

COURRIER DES MAIRES.fr

OCTOBRE 2009

Les points clés du projet de loi

A quelques semaines du Congrès des maires de France, le ministre de l'Intérieur a présenté, le 21 octobre, en conseil des ministres un projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Ce texte, qui sera assorti de trois autres projets, vise « quatre objectifs principaux » :

- réorganiser les collectivités autour de deux pôles, « un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité » ;
- simplifier le paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale du territoire et en favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire, tout en supprimant les niveaux devenus superflus ;
- créer des métropoles destinées à « offrir à nos grandes agglomérations un nouveau cadre institutionnel plus adapté » ;
- clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités et encadrer la pratique des cofinancements.

Ce dernier volet sera traité en deux temps : le texte présenté le 21 octobre pose les principes. A compter de sa promulgation, le gouvernement fixe un délai de douze mois pour voir aboutir le chantier de clarification des compétences et des cofinancements « en concertation étroite avec les associations d'élus ».

1. LES CONSEILLERS TERRITORIAUX

Les 3000 « conseillers territoriaux » remplaceront les actuels conseillers généraux et régionaux. Ils siégeront au sein de l'organe délibérant de chacune de ces deux collectivités (région et département). Le gouvernement compte sur ces nouveaux élus locaux pour clarifier leurs compétences et organiser leur complémentarité. Ce que contestent vigoureusement l'Association des régions de France (ARF) et l'Assemblée des départements de France (ADF).

Les conseillers territoriaux seront élus pour la première fois en mars 2014, pour six ans, dans le cadre traditionnel du canton, selon un scrutin mixte comprenant :

- pour 80 % d'entre eux, une élection au scrutin uninominal majoritaire à un tour ;
- une répartition proportionnelle au plus fort reste des 20 % de sièges restants, en fonction des suffrages obtenus au scrutin majoritaire par les candidats affiliés à des listes et non élus. Les listes, distinctes de ces candidats, doivent être présentes dans tous les départements de la région et dans au moins la moitié des cantons de la région.

Un projet de loi dédié organise les modalités de cette élection. Un autre texte organise la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux en mars 2014. Le mandat des conseillers régionaux élus les 14 et 21 mars 2010 sera donc de quatre ans et celui des conseillers généraux, élus en mars 2011, de trois ans.

Le gouvernement ayant renoncé à supprimer un échelon territorial, le projet de réforme propose aussi aux régions et aux départements, et sur la base du volontariat, une procédure de regroupement qui n'existait pas jusqu'à présent pour les conseils généraux.

2. L'INTERCOMMUNALITE

L'Etat souhaite qu'au 1er janvier 2014 la couverture de l'ensemble du territoire par des structures intercommunales soit achevée, avec au passage un renforcement de la cohérence des périmètres des EPCI et une abrogation du dispositif des pays. L'AdCF et l'AMF souhaiteraient raccourcir ce délai d'un an, voire deux ans, pour éviter que ce chantier soit perturbé par les élections municipales et celles des conseillers territoriaux.

La carte intercommunale : les préfets seront chargés d'élaborer, d'ici au 31 décembre 2011, au terme d'une large concertation avec les élus locaux, un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui sera soumis à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

En 2012 et 2013, les préfets seront dotés de « pouvoirs temporaires destinés à faciliter la déclinaison du schéma qui devra être achevée au 1er janvier 2014 ».

Ce travail englobera le chantier de la rationalisation. Objectif : supprimer les chevauchements de périmètres et de compétences entre syndicats et EPCI. Ainsi, en 2013, le préfet pourra créer, modifier ou fusionner un EPCI (idem pour les syndicats), après avis de la CDCI. L'AMF conteste cette disposition qui confie selon elle un pouvoir exorbitant au représentant de l'Etat.

Des dispositions simplifient la procédure de fusion, de dissolution et/ou de substitution des EPCI à fiscalité propre et celle des syndicats. Tout projet de création d'un syndicat est soumis à l'appréciation du préfet.

Les transferts de compétences : « toute compétence communale peut faire l'objet d'un transfert à un EPCI ou à un syndicat mixte », prévoit le projet de loi. Les transferts pourront être décidés par la commune à la majorité simple (et non plus renforcée).

La définition de l'intérêt communautaire sera dorénavant de la compétence de l'organe délibérant de l'EPCI statuant à la majorité simple. Lorsque l'EPCI s'est vu transférer les compétences de police spéciale du maire dans les domaines de l'élimination des déchets ménagers, de l'assainissement, de la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, en matière de stationnement et de circulation, son président « se voit automatiquement transférer le pouvoir de police spéciale lié à ces domaines dans un délai maximum d'un an ». Cependant, le maire demeure la seule autorité en matière de police administrative générale.

3. LES COMMUNES NOUVELLES

Un nouveau dispositif de fusion de communes remplacera la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes dite « loi Marcellin ». Ce dispositif crée des « communes nouvelles » qui pourront concerner, sur une base volontaire, « aussi bien des communes contiguës, à l'extérieur ou à l'intérieur d'un EPCI, que la transformation d'un EPCI ».

La démarche devra être engagée, soit par tous les conseils municipaux de communes contiguës, soit par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI, soit enfin par l'organe délibérant dudit EPCI. Elle pourra aussi être initiée par le préfet. Si seule une majorité qualifiée des conseils municipaux donne son accord, la population est appelée à se prononcer.

