

Document mis
en distribution
le 2 février 1999



N° 1356

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LE PROJET DE LOI (n° 1155) *relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale,*

PAR M. GÉRARD GOUZES,

Député.

TOME I

Exposé général — Audition
examen des articles

Avertissement.- Pour des raisons techniques, il n'a pas été possible de mettre en ligne le tome II de ce rapport (tableau comparatif, annexes, amendements non adoptés par la commission).

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Coopération intercommunale.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, Michel Crépeau, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Henri Nallet, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, José Rossi, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

Sommaire

Pages

Introduction 9

I. — CONCILIER LA LIBERTÉ COMMUNALE ET LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE 11

A. LE TISSU COMMUNAL : UN HÉRITAGE LOURD A GÉRER 11

1. Le fait communal en France 11

2. Une carte communale inadaptée 13

3. L'échec des politiques de regroupement volontariste 15

B. UNE RÉPONSE : L'INTERCOMMUNALITÉ 19

1. Une histoire ancienne 19

2. Un succès nuancé selon les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale et leur répartition géographique 24

3. Le bilan de la coopération intercommunale française à l'aune des expériences européennes 26

II. — RELANCER LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE 28

A. RENFORCER LA COHÉSION DU TERRITOIRE 28

1. Créer plus de solidarité en milieu rural 28

2. Favoriser l'émergence des agglomérations 30

B. SIMPLIFIER LE DROIT EXISTANT 31

1. Un dispositif excessivement complexe 31

2. Une rationalisation des structures 35

AUDITION de Monsieur Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur

39

DISCUSSION GÉNÉRALE43

EXAMEN DES ARTICLES 61

TITRE premier – DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES 61

Chapitre 1er : Communauté d'agglomération 61

Avant l'article premier 61

Article 1er (art. L. 5216-1 à L. 5216-9 du code général des collectivités territoriales) : Les communautés d'agglomération : création et régime juridique 61

Article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales : Définition et création de la communauté d'agglomération 62

Article L. 5216-2 du code général des collectivités territoriales : Durée d'existence de la communauté d'agglomération 66

Article L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales : Le conseil de la communauté d'agglomération 66

Article L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales : Conditions d'exercice des mandats des membres du conseil de la communauté d'agglomération 69

Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales : Compétences des communautés d'agglomération 70

Articles L. 5216-6 et L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales : Superposition et interférence des périmètres entre les établissements publics de coopération intercommunale existants et la communauté d'agglomération 78

Article L. 5216-8 du code général des collectivités territoriales : Dispositions financières 81

Article L. 5216-9 du code général des collectivités territoriales : Dissolution de la communauté d'agglomération 83

Article additionnel après l'article premier : Extension du périmètre des communautés d'agglomération par une procédure dérogatoire 84

Article 2 (art. L. 5814-1, L. 2333-67, L. 5212-33 et L. 5341-2 du code général des collectivités territoriales) : Application aux communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle – Dispositions diverses 85

Chapitre II : Communauté urbaine 87

Article 3 : Réforme du dispositif relatif aux communautés urbaines 87

Article 4 (art. L. 5215-20 bis du code général des collectivités territoriales) : Cas des communautés urbaines existantes 92

Article additionnel après l'article 4 : Extension du périmètre des communautés urbaines par une procédure dérogatoire 95

Article 5 (art. L. 5215-21, L. 5215-22 et L. 5215-23 du code général des collectivités territoriales) : Superposition et interférence entre les établissements publics de coopération intercommunale existants et la communauté urbaine 95

Article 6 (art. L. 5215-32 du code général des collectivités territoriales) : Dispositions financières 97

Article 7 (art. L. 5215-6 et L. 5215-7 du code général des collectivités territoriales) : Nomination des délégués au sein du conseil de la communauté urbaine 98

Article 8 (art. L. 5215-10 du code général des collectivités territoriales) : Election des délégués du conseil de la communauté urbaine 100

Article additionnel après l'article 8 : Dissolution des communautés urbaines 101

Chapitre III : Communauté de communes 101

Article 9 (art. L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales) : Périmètre des communautés de communes 102

Article 10 (art. L. 5214-7 du code général des collectivités territoriales) : Nombre et répartition des sièges au sein du conseil de la communauté de communes 102

Article additionnel après l'article 10 : Conditions d'exercice du mandat de membre du conseil des communautés de communes 103

Article 11 (art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales) : Compétences

des communautés de communes 99

Article additionnel après l'article 11 : Substitution à une commune d'une communauté de communes au sein de syndicats de communes 107

Article 12 (art. L. 5214-28 du code général des collectivités territoriales) : Dissolution de la communauté de communes 107

Chapitre IV : Syndicat de communes et syndicat mixte 108

Article 13 (livre II de la cinquième partie, art. L. 5212-29 et L. 5212-30 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de la commission de conciliation 108

Article additionnel après l'article 13 : Retrait d'un syndicat de communes dans le cadre de l'adhésion à une communauté de communes 109

Article 14 (livre VII de la cinquième partie, art. L. 5711-1, L. 5721-2 et L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales) : Définition des syndicats mixtes " fermés " 109

Article additionnel après l'article 14 : Retrait d'un syndicat mixte dans le cadre de l'adhésion à une communauté de communes 110

Article additionnel après l'article 14 : Répartition des sièges au sein d'un syndicat mixte dit " ouvert " 105

Article 15 (art. L. 5212-33, L. 5721-7 et L. 5811-1 du code général des collectivités territoriales) : Dissolution des syndicats 111

Article 16 (art. L. 5721-4 et L. 5722-1 du code général des collectivités territoriales) : Règles applicables aux syndicats mixtes " ouverts " en matière budgétaire 106

Chapitre V : Dispositions communes aux établissements publics de coopération intercommunale 113

Article 17 (art. L. 5111-3 du code général des collectivités territoriales) : Passage d'une forme d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à une autre – Principe 113

Article 18 (art. L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales) : Interdiction faite à une commune d'appartenir à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 115

Article 19 (chapitre 1er du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales) : Structure du chapitre du code général des collectivités territoriales consacré aux dispositions communes aux établissements publics de coopération intercommunale 110

Article 20 (art. L. 5211-1 à L. 5211-4 du code général des collectivités territoriales) : Règles générales 117

Article 21 (art. L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales) : Création des établissements publics de coopération intercommunale – Fixation du périmètre 118

Article 22 (art. L. 5211-6 à L. 5211-11 et L. 5212-6 du code général des collectivités territoriales) : Organes et fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale 124

Article 23 (art. L. 5211-12 à L. 5211-15 du code général des collectivités territoriales) : Conditions d'exercice des mandats des membres des conseils ou comités intercommunaux 134

Article 24 (art. L. 5211-16 à L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales) : Modifications statutaires 137

- Article 25* (art. L. 5211-26 et L. 5211-27 du code général des collectivités territoriales) :
Dispositions financières 143
- Article 26* (art. L. 5211-39 et L. 5211-40 du code général des collectivités territoriales) :
Démocratisation et transparence 144
- Article 27* (art. L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales) : Transformation
147
- Article 28* (art. L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales) : Commission
départementale de la coopération intercommunale 149
- Après l'article 28* 150
- Article 29* (art. L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales) : Information et
participation des habitants 150
- Article 30* (art. L. 5211-56 du code général des collectivités territoriales) : Dispositions
diverses 151
- Article 31* (art. 1043 du code général des impôts) : Exonération d'impôt lors de la
transformation 152
- Article 32* (art. L. 381-32 du code de la sécurité sociale) : Affiliation des titulaires de
mandats locaux au régime général de la sécurité sociale 153
- Avant l'article 33* 153

Chapitre VI : Transformation des districts et des communautés de villes 153

Section 1 – Transformation des districts 154

- Article 33* : Suppression des districts 154
- Article 34* : Transformation des districts en communautés de communes ou en
syndicats de communes 154
- Article 35* : Transformation des districts en communautés d'agglomération ou en
communautés urbaines 157
- Article 36* : Dispositions transitoires applicables aux districts 158
- Article 37* : Retrait d'une commune appartenant à une communauté de communes
et à un district se transformant en communauté de communes 159
- Article 38* : Coordination et abrogation 160

Section 2 – Transformation des communautés de villes 160

- Article 39* : Transformation des communautés de villes en communautés
d'agglomération ou en communautés de communes 160
- Article 40* : Dispositions transitoires applicables aux communautés de villes 162
- Article 41* (art. L. 5215-43 du code général des collectivités territoriales) : Abrogation 163
- Article additionnel après l'article 41* : Transformation des syndicats et des
communautés d'agglomération nouvelle 163

Chapitre VII : Dispositions diverses 165

- Article 42* (art. L. 1321-9 du code général des collectivités territoriales) : Conséquences
comptables et financières du retrait de la compétence transférée à une
collectivité, un établissement public de coopération intercommunale ou un
syndicat mixte 165
- Article 43* (art. L. 1412-1 et L. 1412-2 du code général des collectivités territoriales) :
Gestion directe des services publics 166
- Article 44* : Transfert de personnels 167

Articles 45 et 46 (art. L. 2123-13 et L. 1617-4 du code général des collectivités territoriales) : Coordination 168

Article additionnel après l'article 46 : Interdiction de l'érection d'une portion de territoire d'une commune en commune séparée 168

Article additionnel après l'article 46 : Facturation de l'utilisation des équipements collectifs d'une collectivité territoriale 169

Articles additionnels après l'article 46 : Effectif du conseil municipal 169

TITRE II – DISPOSITIONS FISCALES ET FINANCIÈRES 170

Chapitre Ier : Dispositions fiscales 170

Section 1 – Régime fiscal des établissements publics de coopération intercommunale 170

Article 47 (art. 1609 bis du code général des impôts) : Régime fiscal des communautés urbaines 170

Article 48 (art. 1609 ter A du code général des impôts) : Option des communautés urbaines existantes pour la taxe professionnelle unique 172

Article 49 (art. 1609 quinquies, 1609 quinquies A et 1609 quinquies B du code général des impôts) : Régime fiscal des districts 175

Article 50 (art. 1609 quinquies C du code général des impôts) : Régime fiscal des communautés de communes 177

Article 51 (art. 1609 nonies C du code général des impôts) : Taxe professionnelle unique 181

Avant l'article 52 189

Article 52 (art. 1636 B decies du code général des impôts) : Déliaison des taux 182

Article 53 (art. 1639 A ter du code général des impôts) : Passage du régime de taxe professionnelle de zone au régime de taxe professionnelle unique 192

Article 54 (art. 1411, 1518, 1609 quater, 1609 nonies D, 1636 B sexies, 1636 B nonies, 1638 quater, 1639 A ter et 1648 A du code général des impôts) : Coordination 184

Article 55 (art. L. 5211-27, L. 3333-1 et L. 5722-6 du code général des collectivités territoriales) : Perception de la taxe de séjour 193

Section 2 – Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle 185

Article 56 (art. 1648 A du code général des impôts) : Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle 194

Section 3 – Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France 187

Article 57 (art. L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales) : Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France 196

Après l'article 57 197

Article 58 (art. L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales) : Eligibilité au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France 189

Section 4 – Modifications apportées à la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale 198

Article 59 (art. 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980) : Dotation de solidarité des groupements 198

Section 5 – Modifications apportées à la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications 199

Article 60 (art. 21 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990) : Régime fiscal des groupements bénéficiant d'implantations d'établissements de la Poste et de France Télécom 199

Chapitre II : Dispositions financières 200

Section 1 – Dispositions générales 200

Article 61 (art. L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales) : Composition du comité des finances locales 200

Article 62 (art. L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales) : Potentiel fiscal des communes membres de groupements 201

Article 63 (art. L. 2334-5 du code général des collectivités territoriales) : Effort fiscal des communes membres de groupements 201

Article 64 (art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales) : Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée 202

Article 65 : Coordination 203

Avant l'article 66 203

Section 2 – Dispositions financières communes aux établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre 203

Article 66 (art. L. 5211-28 à L. 5211-31 du code général des collectivités territoriales) : Attribution de la dotation globale de fonctionnement 203

Après l'article 66 198

Article 67 (art. L. 5211-32, art. L. 5211-33, art. L. 5211-38 et L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales) : Garantie de la dotation des groupements 208

Article 68 (art. 1648 B du code général des impôts) : Dotation de développement rural 210

Article additionnel après l'article 68 : Unification des taux des communes associées 202

Titre 212

liste des personnes entendues par le rapporteur 203

MESDAMES, MESSIEURS,

Platon dans *la République* définit le nombre d'habitants de la cité idéale par un raisonnement mathématique qui tend à concilier le bon fonctionnement de la vie publique, la puissance de la cité vis-à-vis de l'extérieur et sa bonne administration à l'intérieur. Depuis, le législateur a manifesté, en ce domaine, davantage d'esprit de finesse que d'esprit de géométrie puisque notre carte communale et nos différents échelons de collectivités locales correspondent à un héritage de l'histoire plutôt qu'à une construction abstraite et rationnelle.

Avec plus de 36.000 communes et trois niveaux de collectivités territoriales, la France constitue en effet bel et bien une exception. Pourtant, cette diversité représente avant tout une richesse. Véritable pont entre le passé et le présent, la commune est à la fois un lieu de mémoire et de production de l'identité, en même temps qu'un laboratoire de la vie démocratique. L'institution communale donne en effet tout son sens au civisme en confortant le lien entre l' élu et les citoyens : elle est un gage de l'enracinement et du contact avec le terrain pour l' élu, en même temps qu'elle donne aux citoyens une vision concrète de l'action politique au quotidien.

S'il n'est pas question de dissoudre les communes dans de vastes ensembles artificiels et sans légitimité, il n'est pas non plus envisageable de remettre en cause le délicat équilibre mis en œuvre par les lois de décentralisation, fondé à la fois sur la reconnaissance de compétences et de ressources propres à chaque catégorie de collectivité locale et sur l'absence de tutelles entre ces collectivités. Il est toutefois nécessaire de permettre à toutes les communes d'exercer pleinement les compétences qui leur sont reconnues par la loi et de tirer les conséquences des évolutions démographiques, économiques et sociales pesant sur le territoire.

Pour les communes rurales, le renforcement de la coopération intercommunale constitue un moyen de fédérer les énergies, en regroupant compétences et ressources dans un but de solidarité et de développement de projets. Pour les communes urbaines, il est indispensable de définir un cadre permettant d'impulser de véritables politiques d'agglomération en partageant une richesse fiscale, trop souvent inégalement répartie, et des compétences dépassant les limites administratives actuelles.

En se proposant de simplifier et de rationaliser l'existant, tout en créant avec la communauté d'agglomération une catégorie juridique nouvelle, adaptée aux réalités des aires urbaines, le projet de loi relatif à l'intercommunalité se donne pour objectif de relancer la coopération intercommunale. Il s'agit par ce biais, avec le consentement des communes, de mettre en place un véritable maillage du territoire, qui soit à même de répondre aux défis qui se posent au pays.

La construction européenne, tout d'abord, implique une plus forte structuration du territoire, afin de répondre à l'émergence des flux et des réseaux transnationaux, vis-à-vis desquels l'institution communale est souvent démunie. Les enjeux de l'aménagement du territoire, ensuite, impliquent la définition d'un cadre d'action clair et efficace en vue de mener des actions de développement et de mettre en oeuvre des politiques transversales. Si le projet de loi d'orientation relatif à l'aménagement durable du territoire fait du pays un lieu de concertation et d'élaboration de projets de développement, le projet de loi relatif à l'intercommunalité définit un cadre juridique concret et adapté aux besoins des communes. Il allie ainsi à la fois la souplesse, du fait du choix possible de différentes formules de coopération plus ou moins intégrées, et la cohérence territoriale, garantie par la définition des périmètres par le représentant de l'Etat dans le département. Il permet surtout aux groupements d'exercer des compétences clairement définies au moyen de ressources provenant à la fois des concours financiers de l'Etat et de la fiscalité locale.

Ainsi, le nouveau cadre de la coopération intercommunale s'inscrit-il pleinement dans notre système de décentralisation dont il respecte l'équilibre. Ni les compétences, ni les ressources du département ou de la région, ne sont affectées par la réforme. L'action quotidienne des communes se trouvera en revanche favorisée par le développement de l'intercommunalité, puisqu'elle permet de rassembler les énergies et de mieux partager les richesses dans un souci de solidarité. Réponse pragmatique aux problèmes de gestion que rencontrent l'ensemble des élus municipaux, ce projet de loi est à la fois modeste dans sa lettre et ambitieux par son esprit : il préfigure la carte d'un territoire confronté à l'intégration européenne et à l'accélération des échanges économiques et humains en préparant les communes aux défis du siècle prochain.

I. — COncilier la liberté communale et la solidarité territoriale

A. LE TISSU COMMUNAL : UN HÉRITAGE LOURD A GÉRER

Avant l'élargissement de l'Union européenne à l'Autriche, la Suède et la Finlande, la France comptait à elle seule plus de communes que les onze autres Etats membres réunis. Cette situation exceptionnelle, qui provient d'un héritage historique et politique, appelle aujourd'hui une réflexion sur les conséquences induites par l'évolution démographique et économique du territoire sur la carte communale.

1. Le fait communal en France

La carte communale française se caractérise avant tout par l'émiettement et par le nombre très important des communes, dont l'existence remonte le plus souvent aux paroisses de l'ancien régime. La Révolution française devait poser les prémices du débat relatif au rôle et à l'importance politique de la commune au sein de l'organisation territoriale de la République. Force est de constater que ces questions se retrouvent aujourd'hui à travers les questions soulevées par le processus de décentralisation dans lequel nous sommes engagés depuis plus de quinze ans.

Le débat sur l'organisation territoriale fut l'un des tous premiers dont se saisit la Constituante de 1789. Il vit s'affronter deux positions : l'une défendue par Thouret, partisan d'un découpage géométrique en rupture complète avec l'existant, l'autre, exprimée par Mirabeau, plus soucieux de respecter l'héritage historique et géographique des anciennes délimitations. Aussi la Constituante fit-elle œuvre de rationalisation tout en tenant compte du poids du passé.

Ainsi les 83 départements furent-ils créés en tenant compte des limites des anciennes provinces, mais l'enchevêtrement des anciennes circonscriptions – baillages, diocèses, gouvernements, généralités – fut supprimé. En revanche s'agissant des communes, la loi unifia leur statut et leur donna leur actuelle dénomination, mais leur délimitation fut directement reprise de celle des 44.000 paroisses du Moyen-Age.

La Constitution du 3 septembre 1791 devait apporter une définition de cette entité politique et juridique de base : “ Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les communes ”. Cette définition traduit la permanence et la force de l’institution communale : plutôt qu’une création juridique abstraite, elle n’est qu’une traduction dans le droit d’une organisation sociale et économique qui s’impose au législateur. C’est sans doute ce qui explique l’absence de réforme d’ampleur en matière de découpage de la carte communale : Napoléon conserva quelque 38.000 communes et il en demeure aujourd’hui plus de 36.000.

Par ailleurs la commune va acquérir dans les différentes écoles de pensée politique une place tout à fait particulière, qui en explique la spécificité. En effet, Rousseau comme Tocqueville ont souligné l’importance du cadre communal *dans la démocratie*. Le premier, dans le Contrat social, insiste sur l’importance des liens directs entre les représentants et les représentés, condition première de la souveraineté du peuple : la République idéale aurait dans ce modèle l’échelle d’une commune de taille raisonnable dans laquelle le peuple pourrait le cas échéant se rassembler dans son ensemble pour *délibérer des affaires publiques*. Le second, dans *De la démocratie en Amérique*, dépeint l’importance de ce qu’il nomme la communauté, échelon de base de l’organisation sociale et politique, dans la jeune démocratie américaine : cette société d’interconnaissance constitue pour lui le lieu de l’apprentissage de la démocratie puisque l’ensemble des fonctions essentielles à la vie de la communauté – la gestion des affaires locales mais aussi la police, la justice – donnent lieu à élection dans le cadre communal.

Cette place spécifique de la commune dans la pensée politique se double d’une histoire tumultueuse au dix-neuvième siècle. La commune va ainsi être le lieu du contrôle politique et social sous les deux Empires et la Restauration ; puis, elle va être investie par le mouvement ouvrier naissant nouvellement acquis aux idées du socialisme. C’est en effet Napoléon qui va, par le contrôle de la constitution des listes électorales aux élections municipales et au travers de la nomination du maire par le pouvoir central, faire de la commune la circonscription de base d’un Etat fort, policier et centralisé. La Commune de Paris va, ensuite, associer pleinement le cadre communal au

projet socialiste : assemblée politique de base elle doit permettre aux citoyens de s'emparer du pouvoir et de se fédérer sur l'ensemble du territoire national pour défendre la justice sociale.

Cette histoire complexe trouvera un premier point d'aboutissement dans la loi du 5 avril 1884, défendue par le ministre de l'intérieur du gouvernement Clémenceau, Waldeck-Rousseau. Equilibre subtil entre la reconnaissance de la liberté communale et la mission de relais du pouvoir central dévolue au maire, l'esprit de ce texte a perduré jusqu'à aujourd'hui et à même inspiré le décentralisateur de 1982. C'est en effet le modèle du maire, président de l'assemblée délibérante et exécutif de la collectivité, qui a été étendu au conseil général et au conseil régional. Cette longue histoire montre la force du modèle communal dans nos institutions. Dans le même temps les évolutions démographiques et économiques qui se sont accélérées depuis la Libération révèlent l'inadaptation de notre tissu communal.

2. Une carte communale inadaptée

Si la spécificité politique de l'institution communale ne saurait être contestée, l'unicité du statut communal ne doit pas cacher l'évolution économique et démographique de la société française. En effet, l'exode rural, commencé avec la révolution industrielle, s'est accéléré au vingtième siècle : s'il faut attendre le début des années trente pour atteindre l'équilibre entre la population rurale et la population des villes, on compte aujourd'hui près des trois quarts de la population française vivant au sein d'aires urbaines, au sens qu'en donne l'I.N.S.E.E.

La conséquence de cette urbanisation est une augmentation du nombre des communes faiblement peuplées, en même temps que l'apparition d'une nouvelle réalité transcendant les limites communales en milieu urbanisé, celle de l'agglomération. On comptait ainsi en 1990 sur les 36.700 communes, 89 % des communes ayant moins de 2.000 habitants et regroupant, dans leur ensemble, un peu plus du quart de la population française. Quant aux communes de moins de 700 habitants, on constate qu'elles représentent près de 71 % de l'ensemble des communes et qu'elles regroupent 13,5 % de la population totale. S'agissant, au contraire, des zones urbanisées, on ne comptait en 1990 que 5 communes de plus de 300.000 habitants et 6 dans la tranche comprise entre 200.000 et 300.000 : l'émiettement communal se retrouve donc en milieu urbain, puisqu'il limite le poids **démographique des plus grandes villes.**

répartition des communes par taille démographique

| Année au recensement de 1990 (métropole) | Strates démographiques | Nombre de communes | Nombre d'habitants | Strates démographiques | Nombre de communes |
|--|---------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------|
| | | | | | |

| | | | | | |
|----------------------|-----------|---------------------------|--------------|--------------|--------------------|
| Nombre d'habitants * | | 0 à 49 | 1.087 | 37.263 | |
| | | | 50 à 99 | 2.995 | 224.847 |
| | | | 100 à 199 | 6.681 | 985.016 |
| | | | 200 à 299 | 4.886 | 1.200.786 |
| 0 à 699 | 25.249 | 6.897.540 | | à 300 399 | 3.522 |
| 1.218.757 | | | | | 400 à 499 |
| 2.403 | 1.070.581 | | | | 500 à 699 |
| 3.675 | 2.160.290 | | | | 700 à 999 |
| 2.934 | 2.439.647 | | | | 1.000 à 1.499 |
| 2.628 | 3.181.744 | 700 à 1.999 6.908 | 7.933.928 | | 1.500 à 1.999 |
| 1.346 | 2.312.537 | | | | 2.000 à 2.499 |
| 905 | 2.011.241 | | | | 2.500 à 2.999 |
| 593 | 1.626.590 | | | | 3.000 à 3.499 |
| 421 | 1.358.055 | 2.000 à 4.999 2.655 | 8.062.265 | | 3.500 à 3.999 |
| 290 | 1.084.220 | | | | 4.000 à 4.999 |
| 446 | 1.982.159 | | | | 5.000 à 5.999 |
| 316 | 1.727.517 | 5.000 à 9.999 898 | 6.168.826 | | 6.000 à 8.999 |
| 488 | 3.544.585 | | | | 9.000 à 9.999 |
| 94 | 896.724 | | | | 10.000 à 19.999 |
| 445 | 6.231.927 | 10.000 à 19.999 445 | 6.231.927 | | 20.000 à 29.999 |
| 161 | 3.957.742 | | | | 30.000 à 49.999 |
| 132 | 5.130.019 | 20.000 à 49.999 293 | 9.087.161 | | 50.000 à 79.999 |
| 54 | 3.289.189 | | | | 80.000 à 99.999 |

| | | | | | |
|-----------------------|------------------|-------------------------------|-----------|--|----------------------|
| 13 | 1.153.888 | 50.000 à 99.99967 | 4.443.077 | | 100.000 à 199.999 |
| 25 | 3.405.215 | | | | 200.000 à 299.999 |
| 6 | 1.337.208 | 100.000 à 299.999 31 | 4.742.423 | | Plus de 300.000 |
| 5 | 4.116.977 | Plus de 300.0005 | | | |
| 4.116.977Total | | | | | |

*36.55157.684.977Total36.551 57.847.24*Populations des communes : populations totales des communes, avec doubles comptes .*

Source : Recensement I.N.S.E.E., 1990.

