



Département Intercommunalité et Territoires
AMF/INTERCO du 19/07/2010

REFORME DES COLLECTIVITE TERRITORIALES

**Principales dispositions concernant les communes et les structures intercommunales
adoptées en deuxième lecture au Sénat le 7 juillet 2010**

ATTENTION

**IL S'AGIT D'UNE VERSION ACTUALISEE
APRES LA 2^{EME} LECTURE AU SENAT.**

Le texte adopté en seconde lecture par le Sénat prend en compte l'**ensemble des amendements proposés par l'AMF**, principalement ceux relatifs à l'avancement du calendrier pour l'achèvement de la carte de l'intercommunalité ainsi que ceux concernant l'exercice des pouvoirs exceptionnels du préfet jusqu'au 1er mars 2013.

Conformément à la demande de l'AMF, le Sénat, en commission des lois, a rétabli l'autonomie fiscale (suppression de l'unification de plein droit de la taxe foncière sur les propriétés bâties) et l'autonomie financière des communes membres d'une métropole (unification de la DGF après accord unanime des communes), ainsi que l'accord des 2/3 des membres du conseil métropolitain pour le transfert des équipements de proximité.

En outre, les sénateurs ont maintenu l'accord unanime des communes concernées par la création d'une commune nouvelle – ce qui répondait à une demande de l'AMF - et réintroduit la consultation obligatoire de la population de chaque commune.

Au titre IV, les sénateurs ont supprimé les dispositions introduites à l'Assemblée nationale sur la spécialisation des compétences des départements et des régions ainsi que la limitation des financements croisés. Ils ont préféré reporter ce sujet à une loi spécifique ultérieure.

De nombreuses dispositions, qui satisfont les demandes de l'AMF, ont été votées conformes* à celles adoptées par l'Assemblée nationale. On retiendra notamment : la composition des assemblées communautaires et métropolitaines (nombre et répartition des sièges), la modification de la composition de la CDCI et son renouvellement dans les 3 mois qui suivent le vote de la loi, la simplification des procédures de fusions d'EPCI, le maintien des conditions actuelles de majorité qualifiée pour les transferts de compétences et la définition de l'intérêt communautaire, la condition d'unanimité des communes membres pour l'unification de la DGF au sein des communautés.

Le projet de loi sera discuté à l'Assemblée nationale en seconde lecture au mois de septembre.

* Les dispositions votées conformes ne seront pas rediscutées à l'Assemblée nationale.

1 - Election et composition des conseils communautaires et métropolitains

L'article 3 relatif à la composition des assemblées communautaires et métropolitaines a été voté conforme par le Sénat.

La commission des lois du Sénat a renvoyé la règle d'incompatibilité entre les fonctions de direction d'un EPCI et celles d'élu d'une commune membre à la discussion du projet de loi relatif à l'élection des conseillers communautaires (n°61) .

☛ *L'abaissement du seuil du scrutin de liste dans les communes de 500 habitants est prévu dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale n°61 non encore examiné par le Sénat.*

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

Article 2

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

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

En cas d'annulation de l'élection d'un conseil municipal et sous réserve que la vacance des sièges qui en découle soit supérieure à 20% de l'effectif total, l'organe délibérant ne peut délibérer que sur les affaires d'administration conservatoire et urgente.

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

Articles 3 et 3 bis

1) Dans les **communautés de communes et d'agglomération**, la répartition des sièges au sein des organes délibérants est fixée par accord des 2/3 des communes représentant la ½ de la population ou l'inverse. La répartition doit tenir compte de la population de chaque commune. Toutes les communes disposent au moins d'un siège et aucune n'en dispose de plus de la moitié.

Le nombre de sièges total ne peut pas excéder de plus de 10% le nombre de sièges pouvant être attribué en fonction de la règle de la proportionnelle (tableau + un siège pour chaque commune dont la population est inférieure au quotient).

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

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

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

10% de sièges supplémentaires (/ nombre total de sièges) :

- sont attribués d'office dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, lorsque plus de 30% des sièges (/ au tableau) sont attribués aux communes dont la population est inférieure au quotient. Cette répartition est effectuée selon la règle proportionnelle. Il s'agit de garantir un certain équilibre démographique.
- peuvent être attribués librement, lorsque les communes le décident à la majorité qualifiée (2/3 des communes représentant la ½ de la population ou l'inverse). *Les députés ont supprimé le droit de veto de la commune la plus peuplée.*
Dans le cadre de ces 10%, une commune peut détenir plus de 50% des sièges dans les métropoles et les communautés urbaines.

Ces deux dispositions ne peuvent pas être cumulées.

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

Les délibérations concernant la répartition des sièges (accord local ou règle proportionnelle), doivent intervenir **avant le 30 juin 2013 - année précédant le renouvellement général des conseils municipaux.**

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

En cas de création d'un nouvel EPCI, de transformation (avec ou sans extension) ou de fusion, ces délibérations sur la nouvelle répartition des sièges sont prises en même temps que celles sur le projet de périmètre. Jusqu'aux prochaines élections, les délégués sont désignés par le conseil municipal de chaque commune dans les conditions prévues ci-dessous pour l'élection des délégués entre deux renouvellements des conseils municipaux.

■ Entre 2 renouvellements des conseils municipaux

En cas de création, d'extension de périmètre d'une communauté, de fusion ou de transformation de syndicat en communauté : le nombre et la répartition des sièges sont déterminés suivant les règles prévues pour les différents types d'EPCI.

