

PROJET DE LOI N°60 (2009-2010) DE REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après l'audition, le 28 octobre 2009, de M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire et de M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales et un **débat d'orientation**, le 2 décembre 2009, en présence des mêmes ministres et de M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le parlement, ouverts à l'ensemble des sénateurs, une table ronde réunissant, le 4 novembre 2009, les trois grandes associations d'élus ainsi qu'une soixantaine d'auditions du rapporteur, la commission des lois a examiné, les mercredis 9 et 16 décembre 2009, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, le rapport de M. Jean-Patrick Courtois et établi son texte sur le projet de loi n° 60 (2009-2010) de réforme des collectivités territoriales.

Sur les 241 amendements déposés, la commission a intégré au texte du projet de loi 151 amendements, dont 128 de son rapporteur, 10 de Mme Jacqueline Gourault et plusieurs de ses collègues, 7 de M. Gérard Collomb, 4 de membres du groupe Union pour un mouvement populaire et 2 de membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen.

Les principales modifications adoptées par la commission des lois, reposent, à l'initiative de son rapporteur, sur quatre principes : pragmatisme, respect des libertés locales, souplesse et simplification.

Elles sont les suivantes :

- **Conseils communautaires :**

- à l'article 2, la commission a prévu la **représentation obligatoire des communes déléguées**, avec voix consultative, au sein des organes délibérants des syndicats de communes ;

- à l'article 3 sur la **composition des conseils communautaires**, elle a adopté un amendement du rapporteur prévoyant que **les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre pourraient, par accord des deux tiers des conseils municipaux représentant au moins les deux tiers de la population, fixer librement le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire**. En outre, la commission, bien qu'ayant marqué son désaccord avec les modalités de détermination de la composition des conseils communautaires telles qu'elles figurent actuellement dans le projet de loi, a constaté qu'en l'absence de simulations fiables et complètes, elle ne pouvait pas, pour l'instant, modifier ce système. Le rapporteur a donc affirmé la nécessité de revenir sur ce problème par un amendement en séance publique ;

- à l'article 37, elle a prévu que les nouvelles modalités de fixation et de répartition des sièges au sein des conseils communautaires n'entreraient en vigueur qu'après les élections municipales de 2014, sauf pour les EPCI à fiscalité propre créés après la promulgation de la présente loi.

- **Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux** (article 4)

- la commission a renforcé les pouvoirs de ces instances qui, désormais, devront obligatoirement être consultées par les conseils régionaux sur leurs orientations générales en matière environnementale.

- **Institution de métropoles** (article 5) :

- la commission a rétabli **l'autonomie fiscale des communes** au sein de la métropole et rendu facultatif le transfert de la dotation globale de fonctionnement (DGF) communale à ce nouvel EPCI ; elle a également rendu possible l'extension du périmètre des métropoles issues de la transformation d'un EPCI préexistant aux communes membres des communautés de communes à DGF bonifiée ;

- elle a prévu de permettre le maintien aux communes membres de la prise en charge des équipements de proximité (culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs) par l'introduction de la notion d'intérêt communautaire ;

- elle a décidé de maintenir aux maires des communes membres de la métropole leurs **compétences** en matière d'**occupation et d'utilisation du sol** ;

- en ce qui concerne le transfert de compétences, par voie conventionnelle, de la région ou du département à la métropole, la commission a détaillé le contenu des conventions, précisé les conséquences du transfert sur la situation des **personnels** et prévu la faculté de mutualiser les **services** entre niveaux de collectivités ;

- elle a amélioré la procédure de transfert de plein droit d'un bloc économique de la région ou du département en cas d'échec du transfert conventionnel,

- la commission a abaissé à 450.000 habitants le seuil de création d'une communauté urbaine par cohérence avec le critère démographique retenu pour la métropole (article 6 *bis*).

- **Les pôles métropolitains**

- à **l'article 7**, la commission a précisé le champ d'intervention des pôles métropolitains et la représentation de leurs membres au sein de leur organe délibérant.