Cette diversité communale soulève d'importantes difficultés et souligne les limites du modèle du statut unique hérité de la Révolution et de la loi de 1884. La réalité est en effet caractérisée par la diversité : les petites communes dotées de faibles moyens humains et financiers sont ainsi peu à même d'exercer les compétences nouvelles qui leur ont été reconnues par les lois de décentralisation ; les communes anciennement urbanisées doivent désormais assumer des charges de " centralité " alors même que le découpage communal les prive le plus souvent d'une richesse fiscale pourtant indispensable. Ces exemples mettent en évidence l'acuité des problèmes soulevés par notre carte communale, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

Certains Etats européens, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou les pays scandinaves ont apporté une réponse à ces questions en fusionnant autoritairement les communes entre elles, privilégiant la cohérence démographique et économique. Ainsi l'Allemagne est-elle passée de 25.000 à 10.000 communes ; le nombre des autorités locales en Angleterre et au Pays de Galles a été divisé par plus de trois ; le nombre des communes danoises a été abaissé de 1.000 à 275 ; celui des communes suédoises de 1.037 à 279, soit une division par quatre ; celui des communes de Norvège, enfin, a été ramené de 744 à 451.

Une telle politique volontariste a été tentée en France, mais elle s'est heurtée à l'attachement de la population à une institution qui est pour elle source d'identité et d'enracinement, véritable cellule de base de la démocratie.

3. L'échec des politiques de regroupement volontariste

On l'a déjà souligné, le problème du regroupement éventuel des communes a été soulevé dès 1789 : Thouret, Siéyès et Condorcet se

prononcent pour la mise en place d'un territoire couvert de 6.500 municipalités, tandis que Mirabeau s'y oppose. Le débat sous-jacent n'est pas la détermination de la taille optimale de gestion de la structure locale, mais reste néanmoins d'une grande actualité : pour Thouret, la démocratie est plus forte dans les grandes communes, qui paraissent mieux adaptées pour permettre l'expression populaire. Pour Mirabeau, le maintien des structures éparpillées permet de mieux contrôler les citoyens, ce qui garantit au pouvoir central une plus grande sérénité. Exercice de la démocratie locale, présence tutélaire d'un Etat centralisé, les enjeux actuels de l'intercommunalité sont, on le voit, présents très tôt dans le débat politique.

Finalement, ce sont les partisans de la prise en compte au plan local des structures héritées du passé qui l'ont emporté, puisque le décret du 14 septembre 1789 a opté en faveur de la transformation en communes des 44.000 paroisses. Cependant, inaugurant ainsi une histoire administrative de plus de deux siècles, marquée par une série de mouvements de balancier, un nouveau décret du 11 novembre 1789 réduisait le nombre de municipalités de 44.000 à 38.000. Cette mesure drastique de regroupement a été suivie par la loi d'août 1790 qui, dans la même logique, entendait favoriser la réunion des plus petites communes, comptant moins de 250 habitants.

Cette loi n'ayant jamais été appliquée, le projet a été repris en l'an III (1795) dans la Constitution qui distinguait trois catégories de communes en fonction de leur population. Celles comptant moins de 5.000 habitants devaient se regrouper dans le cadre de municipalités de canton. La démarche, autoritaire, échoua et le souvenir que laissa cette tentative entraîna l'échec de tous les projets de regroupement présentés au dix-neuvième siècle. Ainsi, alors que la III^{ème} République mettait en place les fondements de l'organisation territoriale républicaine, toutes les tentatives de rationalisation des structures communales restèrent vouées à l'échec. Il en est ainsi des projets Gambetta et Gobet de 1881 et 1882, qui procédaient à la création d'une structure administrative nouvelle, le canton, dotée de la personnalité morale ; de même, le projet Lannessan de 1883, qui créait 3.000 municipalités de canton, ou le projet Sarraut et Renouvier, qui envisageait la possibilité de redécouper 2.000 communes à la fois rurales et urbaines de 18.000 habitants organisées autour d'une municipalité de canton, furent des échecs.

Les tentatives de rationalisation du territoire furent par la suite plus ou moins abandonnées. La seule initiative marquante en ce domaine date d'une loi de 1942, créant des comités chargés de recenser les communes susceptibles d'être supprimées en raison d'une population trop faible et mettant en place des associations de communes.

La Vème République, à ses débuts, fut de nouveau saisie d'une volonté réformatrice en matière d'organisation communale, mais hésita constamment entre de nouvelles tentatives destinées à favoriser les fusions de communes et l'encouragement de nouvelles formes de coopération intercommunale.

Dans le domaine des incitations aux fusions de communes, plusieurs mesures ont été prises avant l'adoption de la loi du 16 juillet 1971. On retiendra pour l'essentiel : l'ordonnance du 5 janvier 1959, qui offrait aux conseillers municipaux des communes fusionnées la possibilité de siéger au conseil municipal de la commune issue de la fusion sans avoir à se présenter à nouveau devant les électeurs ; le décret du 22 janvier 1959 qui dispensait de l'avis du conseil général les projets de fusion ayant reçu un avis favorable des communes intéressées et permettait en outre d'ériger les anciennes communes en sections de communes conservant un patrimoine propre ; le décret du 14 octobre 1963 qui accordait des attributions complémentaires de taxe locale en cas de fusion ; enfin, la loi du 9 juillet 1966 qui facilitait l'intégration fiscale des communes fusionnées.

Toutes ces mesures n'eurent que des résultats modestes : entre 1958 et 1970, on ne recensa, en effet, que 298 fusions intéressant 635 communes. Il est vrai qu'il s'agissait d'initiatives trop disparates et isolées pour que l'on puisse y deviner une véritable volonté réformatrice du législateur.

La loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin, marque en ce sens une véritable rupture avec les dix années précédentes, dans la mesure où elle instaure un véritable cadre juridique propre aux fusions de communes, d'un caractère plus contraignant que les diverses mesures incitatives prises jusqu'alors.

L'échec de cette loi est connu de tous ; il convient néanmoins d'en rappeler très brièvement les principaux mécanismes car, même si son objectif était fondamentalement différent de celui poursuivi aujourd'hui par la coopération intercommunale, certaines des méthodes ou des procédures qu'elle mettait en place ont incontestablement inspiré les partisans de l'intercommunalité. La loi de 1971 disposait que, dans chaque département, il doit être procédé à un examen des caractéristiques de chaque commune afin de déterminer : " les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement

; les agglomérations et les communes dont le développement et la bonne administration appellent une mise en commun des moyens et des ressources ; les communes qui devraient fusionner avec d'autres communes. ”

Une commission départementale, composée de quatre conseillers généraux et de 10 maires, présidée par le président du conseil général, était chargée de dresser un plan des fusions de communes à réaliser et des autres formes de coopération intercommunale à promouvoir (création de communautés urbaines, de districts ou de syndicats à vocation multiple).

Pour les propositions de fusion, une procédure permettait de passer outre les désaccords d'un ou plusieurs conseils municipaux, en cas d'avis favorable du conseil général.

Pour la coopération intercommunale, une procédure comparable à celle des fusions était instaurée pour les créations de communautés urbaines : lorsque la majorité qualifiée des conseils municipaux n'était pas atteinte, le préfet disposait de la possibilité de créer un district. Toujours dans le même esprit, la loi prévoyait, lorsqu'une proposition de création de district ou de syndicat à vocation multiple ne recueillait pas la majorité requise, que le préfet pouvait créer d'office le groupement avec l'accord du conseil général ou, s'il n'obtenait pas cet accord, un syndicat dont la compétence était limitée aux études et à la programmation des équipements publics.

Au-delà de la procédure proprement dite, des dispositions étaient prévues pour encourager le regroupement des communes, et dans une moindre mesure, leur coopération. Certaines étaient de nature financière ; elles prenaient la forme de majoration de subventions d'équipement accordées par l'Etat aux communes fusionnées, pouvant atteindre un taux de 50 %, ainsi que d'allongement de la période prévue pour leur intégration fiscale.

La loi du 16 juillet 1971 bénéficiait d'un environnement favorable en ce sens que dans la même période, tous nos voisins européens entreprenaient la même démarche, avec un réel succès. Soutenue par ces expériences étrangères, techniquement au point, cette loi aurait dû connaître le succès. Elle a néanmoins incontestablement échoué, les chiffres étant éloquents à ce sujet : sur les 3.682 fusions prévues, concernant 10.143 communes, il n'y en eut que 897 regroupant 2.217 communes, qui se sont réalisées entre 1972 et 1978. On doit souligner, en outre, que depuis cette date, un certain nombre de collectivités ont retrouvé leur liberté par “ défusion ”.

Il est probable que trop de contraintes politiques ont entouré l'élaboration des plans ; il est en effet difficile d'attendre d'élus locaux qu'ils puissent porter un jugement de viabilité concernant des communes qu'ils administrent d'autres élus. La loi sur la fusion des communes a commis en effet une erreur en voulant faire prendre aux élus des responsabilités qu'ils n'entendaient pas, à juste titre, endosser.

Néanmoins, malgré cet échec, qui a laissé des traces aussi bien à l'échelon local que central (le terme " fusion " disparaît de manière symptomatique de tous les projets ultérieurs), la loi du 16 juillet 1971 a permis d'instaurer des procédures – définition de majorité qualifiée, incitations financières – qui ont incontestablement inspiré le législateur lorsque celui-ci s'est penché sur la coopération intercommunale, seule voie qui lui restait à la suite de l'échec des fusions, pour faire face aux problèmes posés par l'émiettement communal.

B. une réponse : l'intercommunalité

1. Une histoire ancienne

La question de l'inadaptation des structures communales s'est posée très tôt. Il est ainsi possible de voir dans l'alliance provinciale constituée au Moyen-Age par dix villes alsaciennes contre le brigandage ou dans les confédérations villageoises de Bourgogne les premières réponses, en matière de protection et de défense contre l'ennemi, aux insuffisances de l'échelon communal.

Le débat sur le choix entre une politique de fusion des communes et l'encouragement de la coopération intercommunale semble s'être déroulé sous la III^{ème} République, quasiment dans les mêmes termes que celui qu'a connu le début de la V^{ème} République : après l'échec du projet tendant à créer des municipalités de canton, le législateur a considéré qu'il convenait de remédier aux conséquences du morcellement excessif du territoire en créant des structures de coopération intercommunale. C'est dans ce contexte que fut adoptée la loi du 22 mars 1890 créant le syndicat de communes, établissement public doté d'un minimum d'autonomie, chargé de gérer des services publics intercommunaux. Cette nouvelle structure, qui a inspiré toutes les formules de coopération créées au vingtième siècle, était extrêmement novatrice par rapport aux instances qui existaient déjà dans ce domaine, telles que les ententes et conférences intercommunales, dont l'objet était limité au débat de questions d'intérêt commun. Néanmoins, le développement de cette structure syndicale fut modeste, la règle de l'unanimité des conseils municipaux présidant à sa constitution empêchant

très certainement un véritable essor de la coopération intercommunale à cette époque.

Hormis deux tentatives restées sans lendemain, la première en 1935 instituant des syndicats de communes forcées pour la réalisation d'équipements, la seconde en 1957 instituant, dans le même esprit, des syndicats forcés pour la réalisation d'équipements intercommunaux, aucun progrès notable ne fut réalisé en matière de coopération intercommunale, jusqu'à l'intervention de deux ordonnances du 5 janvier 1959.

La première ordonnance – n° 59-29 – autorisait la création d'un syndicat intercommunal à vocation unique, non plus à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée. La formule retenue – deux tiers au moins des conseils municipaux représentant au moins la moitié de la population totale, ou l'inverse – allait connaître une réelle postérité puisqu'elle fut utilisée pour toutes les structures ultérieures, et notamment pour la nouvelle formule de la communauté d'agglomération, aujourd'hui soumise à notre examen.

Surtout, la définition de cette majorité qualifiée requise pour la création d'un groupement inaugurait une ère nouvelle de l'intercommunalité, dans laquelle l'intérêt communautaire transcende les intérêts particuliers : en donnant à un ensemble de communes la possibilité d'obliger une commune à entrer dans un réseau de liens, de droits et d'obligations solidaires, l'ordonnance de 1959 mettait fin, par une disposition apparemment anodine, à la liberté communale érigée comme dogme intangible en matière d'organisation du territoire.

La même ordonnance permettait également la constitution de syndicats à vocation multiple, mais restait, pour cette nouvelle formule, fidèle à la règle de l'unanimité : ce n'est qu'ultérieurement, avec la loi du 31 décembre 1970, que les conditions de création de syndicats de communes furent unifiées, en étendant aux SIVOM les règles de majorité qualifiée.

La seconde ordonnance – n° 59-30 – était toute aussi novatrice que la première : alors que les syndicats demeuraient une structure temporaire, dotée d'une compétence restreinte, l'ordonnance inaugure les débuts de l'intercommunalité de projets, en *créant un nouveau* cadre de coopération, le district urbain. Ce dernier se distingue du syndicat de communes par deux caractéristiques essentielles, qui en font une structure sensiblement plus intégrée : il est doté non seulement des compétences énumérées dans sa décision institutive ou de celles éventuellement transférées ultérieurement, mais aussi de compétences obligatoires déterminées par la loi : gestion des services de logement, gestion des centres de secours contre l'incendie. Il a la possibilité d'opter pour un régime de fiscalité propre, possibilité

transformée en obligation par l'article 92 de la loi de finances pour 1990. Personne fiscale à part entière, le district vote donc, sous forme de fiscalité additionnelle, les taux d'imposition aux quatre taxes directes locales et bénéficie, au titre du régime de fiscalité propre, d'une attribution de dotation globale de fonctionnement. En tant que personne fiscale, il peut instituer un régime d'abattement de taxe d'habitation distinct de celui des communes membres et peut prendre des décisions d'exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

En résumé, l'ordonnance du 5 janvier 1959 a créé une formule moderne d'intercommunalité, qui n'est plus la simple émanation d'une volonté des communes de mettre en commun un projet de services, mais acquiert au contraire une véritable autonomie, une capacité à réfléchir autour d'un véritable projet communautaire. D'une notion d'intercommunalité de services, on est ainsi passé à une notion d'intercommunalité de projets : le saut qualitatif revêt une importance considérable, comme on aura l'occasion de le constater par la suite dans l'examen des articles.

En 1970, la formule du district fut étendue aux zones rurales par la suppression du mot " urbain ", lui permettant ainsi de connaître un succès sur l'ensemble du territoire jamais démenti par la suite.

Néanmoins, bien que qualifié au départ d'urbain, le district montra rapidement ses limites pour résoudre les problèmes propres à l'administration des grandes agglomérations : la loi du 31 décembre 1966 institua alors un nouveau type d'établissement public de coopération intercommunale réservé aux *agglomérations de plus de 50.000 habitants*, la communauté urbaine, dont la formule extrêmement intégrée, en termes de compétences, n'a pas connu d'équivalent par la suite (la rédaction actuelle de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités n'énumère pas moins de douze blocs de compétences obligatoires). De plus, dès l'origine, la communauté urbaine s'est vue dotée d'une fiscalité propre.

Il convient de noter, par ailleurs, que la loi du 31 décembre 1966 renouait avec une tradition quelque peu autoritaire puisqu'elle prévoyait d'office la création de communautés urbaines dans quatre des plus grandes agglomérations françaises : à cet égard, elle annonçait la loi du 16 juillet 1971 sur la fusion des communes déjà évoquée plus haut.

Le thème de la coopération intercommunale tombe plus ou moins en désuétude pendant 25 ans : la réflexion sur l'organisation territoriale se centre sur deux projets d'envergure : le premier est la fusion de communes, sur lequel nous ne reviendrons pas, le second, dont il convient de dire quelques mots, est la décentralisation. Les lois de 1982 et 1983 ont volontairement, et à juste titre, laissé de côté le chantier de la coopération intercommunale : l'inclusion d'un volet sur ce sujet aurait en effet rendu sensiblement plus difficile la mise en œuvre d'un projet d'une telle ampleur. Le législateur a donc fait preuve de sagesse et de prudence, en se bornant à l'article 1er de la loi du 2 mars 1982 à constater que le problème de la coopération restait posé, renvoyant à une loi ultérieure le soin de lui apporter une solution.

Le chantier de la coopération intercommunale ne sera repris que dix ans plus tard, le temps pour la décentralisation de se mettre en place et de rôder ses procédures. En 1992, il est de plus en plus patent que les contraintes techniques nationales ou européennes, et la nécessité de réaliser les économies d'échelle qui résultent de l'extension d'un périmètre, imposent aux communes de ne plus mener une action isolée. Conscient de ces contraintes, le législateur, avec la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, fait entrer l'intercommunalité dans l'ère de la coopération de projets. L'intercommunalité a changé de perspectives, elle est orientée plus nettement vers le développement économique et est souvent perçue comme une réponse possible aux difficultés d'aménagement du territoire.

En premier lieu, la loi du 6 février 1992 renoue avec les tentatives d'harmonisation de l'organisation du territoire, par la création d'une commission départementale de la coopération intercommunale (C.D.C.I.), chargée d'élaborer un schéma départemental de la coopération intercommunale. Dans le cadre de ce schéma, sont encouragées les créations de communautés de villes ou de communautés de communes, selon des procédures simplifiées par rapport aux dispositions de droit commun. La C.D.C.I. a, également, outre cette activité temporaire dont la mission est aujourd'hui achevée, une mission continue " d'observatoire de l'intercommunalité ", consistant à tenir à jour l'état de la coopération intercommunale dans le département. Mais la principale innovation de la loi du 6 février 1992 réside dans *la création de deux structures nouvelles : la communauté de communes et la communauté de villes*, dotées chacune de compétences originales et surtout d'une fiscalité novatrice.

L'intercommunalité de 1992 renoue avec l'intercommunalité fédérative, qui était celle des districts de 1959 – même si par la suite ils ont

perdu ce fil directeur – et surtout celle des communautés urbaines de 1966, en centrant davantage son objectif sur le développement économique. Pour cela, elle dote la communauté de villes, réservée aux *zones urbaines*, d'un *système fiscal* original, la taxe professionnelle unique, inspiré de celui des syndicats d'agglomération nouvelle. L'instauration de ce mécanisme constitue, à n'en pas douter, une innovation essentielle et incontournable dans l'histoire de l'intercommunalité. Le système de la taxe professionnelle unique permet en effet à la communauté de villes de mener une action solidaire sur le plan économique, dans l'objectif de remédier aux disparités de richesse entre communes. Les compétences des communautés de villes, résolument tournées vers les actions de développement économique et d'aménagement de l'espace communautaire, sont définies comme un corollaire indispensable de cette fiscalité novatrice.

Réservée à l'origine au monde rural, la communauté de communes se présente par rapport à la communauté de villes, comme une formule beaucoup plus souple, aux compétences moins nombreuses et définies de manière plus sommaire. Relevante, sans aucun doute, d'une intercommunalité de projets, elle a toutefois été conçue dès l'origine comme la formule la moins intégrée, ne nécessitant aucun critère de seuil démographique

– contrairement à la communauté de villes qui requiert une population de 20.000 habitants – bénéficiant d'une fiscalité "classique", de type fiscalité propre additionnelle ; l'exercice des compétences est finalement peu contraignant pour les communes membres. Toutefois, le législateur, en 1992, n'a pas oublié, même pour les communautés de communes, que l'exigence essentielle de la coopération intercommunale réside actuellement dans un aménagement du territoire plus harmonieux, mieux à même de lutter contre les inégalités. Il a, dès lors, donné aux communautés de communes la possibilité de se doter des outils adéquats en matière de *développement économique*, par l'instauration de la taxe professionnelle de zone. La communauté de communes peut ainsi décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, d'instituer une taxe professionnelle unique sur une ou plusieurs zones d'activités économiques ; la taxe professionnelle de zone permet alors de circonscrire le développement économique sur un certain périmètre, correspondant à un pôle technologique, industriel ou commercial ; elle supprime donc, à l'instar de la taxe professionnelle unique, un élément important dans la distorsion de concurrence.

Depuis un siècle, la coopération intercommunale s'est ainsi progressivement dotée d'une palette variée de structures ; cette démarche ne s'est pas faite, comme le montre le tableau synthétique des différents

établissements publics qui se sont succédé, sous la forme d'une évolution continue vers des formules caractérisées par une intégration de plus en plus forte et une autonomie des communes membres de moins en moins affirmée. Il suffit à cet égard de rappeler que la formule de coopération la plus intégrée date de l'année 1966 et concerne les communautés urbaines, pour se persuader que la marche vers l'intégration n'est pas un processus continu et inéluctable. Néanmoins, il faut souligner que chaque étape s'est traduite par la mise en place d'une procédure essentielle dans l'histoire de l'intercommunalité : l'instauration d'une majorité qualifiée et la définition de compétences obligatoires en 1959, la mise en place d'une intercommunalité de projets allant au-delà de la mise en commun de services en 1966, la fiscalité unique en 1992.

Reste maintenant à s'interroger sur le succès qu'ont connu les solutions qui se sont ainsi progressivement dégagées pour favoriser la coopération intercommunale.

2. Un succès nuancé selon les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale et leur répartition géographique

Le bilan de l'intercommunalité est à nuancer selon les différentes catégories de structures ; il existe actuellement près de 19.000 structures intercommunales se répartissant entre syndicats à vocation unique, syndicats à vocation multiple, syndicats mixtes, districts, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes et communautés de villes.

L'intercommunalité à fiscalité propre – c'est-à-dire hors syndicats – regroupe aujourd'hui 1.577 établissements publics de coopération intercommunale ; ces chiffres peuvent sembler faibles en comparaison des 18.000 SIVU, SIVOM et syndicats mixtes. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que sur ces 18.000 structures, 14.614 sont des syndicats à vocation unique, dont la fonction est, par définition, limitée à une seule compétence. De plus, davantage que l'analyse des chiffres bruts, c'est la progression de ces chiffres qui est révélatrice : l'intercommunalité à fiscalité propre ne concernait que 10 millions d'habitants en 1990, dont 5 pour les seuls syndicats d'agglomération nouvelle et communautés urbaines. Au 1er janvier 1998, la population regroupée dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre atteint 31,2 millions d'habitants, soit la moitié de la population totale française.

