

## RÉFORME TERRITORIALE

## COMMUNES ET EPCI: LES ÉTAPES CLÉS EN 2012-2013

## L'ESSENTIEL

► Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le maître d'ouvrage de l'opération d'investissement (commune ou groupement) doit nécessairement assurer une participation minimale de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

► 2012 et 2013 constituent une période majeure dans le cadre de la mise en œuvre des « dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité », prévus par les articles 60 et 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, le préfet disposant de pouvoirs discrétionnaires.

► Pour la répartition des sièges, les EPCI ayant bénéficié, à titre dérogatoire et temporaire, de la possibilité de continuer d'appliquer les anciennes règles devront nécessairement procéder aux simulations et calculs nécessaires, et achever ceux-ci avant le 30 juin 2013. L'arrêté préfectoral constatant le nombre et la répartition des sièges doit intervenir avant le 30 septembre 2013.

**A** l'heure des bonnes résolutions pour la nouvelle année, les parlementaires ont pris celle de « réformer la réforme », en assouplissant certaines des règles issues de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, lesquelles ont provoqué – à raison – stupeur et tremblements chez les élus locaux.

A mi-décembre 2011, la proposition la plus avancée, en termes de calendrier parlementaire, est celle de Jean-Pierre Sueur, adoptée par le Sénat en première lecture, et portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité, transmise le 4 novembre dernier à l'Assemblée nationale. Maintien des règles de composition de l'organe délibérant et des bureaux des EPCI à fiscalité propre jusqu'en 2014 (1), y compris pour ceux nouvellement créés, report jusqu'au 31 mars 2013 de la date butoir pour l'élaboration du SDCI et modification de la procédure d'élaboration de celui-ci, assouplissement de la possibilité, pour le président de l'EPCI, de s'opposer au transfert des pouvoirs de police spéciale, assouplissement des règles encadrant le nombre de vice-présidents... les propositions sont nombreuses.

Néanmoins, compte tenu du calendrier parlementaire, ces dispositions, à les supposer adoptées, n'entreront en vigueur que dans le courant de l'année 2012, les règles issues de la réforme territoriale et régissant la période 2012 à 2013 demeurant donc toujours en vigueur.

### I. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, des financements croisés plus encadrés

L'idée du législateur était d'encadrer précisément, dans un souci de maîtrise de la dépense publique, les flux financiers entre collectivités territoriales et groupements, à l'instar de ce qui existe déjà entre les communes et les EPCI à fiscalité propre, dans le cadre des règles relatives aux fonds de concours. Sur ce point, deux étapes successives sont prévues, certaines règles ne s'appliquant qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (2), et d'autres dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le principe (3) est que le département peut contribuer au financement des opérations relevant de la maîtrise d'ouvrage d'une commune ou d'un EPCI, la région, quant à elle, pouvant également financer des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements,

ainsi que des groupements d'intérêt public (GIP). Pour autant, le maître d'ouvrage de l'opération d'investissement, commune ou groupement, doit nécessairement assurer une participation minimale de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet. Un décret en Conseil d'Etat devrait néanmoins préciser les modalités d'application de ces dispositions.

Trois catégories de dérogations sont prévues :

– dans le cadre des dispositions de l'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003, pour assurer la réalisation des investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, le coût des opérations à la charge des collectivités, de leurs EPCI ou de leurs syndicats mixtes peut, après déduction des aides publiques directes ou indirectes, être, le cas échéant, inférieur à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée ;

– des dérogations pourront être accordées par le préfet, mais pour les seuls projets d'investissements visant la rénovation des bâtiments protégés au titre du Code du patrimoine, ainsi que pour la réparation des dégâts causés par des calamités publiques ;

– les collectivités territoriales pourront financer les opérations figurant dans les contrats de plan Etat-région, ainsi que toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou ses établissements publics.

#### Annexe

Cet encadrement des financements croisés en provenance du département ou de la région se double de l'obligation (4), pour le département et la région, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, d'annexer à leurs comptes administratifs respectifs un état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l'exercice, lequel précise, pour chaque commune, la liste, le montant et l'objet des subventions accordées, ainsi que le rapport entre le montant et la population de chaque commune.

### II. Achèvement et rationalisation de l'intercommunalité : 1<sup>er</sup> janvier 2012-1<sup>er</sup> juin 2013

Les années 2012 et 2013 constituent une période majeure dans le cadre de la mise en œuvre des « dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité », prévus par les articles 60 et 61 de

## ANALYSE

la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, non codifiés dans le Code général des collectivités territoriales.