Les délégués (supplémentaires) sont élus au sein du conseil municipal de la commune qu'ils représentent :

- Si le conseil municipal a été élu au scrutin de liste et que la commune dispose d'au moins 2 sièges, les délégués sont élus au scrutin de liste à un tour (représentation proportionnelle à la plus forte moyenne).
- Si le conseil municipal n'est pas élu au scrutin de liste ou ne dispose que d'un siège, le(s) délégué(s) est(sont) désigné(s) par le conseil municipal au scrutin majoritaire à deux tours.

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

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

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

1.3 – Désignation de délégués suppléants

Article 2

Dans les communautés de communes et d'agglomération, si une commune n'a qu'un délégué, elle désigne, dans les mêmes conditions (*selon le système du fléchage ou par le conseil municipal*), un suppléant qui siège avec voix délibérative en l'absence du titulaire, s'il n'a pas donné procuration. Lorsque les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, le délégué suppléant est de sexe opposé au titulaire.

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

Article 3 I 5°

Le nombre de vice-présidents est plafonné à 20% de l'effectif total de l'organe délibérant dans la limite de 15, ce nombre pouvant être porté à 4 dans les petites communautés.

2 - Métropole : création d'une nouvelle catégorie d'EPCI comprenant au moins 500 000 habitants

Articles 5, 5 bis B, 5 bis, 5 ter et 6

*Le Sénat a relevé le seuil de création d'une métropole à **500 000 habitants**, sans omettre le cas de Strasbourg, capitale européenne, en permettant aux quatre communautés urbaines créées en 1966 de devenir métropole. En outre, différents assouplissements sont apportés à la règle de continuité territoriale.*

*Conformément à la demande de l'AMF, la commission des lois a **rétabli l'autonomie fiscale et financière des communes membres d'une métropole**, ainsi que l'accord des 2/3 des membres du conseil pour le transfert des équipements de proximité.*

Les sénateurs ont précisé que pour l'exercice de la compétence PLU, le conseil municipal est seul compétent pour décider et voter les dispositions spécifiques concernant la commune. Enfin, ils ont exclu toute création de métropole en Ile-de-France.

La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 500 000 habitants, pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social, afin d'améliorer la compétitivité et la cohésion.

En deçà de 500 000 habitants, les quatre communautés urbaines créées en 1966 peuvent obtenir le statut de métropole.

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

2.1 - Création de la métropole

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

L'initiative appartient aux communes, le cas échéant, au conseil communautaire, mais pas au préfet.

Le préfet fixe le périmètre par arrêté. Il est notifié pour avis au(x) conseil général(aux) et régional(aux) concerné(s) et transmis pour accord aux conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre (délibérations à prendre dans les 3 mois et 4 mois pour les conseils généraux et les conseils régionaux).

La métropole peut, ensuite, être créée par décret, après accord des 2/3 des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse, avec un « droit de veto » des communes dont la population est supérieure au 1/4 de la population totale.

☛ Dérogations à l'obligation de continuité territoriale :

- une métropole peut être créée, pendant un an, si elle comporte une enclave ou une discontinuité territoriale constituée de communes regroupées dans une même communauté (*article 5 quater*),
- les sénateurs ont adopté une disposition permettant de maintenir une discontinuité territoriale ou une enclave lorsque le périmètre de la métropole intègre une communauté d'agglomération qui a été créée avant le 1^{er} janvier 2000 et qui a bénéficié des dispositions dérogatoires de la loi de 1999.

2.2 – Conséquences de la création de la métropole

Elle entraîne :

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

Notons qu'à l'instar des communautés urbaines, il est impossible pour une commune membre de se retirer d'une métropole.

2.3 – Attributions de la métropole

■ Compétences obligatoires

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

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

Elle est compétente de plein droit pour la totalité de la politique du logement et la réhabilitation de l'habitat insalubre.

☛ *Pour la mise en œuvre de la compétence « PLU », le conseil municipal est seul compétent pour décider et voter les dispositions spécifiques concernant la commune qu'il représente.*

La métropole exerce en lieu et place du département, sur son périmètre, l'organisation des transports scolaires, la gestion des routes départementales, les zones d'activités départementales et les compétences départementales et régionales relatives à la promotion économique du territoire à l'étranger.

La métropole est associée de plein droit à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transports et d'environnement de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou leurs établissements publics (la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat).

■ Transferts conventionnels de compétences

• Par **convention avec le département**, la métropole peut demander à exercer tout ou partie de ses compétences sociales, économiques, touristiques, culturelles (patrimoniales) et en matière d'équipements sportifs ainsi que la construction, l'aménagement et le fonctionnement des collèges.

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

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

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

☛ *A la demande de l'AMF, la commission des lois a précisé le délai de 18 mois au terme duquel la convention doit être signée (selon l'accord des parties).*

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

Conséquences sur les syndicats intercommunaux et mixtes

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

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

Conséquences sur les biens et les droits

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

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

Conséquences sur les personnels

Les services de la communauté supprimée sont transférés à la métropole. Ceux des EPCI, dont le périmètre est réduit, et ceux des communes qui sont nécessaires à la mise en œuvre des compétences de la métropole sont transférés ou mis à disposition de la métropole.

Le transfert des services du département correspondant aux compétences transférées à la métropole est opéré comme suit : dans le délai de 6 mois, les services du département sont mis à disposition par convention en vue de leur transfert (consultation des comités techniques paritaires). Toutefois dans le cadre d'une bonne organisation des services, le département peut décider de conserver une partie des services et les mettre à disposition de la métropole par convention. A défaut de convention, le préfet en propose une. Si les collectivités ne la signent pas, elle est arrêtée par le ministre chargé des collectivités territoriales.