Au total, ce sont 17.760 communes qui adhèrent à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit plus de 48 % des 36.763 communes recensées.

Le succès des formules d'intercommunalité à fiscalité propre est toutefois à nuancer selon les diverses catégories d'établissements publics :

— La formule des districts a connu une forte progression entre 1988 et 1994 : au nombre de 165 en 1988, on en compte 312 en 1994. Cet accroissement, qui a eu lieu principalement en 1991 et 1992 doit être mis en relation avec la discussion et le vote de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République. Il est probable que beaucoup de groupements, alors en gestation, se sont dirigés vers une structure connue plutôt que d'attendre l'adoption de la loi et une éventuelle obligation de se diriger vers de nouvelles structures. Actuellement, le nombre de districts tend à se stabiliser, voire à régresser, au profit d'autres formes plus intégrées de coopération ; on en comptait 310 au 1er janvier 1998.

— Après *vingt-quatre années* passées sans création de communauté urbaine, trois nouveaux groupements ont rejoint cette catégorie juridique entre 1996 et 1998, Nancy, Alençon puis Arras. Au total, les douze communautés urbaines existantes représentent une population de 4,54 millions *d'habitants regroupée sur 309 communes*.

— **Les syndicats d'agglomération nouvelle (S.A.N.) ont été créés pour les besoins spécifiques des villes nouvelles. A ce titre, ils constituent un cas à part du secteur de l'intercommunalité. Même si leur statut a vocation à évoluer, il demeure pour l'instant inchangé. Au nombre de neuf, dont sept situés en Ile-de-France, les S.A.N. regroupent 51 communes et 720.000 habitants.**

— La catégorie des communautés de communes connaît un véritable succès : elles sont aujourd'hui 1.241, contre 554 en 1994. Leur importance apparaît plus nettement encore en pourcentage : elles représentent à elles seules 78 % du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, 50 % de la " population intercommunale " et 77 % des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

— A la *différence des communautés de communes*, les communautés de villes n'ont connu qu'un très faible développement ; seules cinq communautés de villes ont été créées, à La Rochelle, Aubagne, Cambrai, dans le pays de Flers et le Sud-Est toulousain. Les communautés de villes regroupent aujourd'hui 87 communes qui totalisent 340.000 habitants.

Toutes catégories d'établissement public de coopération confondues, on note en 1997 un nombre de créations sensiblement plus faible que celui constaté les années précédentes. Le fort mouvement enregistré depuis 1992 semble donc se ralentir quelque peu. Il reste néanmoins que l'intercommunalité à fiscalité propre concerne aujourd'hui plus de la moitié des habitants et des communes de France.

Ce constat doit tenir compte de la répartition des structures de coopération intercommunale, qui laisse apparaître de fortes inégalités spatiales : il existe en effet une nette concentration dans certaines régions, situées à l'Ouest – Bretagne, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes – qui regroupent à elles seules près du quart des structures avec environ trois communes sur quatre et plus de 80 % de la population “ intercommunalisée ”. Le Nord, et dans une moindre mesure, la Picardie, l'Alsace et Rhône-Alpes présentent également des forts taux d'intercommunalité : la moitié au moins des communes et 60 % de la population, avec toutefois des structures beaucoup plus clairsemées que dans l'Ouest.

Face à ces régions où l'intercommunalité s'est nettement déployée, d'autres ne connaissent qu'un faible développement de l'intercommunalité : il s'agit d'une vaste entité qui s'étend des Ardennes et de la Lorraine à l'Aquitaine en passant par la Franche-Comté, une grande partie de la Bourgogne, le Limousin, le Centre et l'Auvergne. Ces trois dernières régions comptent moins de 20 % de communes regroupées. Ce découpage correspond assez largement aux zones de revitalisation rurale, marquées notamment par une faiblesse de l'armature urbaine, due, en particulier, à la rareté des villes moyennes, dont le rôle dans le mouvement intercommunal est moteur.

Cas à part dans ce rapide survol géographique, l'Ile-de-France surprend par la faiblesse du mouvement intercommunal, alors même que nombre d'interventions en matière d'urbanisme, de logement ou de développement économique justifient des actions dépassant le cadre communal. La spécificité de l'agglomération parisienne explique certainement l'origine de cette faiblesse.

L'étude des tendances récentes permet de montrer que les nouvelles créations enregistrées se retrouvent principalement dans les zones contiguës à celles qui connaissent déjà une proportion élevée de structures intercommunales ; on assiste en la matière à un phénomène de “ contagion ” caractéristique.

Ajoutons, pour finir ce tour de France de l'intercommunalité, que les

départements d'Outre-mer ont connu eux aussi une très forte croissance de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1996. A titre d'exemple, l'île de la Réunion est le premier département à présenter une intercommunalité complète.

3. Le bilan de la coopération intercommunale française à l'aune des expériences européennes

L'intercommunalité est un phénomène connu de tous les partenaires européens de la France ; il est cependant constant que le niveau de développement, tant institutionnel que *géographique*, diffère d'un pays à l'autre.

Au Pays-Bas, la coopération est une tradition ancienne, issue des Commissions des Eaux instaurées pour lutter contre les inondations et la mer. Les réformes de 1950 et 1985 ont permis de réorganiser la coopération intercommunale en créant trois structures : l'organisme public, particulièrement structuré, doté de la personnalité juridique et pourvu de compétences multiples, l'organe commun, structure de coopération plus souple aux compétences réduites et déterminées, et la commune-centre, commune déjà existante chargée d'exercer pour l'ensemble des communes adhérant au règlement *commun* certaines fonctions municipales.

En *Allemagne*, la distinction est faite entre le Kreis, structure *rigide* pourvue de compétences déléguées par le Land *et par les communes* qui le composent, et le Kommunalverband, structure souple aux compétences plus limitées, qui rappelle quelque *peu la structure* des syndicats de communes.

L'Espagne connaît également une forte tradition de coopération *intercommunale* : la structure la plus utilisée, la mancomunidad, date de 1845 ; elle se présente sous la forme d'association de communes ayant pour objet d'exécuter en commun des travaux relevant de la compétence municipale. En 1985, une réforme a permis *de créer* de nouvelles structures, dont les comacas, aux *compétences restreintes* et déterminées, et les metropolitanas, qui s'adressent en priorité aux communes des grandes agglomérations urbaines dans un objectif de planification conjointe.

Au regard de ces *diverses* expériences européennes, la Grande-Bretagne apparaît comme une exception. La coopération

intercommunale y est très peu développée, la répartition très stricte des tâches incombant à chaque niveau d'administration ne permettant pas de flexibilité dans la gestion des compétences ; il existe cependant des syndicats à vocation unique, dont le but est d'atteindre un objectif déterminé.

L'une des raisons expliquant l'absence d'intercommunalité en Grande-Bretagne réside très certainement dans le nombre extrêmement faible de municipalités (en dix ans, entre 1968 et 1978, le nombre de communes a été réduit de 1.549 à 522), caractérisées par une population moyenne très importante (plus de 100.000 habitants par commune). La fusion de communes a coïncidé avec un effort pour procéder à un découpage qui corresponde autant que possible à des zones de solidarité : il a dès lors supprimé très largement l'une des principales causes qui poussent à la coopération, à savoir l'inadaptation des limites administratives aux réalités économiques et sociales. Une très grande part des justifications techniques de la coopération a donc disparu.

Ce rapide examen des formes de coopération dans quelques pays européens, montre, logiquement, que la France est l'un des pays d'Europe où les communes coopèrent le plus, à raison d'une moyenne d'un organe de coopération pour moins de trois communes. Ce constat n'enlève rien au poids de l'émiettement communal et à la complexité de notre droit existant en matière d'intercommunalité. Il souligne au contraire la nécessité de relancer la coopération intercommunale dans notre pays.

II. — RELANCER LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

A. renforcer la cohésion du territoire

La carte communale française soulève des difficultés sur l'ensemble du territoire, quelles que soient les caractéristiques géographiques, économiques et démographiques de la région concernée. Ainsi en milieu rural, la coopération intercommunale constitue un moyen de lutter contre la désertification et la fermeture des services publics. Pour les villes petites et moyennes, le projet de loi leur permet d'assumer les charges de " centralité " qui pèsent sur elles et de remplir l'exercice des fonctions urbaines indispensables. S'agissant enfin des aires urbaines, le projet vise à leur permettre d'exercer les compétences et de détenir les moyens nécessaires en vue de mettre en œuvre une véritable politique d'agglomération.

1. Créer plus de solidarité en milieu rural

Le débat sur l'intercommunalité est parfois présenté comme faisant apparaître un clivage entre ruraux et urbains, les premiers étant supposés être plus arc-boutés que les seconds sur l'autonomie communale. Une telle affirmation n'est nullement justifiée.

On observe, en effet, que l'intercommunalité en milieu rural est très forte : le succès des communautés de communes instituées par la loi de 1992 en atteste. De même les communes rurales ont depuis longtemps eu recours aux formules d'entente ou de syndicats pour gérer certains services publics locaux. En fait, les valeurs de solidarité, traditionnellement fortes en milieu rural, expliquent la volonté manifestée par de nombreux élus de zone rurale de recourir à l'intercommunalité, celle-ci se traduisant par la mise en commun de l'exercice de compétences et offrant la possibilité de partager la ressource fiscale, soit au travers de la fiscalité additionnelle, éventuellement accompagnée du système intermédiaire de la taxe professionnelle de zone, soit par l'intermédiaire de la taxe professionnelle unique.

A cet égard, le projet de loi relatif à l'intercommunalité se situe dans le prolongement de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République : les communes rurales pourront opter pour l'exercice de compétences partagé en choisissant le degré d'intégration qui leur semble préférable. La mise en commun de moyens et de compétences devrait ainsi permettre aux communes rurales de bénéficier d'un personnel qui leur fait le plus souvent défaut et de développer l'offre de services publics locaux.

Cette mise en commun de compétences et de moyens doit par ailleurs permettre aux zones concernées de mieux faire entendre leur voix vis à vis de l'Etat, des régions et des départements. Les structures intercommunales sont ainsi plus à même de porter les projets intéressant leurs communes membres.

Il convient par ailleurs de noter que la souplesse retenue pour la définition du périmètre préalable à la constitution des communautés d'agglomération devrait permettre à certaines communes rurales de se retrouver dans ce type d'établissement public de coopération intercommunale. Dans ce cadre, le groupement doit permettre de concilier développement urbain et exercice de la solidarité par le partage de la ressource fiscale et la mise en œuvre de transferts financiers devant bénéficier aux communes les plus défavorisées.

Enfin, le régime fiscal proposé pour les communautés de

communes est marqué par un grand pragmatisme. Les communes rurales optant pour ce type d'intercommunalité pourront ainsi choisir, par l'intermédiaire du groupement, entre le système de fiscalité additionnelle et celui de la taxe professionnelle unique. Le régime de la taxe professionnelle de zone continuera également à s'appliquer, afin de dynamiser certaines zones d'activité économique.

L'intercommunalité constitue donc bien une réponse appropriée au besoin de solidarité propre aux communes rurales confrontées au vieillissement de leur population et à la difficulté de maintenir l'offre de services publics locaux. Elle constitue la première marche de la politique d'aménagement du territoire et du développement de projets.

2. Favoriser l'émergence des agglomérations

La loi de 1992 ayant d'ores et déjà apporté un cadre satisfaisant à la coopération intercommunale en milieu rural avec les communautés de communes, il apparaît en revanche nécessaire de tirer les conséquences de l'échec de la formule des communautés de villes et des limites de la formule de la communauté urbaine pour les agglomérations.

En effet, le développement de l'intercommunalité en milieu urbain passe par un équilibre délicat entre l'incitation financière de l'Etat et le niveau de partage des compétences entre les communes et le groupement. Les communautés de villes ont ainsi échoué faute d'une incitation financière suffisante, tandis que les communautés urbaines dont la création avait été rendue possible à compter de 20.000 habitants, ont suscité la réticence de nombreuses communes du fait de l'importance des compétences obligatoirement transférées.

Aussi, le projet de loi tire-t-il les conséquences de cette situation en recentrant la formule de la communauté urbaine sur les très grandes agglomérations, celles comptant plus de 500.000 habitants, tandis que la formule de la communauté d'agglomération, plus souple en matière de transfert de compétences et assortie d'une incitation financière de l'Etat significative, se substitue à la formule de la communauté de villes.

L'objectif est de permettre la mise en place d'un maillage du territoire autour des aires urbaines définies par l'I.N.S.E.E. Celles-ci sont constituées d'un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, contenant un pôle urbain rassemblant au moins 5.000 emplois et par des communes périphériques dont au moins 40 % de la population résidente

ayant un emploi travaille au sein de l'aire géographique ainsi définie. Cette définition fait apparaître l'agglomération comme un ensemble structuré autour d'un bassin d'emploi, possédant une réelle homogénéité économique et sociale.

Sur les 361 aires urbaines définies après le recensement de 1990, 141 dépassent le seuil de 50.000 habitants avec une ville-centre de 15.000 habitants. Elles regroupent aujourd'hui près du quart des communes métropolitaines et un peu moins des deux tiers de la population française totale. Connaissant des situations très diversifiées, ces agglomérations ont cependant en commun d'avoir à exercer, chacune à leur niveau, des fonctions urbaines.

Ces fonctions correspondent à l'exercice de quelques compétences essentielles : développement économique, aménagement de l'espace et transports, logement et habitat, politique de la ville. Elles appellent en même temps les ressources indispensables pour les exercer. La fiscalité, au côté des dotations de l'Etat, constitue ainsi une source de financement privilégié. Le partage du produit de la taxe professionnelle rendu obligatoire pour les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines doit ainsi permettre d'éviter la concurrence fiscale entre communes et de mettre en œuvre une politique de péréquation entre les communes membres de l'agglomération. Le partage des tâches de "centralité" et de la ressource fiscale constitue le préalable nécessaire à la mise en place des politiques d'agglomération, qui, par définition, ignorent les frontières communales.

L'agglomération bénéficiera ainsi d'un cadre institutionnel adapté et respectueux des libertés communales. Espace de solidarité, les agglomérations n'ont toutefois pas vocation à se substituer aux départements. La décentralisation française ayant pour principe l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, la volonté de ne pas instituer un nouvel échelon de collectivités locales au travers des structures intercommunales, constitue, par ailleurs, une garantie pour le respect des compétences des départements. Le nouveau maillage territorial prévu par cette réforme de l'intercommunalité s'inscrit donc dans la complémentarité avec les compétences exercées par les conseils régionaux et généraux. Le développement de l'intercommunalité, à défaut d'une réforme plus profonde de la décentralisation, n'en appelle pas moins une rationalisation des structures intercommunales par la simplification du droit existant.

B. simplifier le droit existant

L'intercommunalité a connu, on l'a vu, un incontestable

développement et a permis véritablement de répondre à une attente des élus. Il est cependant apparu que la coopération intercommunale, telle qu'elle existe actuellement, souffre d'un dispositif trop complexe qui constitue un obstacle à une réelle solidarité communale, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

1. Un dispositif excessivement complexe

Sans même parler de la coopération informelle par voie d'entente, de conférence ou de charte intercommunale, il existe, en effet, actuellement une multitude de types de groupements, qui nuisent à une bonne *lisibilité* des projets. Beaucoup d'élus, et a fortiori beaucoup de citoyens comprennent mal ce qui différencie un groupement d'un autre, et quelles sont les compétences et les responsabilités de chacun. Il faut reconnaître que le législateur a parfois contribué à rendre la compréhension du système intercommunal plus ardue, en ne cadrant pas d'une manière suffisamment précise différentes les formules proposées. Ainsi, certaines structures, qui s'adressaient à l'origine à une catégorie déterminée de communes, ont perdu de leur spécificité à la suite de modifications législatives ultérieures :

— à titre d'exemple, le district, qualifié d'urbain par l'ordonnance du 5 janvier 1959, perd ce qualificatif par la loi du 31 décembre 1979, permettant ainsi sa création sur n'importe *quelle zone du territoire* ;

— à l'inverse, la communauté de communes, réservée à l'origine au monde rural, voit son régime modifié par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui supprime la mention " en milieu *rural* " figurant dans la loi de 1992 ;

— la communauté urbaine créée en 1966 s'adresse à des groupements de plus de 50.000 habitants ; la loi du 6 février 1992 ramène ce seuil à 20.000 habitants, alors même qu'elle crée en même temps une structure s'adressant également au milieu urbain, la communauté de villes, requérant les mêmes seuils.

La succession de modifications partielles, sans que se dégage une vision globale de l'édifice, a ainsi rendu plus complexe le dispositif ; la superposition des législations n'a pas permis d'attribuer à chaque formule une identité forte, capable de fédérer autour d'elle un type de communes clairement déterminé. Ainsi, il existe aujourd'hui sur la carte intercommunale des districts, dont les compétences obligatoires sont, en théorie, pratiquement nulles – la loi de départementalisation des services

d'incendie et de secours ayant confié cette compétence à un corps départemental unique – et qui constituent pourtant des groupements extrêmement intégrés et dotés de compétences voisines de celles d'une communauté urbaine. A l'inverse, des communautés urbaines ont pu voir le jour dans des zones relativement peu urbanisées.

La complexité du régime juridique des établissements publics de coopération intercommunale tient également à leur fiscalité ; il existe effectivement une large palette de mécanismes fiscaux à la disposition des groupements qui donne indiscutablement une grande souplesse à leur gestion ; néanmoins, cette multiplicité n'aide pas à la bonne compréhension du système par les citoyens, alors même que les établissements publics de coopération intercommunale prélèvent des impôts et que les sommes en jeu sont importantes. Par ailleurs, les dispositifs proposés ne sont pas toujours en adéquation avec le niveau d'intégration proposé par chaque formule. Ainsi les communautés urbaines, dotées de compétences nombreuses, ont la faculté, et non l'obligation, d'opter pour le régime de taxe professionnelle unique. A ce jour, aucune des douze communautés urbaines créées n'a choisi cette option, préférant conserver le mécanisme de fiscalité additionnelle. A l'inverse, les communautés de villes, dont les compétences sont, en théorie, moindres, sont obligatoirement assujetties au régime de la taxe professionnelle unique.

La situation est également contrastée en termes de compétences : ainsi, la hiérarchie du dispositif d'intégration telle qu'elle existe dans les textes – districts, communautés de communes, communautés de villes, communautés urbaines – ne correspond pas à la pratique : le nombre moyen de compétences exercées par les districts, en 1998, (de l'ordre de huit) est supérieur à celui attribué aux communautés de communes. De même, le nombre moyen de compétences exercées par les communautés de villes se révèle être légèrement supérieur à celui des communautés urbaines (de l'ordre de 16, contre 15,5 pour les communautés urbaines).

En termes plus généraux, le volume des compétences déléguées à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre demeure variable, certains groupements se caractérisant par un déficit d'attributions, ne perdurant que dans l'objectif d'obtenir une part de la dotation globale de fonctionnement des groupements. Les élus sont parfois en effet d'abord soucieux de trouver des financements pour les dépenses de leur commune ; dès lors, les établissements publics qui relèvent officiellement d'une intercommunalité de projets se rapprochent dans les faits plutôt de la " coquille vide ". Sans même parler de ces cas extrêmes, il existe des situations intermédiaires où les groupements bénéficient de diverses délégations de compétences, consenties au fil des nécessités et sans

réel souci de cohérence ou de plan d'ensemble. L'intercommunalité de projets, fondée sur une véritable solidarité et une homogénéité géographique, sociale et culturelle, a parfois véritablement des difficultés à émerger.

La complexité réside également dans l'absence de rationalisation de la carte de la coopération intercommunale. Ainsi, l'adhésion d'une commune à plusieurs établissements intercommunaux est la règle, les statistiques révélant qu'en moyenne une commune adhère à 5,4 groupements. Cette pratique conduit à un enchevêtrement des relations intercommunales, les communes adhérant souvent à plusieurs groupements selon les compétences techniques qu'ils proposent sans se préoccuper forcément de rationaliser ces diverses compétences. Il en résulte des dysfonctionnements nombreux, tels que chevauchements de compétences, délégation d'une même compétence communale à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, exercice par une commune d'une compétence officiellement déléguée à un groupement ou, à l'inverse, exercice en pratique par un établissement public de coopération intercommunale de compétences qui ne lui ont pas été déléguées : en résumé, la répartition des attributions entre communes et groupements se révèle souvent trop complexe et confuse ; elle devient source d'un contentieux important. La carte de la coopération intercommunale souffre de cet enchevêtrement, favorisant le maintien de structures modestes, qui regroupent peu de communes et restent limitées dans leurs attributions.

Il est possible que cette absence de rationalisation soit le résultat de diverses préoccupations et stratégies des élus ; les motivations d'ordre politique qui sont à l'œuvre dans la coopération intercommunale, ne coïncident pas toujours avec les enjeux réels de l'aménagement du territoire : il s'agit parfois, dans le cadre de regroupements, d'éviter la formation d'établissements publics de coopération intercommunale trop puissants. Parfois également, on assiste à la volonté de fédérer les petites communes rurales contre la ville-centre, perçue comme menaçante, quitte à ne réunir que de maigres moyens ; l'objectif peut être également d'éviter l'émergence d'un pôle urbain rival. Face à ces motivations, le regroupement dans le cadre d'un projet de développement régional correspond souvent davantage à un habillage rhétorique qu'à une ambition réelle.

Pour ajouter encore à la complexité, il convient de mentionner les relations existant entre établissements publics de coopération intercommunale ; la coopération entre groupements intercommunaux est fréquente et permet, par délégation ou concession, une réelle spécialisation des tâches ; en cela, elle contribue à une plus grande rationalisation. Néanmoins, il faut reconnaître qu'elle peut rendre plus difficile la lisibilité

de la carte intercommunale, et favoriser, là encore, une dilution des responsabilités.

Enfin, il convient de dire qu'à cette complexité vient s'ajouter un manque d'information et de communication incontestables qui contribuent très certainement à détourner les citoyens de ces structures. Rares sont en effet ceux qui en connaissent l'existence ; les dirigeants des établissements publics de coopération intercommunale restent trop peu connus pour que la population se tourne vers eux. Les citoyens continuent ainsi à s'adresser au maire de leur commune, alors même qu'une proportion croissante de compétences n'est plus de son ressort. La population est peu informée de l'activité des groupements, la rareté des plaquettes d'information ou des bulletins intercommunaux étant à cet égard révélatrice.

2. Une rationalisation des structures

Face à ce constat, l'objectif du présent projet est de rationaliser l'édifice des structures intercommunales, afin de pallier son développement disparate et d'améliorer sa lisibilité par les élus et les citoyens.

En premier lieu, la palette des structures intercommunales est revue dans le sens d'une simplification et d'*une meilleure hiérarchisation des formules*.

La suppression de la structure des communautés de villes tient largement au fait que le dispositif n'a pas su répondre aux attentes des élus. A la place, est créée la communauté d'agglomération, dont les compétences sont mieux définies, et la fiscalité plus souple, avec l'introduction d'un mécanisme de fiscalité mixte, la perception de la taxe professionnelle unique n'interdisant pas un complément de ressources sous forme de fiscalité additionnelle classique. Surtout, l'incitation financière, avec un montant de dotation globale de fonctionnement de 250 F par personne, permet réellement de faire face aux contraintes imposées par la fiscalité unique. La réorganisation de l'édifice intercommunal se traduit également par la suppression des districts. On l'a vu, les formules proposées aux élus se sont révélées être trop nombreuses et peu identifiables les unes par rapport aux autres. Suivant cette analyse, les districts apparaissent aujourd'hui comme une formule quelque peu obsolète : dotés de peu de compétences obligatoires – gestion des services de logement, gestion des centres de secours contre l'incendie dont l'exercice se révèle être, la plupart du temps, largement théorique, les districts se situent à la frontière entre une intercommunalité de services et une intercommunalité de projets, leur contenu étant largement laissé à l'appréciation des élus. Leur disparition, par transformation en communautés urbaines, communautés

d'agglomération ou communautés de communes, permet de recomposer clairement le paysage intercommunal par une définition plus claire de chacune des formules.

