

771 Propositions de loi visant à modifier la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT)

POINTS CLÉS > Deux propositions de loi examinées par les assemblées parlementaires envisagent de modifier, de façon plus ou moins importante, les règles en matière de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) > Ces mêmes propositions invitent à un amendement d'autres dispositions de la loi RCT, la pratique menée en 2011 ayant permis de mettre en avant les difficultés concrètes posées par la lettre du texte

Solenne DAUCÉ,
avocate, cabinet Seban & Associés

OUTRE le vote de la disparition du conseiller territorial par le Sénat le 17 novembre dernier (par suppression des articles 1^{er}, 3, 5, 6, 81 et 82 de la loi du 16 décembre 2010 et rétablissement des articles L. 210-1 et L. 221 du Code électoral dans leurs dispositions antérieures à ce même texte ; le vote par l'Assemblée nationale du texte dans les mêmes termes ne paraissant toutefois pas d'actualité), deux propositions de loi visant à modifier pour partie la loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales (RCT) ont particulièrement retenu l'attention ces dernières semaines :

– la proposition *Sueur*, dans sa version adoptée en première lecture – et largement étoffée – par le Sénat le 4 novembre (le texte d'origine était le texte n° 793 de M. Jean-Pierre Sueur, déposé le 19 septembre 2011, initialement consacré à la conservation des mandats en cours des délégués des EPCI menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité) ;

– la proposition *Pélissard*, enregistrée par l'Assemblée nationale le 8 novembre (*Prop. L. n° 3908, visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale*).

L'avenir de la première proposition demeure plus incertain car, adoptée par les parlementaires de l'opposition, elle n'a pas fait l'objet d'une approbation gouvernementale (lors du congrès de l'AdCF les 22, 23 et 24 novembre 2011, les représentants du Gouvernement ont affirmé leur préférence pour la proposition *Pélissard*) ; un rapide comparatif de certaines des modifications envisagées dans ces deux textes demeure néanmoins intéressant en ce qu'il constitue un révélateur des questionnements des élus à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme.

1. Sur le SDCI : deux propositions d'amendement au contenu différent

Dans les deux propositions de loi, un même constat est opéré : le temps a manqué en 2011 pour organiser la concertation devant permettre l'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Les solutions préconisées sont toutefois différentes.

En effet, la proposition *Pélissard* envisage un simple report de l'adoption du schéma au 15 mars 2012 (avec une révision avancée à l'année suivant le renouvellement des élections municipales, au lieu de 2018), tandis que la proposition *Sueur* prévoit une remise en cause de l'ensemble de la procédure d'élaboration et introduit, notamment, un système de double consultation des communes et des EPCI, le schéma devant, *in fine*, être adopté en mars 2013 (*art. 1 et 2 de la proposition Pélissard, 4 à 7 de la proposition Sueur*).

Dans les deux cas cependant, une difficulté se pose, relative à l'applicabilité effective du dispositif proposé : à ce jour, l'article 37 de la loi RCT impose aux préfets d'arrêter les schémas au 31 décembre 2011. Compte tenu de l'imminence de cette échéance, des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) sont actuellement invitées à statuer sur le projet de schéma élaboré pour que les SDCI soient effectivement publiés dans les délais. Autrement dit, des préfetures optent pour la sécurité, par le respect de la loi RCT, seule applicable à ce jour. On peut dès lors s'interroger sur la portée, s'agissant précisément de l'adoption des SDCI, de l'entrée en vigueur de l'un ou l'autre de ces textes après le 31 décembre 2011, à tout le moins pour les départements dans lesquels le texte actuel aura été appliqué à la lettre.

2. Des préoccupations présentes dans les deux propositions

Les deux propositions sont encore la manifestation d'interrogations partagées, les modifications étant alors rédigées dans des termes proches sinon similaires. Trois exemples peuvent en être donnés.

La question de la composition des organes de l'EPCI, d'abord, y est évoquée pour partie dans les mêmes termes : si le principe d'une élection des délégués communautaires dans le cadre des élections municipales n'est pas remis en cause, le délai de mise en œuvre des nouvelles règles de composition du conseil (fixées pour les communautés et métropoles par le nouvel article L. 5211-6-1 du CGCT, applicable, selon la loi RCT, aux EPCI existants subissant une modification, notamment par la mise en œuvre des propositions du SDCI) ainsi que du bureau s'agissant des structures existantes pourrait en revanche être reporté au prochain renouvellement des conseils municipaux (art. 4 de la proposition *Pélissard*, 1^{er} de la proposition *Sueur*). La proposition *Sueur*, ici encore, se veut plus réformatrice en prévoyant quelques changements au sein des articles L. 5211-6 et L. 5211-6-1 consacrés à la désignation et la composition du conseil de l'EPCI (art. 2 et 3) ainsi qu'à l'article L. 5211-10 concernant la composition du bureau (art. 1^{er} bis : remplacement du pourcentage par un tableau).

