

123 Adoption par les deux assemblées de la proposition *Pélissard* visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale

POINTS CLÉS > Une année de pratique de la loi de réforme des collectivités territoriales a permis de faire apparaître les difficultés concrètes posées par sa mise en œuvre, qui concernent tant les nouvelles règles de rationalisation de l'intercommunalité que le fonctionnement des structures intercommunales > La proposition de loi Pélissard, qui s'est étoffée en cours d'examen en prenant notamment en compte des propositions sénatoriales et qui vient d'être votée par les deux assemblées, vise à aplanir ces difficultés

Solenne DAUCÉ,
avocate, cabinet Seban & Associés

APRÈS son vote par l'Assemblée nationale, la proposition de loi de Jacques Pélissard, visant à l'ajustement de dispositions de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT), a été adoptée, dans les mêmes termes, par le Sénat. Ses membres ont en effet considéré urgente la mise en œuvre du texte, lequel, au demeurant, reprend pour partie des amendements votés par eux en novembre 2011 (proposition *Sueur* ; pour un rappel, v. *JCP A 2011, act. 771*) et n'ont donc pas souhaité relancer le débat sur certaines évolutions initialement envisagées (assouplissement des règles de composition du conseil communautaire notamment).

La présentation du texte adopté sera ici fondée sur la « petite loi », document disponible au moment de l'élaboration de cet article.

1. Les modulations relatives à l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité

1. Procédure applicable en l'absence de SDCI (art. 1^{er})

La formulation d'origine envisageait le report de la date d'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ; mais la date du 31 décembre 2011 fixée par la loi RCT pour cette adoption ayant désormais expiré, il convenait de proposer une autre solution, applicable aux départements dans lesquels le SDCI

n'a pas, à ce jour, été adopté. C'est ainsi que les parlementaires ont voté la modification des articles 60 et 61 de la loi RCT, consacrés à la mise en œuvre du schéma, dans leurs parties dédiées aux procédures applicables en l'absence de SDCI. Ils ont ainsi intégré l'intervention de la CDCI à ces processus, en lui octroyant le pouvoir d'amendement dont elle dispose dans le cadre de l'élaboration du SDCI ou lors de la mise en œuvre d'un projet non prévu par le SDCI : désormais, à défaut de schéma arrêté, et jusqu'au 31 décembre 2012, le préfet peut proposer par arrêté un nouveau périmètre, des modifications de périmètres ou des fusions d'EPCI ainsi que des dissolutions, modifications de périmètre ou fusions de syndicats *après avis* de la CDCI. La commission dispose, pour se prononcer, d'un délai de trois mois et les modifications qu'elle vote aux deux tiers de ses membres doivent être intégrées dans l'arrêté préfectoral.

On indiquera que la rétroactivité de ce dispositif n'a finalement pas été retenue, de sorte que les arrêtés pris sur le fondement de l'ancien texte demeureraient applicables.

2. Réexamen du SDCI (art. 2)

Une modification de l'article L. 5210-1-1 du CGCT est opérée, qui avance la date de la première révision du SDCI à l'année suivant le prochain renouvellement général des conseils municipaux, en 2015 donc. En revanche, le délai de principe de modification des schémas ultérieurs demeure, soit six ans.

NdA : Les articles 3, 7, 8 et 9 I sont également applicables à la Polynésie française (art. 10 du texte adopté).

Il est, en outre, prévu que l'initiative de la révision soit ouverte non seulement au préfet mais aussi à la CDCI, par le vote d'une résolution. Dans cette seconde hypothèse, le préfet disposera d'une année à compter de la résolution pour présenter son projet de SDCI révisé.

3. Création de syndicats au regard de la rationalisation intercommunale (art. 4)

Actuellement, l'article L. 5111-6 du CGCT précise que la création d'un syndicat (intercommunal ou mixte) ne peut être autorisée par le préfet que si elle est compatible avec le SDCI ou avec les orientations en matière de rationalisation mentionnées au III de l'article L. 5210-1-1 (en particulier la réduction du nombre de syndicats et le transfert de leur compétence à un EPCI à fiscalité propre). La crainte d'une remunicipalisation de certaines activités en raison de difficultés de gestion au sein des communautés a conduit le législateur à intégrer un alinéa supplémentaire à l'article L. 5111-6 précité, en prévoyant son inapplicabilité pour les syndicats compétents « en matière de construction ou de fonctionnement d'écoles préélémentaires ou élémentaires, en matière d'accueil de la petite enfance ou en matière d'action sociale ». Cet assouplissement, même si l'ajout de la « petite enfance » en sus de l'action sociale déjà présente peut susciter quelques interrogations, était incontestablement très attendu des élus locaux.