### 1. Une initiative préfectorale renforcée en 2012

Dans la droite ligne de la jurisprudence administrative, qui reconnaît depuis longtemps un pouvoir discrétionnaire au préfet en cas de création et de modification des périmètres des EPCI, et dans le cadre de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), adoptés, en principe, au 31 décembre 2011 (sauf à ce que cette date soit repoussée par une modification législative), le préfet dispose, durant l'année 2012, d'un pouvoir d'initiative discrétionnaire, en matière d'établissement et de modification des périmètres intercommunaux.

#### ● Schéma de coopération

En effet, dès la publication du SDCI, et de toute façon à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, le préfet pourra, pour la mise en œuvre du SDCI, proposer, pour les EPCI à fiscalité propre, des projets de création, de fusion ou de modification de périmètres (article 60), et, pour les syndicats, prendre l'initiative de les dissoudre, de les fusionner et de modifier leur périmètre (article 61 qui vise les SIVU, les SIVOM et les syndicats mixtes « fermés », les syndicats mixtes « ouverts » étant expressément exclus de ce dispositif).

Ce pouvoir d'initiative et de proposition, qui s'exerce jusqu'au 31 décembre 2012, est d'autant plus important que, d'une part, en l'absence de schéma, le projet préfectoral peut néanmoins être mis en œuvre, sous réserve de respecter les objectifs du SDCI fixés par la loi (article L.5210-1-1, I, II et III) (5); le retard voire même l'absence d'adoption du SDCI n'entravent en rien le pouvoir d'initiative du préfet, et la CDCI n'a pas à être saisie dans ce cas, d'après la lettre même des articles 60 et 61...

D'autre part, et même si le SDCI existe et a été adopté dans les temps, le préfet peut néanmoins mettre en œuvre un projet ne figurant pas dans celui-ci, sous réserve de respecter les objectifs fixés par la loi, et de consulter préalablement la CDCI pour avis. La CDCI dispose d'un délai de 3 mois, délai au terme duquel son silence vaut avis favorable, le préfet devant intégrer les propositions de modification du périmètre adoptées à la majorité des deux tiers des membres de la CDCI, conformément au mécanisme « d'opposition constructive » d'ores et déjà prévu au stade de l'élaboration du SDCI. Notons que les articles 60 et 61 de la loi précisent que de telles modifications « sont intégrées » à l'arrêté préfectoral, sous réserve des conditions de majorité qualifiée visées ci-dessus, mais sans expressément se référer aux objectifs assignés par la loi au schéma : est-ce à dire qu'à ce stade, la CDCI pourra imposer des modifications de périmètre qui ne seraient pas conformes aux 6 objectifs légaux visant à la rationalisation des périmètres intercommunaux ? Seul le juge pourra apporter une réponse certaine à cette question, et il ne manquera vraisem-

blablement pas d'être saisi par telle ou telle commune ou EPCI y ayant intérêt, aux fins d'obtenir l'annulation du schéma...

#### ● Mise en œuvre

Passé ce stade de l'initiative, le projet préfectoral devra, en 2012, être notifié aux communes concernées en cas de création ex nihilo d'un EPCI à fiscalité propre (6), et, le cas échéant, aux EPCI concernés (cas des procédures de fusion et de modification des périmètres des EPCI à fiscalité propre et cas de dissolution, fusion et modification de périmètres des syndicats).

Cette notification emporte l'ouverture du délai de trois mois, délai au terme duquel le silence gardé par une commune et/ou un EPCI vaudra accord ou avis favorable, comme c'est, depuis 1999, la règle en droit de l'intercommunalité. A ce stade, les EPCI ne sont consultés que pour avis simple, et donc sans possibilité juridique de s'opposer valablement au projet préfectoral initial, voire même de le modifier. En revanche, les communes sont consultées pour accord, à la majorité qualifiée, certes, mais la règle prévue ici est allégée par rapport au droit commun (7) : en effet, pour toutes les procédures, les articles 60 et 61 de la loi prévoient un accord de la moitié au moins des communes (8) représentant la moitié au moins de la population, cette majorité devant inclure le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, si toutefois cette dernière représente au moins le tiers de la population totale. Ainsi, indépendamment de la règle de l'accord implicite, tout est donc fait, par l'allègement de la majorité qualifiée et l'augmentation du seuil de la minorité de blocage, pour « faciliter » l'aboutissement de la procédure...