Le transfert des services de la région est réalisé dans les mêmes conditions.

☛ Aucun emploi territorial permanent, de titulaire ou de non-titulaire, à temps complet ou partiel, ne peut être créé dans les 3 ans suivant le transfert des agents départementaux ou régionaux à la métropole, en vue de leur remplacement. La création d'emplois doit être justifiée par l'augmentation des besoins des services existants ou la création de nouveaux services.

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

2.4 – Organisation de la métropole

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

2.5 – Régime financier et fiscal de la métropole

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

☛ *A la demande de l'AMF, la commission des lois du Sénat a supprimé les dispositions votées par l'Assemblée nationale qui prévoyaient l'unification de plein droit de la taxe foncière sur les propriétés bâties au niveau de la métropole.*

■ **Dotations globales de fonctionnement** :

⇒ **La métropole perçoit une dotation globale de fonctionnement** égale à la somme des deux composantes suivantes :

- une dotation d'intercommunalité calculée sur les bases de la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines, le cas échéant, augmentée d'une garantie ;
- une dotation de compensation égale à la somme des dotations de compensation de la part salaire perçue par les EPCI préexistants et par les communes non membres d'un EPCI à CETU (ex-TPU) avant la création de la métropole.

⇒ **L'unification de la DGF communale au niveau de la métropole est facultative**, elle est décidée par délibérations concordantes du conseil métropolitain et de tous les conseils municipaux.

☛ *La commission des lois du Sénat, à la demande de l'AMF, a également supprimé les dispositions votées par l'Assemblée nationale qui prévoyaient l'unification de la dotation globale de fonctionnement des communes à majorité qualifiée.*

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

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

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

La commission est composée paritairement de représentants de la métropole et de représentants du département ou la région qui transfère une partie de ses compétences (4 représentants de la métropole et 4 représentants du conseil général ou régional). Elle est présidée par le président de la chambre régionale des comptes, éventuellement remplacé par un magistrat qu'il désigne.

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

2.6 - Régime de FCTVA (NOUVEAU)

Article 5 bis AA

Le régime des attributions du FCTVA ne devant pas pénaliser la création de métropoles, le Sénat a voté un dispositif qui garantit aux métropoles qui se substituent à des communautés d'agglomération le bénéfice du FCTVA au titre des investissements de l'année en cours.

Celles qui se substituent à des communautés urbaines ayant participé au plan de relance continueront à percevoir le FCTVA au titre des investissements de l'année précédente.

** Par ailleurs et afin d'inciter les communes membres de métropoles ou d'EPCI à appliquer le dispositif d'unification de leur DGF, il est prévu qu'elles bénéficient des attributions du FCTVA pour les investissements de l'année n-1 au lieu de l'année n-2.

3 - Pôle métropolitain : un nouveau type de syndicat mixte

Article 7

Sans remettre en cause les avancées obtenues à l'Assemblée nationale, les sénateurs ont délimité des zones dans lesquelles un pôle métropolitain ne pourrait pas être créé :

- *exclusion en région d'Ile-de France ;*
 - *en zone frontalière, la création d'un pôle doit intégrer un EPCI d'au moins 120 000 habitants limitrophe d'un Etat étranger (et non plus seulement 50 000 habitants).*
- Ils ont, en outre, indiqué les conditions de consultation de chaque département et de chaque région concernés par la création d'un pôle métropolitain.*

- Le pôle métropolitain regroupe des **EPCI à fiscalité propre** formant un ensemble de plus de **300 000 habitants dont un de plus de 150 000 habitants**.

La continuité territoriale entre les EPCI membres n'est pas exigée.

Dans les zones frontalières, il peut se constituer, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, avec des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants et comprenant au moins un EPCI de plus de 120 000 habitants limitrophe d'un État étranger.

Le pôle métropolitain peut participer aux districts européens ainsi qu'aux groupements européens de coopération territoriale de droit français.

- Le pôle métropolitain est constitué par accord entre les EPCI à fiscalité propre intéressés. Le projet de pôle métropolitain est soumis pour avis à chaque région et chaque département concernés, qui disposent de trois mois pour se prononcer. A défaut leur décision est réputée favorable.

La création peut être décidée par arrêté préfectoral.

- Le pôle métropolitain est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes « fermés » (article L.5711-1 du CGCT).

La représentation des EPCI au sein du comité tient compte de leur poids démographique. Chaque EPCI dispose d'au moins un siège et aucun ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

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

Les organes délibérants de chaque membre se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt métropolitain des compétences du pôle.

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

4 - Commune nouvelle : nouvelle procédure de fusion de commune

Articles 8, 9, 10, 11

Concernant la création de communes nouvelles, le Sénat a maintenu l'accord unanime des communes concernées (ce qui répondait à une demande de l'AMF) et réintroduit la consultation obligatoire de la population de chaque commune. La création ne pourra être décidée que si la moitié des électeurs inscrits participent au scrutin et que le projet recueille, à l'échelle de chaque commune, l'accord de la majorité absolue des électeurs.

4.1 - Création de la commune nouvelle en lieu et place de communes contigües

- Elle peut être effectuée à l'**initiative** (*projet de périmètre*) :
 - des conseils municipaux de communes contigües par délibérations concordantes,
 - d'un conseil communautaire, en vue de la création d'une commune nouvelle sur la totalité de son périmètre,
 - du préfet.