Les biens, droits et obligations et les personnels des anciennes communes et ceux de l'EPCI éventuellement dissoutes sont transférés à la commune nouvelle. Le projet de loi permet de conserver au sein de la commune nouvelle une représentation institutionnelle des anciennes communes sous le nom de « communes déléguées ».

Les communes déléguées disposent d'un « maire délégué », voire de « conseillers communaux », et d'une annexe de la mairie. Le maire délégué dispose des mêmes prérogatives que celles d'un maire d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille.

Les communes nouvelles bénéficieront d'une dotation forfaitaire et, la première année de leur création, d'un bonus, sous la forme d'une « dotation particulière » égale à 5% de la dotation forfaitaire. Elles seront soumises au processus d'intégration fiscale prévu pour les EPCI.

4. LES METROPOLES

La métropole est un nouvel EPCI, regroupant, sur la base du volontariat, plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 450 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave. Elle peut aussi être créée du fait de la transformation (à périmètre constant ou avec intégration de nouvelles communes) d'un EPCI.

Les compétences : par rapport aux communautés urbaines, le champ d'intervention de la métropole est élargi et la notion d'intérêt communautaire est supprimée. Elle aura les compétences suivantes : gestion de l'intégralité de la voirie communale, des autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol, politique locale de l'habitat.

Cette liste n'est pas limitative, les communes membres de la métropole ayant la possibilité, à tout moment, de décider de transférer à celle-ci des compétences supplémentaires, par exemple les écoles maternelles et primaires.

La création de la métropole nécessite l'avis du ou des conseils généraux et régionaux concernés, dans la mesure où la métropole est appelée à exercer, sur son territoire, certaines compétences des départements (transports scolaires et routes, et à titre facultatif collèges et action sociale), et des régions, notamment dans le domaine économique.

Si la métropole le demande, l'Etat pourra décider de lui transférer des grands équipements ou infrastructures situés sur son territoire.

Les pôles métropolitains : ils regroupent, sur la base du volontariat, des EPCI formant un ensemble de plus de 450 000 habitants. L'un d'entre eux doit comporter plus de 200 000 habitants. Ils sont constitués « en vue d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, écologique, éducatif, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transport ». Leur mode de fonctionnement est similaire à celui des syndicats mixtes.

5. CLARIFICATION DES COMPETENCES ET COFINANCEMENTS

Compétences : Le projet de loi pose les principes sur lesquels ce chantier sera engagé :

- la loi attribue des compétences à la région et au département qui sont, en principe, des compétences exclusives ;
- dès lors que la loi a attribué une compétence exclusive à une collectivité, cette compétence ne peut être exercée par une autre collectivité ;
- le département et la région se voient reconnaître « une capacité d'initiative qui ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante et qui doit être justifiée par un intérêt local » ;
- à titre exceptionnel, l'exercice d'une compétence peut être partagé entre plusieurs collectivités territoriales. « La loi peut alors désigner une collectivité chef de file ou laisser le soin aux collectivités intéressées de le faire par voie de convention ».

Financements croisés : l'Etat instaure la règle selon laquelle le maître d'ouvrage « doit assurer une part significative du financement de ses investissements ». Les cofinancements doivent être « limités aux projets dont l'envergure ou le montant le justifie ou répondre à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire ».

6. LA DEMOCRATIE LOCALE

- **Scrutin de liste :** le projet abaisse de 3500 à 500 habitants le seuil applicable pour le scrutin de liste aux élections municipales.
- **Délégués communautaires :** pour les communes de plus de 500 habitants, l'élection des délégués communautaires s'effectuera au suffrage universel direct par un système de « fléchage » sur les listes communales. Dans les communes de moins de 500 habitants, les délégués des communes sont le maire et les conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau établi lors de l'élection de la municipalité.
- **Conseils communautaires :** chaque commune doit avoir au minimum un délégué. Le nombre des délégués supplémentaires à répartir entre les communes sera déterminé « en fonction de la population totale de la communauté », à la représentation proportionnelle (et non plus par accord entre les élus, ce qui mécontente fortement l'AMF et l'AdCF). Aucune commune ne pourra disposer de plus de la moitié des sièges.

Ces nouvelles règles s'appliqueront en mars 2014 pour les EPCI existants, mais immédiatement en cas de « création ou de modifications de périmètre d'EPCI à venir ».

7. STATUT DE L'ELU

Le titre III du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale comporte plusieurs mesures visant à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux :

- extension du congé électif aux communes de 500 habitants et plus ;
- extension de l'allocation de fin de mandat aux maires des communes de moins de 1000 habitants ;
- le montant prévisionnel des dépenses de formation des élus ne peut être inférieur à 1% du montant total des indemnités de fonction des élus de la collectivité. Le plafond du montant réel des dépenses de formation est relevé de 20% à 30% de ce même montant ;
- réduction de 18 à 12 ans de la durée requise pour bénéficier de l'honorariat.

Le projet de loi contient également une série de dispositions relatives à l'indemnisation des élus. Il prévoit notamment l'attribution d'un régime indemnitaire aux délégués communautaires des communautés de communes, à l'instar de ce qui existe pour les CU et les CA.

Xavier Brivet