Une seconde préoccupation doit, ensuite, être mentionnée car présente dans les deux propositions : issue *a priori* d'un constat purement géographique, elle concerne « les îles composées d'une seule commune », lesquelles ne seraient pas soumises à l'obligation de couverture intégrale du territoire et pourraient, dès lors, ne pas rejoindre un EPCI à fiscalité propre (art. 5 de la proposition *Pélissard*, 8 de la proposition *Sueur*, laquelle prévoit également une exception au principe de continuité territoriale dans son article 9 pour une commune enclavée dans un département différent de celui auquel elle est administrativement rattachée).

Une troisième hypothèse doit enfin être soulevée : les deux textes invitent à intégrer dans le droit applicable une exception au principe de création d'un syndicat sous condition de compatibilité avec le SDCI (ou avec les orientations qu'il doit lui-même suivre : v. CGCT, art. L. 5111-6). Cette exception concernerait les syndicats compétents pour la création et le fonctionnement des écoles pré-élémentaires et élémentaires et ceux intervenant en matière d'action sociale (la proposition *Sueur* ajoute « la petite enfance », soulevant immédiatement une interrogation quant aux frontières de la compétence « action sociale » ; art. 3 de la proposition *Pélissard*, 10 de la proposition *Sueur*, qui envisage, en outre, une compensation des conséquences financières de cette règle par une majoration, « pour les communes concernées, de leur dotation de solidarité communautaire prévue au VI de l'article 1609 nonies C » du CGI).

La présence d'un tel dispositif, dérogatoire à celui par ailleurs clairement posé de diminution du nombre de syndicats, peut notamment s'expliquer par les interrogations soulevées sur le terrain.

Tel est notamment le cas lorsque les projets de SDCI prévoient la fusion d'une communauté de communes dans laquelle l'exercice des compétences précitées est particulièrement important et nécessaire, avec une communauté d'agglomération, dont les membres souhaitent conserver au niveau communal ces mêmes matières. Cette nécessité très concrète de permettre une forme de territorialisation des compétences intercommunales se retrouve également à l'article 1^{er} ter de la proposition *Sueur*, qui envisage notamment que, en cas de fusion, la restitution d'une compétence ni obligatoire ni optionnelle – et donc facultative – puisse être seulement « partielle ».

3. Des modifications mentionnées dans la proposition *Sueur* à reprendre ?

Si, on l'a vu, la proposition *Pélissard* a davantage de chances d'être adoptée, il n'en reste pas moins que la proposition *Sueur* comporte quelques éléments supplémentaires qui pourraient, le cas échéant, être utilement repris (dans l'esprit sinon dans leur contenu exact), dès lors qu'il s'agit de dispositions d'ordre technique, de nature à générer un certain consensus.

À cet égard, les suggestions de modification (v. art. 11 de la proposition) des articles L. 5211-9-2 du CGCT et 63 de la loi RCT relatifs aux transferts de certains pouvoirs de police spéciale constituent une illustration des difficultés rencontrées sur le terrain. L'article L. 5211-9-2 précité fixe désormais un principe de transfert de pouvoirs de police au président d'EPCI à fiscalité propre en matière d'assainissement, d'accueil des gens du voyage et de déchets et même, s'agissant de cette dernière matière grâce à une loi du 17 mai 2011 (L. n° 2011-525 : JO 18 mai 2011 ; rectif. JO 25 mai 2011 ; JCPA 2011, act. 371 ; JCPA 2011, 2232), au président d'un groupement de collectivités. On sait en effet que la gestion des ordures ménagères est souvent assurée par un syndicat, mixte de surcroît. Or les dispositions consacrées aux possibilités d'opposition au transfert, appartenant aux maires et au président, n'ont pas été adaptées à cette nouvelle règle de transfert vers un groupement de collectivités. La proposition *Sueur* envisage de préciser les textes sur ce point, ce qui pourrait répondre à un certain nombre d'interrogations concrètes.

De même, le texte voté par le Sénat envisage la possibilité pour un président de s'opposer au transfert selon d'autres modalités que celles aujourd'hui prévues dans le cadre la mise en conformité avec les nouvelles règles (L. 16 déc. 2010, art. 63). Depuis le 1^{er} décembre 2011 en effet, le transfert des pouvoirs de police dans les domaines précités a été opéré lorsque l'intercommunalité dispose de la compétence correspondante, sauf sur le territoire des communes dont le maire s'y est expressément opposé. Or, le président ne peut, à ce jour, s'opposer au transfert total que dans les 6 mois qui suivent son élection ; de sorte que nombre de présidents n'ont pu s'opposer au transfert, en dépit du refus présenté par un ou plusieurs maires, et ne pourront le faire avant la prochaine élection (soit, en principe, 2014). Sur ce point, un changement de la législation, de surcroît dans des délais rapides, pourrait donc se révéler intéressant.