Dans le sens d'une meilleure hiérarchisation des formules, on retiendra également le relèvement des conditions de seuil démographique pour la création des communautés urbaines. Le critère de 500.000 habitants permet ainsi une intercommunalité adaptée aux très grandes agglomérations ; les compétences sont, par ailleurs, clairement définies par rapport à celles des communautés d'agglomération, les communautés urbaines exerçant l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles prévues pour les communautés d'agglomération, mais renforcées dans le domaine de l'urbanisme (le plan d'occupation des sols est ainsi de sa compétence), des équipements scolaires (lycées et collèges) et dans le domaine plus classique des équipements collectifs (marchés d'intérêt national, abattoirs, cimetières).

La communauté urbaine devient ainsi la formule la plus intégrée des structures intercommunales, la communauté d'agglomération s'adressant davantage aux communes de moyenne importance (le critère démographique requis étant une population de 50.000 habitants comprenant une commune-centre de 15.000 habitants), et la communauté de communes, dont la création n'est subordonnée à aucun seuil démographique, étant réservée aux communes rurales. Au bas de la hiérarchie, sont maintenus les syndicats de communes, à vocation unique ou multiple, et les syndicats mixtes : l'intercommunalité de services trouve enfin sa ligne de partage avec l'intercommunalité de projets, ligne de partage qui était difficile à définir auparavant du fait de l'existence des districts.

La rationalisation de la carte intercommunale ne se traduit pas pour autant par une rigidité dans le choix des formules ; il est vrai que le projet s'efforce de définir pour chaque type de commune et d'aire de population un dispositif d'intercommunalité adéquat. Néanmoins, il n'existe en la matière aucune obligation : certes, des critères démographiques sont requis pour les deux structures les plus intégrées. Rien n'empêche cependant des groupes de communes remplissant ces critères de se tourner vers des formules moins contraignantes en terme de compétences ou de fiscalité. La communauté de communes peut ainsi être conçue comme une première étape vers une coopération intégrée ; le choix de cette formule peut ainsi convenir à des élus locaux désirant s'engager prudemment et progressivement dans l'intercommunalité.

L'instauration d'un cadre trop rigide, qui dirigerait de manière obligatoire tel groupe de communes vers tel groupement, contribuerait

certainement à accroître la méfiance des élus envers la coopération. Le libre choix permet au contraire une prise de contact avec les institutions intercommunales, qui peut s'orienter à terme vers *une formule de coopération plus intégrée*.

La rationalisation de la carte intercommunale consiste également à permettre aux groupements de s'appuyer sur un territoire homogène, historiquement et géographiquement viables : le périmètre défini, pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de communes doit ainsi être “ d'un seul tenant et sans enclave ”, empêchant la constitution de groupements composés de territoires disparates, résultat de rivalités géographiques ou politiques.

Le projet s'est également préoccupé du problème de l'enchevêtrement des relations entre communes et établissements publics de coopération intercommunale, en cherchant là encore à rationaliser le dispositif existant. *En premier lieu, il affirme clairement qu'une commune ne saurait adhérer à plus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ; de plus, il permet également, par un dispositif novateur, de rationaliser les relations entre établissements publics de coopération intercommunale en obligeant les communes adhérant à une communauté d'agglomération ou à une communauté urbaine, et uniquement pour leurs compétences obligatoires ou optionnelles, à se retirer des syndicats de communes auxquels ces communes adhéraient antérieurement et qui exerçaient ces compétences. L'objectif est de doter les communautés urbaines et les communautés d'agglomération de la faculté d'exercer l'ensemble de leurs compétences, sans être liées par l'adhésion antérieure des communes membres à d'autres groupements, par le biais du mécanisme de représentation–substitution classique.*

L'objectif de rationalisation se traduit aussi par une meilleure définition des compétences. Il s'agit d'éviter une confusion dans le partage des attributions entre niveaux communal et intercommunal ; le projet prévoit dès lors de laisser aux assemblées communautaires (pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération) ou aux conseils municipaux (pour les communautés de communes) le soin de définir ce qui relève de l'intérêt communautaire et ce qui reste de la compétence communale. Par ailleurs, toujours dans le souci d'éviter toute confusion, source de contentieux, les communautés de communes dont les compétences sont définies à dessein dans la loi du 6 février 1992 de façon sommaire, devront désormais présenter dans leur décision constitutive une définition précise, compétence par compétence, de l'ampleur des transferts concédés.

La fiscalité des établissements publics de coopération

intercommunale est également revue dans un objectif de simplification : les groupements fortement intégrés *seront ainsi obligatoirement soumis* au régime de la taxe professionnelle unique, corollaire indispensable des compétences qu'ils héritent en matière de développement économique. *La communauté de communes garde le choix entre fiscalité* additionnelle et taxe professionnelle unique. Néanmoins, si elle choisit de passer en taxe professionnelle unique, elle est obligée d'exercer les compétences concernant les actions de développement économique. De cette manière, par une meilleure adéquation du mécanisme fiscal au niveau d'intégration requis pour chaque formule et aux compétences attribuées, le projet entend redonner une logique à l'ensemble de l'édifice.

La simplification de la coopération *intercommunale doit également se traduire par une* harmonisation des règles de fonctionnement de l'ensemble des établissements publics. On l'a vu, la législation actuelle tient d'une succession de lois adoptées à intervalles relativement longs, sans qu'il y ait réellement eu comme objectif d'harmoniser les nouvelles dispositions avec la législation ultérieure. Le tout donne une impression d'« empilement » des formules les unes sur les autres ; les nouvelles formules qui se sont créées ont bien évidemment été inspirées des formules qui existaient auparavant. Néanmoins, leur création n'a jamais donné lieu à une réflexion sur la cohérence et la rationalité de l'ensemble.

Fort de cette réflexion, le *projet de loi entend promouvoir* au contraire un cadre juridique unifié. Cette harmonisation, par la création d'un chapitre dans la cinquième partie du code général des collectivités territoriales consacrée aux établissements de coopération intercommunale, intitulé « Dispositions communes », porte sur la création des établissements publics de coopération intercommunale et la délimitation de leur périmètre, la désignation des délégués, leur statut, la durée des mandats, les délégations, les règles de majorité qualifiée, les conditions de dissolution. Ne restent finalement dans les chapitres consacrés à chaque formule, que les dispositions définissant les compétences propres à chacune d'elles, ainsi que des dispositions particulières liées, notamment pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, au degré d'intégration élevé requis pour ces formules.

Enfin, le *dernier point novateur du projet réside dans une démocratisation et une recherche de transparence* dans le fonctionnement des groupements intercommunaux : outre le fait que les délégués communautaires jouissent désormais d'un statut et de garanties dans l'exercice de leur mandat adaptés à leur fonction (le statut des délégués des communautés d'agglomération étant d'ailleurs aligné sur celui des délégués de communautés urbaines, lui-même repris de celui des conseillers

municipaux), le projet préconise également un renforcement du débat démocratique au sein des établissements publics de *coopération intercommunale*.

En premier lieu, ne pourront désormais siéger dans les groupements, à l'exception des syndicats de communes, que des élus des conseils municipaux. La sanction par le suffrage universel est donc possible, même s'il est vrai qu'elle ne peut jouer qu'indirectement. De plus, obligation est faite pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'établir un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné de son compte administratif, et de l'adresser aux communes membres ; à cette occasion, est prévue une communication en séance publique par le maire, à la suite de laquelle les délégués de la commune à l'assemblée communautaire sont entendus. Enfin, est ouverte la possibilité de créer des comités consultatifs associant les habitants des communes concernées, qui pourront être consultés sur toute question d'intérêt intercommunal et seront habilités à transmettre toute proposition concernant le groupement.

Hiérarchisation, simplification, harmonisation, démocratisation : tels sont, en résumé, les quatre objectifs du projet.

*

* *

Avant d'examiner le projet de loi, la **Commission a procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Chevènement**, ministre de l'intérieur.

Indiquant que le projet de loi viendrait en discussion le 3 février, après une longue phase de préparation et de concertation à laquelle **beaucoup de parlementaires** ont participé, le Ministre de l'intérieur a tenu à souligner l'importance de ce texte qui s'annonce déjà comme une nouvelle étape de la décentralisation. Il a souhaité que le projet puisse donner lieu à un réel débat de fond, en séance publique comme en Commission, permettant d'établir les conditions d'un véritable succès auprès des élus.

Tout en rappelant que la forte identité communale n'avait pas empêché la création de 1.577 structures de coopération à fiscalité propre, issues principalement de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le Ministre a souligné que ce succès ne devait pas faire pour autant oublier les déséquilibres existants. Il a ainsi fait observer que les villes étaient restées à l'écart du mouvement intercommunal, le peu de succès rencontré par les communautés de villes, au nombre de cinq actuellement, étant à cet égard révélateur.

Présentant les dispositions du projet de loi, il a indiqué que leur premier objectif était la réorganisation urbaine et la sauvegarde des communes rurales. Constatant que le chômage avait insidieusement transformé au fil des ans certains quartiers en quasi-ghettos, il a évoqué le sort des populations en difficulté, particulièrement celles issues des dernières vagues de l'immigration, en déplorant que certains mouvements politiques profitent de cette " ethnicisation " du social, l'immigré devenant ainsi le bouc émissaire de toutes les frustrations. Il a observé que malgré tous les efforts entrepris, notamment la création d'un ministère de la ville, une société inégalitaire s'édifiait, la ségrégation spatiale redoublant la ségrégation sociale, de telle sorte que le projet de citoyenneté censé fonder les valeurs de la République tournait à vide.

Exprimant sa volonté de refuser un modèle communautariste à l'anglo-saxonne, si contraire au génie égalitaire de la France, le Ministre a estimé qu'il existait un autre choix, consistant à mobiliser tous les moyens, dont la coopération intercommunale, pour combler l'écart entre l'idéal d'une société citoyenne et la réalité quotidienne. Partant de ce constat, il a reconnu que la réalité physique des agglomérations ne reposait aujourd'hui sur aucune entité politique et juridique, alors même que c'est à l'échelle de l'agglomération que devraient être pensées les mesures de nouvelle répartition de l'habitat, de remodelage des banlieues, de reconstitution du tissu urbain, ou de politiques ciblées de l'emploi et de formation. Il a précisé

que, s'inspirant ainsi des réflexions menées par le Ministre de la ville, M. Claude Bartolone, et par M. Jean-Pierre Sueur, le projet retenait l'agglomération comme niveau le plus pertinent pour la définition et la mise en œuvre d'une politique de la ville efficace.

Le Ministre a ajouté que cette conception de l'agglomération ne devait cependant nullement conduire à opposer milieu urbain et milieu rural. Au contraire, il a réaffirmé sa volonté de promouvoir toutes les formes d'intercommunalité pour les communes rurales, exprimant sa conviction que – dans le domaine des services de base aux habitants, dans celui du développement économique, du soutien à la création d'emploi ou de l'aménagement de l'espace – la coopération constituait aujourd'hui leur seul avenir. Evoquant ainsi les reproches faits au projet d'être trop centré sur les espaces urbains, il a tenu à confirmer que tel n'était pas l'esprit du Gouvernement, conscient au contraire de la nécessité d'un débat sur l'intercommunalité en zone rurale. Il a cependant rappelé que 80 % de la population française vivait en milieu urbain, soulignant que c'était une donnée dont il fallait tenir compte dans une réflexion sur l'organisation du territoire.

Evoquant ensuite les dispositions proposées par le projet qui concerne les instruments, communautés d'agglomération et communautés de communes, mis à disposition de l'intercommunalité, il a expliqué que l'architecture des structures étaient simplifiées, le milieu urbain étant désormais doté d'un instrument spécifique, la communauté d'agglomération, assortie d'une taxe professionnelle unique. Précisant que la création de cette communauté d'agglomération était soumise à des seuils démographiques spécifiques – 50.000 habitants autour d'une ville-centre de 15.000 habitants au moins – le Ministre a ajouté que ces seuils étaient issus d'un recensement de l'I.N.S.E.E. concernant les zones urbaines, qui avait dénombré, sur les 141 aires urbaines existantes, 116 agglomérations remplissant les critères requis.

Puis, il a exposé le régime juridique de ces communautés d'agglomération et notamment la définition de leurs compétences obligatoires – développement économique, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, organisation des transports – ainsi que de leurs compétences facultatives, au nombre de deux, à choisir parmi l'assainissement et la qualité de l'eau, la collecte et le traitement des déchets, la gestion d'équipements collectifs et la voirie. Il a précisé que la détermination du périmètre s'appuierait sur les études de l'I.N.S.E.E., notamment pour la notion de continuité de l'espace bâti. Il a fait état d'une estimation selon laquelle les 141 aires urbaines concernées par les communautés d'agglomération représentaient actuellement 75 % de la taxe

professionnelle et 70 % de la taxe d'habitation. Le Ministre a ajouté que la création de la communauté d'agglomération impliquait un relèvement des seuils de création des communautés de villes à 500.000 habitants, revenant en cela aux règles et principes qui avaient prévalu lors de leur création en 1966 et tendaient à les réserver aux grandes agglomérations.

Constatant ensuite que la solidarité territoriale devait s'accompagner d'une mutualisation des ressources, il a indiqué que les communautés d'agglomération, comme les nouvelles communautés de villes, devraient être soumises au régime de la taxe professionnelle unique et précisé toutefois que l'unification des taux de taxe professionnelle devrait être progressive et s'effectuer sur douze ans. Cependant, afin de garantir la sécurité budgétaire de ces nouveaux établissements publics de coopération intercommunale et de réussir le passage à la taxe professionnelle unique, il a souligné qu'il était nécessaire de prévoir également un mécanisme de fiscalité additionnelle, comparable à ce qui existe pour les syndicats d'agglomération nouvelle, ainsi qu'une déliaison des taux entre taxe professionnelle et autres taxes (taxes foncières et taxe d'habitation), ces dernières pouvant diminuer sans que la communauté perde des ressources de taxe professionnelle.

Le Ministre s'est cependant déclaré conscient que ces mesures fiscales ne seraient pas suffisantes sans un financement fortement incitatif, en termes de dotation globale de fonctionnement notamment. Cet accroissement de dotation globale de fonctionnement pour les communautés d'agglomération représentant un prélèvement sur les recettes fiscales nettes de l'Etat d'un montant de 500 millions de francs par an pour les Communautés d'agglomération créées d'ici le 1er janvier 2005, il a précisé que le financement de cette mesure prendrait la forme d'un apport budgétaire nouveau de l'Etat, sans qu'il en résulte une économie sur les dotations versées aux communautés de communes.

Dans le cadre de la réforme proposée, le Ministre a indiqué que la communauté de commune devrait redevenir une structure institutionnelle tournée d'abord vers le milieu rural et adaptée à une intercommunalité de petite taille ; il a précisé qu'elle resterait ainsi réservée à des communes qui désirent s'engager progressivement et prudemment dans la coopération. Il a ajouté que les communautés de communes deviendraient les structures d'accueil des districts et des communautés de villes qui, placées dans l'obligation de se transformer, ne pourraient pas ou ne voudraient pas opter pour le régime de la communauté d'agglomération.

Soulignant que le financement de la dotation globale de fonctionnement des communautés de communes ne serait plus en concurrence avec celui des groupements urbains, le Ministre s'est déclaré

persuadé que l'intercommunalité en milieu rural resterait soutenue, contribuant ainsi à fédérer les énergies sur des projets de développement créateurs d'emplois et luttant contre la désertification.

Il a ensuite précisé qu'en ce qui concerne les pays, dont la création est actuellement discutée dans le cadre du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ils n'avaient nullement vocation à s'ériger en établissement public ou en niveau supplémentaire de collectivité territoriale ; il a observé que ceci impliquait que les communautés de communes prennent le relais des pays sur le plan institutionnel.

Soulignant enfin que le projet de loi tendait à encourager un mouvement volontaire vers une intercommunalité renforcée, dans le respect des principes de la décentralisation, le Ministre a tenu à préciser qu'il était attaché, comme la plupart des parlementaires, à la libre administration des communes ; néanmoins, il a jugé nécessaire de lutter contre une tentation de repli des communes favorisées, tentation qui porterait atteinte aux règles de solidarité nécessaires à une vie démocratique et civilisée. A ce propos, il s'est déclaré convaincu que la mise en commun des ressources et, à terme, la mixité urbaine comportaient moins d'inconvénients que la ségrégation urbaine, porteuse de violence. Constatant qu'il était difficile de convaincre les élus sur ce sujet, il a pourtant estimé qu'il s'agissait d'une exigence dictée par l'intérêt général.

Tout en soulignant son caractère volontariste, le Ministre a observé que le projet n'était pas pour autant autoritaire, les conseils municipaux décidant en dernier ressort des projets de regroupement, le préfet se limitant à proposer un périmètre cohérent.

En matière de démocratie, le Ministre a observé que l'élection des délégués communautaires au suffrage universel, qui aurait en fait pour conséquence d'ériger les établissements publics de coopération en collectivités territoriales, n'était pas à l'ordre du jour, du moins tant qu'une véritable communauté d'intérêts n'aurait pas vraiment réussi à se réaliser ; il a cependant souligné que le projet permettrait indubitablement un fonctionnement plus transparent des structures intercommunales dès lors que pourraient seul y siéger des conseillers municipaux. Il a d'ailleurs estimé que, si le Parlement le souhaitait, cette disposition pourrait être étendue aux délégués des syndicats intercommunaux.

Par ailleurs, le Ministre a insisté sur le fait que le projet améliorerait la décentralisation par des dispositions visant à simplifier et rationaliser les règles d'organisation et de fonctionnement des groupement, notamment par la suppression de 71 articles du code général des collectivités territoriales au

profit d'une harmonisation des règles communes à tous les établissements publics de coopération intercommunale.

Le Ministre a souligné, en conclusion, que les dispositions du projet se révéleraient, à long terme, des outils indispensables pour enrayer les évolutions insidieuses qui sapent les fondements de la République ; il a souhaité insister, à ce propos, sur la nécessaire mobilisation des collectivités locales, appelées à servir le progrès social et les valeurs républicaines dans une société devant **relever le défi** des inégalités croissantes.

Le rapporteur a réfuté l'idée d'une forte opposition entre les urbains et les ruraux en matière d'intercommunalité. A cet égard il a regretté que le titre du projet de loi renvoie à l'organisation urbaine alors même qu'en milieu rural les réalisations en matière d'intercommunalité sont souvent exemplaires et remplissent les mêmes fonctions qu'en milieu urbain. Evoquant le problème des seuils démographiques requis pour accéder au statut de communauté d'agglomération, il a fait part à la Commission d'interventions émanant de l'ensemble des groupes politiques, soit en vue de les augmenter, soit en vue de les diminuer. Il a souhaité que le Ministre apporte des précisions sur les critères qui l'avaient conduit à choisir ces seuils permettant aux groupements de bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement par habitant portée à 250 F.

Il s'est par ailleurs félicité de l'objectif de simplification affiché par le Ministre, tout en regrettant la complexité du régime des communautés urbaines existantes ainsi que l'absence de dispositions précises sur la sortie du régime des syndicats d'agglomération nouvelle. S'interrogeant sur la légitimité des membres des conseils des établissements publics de coopération intercommunale et sur leurs prérogatives en matière de prélèvement de l'impôt, il a estimé nécessaire d'ouvrir le débat sur leur élection au suffrage universel direct. Abordant la question des pouvoirs du préfet, il a indiqué que, si celui-ci avait, dans la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République de 1992, les pouvoirs d'un greffier, il devait acquérir avec cette nouvelle loi sur l'intercommunalité les pouvoirs d'un notaire. Enfin, constatant que le projet de loi laissait aux groupements soumis au régime de la taxe professionnelle unique la possibilité de prélever une fiscalité additionnelle dès lors qu'elles avaient des ressources insuffisantes, il s'est interrogé sur la possibilité d'instaurer une véritable fiscalité mixte tout en assouplissant les règles applicables en matière de liaison des **taux entre** les différentes taxes locales.

M. Jacky Darne a regretté l'absence de réforme d'ampleur en matière de décentralisation et a estimé que l'organisation territoriale de la République était devenue désuète. Constatant que la voie choisie par le

Gouvernement était celle d'une succession de réformes plutôt qu'une remise à plat de l'ensemble des structures, des financements et des compétences des collectivités territoriales, il n'en a pas moins considéré que ce projet de loi constituait une réforme structurante. Indiquant que le tissu communal ne correspondait pas à l'évolution économique et démographique, il a fait observer que les communes constituaient le plus souvent des entités trop petites pour négocier efficacement face à des entreprises en recherche d'implantation et qu'en conséquence il était nécessaire d'encourager les politiques d'agglomération. Soulignant que si le total cumulé des budgets des groupements demeurait faible, comparé au total cumulé des budgets des communes, certains établissements publics de coopération intercommunale géraient cependant des budgets s'élevant au double des budgets de leurs communes membres. Il a estimé que ces établissements publics apparaissaient souvent aux citoyens comme bureaucratiques et abstraits et qu'il faudrait tendre vers leur élection au suffrage universel direct. Jugeant par ailleurs que la réforme de la taxe professionnelle unique constituait un progrès en terme d'intégration fiscale, il a néanmoins rappelé qu'il était indispensable de procéder à une réforme de plus grande ampleur de la fiscalité locale et des dotations de l'Etat. Enfin, après avoir souscrit au dispositif de déliaison des taux à la baisse, il a indiqué qu'il souhaitait une plus grande souplesse de ce mécanisme fiscal en ouvrant **la possibilité d'une déliaison** à la hausse.

M. Dominique Bussereau a fait part de ses interrogations sur la dénomination retenue pour les communautés d'agglomération en estimant qu'elle pouvait dissuader certaines communes rurales de s'associer à une commune-centre d'une population supérieure à 15.000 habitants. Il a exprimé sa crainte de voir cette terminologie freiner les progrès de la **coopération intercommunale** en milieu rural.

M. André Gerin a salué un projet qui – a-t-il souligné – répond à la nécessité de la coopération et doit permettre de lutter contre un esprit de baronnie commun à de nombreux élus locaux. Il a fait remarquer que la coopération intercommunale ne pouvait être séparée de questions connexes comme celles de la réforme de l'Etat, de la lisibilité des échelons décentralisés et déconcentrés, ainsi que de l'aménagement du territoire. Il a insisté pour que le présent projet de loi soit l'occasion du nécessaire bilan des communautés urbaines, au regard notamment de leur capacité de prise en compte de la communauté des intérêts, afin que les parlementaires disposent des éléments d'information leur permettant de franchir une étape dans l'approfondissement de la décentralisation. Il a estimé que, trop souvent, la mise en oeuvre de la décentralisation s'était arrêtée en réalité aux communautés urbaines, sans aller jusqu'aux communes. Il s'est enfin déclaré partisan, au nom de l'efficacité et de la crédibilité, de la mise en

place dans les agglomérations d'un véritable pouvoir en matière de **sécurité et de lutte** contre la violence.

M. Pierre Albertini a exprimé le regret qu'en 1982 et 1983 la décentralisation ait été engagée à structures territoriales constantes, sans réforme des institutions. Il a estimé que le hiatus entre répartition des compétences et clarification des structures resterait très dommageable à l'avenir. Dans le présent projet de loi, l'effort de représentation des minorités lui a semblé par trop limité, l'opposition locale n'étant, par exemple, pas représentée dans les structures intercommunales de 3.500 habitants. En tant qu'élu d'un district de 400.000 habitants ayant connu en dix ans une progression de 550 % de sa fiscalité propre, il a témoigné de l'importance de cet aspect. En dernier lieu, il a mis en garde contre le risque, au nom de l'intercommunalité, de réduire à une portion très congrue l'autonomie fiscale des communes.