Dans les deux derniers cas, la poursuite de la procédure de création de la commune nouvelle est subordonnée à l'**accord unanime des conseils municipaux des communes concernées**. A défaut de délibération prise dans le délai de 3 mois, la décision des conseils municipaux est réputée favorable.

☛ *A la demande de l'AMF, les députés (en 1^{ère} lecture) ont adopté l'accord unanime des communes concernées par création d'une commune nouvelle, supprimant l'accord de seulement les 2/3 des communes.*

■ Les sénateurs ont réintroduit la **consultation obligatoire des électeurs sur l'opportunité de la création d'une commune nouvelle** : elle ne peut être décidée que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chaque commune, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

☛ *Les députés (en 1^{ère} lecture) avaient supprimé la consultation obligatoire des électeurs, dès l'instant que la création s'effectue après accord unanime des conseils municipaux.*

■ La création, par arrêté, est décidée par arrêté du préfet qui en détermine la date et en complète, en tant que de besoin, les modalités.

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

4.2 – Effets de la création de la commune nouvelle

- La commune nouvelle est substituée aux communes et, le cas échéant, à la communauté supprimée dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. L'ensemble de leurs biens, droits et obligations lui est transféré ; elle est substituée aux communes et à la communauté au sein des syndicats dont elle était membre.

- Les personnels des communes et de la communauté supprimée relèvent de la commune nouvelle dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.
- Rattachement de la commune nouvelle à une communauté :
Lorsque la commune nouvelle est issue de communes membres de communautés distinctes, le conseil municipal délibère, dans le délai d'un mois, pour décider de sa communauté de rattachement. En cas de désaccord du préfet, celui-ci saisit la CDCI qui peut, à majorité des 2/3, conforter la demande de rattachement de la commune nouvelle. A défaut, le préfet rattache la commune nouvelle à la communauté de son choix.

4.3 – Administration de la commune nouvelle par un conseil municipal

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

■ Jusqu'aux prochaines élections municipales, l'arrêté créant la commune nouvelle fixe la composition du conseil municipal dans lequel entre tout ou partie des membres en exercice et obligatoirement le maire et les adjoints des anciens conseils municipaux. Le maire de l'ancienne commune est de droit maire délégué jusqu'aux prochaines élections. Les sièges sont répartis à la proportionnelle dans la limite de 69.

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

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

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

Chaque commune déléguée dispose de plein droit d'un **maire délégué**, et éventuellement d'un ou plusieurs **adjoints délégués**, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Les fonctions de maire délégué sont incompatibles avec celles de maire de la commune nouvelle, sauf exception jusqu'aux prochaines élections municipales.

Les maires délégués et les adjoints au maire délégué bénéficient du même statut que les maires et les adjoints des communes, leurs indemnités de fonction sont déterminées par le conseil municipal de la commune nouvelle en fonction de la population de la commune déléguée (elles ne sont pas cumulables avec celles de maire ou d'adjoint de la commune nouvelle).

Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle (majorité des 2/3), la commune déléguée peut également bénéficier d'un « **conseil de la commune déléguée** » composé du maire délégué et de conseillers communaux. Ils sont désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres, qui en fixe le nombre.

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

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

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

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

4.5 – Dispositions financières de la commune nouvelle

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

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

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

La dotation forfaitaire de la commune nouvelle comprend également :

- une **dotation de compensation** qui correspond à la « suppression de la part salaires » égale à la somme des montants perçus par les anciennes communes et/ou communautés. Cette part est minorée du montant de la Tascom (cf. dispositions de la loi de finances pour 2010).

- une **dotations de consolidation** égale à la dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue, au titre de cette même année par la communauté à laquelle elle s'est substituée. Cette dotation évolue selon le taux d'indexation fixé pour la dotation de base.

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

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

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

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

Bénéfice du FCTVA pour les dépenses d'investissement afférentes à l'exercice en cours : Introduit par les députés en 1^{ère} lecture, le régime de versement du FCTVA des communes nouvelles est aligné sur celui des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Les sénateurs ont maintenu ces dispositions en seconde lecture.

Il est prévu que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 31 décembre 2010, un rapport sur les pertes de ressources financières que pourraient subir les communes en intégrant une commune nouvelle (*article 8 bis – voté conforme*).

4.6 - Situation des communes associées (fusion-association)

Article 11

Les sénateurs ont réintroduit le dispositif spécifique de retour à l'autonomie des communes associées qui avait été supprimé par les députés (1^{ère} lecture). Ils ont, en outre, maintenu les dispositions portant simplification des modalités de suppression des communes associées vers une fusion simple.

Le régime de la loi dite « Marcellin » continue à s'appliquer aux communes qui ont fusionné (communes associées) avant publication du présent projet de loi.

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

■ Le préfet peut prononcer la **suppression de la commune associée** (en faveur d'une « fusion simple ») lorsqu'il a été saisi d'une demande soit du conseil municipal à majorité des 2/3 de ses membres, soit du 1/3 des électeurs de la commune ou de la portion de territoire de la commune associée (section électorale), après accomplissement des formalités préalables de modification des limites communales qui ont été simplifiées (enquête publique, puis consultation d'une commission élue). Il n'y aurait plus consultation de la population de la commune.

■ Le préfet peut prononcer également le **retour à l'autonomie des communes associées** si les électeurs inscrits dans la section électorale de la commune associée se prononcent en faveur de cette autonomie dans le cadre de l'appartenance à une communauté de communes, une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine. Le projet doit recevoir l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, sous réserve que la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits et corresponde à un nombre de voix au moins égal à un quart des électeurs inscrits.

