

Avant-projet de loi relatif aux collectivités territoriales

Rapporteur : Hervé Chérubini

Le document de travail sur l'avant-projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales est soumis à une concertation express avec les associations d'élus depuis le 17 juillet dernier. Le document n'est pas terminé, des paragraphes sont laissés vides à dessein, mais l'avant-projet de loi donne néanmoins une vue claire de l'ampleur de la réforme voulue par Nicolas Sarkozy.

Ce projet qui va remodeler profondément le paysage institutionnel français reprend de très nombreuses propositions du rapport parlementaire Warsmann et de la commission Balladur, très justement qualifiés à l'époque de « Big bang territorial ».

Il marquera une révolution dans le monde local, tant au niveau des territoires que des élus, au point de pouvoir la comparer à celle provoquée par la décentralisation des années 1982-1983.

En ce qui concerne le calendrier d'adoption de la loi, trois ou quatre projets de loi seraient présentés fin août-début septembre :

- le projet de loi-cadre, proprement dit à la fin de l'été,
- deux autres textes suivraient : l'un sur la fiscalité, l'autre sur la répartition des compétences
- le volet électoral pourrait faire l'objet d'un 4^e projet de loi, à moins qu'il ne soit intégré à la loi-cadre.

Les principales innovations du texte

1 – La création des conseillers territoriaux

« Les conseillers territoriaux sont élus pour six ans. Ils sont rééligibles ». « Les conseillers territoriaux siègent au conseil général de leur département d'élection et au conseil régional de la région à laquelle appartient leur département d'élection ».

C'est le principal enseignement de cet avant-projet de loi. Malgré les oppositions annoncées de la haute assemblée, le gouvernement n'a pas abandonné cette idée de création d'élus d'un nouveau genre, les conseillers territoriaux, qui siégeront à la fois au conseil général et au conseil régional à compter du renouvellement de 2014.

Implicitement, cela signifie que les prochains conseillers régionaux qui seront élus en mars 2010 ne le seront que pour quatre ans, au lieu de six ans normalement. Les conseillers généraux dont le mandat vient à échéance en 2011 seront élus pour trois ans, au lieu de six également.

Cette proposition est largement portée par l'UMP qui argue que : *"Avec le conseiller territorial, nous passerons à 3 000 ou 3 600 élus pour la région et le département contre 6 000 aujourd'hui"*, et « *qu'à l'heure où nous demandons aux Français des efforts pour réformer le pays, nous devons, nous élus de la République, montrer que nous pouvons nous aussi nous réformer"* ».

Les dispositions relatives au mode de scrutin et au régime indemnitaire sont encore en cours d'élaboration. Les choix opérés pourraient entraîner le redécoupage des cantons, leur transformation en circonscriptions regroupant plusieurs cantons dans l'hypothèse d'un scrutin de liste, et l'intégration de la parité. Mais ces éléments n'auront qu'une importance toute relative dans le cadre de la création d'une métropole à l'échelle du territoire départemental.

2 – Création d'une collectivité territoriale à statut particulier : la métropole

Une nouvelle collectivité « la métropole », remplace le département dans les grandes agglomérations comprenant au moins 500 000 habitants.

C'est l'innovation majeure de l'avant-projet de loi.

En ce qui concerne les compétences de cette nouvelle collectivité, le texte est clair. La métropole remplacerait aussi la communauté urbaine, dont elle conserverait les compétences. Elle pourrait même « *exercer tout ou partie* » des compétences d'une commune si cette dernière le souhaite. La métropole peut également, en cas d'accord avec la région, se substituer à celle-ci sur son territoire.

Le conseil général n'aurait plus aucune compétence sur ces nouveaux territoires. Une partie des fonctionnaires du département serait affectée à la métropole.

Le conseil général n'est d'ailleurs consulté que « pour avis » sur la création d'une métropole. Ce sont les élus municipaux, ou « *le représentant de l'État dans le département* », qui peuvent engager la procédure de passage au statut de métropole. Au moins la moitié des communes, représentant plus de la moitié de la population, doit se prononcer en faveur de la création de la nouvelle collectivité.

Enfin, toute création fait l'objet d'un décret en Conseil d'État qui décide aussi de la date d'élection du conseil de métropole. En clair, comme l'indique l'exposé des motifs provisoire, « *le gouvernement garde un pouvoir d'appréciation sur la décision finale* ».

Pour la métropole marseillaise et dans l'hypothèse où une métropole serait créée à l'intérieur du département, celui-ci se verrait dépossédé de toutes ses compétences sur le territoire métropolitain. Il ne lui resterait plus à gérer que les zones rurales ou péri-urbaines hors zone métropolitaine.

Tout l'enjeu est donc de déterminer le périmètre de cette nouvelle collectivité territoriale et notamment de décider s'il recoupera la totalité du territoire départemental entraînant ainsi la disparition du département.

Dans ce cas, la métropole reprendrait toutes les compétences du département sur son territoire, auxquelles viendraient s'ajouter le développement et l'aménagement, la construction et l'entretien d'équipements socio-culturels ou sportifs, les SCOT et les PLU, la création de ZAC et de réserves foncières, les transports urbains, la politique du logement et la politique locale de l'habitat, l'assainissement et l'eau, les services d'incendie et de secours, la gestion des déchets ménagers, la lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores et pour la maîtrise de l'énergie.

Les premières métropoles pourraient voir le jour 18 mois après la promulgation de la loi. La codification de l'élection des conseillers métropolitains n'est pas présentée pour l'instant.