Le Ministre ayant évoqué le passage à **une deuxième étape** de la décentralisation, M. Bernard Roman a estimé que celle-ci pouvait être décisive. Il a jugé le présent projet de nature à apporter réponse à des questions très actuelles. Il a fait valoir que le mode d'administration locale, qui maintient cinq niveaux d'administration locale et 36.000 communes, devrait s'adapter à la réalité d'un espace organisé autour de douze grandes métropoles d'équilibre. A la différence de M. Pierre Albertini, il a considéré que ce problème ne pouvait être réglé dans les années 1982-1983.

En ce qui concerne la taxe professionnelle unique d'agglomération, il a plaidé pour que cet outil d'intégration soit la règle et que la décision d'y déroger ne puisse être prise qu'à la majorité qualifiée. Il a estimé que le système gagnerait en lisibilité si l'on posait pour principe la mise en place d'une communauté de communes jusqu'à 50.000 habitants, d'une communauté d'agglomération jusqu'à 500.000 habitants et d'une communauté urbaine au-delà de ce seuil. Prenant acte du parti pris du Gouvernement de recourir aux incitations financières, il a appelé l'attention du Ministre sur l'enjeu démocratique, soulignant qu'il pouvait sembler contestable de conférer à des assemblées ne disposant pas de la légitimité d'une élection au premier degré des pouvoirs de plus en plus importants. Il a donc souhaité savoir si le Gouvernement accepterait d'engager une démarche de mise en place d'élections selon un modèle analogue à celui retenu par la loi du 31 décembre 1982 pour Paris, Marseille et Lyon, en **commençant par** les communautés urbaines.

M. René Dosière a considéré qu'il était temps en effet de poser le problème de la démocratie locale. Il a souligné que la réussite du projet, que chacun souhaite, aurait pour effet d'amenuiser les pouvoirs des communes,

aggravant ainsi le manque de démocratie. Il a signalé que le prélèvement fiscal des groupements intercommunaux était déjà équivalent à celui des régions, de l'ordre de 9 à 10 % du total de la fiscalité locale, et connaissait **une croissance de l'ordre de 10 % l'an**.

M. Dominique Perben a souhaité tempérer l'affirmation du Ministre de l'intérieur selon laquelle l'intercommunalité en milieu urbain avait accusé ces dernières années un retard par rapport à ce que l'on pouvait observer en milieu rural. Il a souligné qu'en fait les communes urbaines avaient opté pour les formules d'intercommunalité applicables en milieu rural et délaissé en revanche la structure des communautés de villes. Considérant par ailleurs qu'il n'était pas souhaitable de subordonner les choix institutionnels des collectivités locales à leurs choix fiscaux, il a fait valoir qu'il n'était pas possible d'aller à l'encontre de la volonté des élus locaux et souligné le risque que les collectivités locales choisissent les communautés de communes plutôt que les communautés d'agglomération, par refus d'être assujetties à trop d'obligations fiscales. Jugeant qu'il convenait de laisser les communes intéressées par la formule des communautés d'agglomération opter pour une fiscalité mixte, il a insisté sur la nécessité de permettre aux collectivités locales d'évoluer à leur rythme et a invité les élus à la prudence, sous peine de voir des évolutions bloquées, comme cela a été constaté avec la formule des communautés de villes. Tout en rejoignant le Gouvernement dans son souci de ne pas confier de pouvoirs de coercition aux préfets, il a regretté que le projet de loi impose aux communes intéressées par l'intercommunalité des conditions qui ne peuvent pas toujours être réunies en pratique, évoquant notamment la condition de continuité territoriale, exigée pour la transformation en communautés d'agglomération, alors que beaucoup de communautés de communes ne la remplissent pas.

Observant que les adversaires de l'intercommunalité avaient l'habitude d'opposer à ce processus la libre administration des collectivités locales en mettant l'accent sur le déficit **démocratique des structures intercommunales**, M. Christian Paul a cependant jugé que le projet de loi marquait un double approfondissement de la décentralisation et de l'intercommunalité. Tout en convenant que l'élection directe de leurs organes délibérants constituait un acte majeur de la participation des citoyens qui rendait l'action des communes légitime et lisible, il a considéré que l'élection des conseils de communautés de communes au suffrage universel soulèverait des difficultés, évoquant notamment la légitimité concurrente qu'aurait alors une telle institution par rapport au conseil général et s'interrogeant sur le mode d'élection qu'il conviendrait de mettre en place. Rappelant que les considérations d'efficacité l'avaient emporté dans la réforme de l'administration territoriale de 1992, il s'est demandé s'il

convenait dès aujourd'hui d'aller plus loin pour lever le soupçon de légitimité que fait peser sur les communautés de communes le mode d'élection indirecte ou s'il ne serait pas préférable d'attendre une deuxième étape **pour franchir un nouveau pas** en la matière.

M. Renaud Donnedieu de Vabres a estimé que les progrès de la démocratie locale étaient liés à une clarification des compétences des différentes collectivités locales. Il a considéré qu'il était urgent de mettre un terme à la contradiction existant entre la liberté donnée aux collectivités locales par les lois de décentralisation et l'imbrication de la répartition de leurs compétences, organisée par des lois ultérieures. Constatant que les citoyens ne s'y retrouvaient plus aujourd'hui, il a interrogé le Ministre de l'intérieur pour savoir s'il avait l'intention d'engager une réflexion sur cette question, rendue plus complexe encore par la diversité des contrats de plans passés par l'Etat avec les villes, les agglomérations et les départements. Enfin, il a souligné que l'élection au suffrage universel direct des conseils de communauté de communes n'aboutirait qu'à *créer un échelon administratif supplémentaire*.

Prenant la parole au titre de l'article 38, alinéa 1, du Règlement, M. Michel Vaxès s'est interrogé sur la place des communes et leurs compétences dans l'évolution du statut des collectivités locales et s'est inquiété de leur devenir si le projet de loi devait être adopté en l'état. Il s'est également inquiété du contenu qui serait donné à la notion d'intercommunalité de projets, exprimant la crainte que des communes qui ne sont pas situées dans le périmètre d'une agglomération mais sont néanmoins intéressées par le projet en cause, ne soient exclues de la communauté d'agglomération. Il a jugé qu'il existait une contradiction entre le souci de concertation exprimé par les collectivités locales et le fait que les communautés d'agglomération pourront imposer certaines décisions à des communes minoritaires. Il a souhaité enfin obtenir des précisions sur la mise en œuvre de l'incitation financière que constituerait l'attribution d'une majoration de la dotation globale de fonctionnement de 250 F par *habitant aux communautés d'agglomération*.

Intervenant également en application de l'article 38 du Règlement, M. Francis Delattre a évoqué les particularités du tissu urbain de l'Ile-de-France, composé de communes comptant entre 15 et 20.000 habitants liées par une continuité départementale voire interdépartementale et s'est interrogé sur l'applicabilité des critères de délimitation de la notion d'agglomération dans cette région. Par ailleurs, soulignant l'insuffisance du nombre de districts et de communautés de villes constitués en Ile-de-France au regard des importants besoins de coopération intercommunale attestés par la multiplication des groupements de communes à vocation multiple, il a

suggéré l'élaboration d'un dispositif spécifique pour l'Ile-de-France permettant de rationaliser les structures créées à partir de *la mise en commun d'un bloc de compétences*.

En réponse aux différents intervenants, le Ministre a apporté les précisions suivantes :

— L'I.N.S.E.E. a arrêté des critères d'emploi pour définir la notion d'aire urbaine. Ces aires correspondent aux zones présentant au moins 5.000 emplois et un taux de déplacement de 40 %. 75 % de la taxe professionnelle et 70 % de la taxe d'habitation perçues en France sont actuellement concentrés dans les aires urbaines. Les 141 aires urbaines représentent 36 millions d'habitants, ce qui montre bien que le fait urbain concerne la majorité de la population française. La notion de fonctions urbaines proposée par le rapporteur s'avère un concept intéressant dont il faudrait sans doute mieux définir les contours.

— Les critères de seuil retenus pour la création des communautés d'agglomération paraissent réalistes compte tenu de l'enveloppe financière étroite affectée à la mise en oeuvre du présent projet de loi. La création de seuils démographiques plafonds pour l'organisation des communautés de communes est une question complexe qu'il faudra examiner avec attention.

— L'objectif de simplification et de réduction du nombre des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale est atteint, dans le cadre de ce projet de loi, puisque sont supprimés les communautés de villes et les districts. Rien n'empêchera cependant les communautés de communes de conserver formellement le nom de district auquel certains restent attachés.

— Le mécanisme de " substitution-représentation " mis en place par le projet devrait faciliter les rapports entre les groupements à fiscalité propre et les syndicats de communes, puisqu'il permettra aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de prendre la place des communes qui en deviennent membres au sein des syndicats dans lesquelles elles étaient jusque là représentées.

— La question de l'avenir des syndicats d'agglomération nouvelle pourrait être réglée par voie d'amendement si une solution apparaissait suffisamment aboutie. Il importe cependant d'examiner leur situation avec beaucoup d'attention et sans précipitation.

— Le bilan de l'action des communautés urbaines devra être établi conformément aux souhaits exprimés par M. André Gerin.

— Le projet de loi n'est en aucun cas destiné à opérer une recentralisation, contrairement à la crainte exprimée par certains. Il est, au contraire, nécessaire de définir avec plus de clarté les responsabilités de chaque échelon local pour faire en sorte que la décentralisation puisse s'exercer au niveau le plus pertinent.

— Pour ce qui concerne la taxe professionnelle et la fiscalité additionnelle, rien n'interdit aux élus d'avancer en ce domaine, puisqu'ils ont déjà largement fait preuve de leur sens des responsabilités et que, globalement, la tendance actuelle est à une gestion resserrée dans les collectivités locales. En tout état de cause, il ne semble pas possible de rendre la taxe professionnelle unique obligatoire contre l'avis et la sensibilité des élus locaux. En matière de " déliaison " des taux à la baisse, le Gouvernement reste ouvert aux propositions des parlementaires. En revanche, pour ce qui est de la " déliaison " des taux à la hausse, il est très difficile de la mettre en oeuvre. En dehors de cette question, un mécanisme de correction destiné à rendre plus juste la dotation globale de fonctionnement est mis en place par le projet de loi. La question de la fiscalité mixte est, quant à elle, importante et il convient de ne pas bloquer un certain nombre d'évolutions en la matière. Néanmoins, pour aller dans cette direction, il faut prendre en considération le vécu et la psychologie des élus locaux. Il est nécessaire de faire agir, de concert, le principe du volontariat et des mécanismes d'incitation forte. Enfin, on peut effectivement s'interroger sur l'augmentation de la fiscalité locale observée depuis plusieurs années dans notre pays. Certes, on constate un accroissement de cette fiscalité de plus de 10 % par an mais il convient de rappeler que le point de départ était particulièrement bas.

— Le projet de loi entend s'attaquer à un objectif limité, réaliste mais sans aucun doute plus ambitieux qu'il n'en donne l'impression. Il faut notamment tenir compte de la sensibilité des élus locaux et de leur capacité à accepter certaines évolutions. S'il débouchait sur la création d'une soixantaine de communautés d'agglomération d'ici cinq ans, un pas sérieux et important serait franchi.

— L'élection des délégués au sein des établissements publics de coopération intercommunale au suffrage universel direct apparaît pour l'heure prématurée. Il faut faire en sorte que le dispositif proposé par le projet de loi réussisse pour faire ensuite avancer la démocratie qui doit prendre acte des nouvelles responsabilités exercées au sein des établissements publics de coopération intercommunale. Une telle évolution conduirait nécessairement à s'interroger sur l'avenir des communes, base de notre société démocratique, et sur celui des départements.

— Il ne faut pas craindre que les communautés d'agglomération

regroupent des territoires dont le découpage pourrait être considéré comme aberrant. On peut estimer que les agglomérations se dégageront au contraire naturellement au cours des années qui viennent et que les élus, travaillant en liaison avec les préfets, sauront mettre en oeuvre raisonnablement ces dispositions nouvelles.

— Pour ce qui concerne la sécurité à l'échelle de l'agglomération, il sera possible d'élaborer des contrats locaux de sécurité au niveau de l'agglomération autant que faire ce peut. Le maire doit néanmoins continuer à disposer seul des pouvoirs de police, ce qui n'est pas sans lien avec son élection au suffrage universel.

Remerciant le Ministre pour son intervention, Mme Catherine Tasca, présidente, a considéré que le projet de loi qu'il présentait constituait une étape supplémentaire très positive dans le développement des *relations entre les communes*.

*

* *

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs rapporteurs sont intervenus dans la discussion générale.

Tout en déclarant qu'il était **résolument favorable** à l'intercommunalité, M. Dominique Bussereau a néanmoins regretté la multiplication des textes en la matière, s'étonnant que le Gouvernement envisage de changer les règles du jeu, alors que les structures issues de la loi de 1992 sont à peine arrivées à maturité. Il a considéré que la création des communautés de villes n'était pas un échec même s'il ne s'en était pas créé autant qu'on pouvait l'espérer et a donc jugé qu'il était prématuré de les condamner. Il a estimé que l'incitation financière au regroupement des communes n'était pas sans risque, l'Etat ne tenant pas toujours sa parole en ce domaine ; à cet égard, il a rappelé que beaucoup de communautés de communes étaient aujourd'hui dans l'impossibilité de financer leurs projets en raison de la réduction de la dotation globale de fonctionnement supplémentaire. Considérant que la notion d'agglomération évoquait spontanément les zones urbaines, il a exprimé la crainte que le choix de l'appellation de communauté d'agglomération ne dissuade les communes rurales de passer de la formule de la communauté de communes à ce nouveau statut.

Après avoir rappelé le retard considérable des zones urbaines **en matière d'organisation intercommunale**, M. Jacky Darne a estimé que l'incitation financière résultant d'un nouvel abondement de la dotation globale de fonctionnement, non prévu lors des précédentes réformes, était un facteur de succès, soulignant que ce financement supplémentaire serait assuré par l'Etat à hauteur de 250 F par habitant. Plus généralement, il a estimé que le projet était une étape importante, permettant une avancée dans l'organisation du territoire, sans bouleversement des structures, et jugé qu'il était pertinent tant par les périmètres que par les seuils retenus. Il a considéré que quelques améliorations pouvaient être apportées à la marge, comme le renforcement de la déliaison des taux de la taxe professionnelle unique ou le traitement identique des communautés urbaines, qu'elles aient été créées avant ou après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Enfin, il a jugé très positif que les délégués dans les organes délibérants des groupements ne puissent être choisis que parmi les conseillers municipaux, ce qui devrait permettre d'assurer une bonne coordination entre ces structures et les communes et a considéré que le projet donnait aux agglomérations les moyens d'**avoir une politique adaptée** à leurs services.

M. Dominique Perben a estimé que les éléments de simplification contenus dans le projet allaient dans le sens de ce que les élus locaux souhaitaient depuis plusieurs années. Concernant les éléments plus

novateurs, il a regretté qu'une maladresse de présentation donne le sentiment d'une réforme s'adressant aux seules zones urbaines, soulignant qu'il s'agissait d'une erreur psychologique qui ne manquerait pas de susciter l'hostilité du milieu rural. Il a annoncé que le groupe R.P.R. adopterait une attitude constructive en déposant des amendements de nature à améliorer ponctuellement le projet, notamment son volet financier. Toutefois, il a fait part de sa grande surprise de voir figurer dans le texte un dispositif financier propre à la région parisienne, regrettant qu'il n'ait donné lieu à aucune concertation préalable avec les élus et les structures concernés, alors même qu'il risquerait d'avoir des conséquences importantes sur la pression fiscale dans les communes franciliennes, jugeant que ces dispositions risquaient de compromettre *le bon déroulement de l'ensemble du débat*.

Prenant la parole au titre du premier alinéa de l'article 38 du Règlement, M. Marc Laffineur a exprimé la crainte que le projet n'entraîne une mise sous tutelle des petites communes au profit de l'agglomération et s'est déclaré réservé sur la taxe professionnelle unique. Observant que le produit de la taxe professionnelle redistribuée aux communes par l'agglomération ne serait pas indexé, il a estimé que cela reviendrait à réduire les recettes de ces communes, puisqu'aujourd'hui cette taxe croît de 5 à 6 % par an. Par ailleurs, il a estimé qu'un dédommagement devrait être prévu pour les communes qui ont consenti pendant plusieurs années, et le plus souvent à perte, de lourds investissements pour **attirer des entreprises** sur leur territoire.

M. Richard Cazenave a déploré que les dernières modifications de la taxe professionnelle privent les communes, bénéficiant de l'arrivée d'entreprises, d'un *légitime retour de leurs investissements*.

Prenant la parole au titre du premier alinéa de l'article 38 du Règlement, M. Michel Vaxès s'est déclaré favorable à un engagement audacieux dans la coopération intercommunale, dès lors qu'elle procède d'une démarche volontaire décidée par des conseils municipaux acceptant, en toute liberté, de s'associer pour participer à une structure commune. Il a souligné que l'attachement des Français à la commune tenait certes à des raisons historiques, mais témoignait aussi de leur souhait d'être au plus près de l'échelon où se prennent les décisions et d'avoir ainsi le sentiment d'y participer. Il a souhaité que l'intercommunalité soit une intercommunalité de projets, insistant sur la souplesse d'organisation compte tenu de la diversité des projets et des partenaires. Concernant les dispositions financières, dont il a considéré qu'elles devraient permettre d'apporter des réponses aux besoins d'organisation du territoire, il a souhaité que des précisions puissent être apportées dans la loi, notamment en ce qui concerne

l'attribution du supplément de dotation globale de fonctionnement de 250 F par habitant.

Evoquant l'exemple **de la communauté** de villes qu'il préside, M. Michel Crépeau a estimé que cette forme de coopération intercommunale, qui a fait la preuve de son efficacité, permettait de mettre en oeuvre certains principes fondamentaux. Il a ainsi fait valoir que cette structure contribuait à renforcer l'égalité entre les citoyens, compte tenu des différences de charges supportées par les communes-centres et celles de la périphérie au sein d'une même agglomération, soulignant que la taxe professionnelle unique assurait le financement des charges de " centralité ", tout en assurant une véritable mutualisation des risques au moment où les grandes implantations cèdent la place à des petites unités assurant une base fiscale plus faible. Il a, par ailleurs, fait observer que les regroupements de communes à taxe professionnelle unique avaient pour avantage de mettre un terme à la surenchère fiscale entre collectivités locales, les choix d'implantation d'activités étant dès lors guidés par des critères qualitatifs et non plus financiers. Enfin, il a considéré que la mise en place de communautés de villes contribuait à accroître la transparence des décisions, puisque les impôts prélevés sur les entreprises financent les opérations de développement et que les impôts sur les ménages sont consacrés au financement des actions de proximité. Il a néanmoins approuvé les dispositions du projet de loi donnant la faculté aux groupements de percevoir une taxe additionnelle sur les impôts acquittés par les ménages, estimant que cette formule pouvait apparaître nécessaire dans certaines situations particulières.

Après avoir souhaité que les nouvelles structures de coopérations conservent une certaine marge de manœuvre qui leur permette, par exemple, d'indexer les reversements de taxe professionnelle aux communes membres de la communauté d'agglomération, il a insisté sur la nécessité de ne pas opposer les zones urbaines et rurales, faisant valoir que les limites du périmètre d'agglomération devait refléter la diversité des situations. Abordant la question de la représentativité au sein des organes de coopération intercommunale, il s'est opposé à l'élection des délégués des conseils municipaux au suffrage universel direct, estimant qu'une telle option conduirait à la disparition de l'échelon communal. Concluant son propos, il a jugé que, grâce au cumul des mandats, les parlementaires pouvaient se prononcer sur des projets de loi de *cette nature en toute connaissance de cause*.

Prenant la parole en application de l'article 38, alinéa 1, du Règlement, M. Elie Hoarau a considéré que, d'une manière générale, le projet de loi proposé par le gouvernement était inadapté aux départements d'outre-mer en général et à la Réunion en particulier, rappelant que ce

dernier département comptait seulement 24 communes, pour plus de 700.000 habitants. Indiquant que le centre ville de la commune dont il est le maire regroupait 35.000 habitants tandis qu'une autre zone de population comptant 18.000 habitants était distante de plus de 10 kilomètres, il a considéré qu'à la Réunion, les agglomérations étaient regroupées dans des villes, contrairement à la métropole où les villes sont regroupées en agglomérations. Il a, en outre, estimé que le projet de loi ne tenait pas compte des acquis de l'intercommunalité, telle qu'elle est pratiquée à la Réunion, où la totalité des communes sont membres d'établissements publics de coopération, lesquels ne respectent pas nécessairement le principe de continuité territoriale afin de compenser les écarts considérables de potentiel fiscal, soulignant, de surcroît, que ce critère géographique s'appliquait difficilement dans le cadre insulaire. Après avoir contesté la compétence du préfet pour délimiter les périmètres des communautés d'agglomération, il a exprimé sa préférence pour la désignation des délégués aux structures de coopération par les conseils municipaux, jugeant inopportun de favoriser l'émergence d'un échelon supplémentaire de collectivité territoriale. En conclusion, il a plaidé pour que le projet soit adapté à la réalité des D.O.M., de sorte que les communes de ces départements puissent en retirer un **avantage par rapport** à la situation actuelle.

M. Guy Hascoët a approuvé les orientations générales du projet de loi, estimant que celui-ci traduisait une logique de mise en cohérence du territoire, en palliant notamment les effets pervers de l'éparpillement des collectivités locales, qui conduit à une multiplication d'infrastructures inutiles, justifiées par le seul souci de générer de la taxe professionnelle ; il a considéré que l'intercommunalité était le seul moyen de promouvoir de nouvelles missions de service public. Evoquant les dispositions du projet de loi, il a regretté que celui-ci ne comporte pas de volet relatif à la désignation des délégués des communes, estimant que le maintien du régime actuel assurait une insuffisante représentation de la population, tout en reconnaissant qu'une période transitoire devrait être ménagée. Enfin, approuvant le principe des compétences facultatives des communautés d'agglomération, il a annoncé que son groupe déposerait deux amendements, le premier faisant figurer l'énergie parmi la liste de ces mêmes compétences facultatives, le second prévoyant que les agglomérations peuvent s'inscrire dans le cadre **de l'agenda 21** sur le développement local.

M. Bernard Roman, tout en faisant siennes les observations formulées en faveur de l'intercommunalité et des orientations du projet de loi, a néanmoins souhaité que le débat sur la représentation démocratique au sein des structures de coopération intercommunale ne soit ni occulté ni

dénaturé, soulignant que cette question était d'ailleurs débattue au sein de tous les groupes politiques. D'une manière générale, il a fait valoir que le principe des transferts de compétences et de fiscalité conduisait légitimement à poser la question du mode de désignation des délégués chargés de gérer la structure intercommunale, soulignant que cette question se posait avec une acuité particulière dans le cas de l'intercommunalité urbaine, dès lors que les budgets des établissements publics concernés sont souvent supérieurs aux budgets consolidés des communes membres, que les compétences transférées à l'intercommunalité sont plus vastes qu'en zone rurale et que la conscience d'agglomération est plus présente au sein de la population. Concluant son propos, il a insisté sur le fait qu'il ne convenait pas d'opposer deux légitimités, mais qu'il apparaissait indispensable d'impliquer les citoyens *face à l'autorité chargée de lever l'impôt*.

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes.

— L'abondance des textes législatifs intéressant les collectivités locales s'explique par la voie choisie au moment de la décentralisation, qui a consisté à transférer les compétences et les ressources après avoir défini les catégories de collectivités, ce qui nécessite aujourd'hui encore de nombreux ajustements.