Enfin, si cette majorité qualifiée est réunie, le préfet pourra alors, par arrêté, procéder à la création de la structure à fiscalité propre, à la modification de son périmètre, à sa fusion, ou à la dissolution, fusion ou modification de périmètre du syndicat.

#### NOTES

Cet arrêté préfectoral (comme d'ailleurs, a priori, l'arrêté portant projet de périmètre, comme c'est le cas dans les procédures de droit commun) peut faire l'objet d'un recours en annulation, voire même d'une demande de suspension devant le tribunal administratif territorialement compétent.

Dans le cas contraire, c'est-à-dire si la majorité qualifiée des communes n'est pas atteinte, le préfet, sauf à ce qu'il décide de renoncer à son projet initial, pourra néanmoins, dès le constat de l'échec de ladite procédure et sous réserve que toutes les consultations soient bien achevées, poursuivre néanmoins celle-ci, dans des conditions procédurales encore plus « dérogatoires » que suivant les dispositions prévues pour 2012.

### 2. Des pouvoirs coercitifs en 2013

Dès le constat de l'échec de la procédure mise en œuvre en 2012, et donc nonobstant le désaccord [...]

### RÉFÉRENCES

● Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de des collectivités territoriales (JO du 17 décembre 2010, p. 22146)

● Proposition de loi de Pierre Sueur portant dispositions relatives à l'intercommunalité, en 1<sup>re</sup> lecture par le Sénat le 4 novembre 2011, et à l'Assemblée nationale le 8 novembre 2011 ([www.senat.fr/leg/las1](http://www.senat.fr/leg/las1))

● Proposition de loi de Pélissard visant à assouplir les règles relatives à la carte intercommunale déposée le 8 novembre 2011 à l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/refontintercommunale.asp>)

## FORME TERRITORIALE: 3 ÉTAPES CLÉS EN 2012-2013 SUR LES COMMUNES ET EPCI

[...] expressément formulé par les communes (ou les membres du syndicat mixte), le préfet pourra néanmoins décider de poursuivre et d'achever celle-ci, afin de procéder à la création, la modification de périmètre ou la fusion de l'EPCI considéré (ou à la dissolution, modification de périmètre, fusion du syndicat concerné), et ce, jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013.

En outre, au-delà de la possibilité, en elle-même dérogatoire, pour le préfet, de poursuivre la procédure malgré le désaccord des communes, ce sont les conditions de déroulement de cette procédure qui dérogent très sensiblement aux conditions de droit commun.

### ● Poursuite de la procédure

En effet, dès l'échec de la procédure en 2012, et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation prévues en 2012, le préfet se voit reconnaître la possibilité de poursuivre la procédure engagée, et ce, sans avoir à consulter de nouveau les EPCI ou même les communes concernées, ces derniers étant donc, ès qualités, entièrement évincés de cette procédure.

Certes, au-delà de l'obligation de motivation imposée par le texte à la décision préfectorale (obligation qui, si elle n'est pas respectée pourra générer un risque contentieux à l'encontre de l'arrêté préfectoral final), le préfet est tenu de procéder à la consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale. Celle-ci pourra, comme pour l'élaboration du SDCI en 2011 (9), via le mécanisme de l'opposition constructive, et donc à la majorité des deux tiers de ses membres, imposer des propositions de modification de périmètre au projet préfectoral (10).

### **A noter**

La CDCI ne disposera que d'un délai d'un mois, durant lequel elle devra, outre formuler son avis (le silence gardé pendant ce délai valant acceptation implicite), entendre tout maire ou tout président d'EPCI dont l'audition est de nature à éclairer son avis, lesdits élus pouvant également être entendus à leur propre demande. Etant rappelé que le délai de convocation de la CDCI est de 5 jours francs, le délai d'un mois apparaît donc extrêmement contraint pour la CDCI.

### ● Achèvement de la carte

Suite à cette consultation, le préfet pourra (il dispose d'un pouvoir discrétionnaire) décider d'achever la procédure initiée en 2012, le seul contre-poids juridique réel étant donc la faculté d'opposition constructive de la CDCI, à la majorité qualifiée visée ci-dessus – un avis purement négatif de la CDCI sur le projet préfectoral, mais sans formuler aucune contre-proposition, ou une contre-proposition formulée sans la ma-

ajorité qualifiée ci-dessus requise ne pouvant juridiquement contraindre le préfet.