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

Articles 35

En seconde lecture, le Sénat a supprimé les dispositions, qui avaient été introduites à l'Assemblée nationale, relatives à la spécialisation des compétences des départements et des régions et à la limitation des financements croisés (« participation minimale du maître d'ouvrage » au financement d'une opération d'investissement et « non cumul des subventions » du département et de la région à un projet communal ou intercommunal). Les sénateurs ont préféré renvoyer ce sujet à une loi ultérieure sur la répartition des compétences des régions et des départements ainsi que sur les règles d'encadrement des cofinancements entre collectivités territoriales.

Dans un **délai de douze mois**, une loi devra préciser la répartition des compétences des régions et des départements, ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements entre les collectivités territoriales.

* Dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de ces dispositions, celles-ci devront faire l'objet d'un projet de loi d'adaptation à la spécificité de la montagne. Il devra être soumis au Parlement après consultation du Conseil national de la montagne (*article 35 bis AA*).

5 bis – Dispositif de mutualisation entre les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes

Article 34 bis A

Les sénateurs ont clarifié les conditions d'exclusion des règles de mise en concurrence des prestations de services entre collectivités. Ils ont, en outre, réintroduit les communes et leurs groupements dans le dispositif de mutualisation « vertical » (entre collectivités de différents niveaux).

Les conventions portant sur la réalisation de prestations de services entre collectivités territoriales (leurs établissements publics, leurs groupements ou les syndicats mixtes) **ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics** lorsque :

- les prestations portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne,
- les prestations, portant sur d'autres tâches d'intérêt public, sont appelées à s'effectuer en coopération entre les personnes signataires.

La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa.

☛ *Les SNEIG visent essentiellement des missions de puissance publique telles que la police et l'état civil... voire certaines fonctions exclusivement « sociales » dans lesquelles il n'y a aucune contrepartie économique.*

En outre, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements ou les syndicats mixtes peuvent, par convention, **assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée entre eux**. Ces conventions **précisent les modalités de mutualisation de leurs services (par mise à disposition ou regroupement) et de leurs**

équipements. La convention fixe les conditions de remboursement de frais de fonctionnement.

Les départements, les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes « ouverts » auxquels ils appartiennent peuvent également s'associer au sein d'un syndicat mixte « ouvert » pour mettre en commun leurs services fonctionnels.

6 – Renforcement de l’intercommunalité à fiscalité propre

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

Article 14

Cette disposition est votée conforme par le Sénat.

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

La catégorie des « groupements de collectivités territoriales » comprend : les EPCI, les syndicats mixtes, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.

6.2 – Modification des conditions de création des communautés de communes, des communautés d’agglomération et des communautés urbaines

■ Les seuils démographiques

Articles 6 bis, 6 ter et 20 bis A

Ces dispositions sont votées conformes par le Sénat.

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

Par ailleurs, le **seuil démographique pour la création d’une communauté d’agglomération** peut être apprécié en prenant en compte la **population DGF** si celle-ci excède d’au moins 20 % le seuil de 50 000 habitants (ou 30 000) et augmente de plus de 50 % la population totale de l’EPCI.

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

Les communautés urbaines pourront être instituées dès **450 000 habitants** (et non plus 500 000 habitants).

** La création d’une communauté urbaine, issue de la fusion d’une communauté urbaine créée avant 1999 avec un autre EPCI, n’est pas soumise au seuil de 450 000 habitants. Elle peut également continuer à exercer les mêmes compétences.

■ Modification des règles de majorité qualifiée

Articles 5 A et 5 B

Les sénateurs ont supprimé le critère de la commune la plus nombreuse et aligné les conditions de veto sur celles applicables aux communautés de communes, à savoir, l’accord des conseils municipaux des communes disposant de plus du ¼ de la population totale.

En cas de création d’une communauté de communes, d’agglomération, d’une communauté urbaine ou d’une métropole, la majorité qualifiée requise doit comprendre **les communes dont la population est supérieure au ¼ de la population totale**.

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

6.3 – Achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité

6.3.1 - Relance des schémas départementaux de la coopération intercommunale

Articles 16 et 17

Ces dispositions ont été votées conformes par le Sénat.

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

Ce schéma prévoit la couverture totale du territoire par les communautés, la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales ainsi que les modalités de rationalisation de la carte des communautés (transformation, fusion, modification de périmètre) et des syndicats intercommunaux et mixtes existants (suppression, transformation, fusion).

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

- la constitution de communautés de communes d'au moins 5 000 habitants, toutefois ce seuil n'est pas applicable dans les zones de montagne et peut être abaissé par le préfet pour tenir compte des caractéristiques géographiques de certains territoires,
- l'amélioration de la cohérence spatiale des EPCI au regard notamment du périmètre des unités urbaines (INSEE), des bassins de vie et des SCOT,
- l'accroissement de la solidarité financière,
- la réduction du nombre de syndicats intercommunaux ou mixtes qui font double emploi,
- le transfert de compétences des syndicats aux communautés,
- la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes de développement durable.

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

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

Puis, le projet de schéma ainsi que l'ensemble des avis sont transmis à la CDCI, qui dispose d'un pouvoir de modification (4 mois).

A la majorité des 2/3 de ses membres, la CDCI peut amender le schéma, dès lors que ses propositions sont conformes aux objectifs de couverture totale du territoire et de suppression des enclaves et des discontinuités territoriales, mais également aux orientations assignées au schéma et visant à rationaliser la carte. Ses propositions sont intégrées dans le projet de schéma.