— L'échec des communautés de villes, instituées par la loi de 1992, dont le nombre est actuellement limité à cinq, appelle une réforme donnant un statut attractif aux agglomérations, en même temps que le régime actuel exceptionnellement favorable accordé aux communautés urbaines doit être corrigé.

— La complexité des règles applicables justifie également la simplification des dispositions existantes en élargissant la part des règles communes à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale.

— S'agissant du clivage qui existerait entre le milieu rural et le milieu urbain, il est largement exagéré dans la mesure où les petites villes exercent pleinement des fonctions urbaines et où le périmètre des communautés d'agglomération pourra s'étendre aussi bien aux zones périurbaines qu'aux zones rurales. La modification du titre du projet de loi proposée par le rapporteur devrait marquer symboliquement l'intérêt du texte, tant pour les zones rurales que pour les zones urbaines.

— Le dispositif applicable à la région parisienne et concernant le fonds de solidarité pour la région Ile-de-France devrait permettre une amélioration de la péréquation entre les communes riches et les communes

les plus défavorisées dans une logique de solidarité tenant compte des spécificités socio-économiques de cette région.

— Le développement de la taxe professionnelle unique doit se faire dans le respect des dispositions de l'article 72 de la Constitution garantissant la libre administration des collectivités locales. Aussi, le passage à la taxe d'agglomération ne peut-il se faire qu'avec le consentement des communes membres des groupements, qui sont par ailleurs libres d'opter pour ce régime fiscal. L'entrée dans la taxe professionnelle unique se fera par un rééquilibrage progressif des taux entre les différentes communes concernées, alors même que la récente réforme de l'assiette de la taxe professionnelle doit alléger la charge des entreprises : la justice fiscale en sera ainsi améliorée.

— L'intervention du représentant de l'Etat dans la définition du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale s'inscrit dans la logique du régime mis en place pour les syndicats de communes depuis 1890. Elle permet d'allier l'initiative des communes avec la défense de l'intérêt général traditionnellement assurée par le préfet.

— **L'enveloppe budgétaire accordée par le Gouvernement pour financer la création des communautés d'agglomération a été évaluée sur la base d'une prévision selon laquelle 40 % des aires urbaines potentiellement concernées choisiraient le statut de communautés d'agglomération. En conséquence, le financement accordé jusqu'en 2005 par l'intermédiaire de la dotation globale de fonctionnement semble suffisant pour la mise en oeuvre de la réforme.**

— La situation particulière de La Réunion mérite que l'on souligne le succès de l'intercommunalité dans ce département, mais les principes constitutionnels s'opposent à la mise en place d'un régime différencié en la matière entre les départements d'outre-mer et les départements métropolitains.

— *Si l'élection au suffrage universel des délégués communautaires peut sembler cohérente avec le renforcement des compétences et des moyens financiers transférés aux groupements, elle est certainement prématurée et pourrait préfigurer la disparition des communes, voire des départements. Cette disposition risquerait d'ailleurs de soulever d'importantes difficultés politiques dans le cas où les élus du groupement s'opposeraient aux élus d'une commune membre, surtout s'il s'agit de la commune-centre.*

La Commission a rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 présentées par M. Jos^é Rossi.

examen des articles

titre Ier

dispositions institutionnelles

Chapitre Ier

Communauté d'agglomération

Avant l'article premier

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par M. Jacques Brunhes faisant référence au principe de la libre administration des collectivités locales et prohibant toute forme de regroupements autoritaires supracommunaux. Soutenant l'amendement, M. Michel Vaxès a mis en avant la nécessité de réaffirmer dans la loi un principe méconnu actuellement par la législation relative à l'intercommunalité. M. Robert Pandraud a jugé que l'amendement proposé relevait plus de l'exposé des motifs que de la norme. Le rapporteur a rappelé que la Constitution, dans son article 72, proclamait déjà le principe de libre administration des collectivités locales, mentionné également dans le code général des collectivités territoriales. Il a estimé, par ailleurs, que l'amendement proposé était contradictoire dans ses termes, dans la mesure où il indiquait que la coopération volontaire excluait les regroupements *autoritaires*, ce qui va de soi. La Commission a rejeté l'*amendement de M. Jacques Brunhes*.

Article 1er

(art. L. 5216-1 à L. 5216-9 du **code général des collectivités territoriales**)

Les communautés d'agglomération :

création et régime juridique

L'article 1er procède à une réécriture complète du chapitre VI du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales ; aux vingt-neuf articles du code qui étaient auparavant consacrés aux communautés de villes, il substitue neuf articles définissant une nouvelle structure de coopération intercommunale : la communauté d'agglomération.

Comme il l'a souligné dans l'exposé général, le rapporteur tient à rappeler le peu de succès qu'a rencontré la formule des communautés de villes : les mécanismes mis en place ont poussé les élus locaux à choisir des structures plus souples et moins exigeantes en termes de compétences ; de plus, le supplément de dotation globale de fonctionnement n'a pas été jugé suffisamment incitatif au regard des contraintes que la taxe professionnelle unique peut entraîner. Supprimées de manière implicite par l'article 1er, les communautés de villes devront, dès lors, se transformer, soit en communauté d'agglomération, soit en communauté de communes. Les modalités de cette transformation seront précisées lors de l'examen des articles 39 à 41 du projet.

Les neuf nouveaux articles du chapitre VI, désormais consacré à la communauté d'agglomération, ne concernent que certaines procédures spécifiques à cette nouvelle structure intercommunale. Poursuivant un objectif de simplification et d'harmonisation des procédures, le projet a en effet prévu, pour toutes les dispositions analogues aux autres établissements publics de coopération intercommunale, de renvoyer au chapitre V intitulé " dispositions communes aux établissements publics de coopération intercommunale " (articles 17 à 32).

Avant d'examiner de manière plus approfondie les articles relatifs aux dispositions communes, on soulignera, pour l'instant, que la fixation du périmètre de la communauté d'agglomération, le fonctionnement des organes délibérants, la nomination du président et du bureau du conseil de communauté, le statut des membres du conseil et enfin les conditions de retrait de la communauté d'agglomération ressortissent aux procédures communes à l'ensemble des établissements de coopération intercommunale et sont, dès lors, définies aux articles 17 à 32 du projet.

Nous aurons néanmoins, maintes fois, l'occasion de faire référence à ces articles en étudiant l'article 1er, afin d'apprécier le caractère *novateur* de la communauté d'agglomération.

Article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales

Définition et création de la communauté d'agglomération

1. Les critères de la communauté d'agglomération

Après avoir affirmé la nature d'établissement public de la communauté d'agglomération, l'article L. 5216-1 définit les trois critères requis pour la création d'une communauté d'agglomération :

- un ensemble de population de plus de 50.000 habitants ;
- un périmètre d'un seul tenant et sans enclave ;
- l'existence d'une ou plusieurs villes centre comptant chacune plus de 15.000 habitants.

Le premier critère du seuil de population est un critère classique en matière de création d'établissement public de coopération intercommunale : les communautés d'agglomération se situent, suivant ce critère, à un niveau intermédiaire entre les communautés de communes, qui n'exigent aucun seuil de population, et les communautés urbaines, dont le seuil est relevé de 20.000 à 500.000 habitants par l'article 3 du projet (rappelons, pour mémoire, que la création des communautés de villes exigeait un seuil de 20.000 habitants).

La hiérarchisation des formules d'intercommunalité par seuils démographiques est une condition essentielle à la rationalisation de l'édifice intercommunal.

Les deux autres critères requis pour la création d'une communautés d'agglomération, cohérence du périmètre et existence d'une commune centre, sont beaucoup plus novateurs et obéissent à un souci de créer des établissements publics de coopération intercommunale qui soient géographiquement et historiquement pertinents.

Sur les critères démographiques requis pour la création d'une communauté d'agglomération, la Commission a rejeté un amendement présenté par M. Dominique Bussereau supprimant les seuils de population. Son auteur a fait part de son hostilité à l'égard de tout système de seuil, jugeant qu'il était préférable de laisser aux communes le choix de la forme d'intercommunalité à laquelle elles voulaient adhérer. M. Michel Crépeau, au contraire, s'est déclaré favorable au principe des seuils, afin d'éviter que ne se constituent des nébuleuses d'agglomération qui, face à leurs interlocuteurs publics ou privés, n'auraient aucun poids. Le rapporteur a fait part de son accord sur ce point. La Commission a également rejeté deux

amendements de M. Franck Dhersin, l'un abaissant les seuils nécessaires pour créer une communauté d'agglomération, l'autre supprimant la condition selon laquelle une communauté d'agglomération doit comprendre une ou plusieurs communes-centre de plus de 15.000 habitants, ainsi qu'un amendement de M. Dominique Perben disposant qu'aucun seuil démographique n'est exigé lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Le rapporteur a estimé que cet amendement était lourd de conséquences et qu'il fallait manier avec précaution la notion de seuil variable pour un même type d'établissement public de coopération intercommunale. Il a noté qu'il existait effectivement des cas où il n'y avait pas dans le département de ville de plus de 15.000 habitants, mais estimé qu'il était tout à fait possible d'aider davantage les communautés de communes. M. Pierre Albertini a insisté sur la nécessité de tenir compte de la réalité des petits départements, comme la Lozère ou la Creuse, et jugé qu'il convenait d'étudier avec soin la proposition formulée par M. Dominique Perben. M. Alain Vidalies a jugé que le problème soulevé était intéressant et qu'il fallait approfondir la réflexion sur cette question. M. Bernard Roman a considéré que, s'il s'agissait de permettre aux quelques départements n'ayant pas de commune de plus de 15.000 habitants d'organiser une communauté d'agglomération, cet amendement méritait d'être étudié, à condition qu'on s'en tienne à ces départements et qu'on évite les dérives. La Commission a néanmoins rejeté l'amendement présenté par M. Dominique Perben.

Quant au critère de cohérence du périmètre, défini " d'un seul tenant et sans enclave ", il ne fait pas obstacle à ce qu'une communauté d'agglomération regroupe des communes situées sur plusieurs départements : l'article 21 précise à cet égard que la délimitation du périmètre est fixée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire.

La Commission étant saisie d'un amendement de M. Dominique Perben supprimant la nécessité de constituer un périmètre uni et homogène, le rapporteur a fait observer que cette obligation contenue dans le projet de loi s'imposerait aux futures communautés d'agglomération et non aux structures existantes aujourd'hui. La Commission a rejeté cet amendement.

Les trois critères requis pour la création d'une communauté d'agglomération ont été définis en prenant appui sur les études de l'I.N.S.E.E., concernant le zonage en aire urbaine ; ces études ont eu pour but de donner une définition précise des villes et de leur zone d'influence en

intégrant le concept de bassin d'emploi. Parmi les 361 zones urbaines recensées par l'I.N.S.E.E., certaines affirment un caractère urbain plus prononcé ; 141 d'entre elles dépassent le seuil des 50.000 habitants et présentent, du fait d'éléments historiques et géographiques, un ensemble économiquement viable autour d'une commune de plus de 15.000 habitants.

Sur le sujet, la Commission a rejeté un amendement présenté par M. Henri Plagnol dont l'objet est de tenir compte des pays existants et des bassins de vie et d'emploi, notamment dans des régions littorales à forte vocation touristique, en facilitant la formation de communautés d'agglomération dans ces régions, grâce à la prise en compte de la population saisonnière, comme c'est le cas pour l'attribution de la dotation globale de fonctionnement. M. Dominique Bussereau a souhaité que l'on tienne compte de la singularité des communes touristiques qui connaissent de grands afflux de population en pleine saison. Le rapporteur s'est déclaré défavorable à cette rédaction qui va à l'encontre de la clarification du système intercommunal. Il a jugé que tenir compte des résidences secondaires pour estimer le niveau de population d'une commune touristique conduirait à une forme de fiction des seuils, à ***laquelle il a indiqué qu'il était hostile.***

2. La définition de la communauté d'agglomération

Compte tenu de l'ensemble de ces critères, la communauté d'agglomération paraît donc destinée aux communes situées dans des zones urbaines relativement denses, susceptibles de se regrouper autour d'un projet intéressant notamment les questions de l'emploi, de l'intégration en milieu urbain ou de politique de la ville.

Le projet de loi, qui comporte une définition géographique fondée sur les trois critères de création du nouvel établissement public de coopération intercommunale, donne également des communautés d'agglomération une définition à caractère plus dynamique : l'objectif, pour les communes concernées, est " d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ". Il est certain que cette définition a été donnée dans la perspective de laisser aux communes un maximum de liberté dans le soin de définir ce que seront les projets des futures communautés d'agglomération. Il est dommage cependant que ce choix qui, certes, garantit aux communes une certaine souplesse, se soit fait au détriment d'une définition plus volontariste. Alors que le projet affirme avec force un objectif de lutte contre les fractures sociales, culturelles et scolaires qui surgissent dans nos villes, la formulation de l'article L. 5216-1 semble de ce fait un peu en retrait. Le

rapporteur a donc présenté un amendement de rédaction de la dernière phrase de l'article que la Commission a adopté (amendement n° 55), proposant notamment d'introduire le terme de " solidarité ". La création d'un espace de solidarité est en effet le gage indispensable d'une coopération intercommunale intégrée réussie et efficace. De plus, le terme " solidarité " existait dans la définition des communautés urbaines et existe dans celle des communautés de communes ; il serait d'autant plus regrettable de ne pas le reprendre pour les communautés d'agglomération.

La Commission a rejeté deux amendements identiques, le premier présenté par M. Dominique Bussereau et le second n° 38 de M. Eric Doligé, destinés à associer les départements et les régions au projet de développement urbain et d'aménagement du territoire des communautés d'agglomération. Le rapporteur a souligné que cet amendement était un amendement de suspicion à l'égard de la coopération intercommunale, que certains considèrent, à tort, comme une menace pour les départements. Il a rappelé que ces derniers avaient aujourd'hui une *fonction utile dans le paysage décentralisé*.

Article L. 5216-2 du code général des collectivités territoriales

Durée d'existence de la communauté d'agglomération

L'article L. 5216-2 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que les communautés d'agglomération sont créées sans limitation de temps, reprend une formulation classique, déjà retenue pour les communautés urbaines et les communautés de villes : animées d'un objectif de développement économique et dotées d'une fiscalité propre, les communautés ont vocation à s'inscrire dans la durée. Cette disposition n'est cependant pas synonyme d'immuabilité ; la communauté d'agglomération peut évoluer dans le temps, voir son périmètre étendu par l'intégration de nouvelles communes ou, à l'inverse, réduit par le retrait de communes déjà intégrées. Elle peut même éventuellement être dissoute, selon une procédure prévue à l'article L. 5216-9.

L'article L. 5216-2 se borne en fait à rappeler que la création d'une communauté d'agglomération ne saurait se limiter à la réalisation d'un projet ; elle a au contraire pour ambition d'instaurer les conditions sur le long terme d'une véritable solidarité entre les *communes*.

C'est pourquoi la Commission a rejeté un amendement présenté par M. Jacques Brunhes permettant à la communauté d'agglomération de prévoir un terme à son existence, dès sa décision institutive.

L'intercommunalité doit s'installer dans la durée, ce qui est contraire à la logique développée par l'amendement.

Article L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales

Le conseil de la communauté d'agglomération

1. Répartition des sièges du conseil

Avant d'aborder la composition du conseil de la communauté, il semble utile de préciser que le chapitre consacré aux communautés d'agglomération ne comporte aucune disposition relative à la procédure de fixation du périmètre : cette procédure, identique à celle des autres établissements publics de coopération intercommunale, est décrite à l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, rédigé par l'article 21 du projet, inclus dans le chapitre " dispositions communes "

Sur cette procédure, la Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes supprimant le pouvoir du préfet en matière de délimitation du périmètre, en lui substituant la décision des collectivités locales intéressées. Le rapporteur a considéré que retirer ce pouvoir aux préfets aurait pour conséquence la mise à mal de l'intérêt général au profit des intérêts particuliers, ce qui n'est pas souhaitable.

Le projet prévoit, après avoir défini les communautés d'agglomération, d'aborder directement, avec l'article L. 5216-3, les modalités de nomination au sein du conseil de la communauté.

La procédure prévue pour la nomination des membres du conseil de la communauté d'agglomération reprend celle prévue pour les communautés de communes. Elle se caractérise par une grande souplesse, le projet laissant toute liberté pour fixer à l'amiable les règles de représentation au sein de ce conseil.

La Commission a adopté un amendement rédactionnel afin de remplacer les mots " accord amiable " par " accord unanime " (amendement n° 58). L'accord amiable laisse à penser qu'il a pu y avoir des concessions faites et que, finalement, à l'issue des tractations, des communes ont donné leur accord pour une répartition qui ne leur convient pas pleinement. L'accord unanime, tout en gardant bien évidemment le même esprit que celui du projet, et en permettant tout autant les discussions nécessaires pour parvenir à un accord, exprime davantage l'adhésion de l'ensemble des communes à la répartition proposée.

Néanmoins, à défaut d'accord amiable, le projet prévoit, comme c'est le cas pour les communautés de communes, une répartition en fonction de la population, sous réserve cependant que chaque commune membre obtienne au moins un siège et qu'aucune n'en ait plus de la moitié. Considérant cependant que le projet n'encadrerait pas suffisamment les modalités de répartition des sièges lorsqu'un accord *unanime* n'avait pu être trouvé, la Commission a **adopté un amendement** de M. Jacky Darne (amendement n° 59) proposant une procédure inspirée de celle existant pour les communautés urbaines : après l'attribution d'un siège à chaque commune, le reste des sièges à pourvoir est attribué selon une répartition proportionnelle à la plus forte moyenne, le nombre de sièges devant au total être au moins égal au double de celui des *communes* membres. La Commission a dès lors rejeté deux amendements de M. Jacques Brunhes, le premier interdisant à une commune d'occuper plus de la moitié des sièges au sein du conseil, le second prévoyant qu'une commune devait *disposer* au minimum d'un siège. Puis, elle a rejeté un amendement présenté par M. Franck Dhersin destiné à limiter l'influence de la commune-centre dans la répartition des sièges au sein du conseil de communauté, en imposant que celle-ci ne puisse disposer de plus de 40 % du nombre de délégués. M. Marc Laffineur a insisté sur la nécessité d'éviter la mise sous tutelle de collectivités locales par d'autres collectivités. Le rapporteur a rappelé que ce débat avait déjà eu lieu en 1992 à propos de l'aménagement du territoire de la République et que l'on s'était mis d'accord à l'époque sur un maximum de 50 %. Il a considéré que réduire encore la représentation de la commune centre serait très discutable au regard du critère démographique. Les modalités d'approbation de la répartition sont identiques à celles nécessaires à la création de la communauté, exposées à l'article L. 5211-5 (article 21 du projet de loi) : l'accord doit être exprimé par deux tiers des conseils municipaux intéressés représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ; l'approbation est également subordonnée au vote favorable du conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée.

Il convient de noter que la définition de cette majorité qualifiée, classique en matière de création d'établissement public de coopération intercommunale, est reprise plusieurs fois dans le projet, notamment dans la définition des compétences de la communauté d'agglomération.

La répartition des sièges devra être arrêtée, que ce soit par accord unanime ou par répartition proportionnelle, avant que les conseils municipaux ne se prononcent sur l'intégration dans la communauté d'agglomération ; la répartition des sièges est en effet un élément décisif qui

doit être connu des communes avant qu'elles ne s'engagent dans la voie de la coopération intercommunale. Le projet précise que cette répartition doit être arrêtée dans les trois mois suivant la publication de l'arrêté de délimitation du périmètre pris par le préfet. Dans la mesure où l'article L. 5211-5 prévoit que les communes doivent se prononcer sur la création du groupement dans les trois mois suivant la notification du même arrêté, il existe un risque qu'une commune soit dans l'obligation de se prononcer alors qu'elle ne connaît pas les résultats en matière de répartition des sièges. En fait, l'hypothèse d'un hiatus entre les deux délais n'est que théorique. Dans la réalité, les discussions à propos de la répartition des sièges sont engagées dès la notification de l'arrêté préfectoral et c'est en fonction d'une proposition détaillée de manière exhaustive, que ce soit en matière de répartition des sièges ou d'attribution de compétences, que les communes se prononcent au bout de trois mois. Le rapporteur a proposé deux amendements qui ont été adoptés. Le **premier est de nature purement rédactionnelle (amendement n° 57)**. Le second (amendement n° 56) a pour objectif d'harmoniser les rédactions de l'article L. 5216-3 et L. 5211-5 ; le rapporteur a proposé de substituer, dans l'article L. 5216-3, le terme de “ notification ” d'arrêté à celui de “ publication ” d'arrêté qui était utilisé pour le décompte du délai de trois mois relatif à la répartition des sièges. La notification apporte en effet davantage de garanties aux communes que la simple *connaissance de l'arrêté par voie de publication*.

2. Délégués suppléants

Le dernier alinéa de l'article L. 5216-3 est une transposition des dispositions introduites par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation pour les syndicats de communes et les districts, et applicables depuis la loi du 6 février 1992 aux communautés de communes ; prenant en compte le fait que de nombreuses obligations pourront empêcher des élus de participer aux réunions du conseil de la communauté, il permet aux communes de désigner des délégués suppléants appelés à siéger avec voix délibérative, dès lors que la décision institutive ou une décision *modificative de la communauté le prévoit*.

Article L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales

Conditions d'exercice des mandats des membres du conseil

de la communauté d'agglomération

Afin de ne pas surcharger inutilement la rédaction du nouveau chapitre VI, l'article L. 5216-4 n'énumère pas les différentes garanties dont

jouissent les délégués du conseil de la communauté d'agglomération dans l'exercice de leur mandat : il se contente de faire référence au régime institué pour les membres du conseil de la communauté urbaine, lui-même aligné sur celui des communes.

Rappelons, pour mémoire, que les garanties prévues pour les conseillers municipaux permettent aux délégués du conseil de la communauté urbaine de bénéficier du droit à des autorisations d'absence et à un crédit d'heures (art. L. 2123-1 à L. 2123-6 du code général des collectivités territoriales), d'une protection, notamment contre le licenciement, dans l'exercice de l'activité professionnelle (art. L. 2123-7 à L. 2123-11), du droit à une formation adaptée aux fonctions exercées au sein du conseil de communauté (art. L. 2123-12 à L. 2123-16) ; il est également prévu, toujours par référence aux dispositions applicables aux conseils municipaux, et notamment à l'article L. 2123-24, un régime d'indemnités de fonction distinguant les communautés d'agglomération de 100.000 habitants ou plus, dans lesquelles l'ensemble des délégués perçoit une rémunération, de celles ayant une population inférieure, dans lesquelles les conseillers bénéficiant d'une délégation peuvent prétendre à une indemnité de fonction.

Outre la rémunération, les articles L. 2123-18 et L. 2123-19 prévoient un remboursement des frais pour le président de la communauté d'agglomération et les membres du bureau. L'application des articles L. 2123-25 à L. 2123-30 permet également de faire bénéficier les délégués des conseils des communautés d'agglomération d'un régime de protection sociale et de retraite garantissant notamment, pour le président de la communauté d'agglomération et les membres du bureau qui interrompent leur activité professionnelle, une affiliation au régime général de sécurité sociale.

En ce qui concerne les dispositions propres aux communautés urbaines, que le projet reprend pour le compte des communautés d'agglomération, elles permettent notamment de majorer les indemnités versées aux délégués de communautés d'agglomération de plus de 400.000 habitants, et prévoient la possibilité de constituer, pour les communautés d'agglomération de plus de 100.000 habitants, des groupes de délégués.

L'alignement du statut des délégués des communautés d'agglomération sur celui des conseillers municipaux et des délégués des communautés urbaines a pour objectif d'offrir aux délégués des communautés d'agglomération un statut adapté à la charge de travail que représente l'exercice des fonctions au sein d'un groupement intercommunal aussi intégré. Ce statut est par ailleurs complété un peu plus loin dans le

projet, dans le chapitre consacré aux dispositions communes, par les articles L. 5211-12, L. 5211-13 et L. 5211-14 rédigés par l'article 23 : la référence à ces articles permet également de faire bénéficier les membres de la communauté d'agglomération ne touchant pas d'indemnité de fonctions, de remboursement de frais pour assister à des réunions dans une commune autre que la leur.

Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales

Compétences des communautés d'agglomération

1. Une formule intégrée

L'article L. 5216-5 est sans nul doute la disposition la plus importante du chapitre sur les communautés d'agglomération : c'est souvent de la définition des compétences d'un établissement public de coopération intercommunale que dépend l'accueil réservé par les élus aux nouvelles formules de coopération. L'expérience des textes qui se sont succédés sur la coopération intercommunale a montré que le législateur s'est toujours efforcé de parvenir à un équilibre entre deux exigences : la première, qui relève d'une conception ambitieuse de la coopération intercommunale, implique des compétences étendues et définies de manière détaillée et précise ; la seconde, davantage mue par un certain réalisme, prend en compte la méfiance que pourrait inspirer aux élus locaux une formule trop intégrée qui pourrait porter atteinte à la libre administration des communes.

A cet égard, nous avons déjà eu l'occasion de le dire, les communautés d'agglomération représentent une formule intégrée, se situant à un niveau intermédiaire entre les communautés de communes et les communautés urbaines. Leurs compétences ont été définies de manière exhaustive : le cadre juridique est donc plus rigide que celui des communautés de communes pour lesquelles les compétences ont été énumérées dans des termes extrêmement généraux. Compte tenu de l'objectif de cette nouvelle forme de coopération intercommunale, destinée notamment à être un instrument face aux difficultés que connaissent les banlieues, et des moyens dont elle est dotée en termes de fiscalité propre et de dotation globale de fonctionnement, le choix d'une coopération fortement intégrée paraît effectivement s'imposer.

De plus, outre le mode de définition des compétences, c'est bien évidemment également au nombre de compétences attribuées que l'on reconnaît une coopération intercommunale intégrée ; à titre d'exemple, les communautés de villes, que les communautés d'agglomération sont censées

plus ou moins remplacer, doivent exercer deux compétences à titre obligatoire (aménagement de l'espace, action de développement économique) et une à titre optionnel à choisir parmi quatre compétences proposées. La communauté d'agglomération, quant à elle, se doit d'exercer quatre compétences obligatoires, que nous détaillerons par la suite, et deux compétences optionnelles à choisir parmi quatre.

En terme d'intégration, il est déjà possible de faire un constat avant même d'étudier le fond des blocs de compétences transférés : la communauté d'agglomération propose une formule allant au-delà de ce que proposaient les communautés de villes. C'est bien une nouvelle génération d'établissement public de coopération intercommunale qui nous est proposée et non une simple refonte du système existant.

Sur les modalités de ce transfert de compétences, la Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes réservant aux communes le soin de déterminer l'étendue du transfert des compétences vers la communauté d'agglomération, en substituant au principe de la majorité qualifiée celui de l'unanimité. M. Michel Vaxès a indiqué que la qualité des résultats obtenus dans une structure intercommunale était liée à la qualité de l'accord initial entre les communes, notamment sur les compétences transférées. M. Michel Crépeau a considéré, en revanche, que l'extension du principe de l'unanimité des communes au transfert des compétences risquait de conduire au blocage du processus, sachant que l'intérêt principal du système intercommunal résidait dans la mutualisation des charges de " centralité ". Le rapporteur a constaté que, dans les faits, les communes se concertaient avant tout transfert et que celui-ci était opéré, en pratique, selon une forme consensuelle. Il a considéré cependant que l'inscription dans la loi du principe d'unanimité conduirait à des dérives et que certaines communes n'hésiteraient pas à recourir à des pratiques proches du chantage pour préserver leurs intérêts particuliers.

2. Les compétences des communautés d'agglomération

L'énumération de ces compétences s'inspire de celles qui avaient été définies pour les communautés de villes : parmi les quatre compétences qui seront obligatoires, on retrouve celle concernant le développement économique et celle relative à l'aménagement de l'espace, qui formaient à elles deux le bloc des compétences obligatoires pour les communautés de

villes. Le projet y ajoute les compétences concernant l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville dans la communauté. L'équilibre social de l'habitat constituait, sous le terme “ politique du logement et actions de réhabilitation ”, une des quatre compétences laissées au choix des communautés de villes. La politique de la ville, quant à elle, représente une innovation du projet par rapport aux compétences traditionnelles des établissements publics de coopération intercommunale : elle contribue à affirmer de manière forte le caractère résolument urbain de cette nouvelle intercommunalité, destinée à répondre aux défis posés par les problèmes de désagrégation du tissu social dans nos agglomérations.

S'agissant des compétences laissées à son choix, dites “ optionnelles ”, la communauté d'agglomération devra choisir deux compétences parmi celles concernant la voirie, l'assainissement et la distribution d'eau, la collecte et le traitement des déchets ménagers et, enfin, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels, sportifs ou scolaires. La Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes permettant à la communauté d'agglomération de n'exercer qu'une compétence parmi les quatre optionnelles.

Ces compétences étaient toutes déjà énumérées comme des compétences optionnelles des communautés de villes.

Sur le contenu de ces compétences, la Commission a été saisie d'un amendement présenté par M. Jacques Brunhes permettant à la communauté d'agglomération d'exercer, en lieu et place des communes, une compétence sur un projet précis relevant du bloc de compétences que la loi permet à la communauté d'agglomération d'exercer, alors même que l'ensemble de cette compétence n'a pas été transférée à la communauté. M. Pierre Albertini a fait part de ses craintes quant à la constitution d'une intercommunalité “ à la carte ”. Le rapporteur a estimé également qu'il n'était pas possible de mettre en place des communautés d'agglomération avec des compétences à géométrie variable. M. Jacky Darne a jugé que le dispositif proposé par M. Jacques Brunhes pouvait présenter un intérêt s'il portait sur les compétences facultatives des communautés d'agglomération et non sur le bloc de compétences obligatoires, comme le prévoit l'amendement. M. Guy Hascoët a rappelé qu'il existait déjà, pour les communautés urbaines, un mécanisme proche de celui prévu à l'amendement. M. Jean Espilondo a insisté sur le fait que les élus souhaitent que les compétences des établissements publics de coopération intercommunale soient clairement définies afin de conférer à ces mécanismes une meilleure lisibilité. La Commission a rejeté l'amendement de M. Jacques Brunhes ainsi que trois amendements du même auteur soumettant le transfert de certaines compétences à un avis conforme de l'ensemble des

communes.

a) les compétences obligatoires

Elles sont au nombre de quatre définies au paragraphe I de l'article L. 5216-5 :

— La compétence concernant le développement économique prévoit un aménagement concerté, à l'échelle de l'agglomération, des initiatives économiques ; l'objectif est, dans ce domaine, une harmonisation des politiques locales afin d'éviter que les communes ne conduisent chacune à leur tour des politiques d'incitation économique concurrentes et, à terme, contre-productives. Dans cette optique, l'instauration d'une taxe professionnelle unique, corollaire indispensable de l'exercice de cette compétence, permettra à l'évidence de réduire les tentatives individuelles en la matière. Au *sujet* de cette compétence, la Commission a adopté un amendement de nature rédactionnelle afin de faire apparaître clairement que les actions de développement économique conduites **doivent être** d'intérêt communautaire (amendement n° 60).

— La compétence concernant l'aménagement de l'espace communautaire permet, en premier lieu, aux communautés d'agglomération de procéder à l'élaboration des documents d'urbanisme prévisionnels, tels que les schémas directeurs et les schémas de secteur. L'élaboration des plans d'occupation des sols reste du domaine de compétence des communes, mais pourra, comme nous le verrons, être déléguée à la communauté d'agglomération en tant que compétence facultative. La création de zone d'aménagement concertée implique le droit de préemption au profit des communautés d'agglomération, étant entendu que pourront toujours subsister, à côté des Z.A.C. communautaires, des Z.A.C. élaborées au niveau communal. L'aménagement de l'espace comprend également la politique des transports au niveau communautaire : ayant la qualification d'autorité organisatrice des transports au sens de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, la communauté d'agglomération peut élaborer un plan de transports urbains de voyageurs. Elle doit pour cela auparavant avoir délimité un périmètre de transports urbains. Elle peut bénéficier à ce titre, comme il est indiqué à l'article L. 5216-8 concernant les dispositions financières, du versement transports qu'elle aura auparavant institué pour son compte. Le dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5216-5 indique également que cette compétence peut faire l'objet d'une délégation à une autre autorité compétente en matière de transports.

— La troisième compétence obligatoire concerne l'équilibre social

de l'habitat : les compétences définies sont inspirées de celles qui existaient pour les communautés de villes, bien que davantage axées sur le logement social. Il revient à la communauté d'agglomération de définir les priorités en matière d'habitat : la participation à l'élaboration des plans départementaux pour le logement des personnes âgées ou le financement des fonds de solidarité pour le logement constituent des axes potentiels d'intervention. Sur cette compétence, la Commission a adopté un amendement rédactionnel précisant la notion d'intérêt communautaire pour les actions en faveur du **logement** des personnes défavorisées (amendement n° 61).

— La quatrième, et dernière, compétence obligatoire est, nous l'avons dit, résolument novatrice ; la politique de la ville sera traitée à une échelle mieux adaptée que le cadre communal pour répondre aux enjeux de la réintégration des quartiers en difficulté dans l'ensemble urbain. Cette politique pourra s'appuyer sur la contractualisation, notamment avec les associations.

b) les compétences “ optionnelles ”

En terme de compétences laissées au choix des communautés d'agglomération, énumérées au paragraphe II de l'article L. 5216-5, on retrouve quatre compétences “ classiques ” des établissements publics de coopération intercommunale ; ces compétences connaissent, dans les formules d'intercommunalité déjà existantes, une véritable expansion, dans la mesure où les initiatives en la matière s'inscrivent tout naturellement dans un cadre qui dépasse les limites restrictives de la commune.

— La création ou l'aménagement et l'entretien de la voirie est étroitement liée à la compétence concernant l'aménagement de l'espace et notamment l'organisation des transports.

— La compétence concernant l'assainissement et l'eau était regroupée, pour les communautés de villes, avec celle concernant la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, dans une compétence plus globale intitulée “ protection et mise en valeur de l'environnement, politique du cadre de vie ”. Cet intitulé permettait de faire entrer dans le cadre communautaire des domaines d'un grand intérêt pour les zones urbaines tels que la lutte contre la pollution de l'air ou les nuisances sonores.

Le rapporteur déplore qu'une telle démarche ait été abandonnée au profit de compétences plus restrictives (assainissement et eau, d'une part, traitement et collecte des déchets ménagers, d'autre part). Une politique urbaine ambitieuse passe nécessairement par une politique respectueuse de

l'environnement. S'il lui semble souhaitable de laisser en l'état la compétence optionnelle " assainissement et eau ", dans la mesure où les financements et les acteurs intervenant dans le circuit de la distribution d'eau sont très spécifiques, il estime qu'il serait, en revanche, préférable de regrouper la compétence " traitement et collecte des déchets ménagers " dans une compétence plus vaste, intégrant la lutte contre la pollution de l'air et la lutte contre les nuisances sonores. Tel est *l'objet* de l'amendement que la Commission a adopté sur sa proposition, après que M. Guy Hascoët eut fait part **de son accord** sur cette nouvelle rédaction (amendement n° 62).

— La dernière compétence proposée par le projet concerne la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et équipements scolaires publics, élémentaires et préélémentaires ; cette compétence qui existe déjà pour les communautés de communes, permet par exemple aux communautés d'agglomération de se substituer aux communes pour l'implantation d'écoles ou d'équipements sportifs et culturels, tels que les écoles de musique, les conservatoires municipaux ou les *salles* d'exposition.

— La Commission, en adoptant un amendement de M. Guy Hascoët, a choisi d'ajouter aux compétences optionnelles une compétence en matière de développement durable, relative à l'efficacité énergétique et à **la maîtrise** des consommations d'énergie (amendement n° 63).

Le choix parmi les compétences optionnelles fait l'objet d'un vote au sein des conseils municipaux selon les règles de majorité qualifiée prévue pour la ***création de la communauté d'agglomération***.

3. ***La*** reconnaissance du principe de subsidiarité

Le paragraphe III de l'article L. 5216-5 reconnaît le principe de subsidiarité qui prévaut pour tout transfert de compétence entre les communes et les groupements de coopération intercommunale : parmi les compétences dévolues aux communautés d'agglomération, certaines nécessitent des règles de partage entre les communes et le groupement, d'autres sont communautaires par nature (c'est le cas par exemple des schémas directeurs) ou par fonction (comme les services de transport ou de collecte d'ordures). Dans ce dernier cas, c'est-à-dire, lorsqu'une compétence est reconnue d'intérêt communautaire, la substitution de l'exercice des compétences par les instances communautaires aux communes doit être complète.

La reconnaissance du principe de subsidiarité permet de tracer une

ligne de partage claire entre les communes et le groupement de communes, et d'éviter ainsi des contentieux futurs. Cette reconnaissance permet également une responsabilisation et une implication accrue des acteurs locaux dans la gestion des affaires communautaires. Cependant, son caractère novateur s'apprécie moins dans ce qu'elle permet de faire que dans la façon dont elle est déterminée : est réputé avoir un caractère communautaire ce qui a été déclaré tel par le conseil communautaire (à la majorité des deux tiers). Les conseils municipaux ne participent pas à la définition de cette reconnaissance. Il faut être conscient de l'audace d'une telle innovation : la communauté d'agglomération devient ainsi un véritable niveau d'administration ; ce ne sont plus les communes qui décident de transférer des compétences dans des conditions strictement limitées, mais le groupement qui cerne lui-même les frontières du partage avec les compétences communales.

L'introduction d'une telle disposition est cependant nécessaire pour redonner un véritable essor à la coopération intercommunale, afin que le transfert de compétences ne reste pas une " coquille vide ", privé de toute consistance par une définition trop vague, soumis aux aléas et contingences politiques des conseils municipaux. La reconnaissance du principe de subsidiarité est au contraire garante d'une bonne gestion locale – les communes n'intervenant plus dans les domaines qui relèvent du champ communautaire, il en résulte la fin d'une superposition de mesures concurrentes émanant des divers acteurs locaux – et gage d'une coopération *intégrée* réussie.

La Commission a dès lors rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes prévoyant que l'intérêt communautaire des compétences de la structure intercommunale devait être déterminée après avis conforme des conseils municipaux des communes membres. Elle a fait de même pour un amendement de M. Dominique Perben ***qui prévoyait un avis simple des communes.***

4. La compétence en matière d'aide sociale dévolue par le département

Le paragraphe IV de l'article L. 5216-5 est lui aussi résolument novateur : il permet une dévolution des compétences non plus des communes vers les communautés d'agglomération mais du ou des départements vers les communautés d'agglomération. Cette dévolution ne se fait pas par transfert mais par contractualisation. Elle ouvre la possibilité aux communautés d'agglomération d'exercer des compétences en matières d'aide sociale, compétences qui paraissent effectivement indissociables des actions menées

dans le cadre de la politique de la ville.

Ce principe de contractualisation des compétences existe déjà entre les communes et le département. Il n'a néanmoins jamais été mis en pratique, les départements étant peu enclins à céder, même par voie de contractualisation, une compétence aussi essentielle que l'aide sociale.

Il est possible que les communautés d'agglomération se heurtent, dès lors, au même problème et que cette disposition reste lettre morte. Néanmoins, l'introduction d'un mécanisme plus coercitif à l'égard des départements, qui reviendrait à les priver de l'exercice d'une compétence telle que l'aide sociale pourrait soulever des problèmes de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a, en effet, considéré que si la loi pouvait aménager la répartition des compétences entre collectivités locales, elle ne pouvait avoir pour conséquence de maintenir une compétence à une collectivité locale tout en la dessaisissant dans les faits du pouvoir effectif de cette attribution. De plus, un tel dessaisissement serait, à coup sûr, une source de difficultés politiques majeures : la communauté d'agglomération n'a pas vocation à se bâtir contre l'institution départementale ou à s'ériger en rival de celle-ci. La voie de la contractualisation proposée par le projet semble donc être celle du *réalisme* et de la sagesse. La Commission a rejeté deux amendements identiques, le premier de M. Dominique Bussereau, le second n° 39 de M. Eric Doligé, prévoyant que seul le département peut prendre l'initiative d'une convention en matière d'*action* sociale et de santé. Elle a ensuite rejeté deux amendements identiques des mêmes auteurs, dont le n° 40 de M. Eric Doligé, prévoyant que des conventions pouvaient être conclues entre la communauté d'agglomération et les conseils *généraux* et régionaux.

La Commission a enfin rejeté un amendement de M. Dominique Perben tendant à mieux articuler le présent projet de loi avec celui relatif à l'aménagement du territoire, en prévoyant que la communauté d'agglomération est compétente pour conclure avec l'Etat les contrats prévus à l'article 20 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Le rapporteur a indiqué qu'il n'était pas hostile au fond de l'amendement mais qu'il ***le jugeait mal placé dans le projet de loi.***

5. L'exercice de compétences facultatives

L'énumération des compétences exercées par les communautés d'agglomération peut donner l'impression d'une certaine rigidité ; dans la pratique, comme on a pu le constater pour les établissements de coopération intercommunale déjà existants, la dévolution des compétences se fait avec

pragmatisme et souplesse. Le cas échéant, lorsque le cadre juridique paraît incomplet, la communauté d'agglomération pourra, comme il est prévu à l'article L. 5211-17 rédigé par l'article 24 du projet, choisir d'exercer des compétences facultatives librement déterminées. L'exercice de compétences supplémentaires est soumis aux délibérations concordantes du conseil de la communauté d'agglomération et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requises pour la création. L'extension de compétences n'est cependant possible que sous la réserve qu'elle n'empiète pas sur les pouvoirs propres des *maires, notamment en matière de police*.

Articles L. 5216-6 et L. 5216-7 du c. de général des collectivités territoriales

Superposition et interférence des périmètres entre

les établissements publics de coopération intercommunale existants
et la communauté d'agglomération

La constitution d'établissements publics de coopération *intercommunale* est rarement une création *ex nihilo* : elle s'appuie souvent sur des structures existantes dont les nouveaux établissements pourront devenir le prolongement par changement de nature juridique. Mais la création s'intègre aussi dans des hypothèses plus ou moins complexes de chevauchement de périmètres de coopération ou d'inclusion dans des périmètres plus importants.

Les hypothèses présentées par le projet pour les communautés d'agglomération sont cependant simplifiées : l'article 18 du projet disposant qu'une commune ne peut appartenir à plus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la question de l'exercice d'une même compétence par deux établissements publics de coopération intercommunale, dont une communauté d'agglomération, ne peut concerner que les *syndicats de communes et les syndicats mixtes*.

1. Identité de périmètres entre la communauté d'agglomération et le syndicat ou inclusion du périmètre syndical dans celui de la communauté d'agglomération (article L. 5216-6)

L'article L. 5216-6 traite du cas dans lequel il existe une identité de périmètre entre le syndicat de communes et la communauté d'agglomération, et de celui dans lequel un périmètre de la communauté d'agglomération englobe entièrement celui du syndicat.

Dans le premier cas, le syndicat de communes est dissous au profit de la communauté d'agglomération, cette dernière recueillant l'ensemble des compétences exercées antérieurement par le syndicat.

Dans le deuxième cas, deux hypothèses peuvent se rencontrer : la première est celle d'une identité de compétences entre le syndicat et la communauté d'agglomération. Une même compétence ne pouvant être déléguée à deux établissements publics différents, la dissolution du syndicat doit être prononcée. La deuxième hypothèse concerne le cas où un syndicat exerce à la fois des compétences identiques à celles de la communauté d'agglomération et d'autres dont la communauté n'est pas dotée. Dans cette hypothèse, il y aura une réduction des compétences syndicales, le syndicat n'exerçant plus que les compétences qui ne sont pas *exercées par la communauté d'agglomération*.

2. Inclusion de la communauté d'agglomération dans le périmètre d'un syndicat de communes ou interférence des périmètres (article L. 5216-7)

L'article L. 5216-7 se rapporte à une autre hypothèse, dans laquelle la structure préexistante ne comprend pas seulement les communes regroupées au sein de la communauté d'agglomération, mais également des communes extérieures. Deux cas peuvent dès lors se présenter : la communauté d'agglomération voit son périmètre totalement inclus dans celui du syndicat ; le périmètre de la communauté d'agglomération et le périmètre du syndicat sont interférents.

Dans les deux cas, la solution choisie est la même :

· Pour l'exercice des compétences obligatoires et optionnelles choisies, telles qu'elles ont été décrites à l'article L. 5216-5, les communes de la communauté d'agglomération se retirent du syndicat, le syndicat continuant à exercer ces compétences pour ses autres communes membres.

· *Pour l'exercice des compétences facultatives, telles qu'elles sont prévues par l'article L. 5211-17, les communes se retirent du syndicat, au profit de la communauté d'agglomération qui les représente au sein du syndicat ; ce dernier garde donc les mêmes compétences et le même périmètre, mais devient, par ce mécanisme de représentation-substitution, un syndicat mixte.*

Les mêmes règles s'appliquent, avec la distinction compétences obligatoires/compétences facultatives, en cas d'admission de communes

nouvelles dans la communauté d'agglomération.

Le système proposé par l'article L. 5216-7 pêche bien évidemment par sa complexité. Il est en fait le fruit de deux ambitions contradictoires : la première est de ne pas casser les dynamiques locales qui ont pu se créer autour des syndicats de communes. Le mécanisme de représentation-substitution de la communauté d'agglomération au sein du syndicat, est à cet égard un mécanisme classique, déjà utilisé pour les communautés de communes, qui permet de préserver les structures existantes tout en laissant le champ libre aux nouvelles formes de coopération. La seconde ambition, totalement novatrice, consiste au contraire à lutter contre la superposition des structures, perçue comme un frein à une coopération de projets globale et intégrée. C'est de cette ambition qu'est né le mécanisme de retrait, sans représentation-substitution, pour les compétences obligatoires et optionnelles choisies (paragraphes I et II de l'article L. 5216-5). Ce mécanisme est à l'opposé de celui de la représentation-substitution : il rompt délibérément le lien entre établissements publics de coopération intercommunale existants et nouveau groupement.

Le rapporteur est conscient de la complexité du système proposé ; il en mesure cependant la nécessité : à défaut de proposer des dispositions plus radicales qui pourraient susciter la défiance des acteurs locaux, l'article L. 5216-7 amorce un renouveau de la coopération intercommunale, plus rationnelle et mieux intégrée.

Sur l'article L. 5216-7, le rapporteur a proposé quatre amendements, de nature rédactionnelle, qui ont pour objet à la fois d'harmoniser la rédaction de cet article avec celle de l'article 5 relatif aux communautés urbaines, et de substituer aux termes " entraîne le retrait " les termes " vaut retrait " afin de mieux faire ressortir la simultanéité des deux procédures

– adhésion à la communauté d'agglomération, retrait du syndicat.
La Commission a adopté ces quatre amendements (amendements nos 64, 65, 66 et 67).

Elle a, en revanche, rejeté un amendement de M. Henri Plagnol prévoyant une période d'expérimentation de trois ans pour organiser le retrait du syndicat. Puis, elle a été saisie de l'amendement n° 1 de M. Pierre Albertini tendant à étendre à tous les établissements publics de coopération intercommunale le mécanisme de " représentation-substitution " qui permet à une communauté d'agglomération de prendre la place des communes membres, au sein d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte. M.