### **A noter**

Vues dans leur ensemble, les procédures dérogatoires des articles 60 et 61 sont donc extrêmement – excessivement diront certains – contraignantes pour les communes et les EPCI concernés. Reste donc, d'une part, à savoir comment, en pratique, ces procédures seront appliquées au niveau de chaque département, et, d'autre part, à attendre d'éventuelles évolutions législatives courant 2012...

## III. A partir du 1<sup>er</sup> juin 2013: gare aux communes isolées...

A supposer que certaines communes aient échappé au processus exceptionnel prévu de 2012 au 1<sup>er</sup> juin 2013, elles seront nécessairement « rattrapées » par une procédure, actuellement en sommeil, mais dont l'activation est prévue à compter de cette date (11), pour les communes qui, soit n'adhèrent pas à un EPCI à fiscalité propre, soit créent, au sein d'une telle structure, une enclave ou une discontinuité territoriale.

Dans ce cas, la commune concernée (12) sera alors rattachée, par arrêté préfectoral, à un EPCI à fiscalité propre existant, sans que la commune concernée ne soit consultée, ni pour accord, ni pour avis.

Deux entités participeront toutefois, aux côtés du préfet, à cette procédure, ce dernier devant notifier son arrêté de périmètre, d'une part, à l'organe délibérant de l'EPCI concerné, et, d'autre part, à la CDCI :

– l'organe délibérant de l'EPCI auquel il est proposé d'intégrer la commune devra donner son accord à cette intégration, et dispose d'un délai de 3 mois pour ce faire, une décision implicite d'acceptation étant acquise au terme de ce délai. A noter que le désaccord éventuel du conseil communautaire ou métropolitain n'empêche pas le préfet d'intégrer la commune audit EPCI, sous réserve des pouvoirs dévolus à la CDCI, lesquels se révèlent néanmoins très limités ;

– la CDCI, qui dispose du même délai pour se prononcer sur le projet. Elle ne retrouve un pouvoir juridique d'influence que dans le cas où l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre est en désaccord avec le projet préfectoral. Dans ce cas, elle peut alors mettre en œuvre le mécanisme d'opposition constructive, en imposant au préfet, par délibération adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres, le rattachement de la commune à un autre EPCI à fiscalité propre limitrophe de celle-ci. Encore faut-il qu'un tel EPCI existe, ce qui dépendra de la configuration institutionnelle environnant la commune, ces circonstances factuelles réduisant donc la portée des pouvoirs de la CDCI.

### **A noter**

Il est prévu une obligation procédurale supplémentaire pour les communes en zone de montagne. Le préfet est tenu de consulter, pour avis simple, le comité de massif qui dispose de 4 mois pour se prononcer, délai à l'issue duquel le silence du comité vaut avis favorable.

## IV. Appliquer les nouvelles règles de répartition des sièges en 2013

Outre le nouveau mode d'élection des conseillers des EPCI à fiscalité propre, qui s'appliquera à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, en principe en 2014, la loi du 16 décembre 2010 a par ailleurs fixé les nouvelles règles régissant la fixation du nombre et de la répartition des sièges au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, lesquelles sont destinées à assurer la représentation des territoires sur une base démographique.

### 1. Communautés urbaines et métropoles

Le principe est, schématiquement (13), que, pour les communautés urbaines et les métropoles, le nombre de sièges est fixé en fonction de la population totale du groupement, selon les règles prédéterminées prévues dans le tableau figurant à l'article L.5211-6-1 du CGCT. La répartition des sièges est ensuite opérée entre les communes membres à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, en fonction de la population respective de chaque commune.

Plusieurs étapes de calcul sont prévues, afin de couvrir tous les cas de figure envisageables : celui des communes n'ayant pu bénéficier d'un siège, celui de la commune qui bénéficierait de plus de la moitié des sièges, le cas des communes dont le nombre de conseillers municipaux est insuffisant par rapport au nombre de sièges dont elle dispose, le cas d'une égalité entre les communes pour l'attribution du dernier siège...