4. Particularité des îles mono-communales et des communes enclavées (art. 6)

Des particularités géographiques très spécifiques et n'intéressant, *in fine*, que quelques communes, ont encore été intégrées aux dispositions issues de la loi RCT.

S'agissant, d'abord, des îles maritimes composées d'une seule commune, ces dernières ne seront pas, à l'instar des communes de la petite couronne parisienne, tenues d'intégrer un EPCI à fiscalité propre : une nouvelle dérogation au principe d'achèvement de la carte intercommunale est donc apportée (v. *CGCT*, art. L. 5210-1-1).

S'agissant, ensuite, des communes enclavées dans un département autre que celui de leur rattachement administratif, l'obligation d'adhésion à un EPCI à fiscalité propre demeure ; il leur est en revanche permis de déroger au principe de continuité. En effet, de telles communes peuvent rejoindre un EPCI « dont le siège est fixé dans [leur] département de rattachement ». Autrement dit, et à suivre le rapport de la commission du Sénat, soit ces communes rejoignent une communauté du département voisin dont elles sont contiguës, soit elles adhèrent à une communauté, non contiguë mais située sur le département auquel elles sont administrativement rattachées (elles ne pourraient en revanche être rattachées qu'à une communauté de leur département d'appartenance « géographiquement sur la limite départementale la plus proche de l'enclave » et non à une entité plus éloignée : *Rapp. Sénat n° 367 [2011-2012] d'Alain Richard*, fait au nom de la commission des lois).

2. Les ajustements concernant l'organisation et le fonctionnement des structures intercommunales

1. Devenir des compétences facultatives en cas de fusion d'EPCI (art. 3)

La question du devenir des compétences facultatives (c'est-à-dire ni obligatoires, ni optionnelles) de communautés fusionnées a soulevé un certain nombre d'inquiétudes, à un point tel que le législateur a souhaité modifier les dispositions de l'article L. 5211-41-3 du CGCT en y intégrant un alinéa octroyant un délai de deux ans au conseil communautaire (au lieu des trois mois prévus) pour décider d'une éventuelle restitution aux communes de ces compé-

tences. Mieux encore, la restitution en cause peut être « partielle ». Il ressort du rapport de la commission du Sénat que cette possibilité d'un retour partiel de la compétence « s'entend d'une partie des prestations ou opérations qui la matérialisent » (par exemple compétence communautaire en matière de gymnases et retour aux communes des terrains de sport) mais ne saurait être un partage géographique qui conduirait à confier la compétence à l'EPCI sur le territoire de certaines communes « en la laissant exercée par les communes dans un autre secteur ». Il est ainsi rappelé que « rien aujourd'hui dans le système de compétences des communautés n'autorise cette différence géographique ».

2. Délégués communautaires et suppléants (art. 5 et 8)

Les parlementaires ayant souhaité un maintien des mandats en cours des délégués communautaires, le texte adopté vient également amender l'article de la loi RCT consacré à l'entrée en vigueur de certaines de ces dispositions et en particulier, celles relatives à la composition de l'organe délibérant (art. 83) : en effet, le principe d'une applicabilité immédiate de ces dispositions s'est révélée source de blocages sur le terrain.

Sur ce point, le texte voté précise que, jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux en mars 2014, la composition de l'organe délibérant et du bureau des EPCI à fiscalité propre créés antérieurement à la date de promulgation de la loi RCT demeure régie par les anciennes dispositions du CGCT, qu'il s'agisse de procéder à des transformations ou fusions en vertu des procédures de droit commun (*CGCT*, art. L. 5211-41 à L. 5211-43) ou de la mise en œuvre du SDCI par l'article 60 de la loi RCT précité. Il a en revanche été souhaité que les EPCI créés *ex nihilo* appliquent les nouvelles règles de composition dès leur création.