- **Communes nouvelles**

- à **l'article 8**, rénovant le dispositif de fusion des communes par l'institution des **communes nouvelles**, la commission a généralisé l'organisation d'une consultation des électeurs sur la création de cette nouvelle collectivité, encadré le pouvoir du préfet lorsque l'initiative émane de l'ensemble des communes concernées, et préservé la liberté de la commune nouvelle pour choisir son EPCI de rattachement. La commission a supprimé la majoration de la dotation forfaitaire des communes nouvelles de 5 %, qui serait prélevée sur l'enveloppe affectée à la dotation globale de fonctionnement. Elle a ouvert aux communes actuellement sous le régime de la fusion-association la faculté de soumettre leurs communes associées aux dispositions résultant du présent projet de loi ;

- **Regroupements de départements et de régions**

- aux **articles 12 et 13**, elle a renforcé les garanties apportées aux procédures de **regroupements de régions et de départements** pour éviter qu'un département ou une région puisse être regroupé avec une collectivité de même niveau, contre la volonté de son conseil général ou de son conseil régional et celle de sa population ;

- elle a introduit **une nouvelle procédure** permettant aux conseils généraux et au conseil régional qui le souhaitent, de solliciter du législateur, avec l'accord de la population, **la création d'une collectivité se substituant à la région et aux départements qui le composent** ;

• **Développement et simplification de l'intercommunalité**

- à l'**article 16** légalisant le **schéma départemental de la coopération intercommunale**, la commission a supprimé l'orientation fixée au schéma de constituer des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'au moins 5.000 habitants, qu'elle a jugée inadaptée à certaines parties du territoire, notamment dans les zones montagneuses enclavées ;

- à l'**article 18** relatif au **rattachement des communes isolées à un EPCI**, la commission a prévu l'accord de celui-ci et le recours à la commission départementale de la coopération intercommunale en cas de désaccord du préfet ;

- à l'**article 20** qui **simplifie la procédure de fusion des EPCI**, la commission a introduit l'accord de la commune dont la population est la plus nombreuse ;

- aux **articles 22 à 24**, elle a étendu le champ d'application des dispositions relatives aux **fusions, dissolutions et substitutions de syndicats intercommunaux** ou de **syndicats mixtes**, afin de faciliter la rationalisation engagée de la carte des syndicats territoriaux ;

- à l'**article 26** modifiant la composition de la **commission départementale de la coopération intercommunale** (CDCI), la commission a créé un collège spécifique aux syndicats qui comprendra 5 % des sièges et, en conséquence, abaissé de 15 à 10 % les sièges détenus par les départements ;

- à l'**article 28**, par respect du principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre, elle a étendu aux associations l'**interdiction faite aux collectivités de conditionner l'octroi d'une subvention à une autre collectivité** à son appartenance à un syndicat mixte ou un EPCI ;

- aux **articles 29 et 30** fixant des procédures exceptionnelles d'**achèvement** et de **rationalisation de la couverture** du territoire en EPCI à fiscalité propre et en syndicats, la commission, sur proposition de son rapporteur, a supprimé le pouvoir d'appréciation du préfet pour mettre en œuvre, en 2012, le schéma départemental, précisé que les modifications adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers s'imposent à la décision préfectorale, inclus dans la majorité requise pour exprimer l'accord des communes à la création, la modification du périmètre et la fusion des groupements, la commune dont la population est la plus nombreuse, et prévu l'accord de celle-ci à la mise en œuvre, en 2013, des pouvoirs spéciaux du préfet dans le cadre des fusions. Elle a décidé l'application du dispositif prévu en 2012 après chaque réactualisation du schéma ;

- à l'**article 31**, la commission a préservé le caractère facultatif du transfert des **pouvoirs de police** du maire au président de l'EPCI dans certains domaines ;

- en supprimant l'**article 32**, elle a réintroduit les conditions de **majorité** qualifiée actuellement en vigueur pour les **transferts de compétences** des communes à un EPCI ayant lieu après la création de celui-ci et pour la détermination de l'intérêt communautaire ;

- à l'**article 35**, elle a supprimé la notion de « part significative » devant être financée par le maître d'ouvrage en cas de cofinancement d'un équipement ;

- à l'**article 40**, elle a supprimé l'habilitation à adapter outremer des dispositions du projet de loi par ordonnance.

La commission des lois a adopté le projet de loi ainsi rédigé.