### 2. Communautés de communes et d'agglomération

Les communautés de communes (CC) et d'agglomération (CA) bénéficient, en revanche, dans le cadre de l'application de ces règles, d'une marge de manœuvre, dans la mesure où le nombre et la répartition des sièges pourront être établis en « tenant compte » de la population de chaque commune (chacune devant par ailleurs disposer d'au moins un siège et aucune ne pouvant disposer de la moitié de ceux-ci), par accord des deux tiers au moins des communes représentant la moitié de la population totale, ou l'inverse. A défaut d'accord, ce sont les règles précitées pour les communautés urbaines et métropoles qui s'appliquent aux CA et aux CC.

#### Attention

Le nombre total de sièges ne pourra toutefois excéder de plus de 10% le nombre de sièges qui serait attribué « en application des II, III et IV » de l'article L.5211-6-1. Ce renvoi aux dispositions sur la répartition des sièges à la plus forte moyenne suppose donc que, même en cas d'accord à la majorité qualifiée, les communautés de communes et d'agglomération doivent effectuer le calcul prévu par ces dispositions pour déterminer la marge de manœuvre de 10% dont elles disposent...

### 3. Exemption

A ce titre, si sont exemptés de l'application de ces nouvelles règles les EPCI qui existaient à la promulgation de la loi et ceux pour lesquels un arrêté de périmètre avait été pris avant cette même date, cette exemption n'est néanmoins que temporaire. En effet, d'une manière générale, ces opérations de fixation du nombre et de la répartition des sièges doivent être opérées au plus tard 6 mois avant le 31 décembre de l'année précédant le renouvellement des conseils municipaux, le nombre et la répartition des sièges devant être ensuite constatés par arrêté préfectoral pris au plus tard le 30 septembre de l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux. ■

#### À noter

Les EPCI ayant bénéficié, à titre dérogatoire et temporaire, de la possibilité de continuer d'appliquer les anciennes règles devront nécessairement procéder aux simulations et calculs nécessaires, et achever ceux-ci avant le 30 juin 2013, l'arrêté préfectoral constatant le nombre et la répartition des sièges devant intervenir avant le 30 septembre 2013.

(1) Cette proposition est également celle de Jacques Pélassard, dans sa proposition de loi enregistrée le 8 novembre 2011 à l'Assemblée nationale, et qui prévoit par ailleurs le report jusqu'au 31 mars 2012 de l'adoption du SDCI. Relevons également, au rang des suggestions de modifications émanant des parlementaires, une proposition de loi n°154 du 6 septembre 2011 visant à permettre le retrait d'une commune non enclavée d'une communauté urbaine, et une proposition de loi n°49 visant à reporter la date de mise en place de la nouvelle carte intercommunale (application des art. 60 et 61 de la loi) en raison de la proximité des élections territoriales de 2014.

(2) Rappelons qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (article L.1611-8 du CGCT), et à défaut d'adoption du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre la région et le département, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement du département et de la région, cette disposition étant également assortie de dérogations : ne sont pas concernés les projets des communes de moins de 3 500 habitants et ceux des EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants ; ces dispositions ne s'appliquent pas aux subventions de fonctionnement versées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme ; les collectivités territoriales pourront financer toute opération figurant dans les contrats de plan Etat-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou ses établissements publics.

(3) Art. L.1111-10 du CGCT, inséré par l'article 76 de la loi du 16 décembre 2010

(4) Art. L.3312-5 et L.4312-11 du CGCT

(5) En cas de création ex nihilo d'un EPCI à fiscalité propre, le périmètre proposé par le préfet devra prendre en compte les périmètres des EPCI, des syndicats mixtes, des SCOT, des PNR et des pays ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconnaissance.

(6) Une métropole ne pourra toutefois pas être créée suivant la procédure de l'article 60 I de la loi.

(7) Le droit commun exige, par exemple en cas de création ou d'extension de périmètre, l'accord de la moitié des communes représentant les deux tiers de la population, ou l'inverse, avec l'accord de la commune dont la population est la plus nombreuse, si celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée, cette dernière règle étant issue de la loi du 16 décembre 2010.

(8) Pour les syndicats mixtes « fermés », c'est l'accord de la majorité qualifiée des membres, communes ou EPCI, qui est requis.

(9) Ou en début de la procédure en 2012, dans le cas où le préfet souhaite adopter un projet non prévu au SDCI.

(10) Sans que le texte ne précise expressément si ces modifications doivent être conformes aux objectifs assignés par l'article L.5210-1-1 du CGCT au SDCI...

(11) Art. L.5210-1-2 du CGCT (art. 38 de la loi)

(12) Cette procédure n'est pas applicable dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

(13) Art. L. 5211-6-1 du CGCT