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

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

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

Articles 26 et 26 bis A, 26 bis B et 26 bis

Ces dispositions sont votées conformes par le Sénat.

La CDCI sera composée de :

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

Dans les départements ayant des zones de montagne, la composition des collèges de maires et de présidents d'EPCI est déterminée à la représentation proportionnelle des communes et EPCI situés, en tout ou partie, dans ces zones. Chacun de ces deux collèges comprend au moins un représentant.

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

☛ **Renouvellement intégral de la CDCI** : une nouvelle élection des membres de la CDCI est organisée, dans chaque département, dans les trois mois qui suivent la promulgation de la loi. Le mandat des membres de la CDCI en fonction est prorogé jusqu'à l'installation de la CDCI dans sa nouvelle composition.

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

Article 29

Conformément à un amendement proposé par l'AMF, les sénateurs ont raccourci la période d'application du dispositif exceptionnel prévu en 2013 jusqu'au 1^{er} mars 2013, au lieu du 1^{er} juillet 2013, conformément à la date butoir prévue pour l'achèvement de la couverture du territoire.

■ Dès **publication du schéma** et **durant l'année 2012**, le préfet peut initier par arrêté tout projet de création (il y est tenu), de modification de périmètre ou de fusion de communautés pour la mise en œuvre du schéma. En l'absence ou en dehors du schéma, il peut proposer un projet de périmètre au vu des objectifs définis par la loi et des orientations fixées pour les schémas départementaux de la coopération intercommunale (cf. 6.3.1).

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

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

La création, la modification de périmètre ou la fusion de communautés sont prononcées, par arrêté du préfet, après accord de la **moitié au moins des conseils municipaux des communes incluses dans le projet représentant la moitié au moins de la population totale, y compris le conseil municipal de la commune la plus importante si elle représente au moins le 1/3 de la population totale.**

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

■ A défaut d'accord des communes et **jusqu'au 1^{er} mars 2013**, le préfet dispose de **pouvoirs exorbitants** : par décision motivée et après avis de la CDCI, il peut créer, modifier le périmètre ou fusionner des communautés.

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

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

☛ **Observations :**

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

Les dispositions concernant la création d'EPCI ne s'appliquent pas aux métropoles.

■ L'ensemble de ces dispositions spécifiques (à l'exception de la création de communautés) **s'appliquent de plein droit tous les 6 ans**, l'année qui suit la révision du schéma et en tout état de cause en 2018.

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

Article 18

Prenant en compte les arguments de l'AMF, les sénateurs ont avancé la date d'application de ces dispositions au 1er mars 2013, afin de permettre la couverture intégrale du territoire avant le 30 juin 2013, date à laquelle les élus devront s'être mis d'accord sur la répartition des sièges au sein des assemblées communautaires (en vue des élections prévues en mars 2014).

Lorsque le préfet constate qu'une commune n'appartient à aucune communauté ou crée une enclave ou une discontinuité territoriale, il rattache, par arrêté, cette commune à une communauté après **accord du conseil communautaire** et **avis de la CDCI** (3 mois).

En cas de désaccord de la communauté, **le préfet peut passer outre** sauf **si la CDCI s'est prononcée en faveur d'un autre projet**, à la majorité des deux tiers de ses membres. Dans ce cas, il met en œuvre le projet de la CDCI.

** Si la commune est située en zone de montagne, le préfet intervient après consultation du comité de massif.

L'arrêté du préfet entraîne, le cas échéant, retrait de la commune rattachée à une autre communauté.

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

Ces dispositions s'appliquent à compter du **1^{er} mars 2013**. Elles ne sont pas applicables dans les départements de la petite couronne de l'Ile-de-France.

6.3.5 – Consultation obligatoire de la CDCI sur tout projet de création d'EPCI (ou de syndicat mixte) et, si elle le souhaite, sur tout projet de modification de périmètre

Article 27

Cette disposition est votée conforme par le Sénat.

La CDCI est consultée sur tout projet de création d'EPCI (ou de syndicat mixte) ainsi que sur tout projet de modification de périmètre ou de fusion d'EPCI qui diffèrent du schéma départemental de la coopération intercommunale.

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

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

Article 19

Cette disposition a été votée conforme par l'Assemblée nationale.

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

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

Article 21

Cette disposition est votée conforme par le Sénat.

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

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

Article 30

*Conformément à un amendement proposé par l'AMF et en cohérence avec les articles 18 et 29, les sénateurs ont raccourci la période d'application du dispositif exceptionnel de rationalisation des syndicats prévue en 2013 jusqu'au **1^{er} mars 2013** au lieu du 1^{er} juillet 2013.*

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

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

La dissolution, la modification du périmètre ou la fusion sont prononcées, par arrêté du préfet, après accord de la **moitié au moins des membres du syndicat** (ou ceux inclus dans le périmètre proposé) représentant la **moitié de la population totale, y compris le conseil**

municipal de la commune la plus importante si elle représente au moins le 1/3 de la population totale.

Au préalable, le préfet procède à la consultation (avis simple) du (ou des) comité(s) syndical(aux).

■ A défaut d'accord des membres des syndicats et jusqu'au **1^{er} mars 2013**, le préfet peut par décision motivée, après avis de la CDCI, dissoudre, modifier le périmètre ou fusionner les syndicats. En vue de formuler son avis dans le délai d'un mois, la CDCI peut entendre tout maire ou tout président d'EPCI qui en fait la demande. Elle dispose d'un pouvoir d'amendement : l'arrêté du préfet se conforme aux nouvelles propositions de la CDCI émises à la majorité des 2/3.