3 – Le regroupement de collectivités territoriales : création des communes nouvelles

L'avant-projet de loi précise que : **« Une commune nouvelle peut être créée en lieu et place des communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre dont la population totale (...) est inférieure à 500.000 habitants ».**

Ces « communes nouvelles » verraient le jour à l'initiative des conseils municipaux, d'un EPCI ou du préfet, et après consultation des populations concernées. Ces collectivités récupérerait alors les personnels, les biens et les obligations des EPCI supprimés et des communes du secteur.

Les dites communes pourront être conservées sous la dénomination de « **territoires** ». Elles disposeront alors d'un maire et d'un conseil de territoire. Ces territoires fonctionneraient comme les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille.

4- Les compétences des collectivités territoriales

4- 1 La clause de compétence générale

L'avant-projet de loi relatif à la réforme des collectivités prévoit, dans la partie relative aux compétences, de supprimer la clause générale dont disposent aujourd'hui les conseils généraux et régionaux. **Seules les communes disposeraient donc encore de la clause de compétence générale.**

Les départements et les régions ne pourraient donc bientôt plus exercer que dans les domaines de compétence que leur assigne la loi. Pour autant, ils pourront toujours contribuer à des projets d'échelons géographiquement inférieurs, même en dehors de leur champ d'action. **Mais désormais le maître d'ouvrage devra financer à hauteur de 50 % minimum les projets cofinancés par plusieurs collectivités.**

La loi devrait d'ailleurs être modifiée par un autre texte, à venir dans un délai de 24 mois. Cette période « transitoire » doit notamment permettre de supprimer les clauses

de compétence générales figurant dans différents codes, notamment dans le domaine du sport ou du tourisme.

La suppression de la clause de compétence générale supprime de fait la possibilité pour la région et le département de financer les associations, les fédérations sportives et les clubs sportifs, dès lors que leurs actions ne sont pas rattachées aux compétences de la région et du département.

4- 2 La délégation de compétences

Au législateur reviendrait aussi la tâche de définir les domaines dans lesquels régions et départements peuvent organiser un appel à délégation de compétences à des communes, des EPCI ou des métropoles. Des régions peuvent aussi mettre en place ce nouveau type de délégation vers le département.

Une collectivité pourrait également déléguer une compétence exclusive, sauf si la loi ne le permet pas explicitement. L'objectif affiché est de « *s'adapter aux réalités et aux situations locales* ».

Le projet du gouvernement organise également la désignation d'un chef de file dans le cas de compétence partagée. Les collectivités pourraient donc, dans le cadre de leur accord, désigner « *l'autorité chargée de l'exercice coordonné* ».

Celles désignées comme maître d'ouvrage devraient financer au moins 50 % des projets tant en fonctionnement qu'en investissement.

Enfin, un article prévoit l'interdiction de l'attribution, d'une collectivité à une autre, d'une aide subordonnée à l'adhésion à un EPCI ou à un syndicat mixte.

5 – Achèvement et rationalisation de la carte de l'intercommunalité début 2014

La date de 2014 a été retenue à la fois pour intégrer à une communauté de communes les dernières communes récalcitrantes et terminer le grand chantier de la rationalisation des périmètres.

« À compter du 1^{er} janvier 2014, lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre (...) il intègre par arrêté cette commune à un EPCI à fiscalité propre ».

En 2014, aucun village, aucune ville n'évoluera donc en dehors d'une communauté de communes. Dans ce domaine, le préfet du département concerné sera chargé de diriger ce mouvement.

Il faut souligner que ce chantier sera lancé rapidement puisque l'avant-projet de loi précise qu'au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2012, le préfet pourra jusqu'au 31 décembre 2012 fixer par arrêté tout projet de périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Si les communes refusent, il pourra entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2013 créer l'EPCI par décision motivée.

La répartition des sièges dans les intercommunalités se fera désormais en fonction de critères démographiques fixés par la loi. Le document de travail prévoit ainsi de fixer le nombre de délégués aux conseils communautaires, à l'image du système en vigueur pour les communautés urbaines, et d'en finir avec le dispositif de leur fixation par accord amiable qui conduit à des effectifs hétérogènes sur le territoire. **Le nombre de sièges attribué à chaque commune dépendrait donc à l'avenir de sa taille.** Une disposition qui pourrait changer la face de l'intercommunalité. Beaucoup de communautés ont pu se constituer grâce à une sur-représentation des petites communes soucieuses de ne pas se retrouver « avalées » par plus grandes qu'elles.

Élections des délégués communautaires

Enfin, le titre premier de l'avant-projet de loi traite de l'élection des délégués communautaires. Pour les communes de 500 habitants et plus, les délégués sont élus en même temps que les conseillers municipaux. *« Une fois effectuée l'attribution des sièges de conseillers municipaux (...) les sièges de délégués de communes sont répartis dans les mêmes conditions entre les listes »*, précise le texte.

6- Autres dispositions

La possibilité pour deux départements ou deux régions de fusionner. S'ils sont d'accord, deux départements ou deux régions peuvent se regrouper pour ne former qu'une seule et même collectivité.

Scrutin des communes. Le projet du gouvernement modifie également le mode de scrutin des conseillers municipaux des communes de 500 à 2 499 habitants, dès les prochaines municipales. Il devient de liste à deux tours, sans adjonction ni suppression de nom et sans modification de l'ordre de présentation, comme pour les communes de plus de 3 500 habitants aujourd'hui. De plus, la déclaration de candidature est rendue obligatoire.

Statut de l'élu

L'avant-projet de loi contient aussi cinq articles relatifs au statut des élus (formation, allocation de fin de mandat, indemnités, etc.).