De plus, afin d'éviter tout vide juridique, les règles antérieures à la loi RCT sur la suppléance des délégués communautaires demeurent jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (au prochain renouvellement général des conseils municipaux). Il ne s'agit d'ailleurs pas du seul amendement apporté en la matière : l'article L. 5211-6 qui, précisément, modifie les règles de la suppléance à compter de 2014 (en prévoyant la désignation d'un suppléant pour les communes membres de communautés de communes et d'agglomération ne disposant que d'un seul titulaire), subit lui-même des changements. Au lieu de donner la priorité aux délégations de vote sur la suppléance, le nouveau texte autorise le délégué suppléant à siéger dès lors que le titulaire a avisé le président de l'EPCI de son absence. En outre, le suppléant sera destinataire des convocations aux réunions du conseil, ainsi que des documents annexés, ce qui vise à garantir sa bonne information.

3. Précision sur les délégations en matière de services communs (art. 7)

La loi RCT a créé un article L. 5211-4-2 au sein du CGCT, qui autorise la création de services communs entre communauté et communes membres. Le régime de ces services, bien que gérés par l'EPCI, est très largement calqué sur les principes applicables en matière de mise à disposition de services (*CGCT*, art. L. 5211-4-1), sans toutefois que ne soit transposé le dispositif de délégation existant pour ces mises à disposition. C'est maintenant chose faite, avec l'intégration d'un alinéa permettant au maire ou au président de donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, « délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées » ; la frontière entre les deux dispositifs (et ce qui permettait, en pratique, de les différencier) semble donc encore plus ténue.

4. Clarification des règles de transfert des pouvoirs de police (art. 9)

Enfin, le texte adopté vient clarifier les règles en matière de transfert de pouvoirs de police, les dispositions pérennes (*CGCT*, art. L. 5211-9-2) comme les transitoires (*L. n° 2010-1563*, art. 63).

Concernant les règles pérennes, d'abord, il s'est agi de clarifier le texte en matière de déchets ménagers, en posant le principe d'un transfert des pouvoirs de police correspondants des maires vers le président du groupement compétent, qu'il s'agisse d'un EPCI ou d'un groupement dont l'EPCI à fiscalité propre auquel les communes appartiennent est lui-même membre (les déchets étant fréquemment gérés par des syndicats mixtes). De plus, les maires pourront s'opposer au transfert de leurs pouvoirs en la matière, qu'il s'agisse d'un transfert au profit d'un président d'EPCI ou du syndicat mixte.

La proposition de loi adoptée amende plus largement le pouvoir d'opposition des maires et du président de la structure intercommunale en cas de transfert de plein droit des pouvoirs de police (prévu en matière d'assainissement, de déchets et d'aires d'accueil des gens du voyage), afin de tenir compte du fait que le transfert des compétences afférentes peut avoir lieu en cours de mandat de ces élus. La faculté d'opposition est ainsi ouverte non seulement dans les six mois de l'élection du président de la structure intercommunale mais aussi dans les six mois suivant la date à laquelle les compétences en cause auront été transférées à l'EPCI ou au groupement.

Concernant les dispositions transitoires ensuite, on rappellera qu'elles fixaient la date du transfert des pouvoirs de police de plein droit au 1^{er} décembre 2011, à l'exception des communes dont les maires s'étaient opposés au transfert. Le président de l'EPCI concerné, en revanche, ne pouvait s'opposer au transfert que dans les six mois de son élection, hypothèse peu fréquente en 2011. Avec la modification induite par le nouveau texte, le président de l'EPCI (on notera que le texte ne parle pas ici de « groupement de collectivités ») dispose, en cas d'opposition préalable d'un ou plusieurs maires, d'un délai de trois mois à compter de sa promulgation pour renoncer au transfert, celui-ci prenant fin à compter de la notification aux maires de son opposition.

En outre, il est prévu que, dans un même délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, des maires pourront s'opposer au transfert de leurs pouvoirs de police en matière de déchets ménagers au président d'un groupement de collectivités autre qu'un EPCI (syndicat mixte).