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

Article 22

Cette disposition est votée conforme par le Sénat.

L'initiative appartient soit aux membres des syndicats, aux comités syndicaux, au préfet ou à la CDCI. Le projet de fusion, arrêté par le préfet, dresse la liste des syndicats intéressés. Il peut être amendé par la CDCI (à majorité des 2/3).

La fusion peut être décidée par le préfet, après accord des 2/3 au moins des membres des syndicats représentant plus de la 1/2 de la population totale, ou l'inverse. Les comités syndicaux sont simplement consultés. Toutefois, ces règles ne s'appliquent pas lorsque le projet de fusion inclut des syndicats mixtes « *ouverts* » puisque l'accord concordant de leur comité syndical et de leurs membres est requis.

La fusion entraîne une nouvelle élection des délégués au comité syndical.

6.4.4 – Faciliter la dissolution des syndicats intercommunaux et mixtes

Article 23

Cette disposition est votée conforme par le Sénat.

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

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

Lorsque le syndicat mixte qui adhère à un autre syndicat mixte lui transfère la totalité des compétences qu'il exerce, l'adhésion au syndicat mixte entraîne sa dissolution.

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

Article 24

Cette disposition est votée conforme par le Sénat.

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

De même, elle se substitue de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre.

↳ L'ensemble des biens, droits et obligations lui sont transférées, la communauté est substituée dans toutes les délibérations et tous les actes du syndicat (le cas échéant, afférents à l'exercice des compétences qu'elle exerce).

6.4.6 – Effet d'une substitution partielle de la communauté dans un syndicat mixte

Article 24 bis

Cette disposition est votée conforme par le Sénat.

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

☛ **Observations :**

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

6.4.7 – Rationalisation du nombre des délégués au sein des comités syndicaux

Article 21 bis

Cette disposition est votée conforme par le Sénat.

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

6.5 - Simplifier la procédure de fusion d'EPCI

Article 20

Cette disposition est votée conforme par le Sénat.

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

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

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

☛ **Observations :** *Le texte permet au préfet de retirer, avec leur accord, les communes membres d'une autre communauté sans engager une procédure de retrait. Son pouvoir est encadré par le schéma départemental de la coopération intercommunale.*

■ Le projet de périmètre, accompagné d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact budgétaire et fiscale, est notifié aux **conseils municipaux concernés** qui disposent de trois mois pour se prononcer.

Leur accord doit être exprimé par les 2/3 des communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population, ou l'inverse. Cette majorité doit nécessairement comprendre au moins le 1/3 des conseils municipaux des communes membres de chaque EPCI fusionné.

L'accord des communes membres d'un autre EPCI est requis avant leur retrait.

■ Le projet est soumis pour **avis aux EPCI concernés**, puis il est notifié, avec les délibérations des communes et des EPCI, pour avis à la CDCI qui peut l'amender à majorité des deux tiers de ses membres.

☛ **Observations** : *L'accord des EPCI appelés à fusionner n'est plus requis, ils sont simplement consultés. Il s'agit de lever le blocage lié à l'opposition d'un seul EPCI.*

Le préfet prend un **arrêté de fusion**.

■ Les **compétences optionnelles et facultatives des communautés** appelées à fusionner sont exercées par la communauté issue de la fusion ou, si l'organe délibérant en décide dans le délai de trois mois maximum, elles sont restituées aux communes membres.

L'intérêt communautaire des compétences obligatoires et optionnelles est défini dans un délai de 2 ans après la fusion. Pendant ce délai, l'intérêt communautaire, défini par chacun des EPCI fusionnés, est maintenu sur leur ancien périmètre. A l'issue des 2 ans et en l'absence d'harmonisation de l'intérêt communautaire, l'intégralité des compétences est transférée.

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

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

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

Articles 25 et 25 bis

Ces dispositions sont votées conformes.

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

L'Assemblée Nationale n'a apporté aucune modification au texte, si ce n'est un toilettage de la loi de 1995, des codes de l'environnement et de la santé publique (Article 25 bis).

☛ **Observation** : *Rien n'est prévu pour les éventuels nouveaux contrats que pourraient signer les pays existants.*

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

6.7.1 – Les EPCI peuvent exercer toute compétence communale dès lors qu'elle leur a été attribuée par la loi ou transférée par les communes (suppression conforme)

Article 15

Le Parlement a supprimé cette disposition conformément à une demande de l'AMF.

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

Articles 31 et 31 bis

En seconde lecture, le Sénat a précisé que le président de communauté pouvait refuser le transfert de pouvoirs police, lorsque certains maires des communes membres s'étaient opposés à celui-ci.

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

Cependant, dans le délai de 6 mois après l'élection du président de la communauté (ou un an après le vote de la loi), les maires peuvent s'opposer - individuellement - au transfert de leurs pouvoirs de police. Dans ce cas (et pendant le même délai de 6 mois), le président peut refuser le transfert automatique des pouvoirs de police spécial à son profit lorsque celui-ci n'émane pas de l'ensemble des maires des communes membres.

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

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

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

Les présidents d'EPCI ou de syndicats mixtes compétents en matière de collecte des eaux usées autorisent le déversement des eaux usées dans le réseau public d'assainissement (*Article 31 bis* – disposition conforme).

6.7.3 – Faciliter les transferts de compétences et la définition de l'intérêt communautaire (Suppression conforme)

Articles 32 et 32 bis

Conformément à la demande de l'AMF, le Parlement a supprimé les dispositions visant à assouplir les conditions de transfert de compétences (1/2 des communes représentant la 1/2 de la population, dont la commune représentant plus du 1/4 de la population totale) et de définition de l'intérêt communautaire (majorité simple du conseil communautaire), qui avaient été introduites par la Commission des lois de l'Assemblée Nationale.

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

6.8.1 – Régularisation des conventions de mise à disposition de services

Article 33

Les sénateurs ont indiqué qu'une commune pouvait déroger à l'obligation de transfert de ses services uniquement en raison du caractère partiel du transfert d'une compétence à la communauté.

Le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre.

■ Pour les **agents territoriaux** (fonctionnaires ou non titulaires) **exerçant pour partie seulement dans un service transféré**, leur transfert (mutation) peut leur être proposé. En cas de refus, ils sont de plein droit mis à disposition du président de l'EPCI, à titre individuel et sans limitation de durée. Pendant l'exercice de leur fonction, ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président. Les modalités de la mise à disposition sont réglées par convention.

■ Par **dérogation au principe de transfert des services** et à raison du caractère partiel du transfert de la compétence, les communes peuvent conserver tout ou partie des services œuvrant dans les domaines transférés. Néanmoins, ces services sont mis à disposition de l'EPCI. Les communes disposent d'un délai d'un an pour se mettre en conformité.

Les **misés à disposition de services peuvent également se faire de l'EPCI** vers les communes, lorsqu'elles présentent un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

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

■ Les agents affectés au sein d'un service ou partie de service mis à disposition d'un EPCI ou d'une ou plusieurs communes membres sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, du président ou du maire.

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

Article 34

Les sénateurs ont supprimé la possibilité d'instituer une commission administrative paritaire commune entre un EPCI et ses communes membres.

En dehors des compétences transférées, une communauté et ses communes membres peuvent se doter de services communs. Rattachés à la communauté, les services communs sont composés d'agents de la communauté et/ou d'agents des communes (fonctionnaires ou non titulaires) mis à disposition de plein droit. Le président de la communauté exerce à leur égard les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Les effets sont réglés par convention (soumise au CTP). Dans les communautés levant la CETU (ex-TPU), ces effets peuvent s'imputer sur l'attribution de compensation. En fonction des missions confiées au service, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de la communauté.

6.8.3 – Rapport et schéma de mutualisation des services après chaque renouvellement des conseils municipaux

Article 34 bis AA

Ces dispositions sont votées conformes par le Sénat.

L'année qui suit son élection, le président de la communauté établit un **rapport sur la mutualisation des services** entre la communauté et ses communes membres et un projet de

schéma à mettre en œuvre pendant la durée du mandat (impact sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement). Approuvé par le conseil communautaire, le schéma et le rapport sont transmis aux communes pour avis.

Chaque année, lors du vote du budget, l'avancement du schéma fait l'objet d'une communication du président.

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

Article 34

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

6.9 – Diverses dispositions

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

Article 28

Ces dispositions ont été votées conformes par l'Assemblée nationale.

De même, l'octroi d'une subvention ne peut pas être conditionné à l'adhésion de la collectivité bénéficiaire à une association.

6.9.2 – Unification de la DGF à l'échelle intercommunale

Article 34 quater I

Ces dispositions sont votées conformes par le Sénat.

Sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres, la communauté peut percevoir en lieu et place des communes membres le montant de leur dotation globale de fonctionnement.

Dans ce cas, elle met en place une **dotation de reversement**, dont le montant versé à chaque commune est fixé par le conseil à la majorité de 2/3 des suffrages exprimés. Il est calculé en tenant compte prioritairement :

- de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'EPCI,
- et 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.

Cette dotation de reversement constitue une dépense obligatoire.

6.9.3 – Unification de la fiscalité directe

Article 34 quinquies

Sans revenir sur le principe d'une unification des impôts ménages à l'unanimité des communes membres, les sénateurs ont précisé les conditions de mise en œuvre d'un taux unique de taxes foncières ou de taxe d'habitation au niveau de la communauté, afin que l'article ne reste pas inapplicable.

La communauté et ses communes membres peuvent décider, sur **délibérations concordantes** du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres, de procéder à l'unification de l'un ou de plusieurs des impôts directs suivants :

- la taxe d'habitation,
- la taxe foncière sur les propriétés bâties,

- la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Pour chaque taxe dont l'unification est décidée, le taux est voté par le conseil communautaire dans les mêmes conditions (et limites) que celles applicables aux communes.

La 1^{ère} année, le taux « unique » ne peut dépasser le taux moyen pondéré constaté l'année précédente. S'agissant de la taxe d'habitation, celui-ci ne peut dépasser le taux moyen harmonisé des communes membres constaté l'année précédente.

S'applique une période de lissage des taux dans chaque commune de 10 ans maximum, en fonction de l'écart entre les taux.

6.9.4 – Possibilité de faire participer des conseillers municipaux aux commissions créées par le conseil communautaire (NOUVEAU)

Article 31 A

Lorsqu'un EPCI à fiscalité propre forme une commission, il peut prévoir la participation de conseillers municipaux des communes membres de cet établissement selon les modalités qu'il détermine.

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

Dispositions transitoires : afin de ne pas remettre en cause les procédures de création, de transformation (avec ou sans extension) ou de fusions d'EPCI à fiscalité propre **engagées en 2010** (et ayant fait l'objet d'un arrêté de périmètre avant publication de la loi), les articles L.5211-5, L.5211-41, L.5211-41-1, L.5211-41-3 du CGCT dans leur rédaction antérieure demeurent applicables.