Michel Crépeau a souhaité que le principe de l'intérêt général l'emporte et que l'on privilégie, au contraire, un système de retrait des communes, membres à la fois d'une communauté d'agglomération et d'un syndicat de communes. Le rapporteur a exprimé le vœu que l'on s'en tienne à la rédaction actuelle du projet de loi, qui prévoit le mécanisme de retrait pour les compétences obligatoires et optionnelles et maintient le mécanisme de "représentation-substitution" pour les compétences facultatives. Il a tenu à rappeler que la simplification de la carte intercommunale passerait inéluctablement par une redéfinition d'un *certain* nombre de périmètres. *La Commission a rejeté l'amendement n° 1.*

Article L. 5216-8 du code général des collectivités territoriales

Dispositions financières

L'article L. 5216-8 énumère les ressources dont disposeront les communautés d'agglomération. Parmi elles figurent des ressources extrêmement classiques, communes à tous les établissements de coopération intercommunale, tels que les revenus des biens meubles et immeubles, les subventions diverses, les dons et legs ou encore les taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés.

La référence à l'article 1609 nonies D du code général des impôts permet également aux communautés d'agglomération de percevoir, comme c'était le cas pour les communautés de villes, des taxes correspondant aux compétences éventuellement transférées : il en est ainsi de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe de balayage, de la taxe de séjour ou des taxes de publicité sur les affiches ou les véhicules publicitaires.

De plus, reconnue autorité organisatrice de transports, la communauté d'agglomération peut prétendre à ce titre au produit du versement destiné aux transports en commun.

C'est davantage dans la référence à l'article 1609 nonies C du code général des impôts que le projet trouve son originalité.

A l'origine destiné aux communautés de villes, l'article 1609 nonies C instituait la taxe professionnelle unique. Réécrit par l'article 51 du projet, l'article 1609 nonies C, qui est désormais applicable aussi bien aux communautés d'agglomération qu'aux communautés urbaines, met en place une fiscalité novatrice, permettant à la fois d'instaurer la taxe

professionnelle unique, gage d'intégration intercommunale réussie, et de procéder à un prélèvement additionnel sur les taxes foncières et la taxe d'habitation, en cas d'insuffisance de ressources propres.

Sans anticiper sur l'examen de l'article 51, on doit souligner dès à présent l'intérêt de ce régime fiscal. On sait que la formule des communautés de villes, qui impliquait la taxe professionnelle unique, a suscité peu de vocations, parce qu'elle a été jugée trop contraignante par les élus et peu attrayante au regard des dotations de l'Etat. Il n'en reste pas moins que le système de taxe professionnelle unique est une condition indispensable à la mise en œuvre de véritables projets d'agglomération impliquant précisément une intégration forte. Le choix de dispositif moins contraignant, tel que celui des communautés de communes, a montré ses limites dans les zones urbaines : en l'absence de solidarité fiscale, la création de regroupements suburbains est parfois apparue comme l'émergence d'un véritable contre-pouvoir opposée à la ville centre. Il s'agit, avec la taxe professionnelle unique, de retrouver une synergie centre-périphérie, permettant aux grandes agglomérations de s'engager dans la voie d'une *solidarité* renforcée. La Commission a dès lors rejeté un amendement de M. Dominique Bussereau rendant facultative l'adoption, par les communautés d'agglomération, de la taxe professionnelle unique.

Il est vrai que le système, instauré pour les communautés de villes, n'a pas eu le succès escompté. Peu différenciée en terme de compétence avec les communautés de communes, disposant des mêmes seuils de population que les communautés urbaines, la communauté de villes n'a pas réussi à imposer une identité qui aurait permis de convaincre les élus locaux de s'engager dans un dispositif contraignant.

Le projet, en réformant l'ensemble des établissements de coopération intercommunale, hiérarchise de manière claire les communautés d'agglomération, situées entre les communautés de communes et les communautés urbaines. Dans ce contexte, la taxe professionnelle unique s'impose avec d'autant plus de force qu'elle est liée à une dotation globale de fonctionnement par habitant incitative (article 66 du projet de loi) et à l'introduction d'un dispositif souple de prélèvement additionnel sur les taxes foncières et la taxe d'habitation.

Ce dernier dispositif est inspiré de celui existant pour les syndicats d'agglomération nouvelle qui ont la possibilité, lorsque leurs ressources propres sont insuffisantes pour couvrir la charge de la dette et les autres dépenses obligatoires, de prélever une taxe additionnelle sur les taxes ménagères. S'il est vrai qu'aucun syndicat d'agglomération nouvelle n'a jusqu'à présent utilisé cette possibilité, l'introduction de mécanismes de

fiscalité mixte constitue sans nul doute, pour les communautés d'agglomération, une innovation garante d'une certaine souplesse.

Article L. 5216-9 du **code général des collectivités territoriales**

Dissolution de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération étant créée sans limitation de durée, l'article L. 5216-9 ne prévoit pas, comme c'est le cas pour les communautés de communes, de dissolution de droit. La dissolution envisagée par l'article L. 5216-9 concerne le cas où un accord se dégage parmi les communes membres pour mettre fin aux activités de la communauté d'agglomération. Compte tenu des compétences intégrées de la communauté d'agglomération et de l'existence d'une taxe professionnelle unique, cette dissolution doit être encadrée : il est prévu que la majorité qui doit se dégager en faveur de la dissolution est celle requise pour sa création.

Par ailleurs, la dissolution doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat ; le sort des personnels qui étaient affectés à la communauté d'agglomération est décidé après avis des commissions administratives paritaires compétentes, comme c'est également le cas pour les communautés de communes.

Le rapporteur a souhaité assurer davantage la pérennité des structures intercommunales en encadrant plus sévèrement encore les possibilités de dissolution. C'est pourquoi il a proposé un amendement qui relève légèrement les conditions de majorité requises, quitte à accepter une légère entorse à la règle du parallélisme des formes, la majorité qualifiée étant plus sévère pour la dissolution que pour la création. Il s'agit pour le législateur en la matière de pratiquer une politique volontariste d'intégration : la loi doit tolérer le principe de dissolution – il ne peut bien évidemment exister d'engagement perpétuel – mais en borner l'application en instaurant *des conditions restrictives*. **La Commission** a adopté cet amendement (amendement n° 68).

La Commission a adopté l'article premier ainsi modifié.

Article additionnel après l'article premier

Extension du périmètre des communautés d'agglomération

par *une* procédure dérogatoire

La **Commission a adopté un amendement** du rapporteur (amendement n° 69 rectifié) permettant à une communauté d'agglomération d'étendre son périmètre aux communes dont l'inclusion est de nature à assurer sa cohérence spatiale et économique. Cette possibilité d'extension est dérogatoire au droit commun, tel qu'il est prévu à l'article L. 5211-18, rédigé à l'article 27 du projet : dans le droit commun, l'accord du conseil municipal de la commune à inclure dans le périmètre est exigé. Dans cette procédure dérogatoire, le projet d'extension doit recueillir l'accord du conseil communautaire et des deux tiers au moins des communes incluses dans le futur périmètre : en d'autres termes, la commune peut être absorbée dans la communauté d'agglomération sans son accord. Cette procédure doit toutefois rester exceptionnelle et c'est la raison pour laquelle elle ne peut être renouvelée *une par intervalle de douze ans*.

Article 2

(art. L. 5814-1, L. 2333-67, L. 5212-33 et L. 5341-2

du code général des collectivités territoriales)

Application aux communes des départements du Bas-Rhin,

du Haut-Rhin et de la Moselle - Dispositions diverses

L'article 2 est un article comportant des dispositions diverses ayant pour objectif de tirer les conséquences de la création d'un nouveau type d'établissement de coopération intercommunale dans le code ***général des collectivités territoriales***.

1. Application aux communes d'Alsace-Moselle

Le premier paragraphe de l'article 2 prévoit de transférer aux communautés d'agglomération, pour les seuls départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, les compétences en matière de construction et d'entretien des bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat. Cette compétence faisait partie, pour les communautés de villes, des compétences optionnelles. Le projet n'a pas souhaité réintégrer cette compétence parmi les compétences optionnelles des communautés d'agglomération, considérant, à juste titre, qu'elle ne saurait être mise au même plan que des compétences de voirie, d'assainissement et de distribution d'eau, de traitement et de collecte de déchets ménagers ou d'entretien de bâtiments sportifs, culturels ou scolaires.

La construction et l'entretien des bâtiments affectés aux cultes est donc désormais pour les communautés d'agglomération une compétence facultative, au sens de l'article L. 5211-17. Le choix de son exercice relève donc de délibérations concordantes de l'assemblée délibérante et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création. Estimant la rédaction de l'article peu claire sur ce point, le rapporteur a **présenté un amendement, qui a été adopté** (amendement n° 70).

2. Dispositions diverses

Le paragraphe II est une disposition de pure coordination : elle tire les conséquences sur deux articles du code général des collectivités territoriales de la disparition des communautés de villes et de leur remplacement, dans l'exercice de certaines de leurs compétences, par les communautés d'agglomération.

Etant reconnue autorité compétente en matière de transports par l'article L. 5216-5 et pouvant bénéficier à ce titre du versement destiné au financement des transports en commun prévu à l'article L. 2333-64, la communauté d'agglomération doit pouvoir procéder, à l'instar de ce que pouvait faire la communauté de villes, à une majoration des taux de ce versement, majoration prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2322-67 du code général des collectivités territoriales.

De même, l'article L. 5212-33, qui fait référence au transfert de services d'un syndicat à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, doit être modifié afin de remplacer, en

tant que bénéficiaire de ce transfert, les communautés de villes par les communautés d'agglomération.

· Le dernier paragraphe modifie l'article L. 5341-2 qui a trait aux procédures relatives aux organismes de coopération propres aux villes nouvelles. Peuvent être créés notamment, dans le cadre de ces procédures, des syndicats d'agglomération et des communautés d'agglomération. Afin d'éviter toute confusion avec les communautés d'agglomération créées par l'article 1er du projet, le projet renomme ces structures en " syndicat d'agglomération nouvelle " et " **communauté d'agglomération nouvelle** ".

Chapitre II

Communauté urbaine

Article 3

Réforme du dispositif relatif aux communautés urbaines

La création des communautés d'agglomération s'inscrit, comme on a déjà eu l'occasion de le souligner, dans un objectif de rationalisation et d'harmonisation de l'ensemble des structures de coopération intercommunale : il importe dès lors dans cet objectif de situer clairement les communautés d'agglomération dans la hiérarchie des établissements publics de coopération intercommunale. La communauté urbaine doit rester la forme de coopération la plus intégrée : il convient, dès lors, d'adapter en conséquence son cadre juridique d'une part en relevant les seuils requis pour sa création, afin de la réserver aux grandes agglomérations et, d'autre part, de revoir ses compétences en tenant compte de celles qui ont été **dévolues aux communautés d'agglomération**.

1. Modification du critère de seuil démographique

L'article 3 modifie les conditions de création des communautés urbaines, afin de les réserver aux ensembles de communes de plus de 500.000 habitants. Créées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, les communautés urbaines s'adressaient à l'origine aux agglomérations de 50.000 habitants et plus. La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a abaissé ce seuil à 20.000 habitants.

La différenciation entre communautés urbaines et communautés de

villes qui obéissaient au même critère de seuil s'est révélée dès lors difficile à établir, et a fait perdre, à l'une comme à l'autre, son identité propre.

Le seuil retenu de 500.000 habitants contribue à modifier radicalement la perspective des communautés urbaines, qui s'**adresseront désormais à de grandes métropoles**.

2. Critère concernant le périmètre

Au critère du seuil de 500.000 habitants, le projet en ajoute un second, identique à celui existant pour les communautés d'agglomération : le périmètre de la communauté urbaine doit être " d'un seul tenant et sans enclave ". Ce critère existait déjà sous une forme moins contraignante, le regroupement en communauté urbaine devant concerner des communes " limitrophes et contiguës ".

A l'instar des communautés d'agglomération, la responsabilité du respect d'un tel critère incombe non pas aux communes, mais au représentant de l'Etat dans le ou les départements. En effet, comme il est prévu à l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales rédigé par l'article 21 du projet, c'est à lui qu'il revient de fixer un arrêté de périmètre, puis, lorsque l'ensemble des communes s'est prononcé, de prendre un arrêté de création qui reprend nécessairement la liste des communes figurant sur l'arrêté de périmètre. Si, pour des raisons quelconques, le périmètre n'est pas d'un seul tenant et sans enclave, le préfet doit refuser la création, en motivant la décision, sous le contrôle du juge. Il peut bien évidemment recommencer **la procédure, sur un périmètre différent**.

3. Définition des communautés urbaines

L'objectif assigné aux communautés urbaines est identique à celui imparti aux communautés d'agglomération : les communautés urbaines doivent permettre aux communes d'" élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leurs territoires ". Comme pour les communautés d'agglomération, le rapporteur déplore qu'il ne soit pas donné de définition plus volontariste, faisant référence à la solidarité, en tant que gage nécessaire d'une dynamique de projets réussie ; il a dès lors présenté un *amendement allant en ce sens*, que la Commission a adopté (amendement n° 71).

Sur les objectifs assignés *aux* communautés urbaines, la Commission a rejeté deux amendements identiques, le premier de M. Dominique Bussereau, le second n° 41 de M. Eric Doligé, dont l'objet est de permettre que le projet commun de développement urbain et

d'aménagement du territoire puisse associer les départements et les régions intéressés en vue de *fixer des objectifs généraux de partenariat*.

4. Cas des communautés urbaines créées antérieurement à la publication de la loi

Soucieux de préserver les équilibres existants, le projet fait preuve de pragmatisme en maintenant les communautés urbaines existantes – au nombre de douze actuellement – dans le cadre juridique qu'elles connaissent depuis 1966. Les communautés urbaines ne remplissant pas les nouveaux critères requis par l'article 3 n'auront donc pas à se transformer en communauté d'agglomération ou communauté de communes. Elles pourront, comme on le verra plus précisément à l'article 4, conserver *leurs compétences et leur système fiscal*.

5. Les compétences des communautés urbaines

La création des communautés d'agglomération a également des conséquences sur les compétences exercées par les communautés urbaines. L'article L. 5215-20, rédigé par l'article 3 du projet, révisé les compétences de la communauté urbaine afin de la faire clairement apparaître comme le niveau le plus intégré des formules de coopération intercommunale. Dans cet objectif, la communauté urbaine se voit logiquement attribuer l'ensemble des compétences exercées par la communauté d'agglomération, que ce soit les compétences dévolues à titre obligatoire ou à titre optionnel. Sur le fond, le dispositif des compétences des communautés urbaines ne connaît pas de remaniement sensible, le projet se limitant à mieux en aménager la présentation, afin de faire clairement ressortir les blocs de compétences issus de ceux des communautés d'agglomération : sont ainsi énumérées les compétences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville, quatre compétences qui sont exercées au titre des compétences obligatoires pour les communautés d'agglomération. En cinquième bloc, on retrouve, intitulées " gestion des services d'intérêt collectif ", les compétences à choix optionnel des communautés d'agglomération : collecte et traitement des déchets ménagers, assainissement et eau, auxquels viennent s'ajouter la création et l'extension de cimetières, la gestion des abattoirs et marchés d'intérêt national ainsi que les services d'incendies et de secours. Cette dernière compétence n'est en fait citée que pour permettre aux communautés urbaines de siéger au sein des conseils d'administration des S.D.I.S.

Par rapport à ce qui est prévu pour les communautés d'agglomération, les compétences sont définies de manière beaucoup plus

détaillée, ce niveau de détail existant déjà dans les textes actuellement applicables aux communautés urbaines. Cette précision dans l'énumération des compétences a pour conséquence de faire entrer dans le champ d'intervention communautaire des domaines qui ne sont pas cités pour les communautés d'agglomération : il en est ainsi, outre les compétences en matière de cimetières, de marché d'intérêt national, de gestion des abattoirs et de services d'incendie et de secours, déjà citées, des domaines d'aménagement des lycées et collèges, de définition de plan d'occupation des sols ou de constitution de réserves foncières.

Ce niveau de détail dans l'énumération des compétences est révélateur de l'importance de l'intégration exigée pour les communes se regroupant en communauté urbaine.

Comparées aux communautés d'agglomération, et plus encore aux communautés de communes, dont la formulation des compétences apparaît plus elliptique, les communautés urbaines se situent véritablement au sommet de l'*intégration* intercommunale.

La Commission a rejeté deux amendements présentés par M. Jacques Brunhes, l'un soumettant le transfert de compétences vers la communauté urbaine à l'avis conforme des communes, l'autre permettant à la communauté urbaine de n'exercer qu'une des compétences énumérées à l'article L. 5215-20. Elle a, en revanche, adopté un amendement de M. Bernard Roman ajoutant aux compétences de la communauté urbaine **celles relatives** aux réseaux d'équipement (amendement n° 72).

Comme pour les communautés d'agglomération, le rapporteur déplore qu'aucune compétence touchant à l'environnement et à la politique du cadre de vie ne soit mentionnée en tant que tel. Certes, la collecte et le traitement des déchets ménagers, ainsi que le traitement et l'assainissement de l'eau sont définitivement des compétences relevant d'une politique de l'environnement. Cependant, elles ne sont que partielles, alors que l'environnement en zone urbaine exige une démarche *globale* et ambitieuse. La Commission a donc adopté un amendement reprenant les compétences proposées par l'amendement à l'article L. 5216-5 à l'article *premier* (amendement n° 73).

Elle a également adopté un amendement de M. Bernard Roman donnant compétence aux communautés urbaines en matière de contrats de plan et de schémas de service pour la participation à l'élaboration à la **signature et à l'exécution** de ces contrats (amendement n° 74), ainsi qu'un amendement de M. Guy Hascoët étendant ces compétences à l'efficacité énergétique et à la **maîtrise** des consommations d'énergie (amendement n°

75).

Par ailleurs, à l'instar des communautés d'agglomération, la communauté urbaine peut bénéficier d'une dévolution de compétence en matière d'aide sociale de la part des départements. Cette disposition est la conséquence du réexamen des compétences des communautés urbaines afin de favoriser les actions entreprises sur le plan social. En effet, les nouvelles compétences des communautés urbaines insistent davantage sur l'aspect social des politiques intercommunales, notamment en matière de politique de logement ou d'aide sociale facultative.

Cette nouvelle perspective d'intervention intercommunale est bien entendu le corollaire indispensable d'une politique de la ville et d'intégration des quartiers en difficulté.

Comme cela a déjà été évoqué pour les communautés d'agglomération, une politique plus volontariste que celle proposée par le projet semble difficile, compte tenu des problèmes juridiques que pourrait soulever le dessaisissement du département d'une compétence aussi essentielle que l'aide sociale et des difficultés politiques majeures qui résulteraient d'un système plus coercitif.

La Commission a rejeté deux amendements, le premier de M. Dominique Bussereau, le second n° 42 de M. Eric Doligé, limitant au seul département le pouvoir d'initiative pour établir *une* telle délégation. Puis la Commission a adopté un amendement de M. Bernard Roman prévoyant que, lorsqu'une communauté urbaine conclut une convention avec le département pour l'exercice de la compétence d'aide sociale, cette compétence s'exerce dans les mêmes conditions **sur l'ensemble** du territoire communautaire (amendement n° 76). Elle a en revanche rejeté deux amendements identiques présentés, le premier par M. Dominique Bussereau, le second n° 43 par M. Eric Doligé, prévoyant que des conventions peuvent être conclues entre la communauté urbaine et les conseils régionaux et généraux, afin de développer une complémentarité d'actions.

Tout comme pour les communautés d'agglomération, l'exercice des compétences de la communauté urbaine est subordonné à la reconnaissance du principe de subsidiarité : la communauté urbaine ne peut exercer pleinement une compétence que lorsqu'elle a elle-même décidé de lui reconnaître un intérêt exclusivement communautaire. On a déjà souligné lors de l'examen du dispositif des communautés d'agglomération, le caractère extrêmement novateur de cette disposition. Il n'est

donc pas nécessaire d'y revenir, si ce n'est toutefois pour souligner que, bien évidemment, une telle disposition a d'autant plus d'ampleur que le nombre de compétences transféré *est important*. Sur ce sujet, la Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes imposant que la notion d'intérêt communautaire soit déterminée après avis conforme des conseils municipaux des communes intéressées.

Enfin, il est important de souligner que les compétences énumérées par l'article L. 5215-20 ne sont nullement limitatives : comme le prévoit l'article L. 5211-17 rédigé par l'article 24 du projet " les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, des compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ”.

L'exercice de ces compétences facultatives est assorti de la réserve que ces nouvelles compétences ne portent pas atteinte à celles dévolues aux maires en tant que représentants de l'Etat. Cette possibilité laissée aux communautés urbaines est, néanmoins, sans nul doute, un gage de souplesse qui leur permettra de s'adapter aux exigences changeantes de la *politique de la ville*.

La Commission a ensuite *adopté l'article 3 ainsi modifié*.

Article 4

(art. L. 5215-20 bis du code général des collectivités territoriales)

Cas des communautés urbaines existantes

Le projet a pour objectif une harmonisation des structures intercommunales. Il n'entend pas cependant faire table rase des structures existantes et essaie, dans cette optique, de respecter les équilibres communaux qui ont pu s'instaurer autour d'un **groupement de coopération intercommunale**.

1. Passage du régime juridique ancien au nouveau régime des communautés urbaines

L'article 4, qui permet aux communautés urbaines existantes de conserver, si elles le désirent, leur régime juridique hérité de la loi de 1966, a comme logique le refus de bouleverser l'organisation de communes qui

ont déjà accompli un effort important en terme d'intégration. Le risque est toutefois présent de voir se multiplier les structures et les régimes divers, alors même que le projet affiche un objectif de simplification. On peut donc déplorer qu'il n'y ait pas eu en la matière de volonté plus résolue de mener à bien l'harmonisation, quitte à procéder d'autorité à la transformation des communautés urbaines existantes ne remplissant pas les critères requis en communautés d'agglomération ou communautés de communes. Mais, quoi qu'il en soit, le projet a choisi une voie plus souple, et certainement plus sage, en permettant, sans toutefois l'imposer, le passage au nouveau régime pour les communautés urbaines existantes.

Ce passage est toutefois subordonné aux critères énumérés par l'article L. 5215-1 : l'existence d'un ensemble de population supérieur ou égal à 500.000 habitants et le périmètre défini d'un seul tenant et sans enclave. Si le critère de seuil de population est un critère objectif qui ne souffre pas la contestation, le critère de délimitation du périmètre est plus difficile à établir ; la transformation du régime juridique des communautés urbaines sera cependant soumise au contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat et c'est à ce moment là qu'il incombera au préfet de vérifier la réalité du deuxième critère.

L'adoption du régime juridique des nouvelles communautés urbaines se traduit par un élargissement des compétences antérieurement exercées par la communauté urbaine à l'ensemble des compétences des nouvelles communautés urbaines et l'instauration de la taxe professionnelle unique. Nous avons déjà insisté sur le fait que cette fiscalité unique est le gage d'une intégration communale réussie. Le rapporteur déplore à cet égard que, en raison d'un objectif de préservation des équilibres communaux, on n'incite pas davantage au passage à la fiscalité unique. La définition de la majorité qualifiée permettant le passage des communautés urbaines existantes au régime des communautés urbaines " nouvelle version " apparaît à cet égard *trop restrictive*. La Commission a, dès lors, adopté un amendement de M. Bernard Roman renversant les conditions de majorité : l'adoption du nouveau régime défini à l'article 3 par les communautés urbaines existantes est automatique à défaut de délibérations contraires acquises à la majorité des deux tiers du conseil de communauté et des conseils municipaux, dans un délai de six **mois à compter de** la publication de la loi (amendement n° 77).

Ainsi, l'alignement sur le régime de droit commun des communautés urbaines devient la règle, sous réserve qu'une forte majorité ne se soit exprimée contre ce passage. Une telle disposition contribue effectivement à une meilleure rationalisation de l'édifice intercommunal, en limitant *les régimes dérogatoires et particuliers*.

2. Maintien du régime juridique existant

*L'article 4 définit également le cadre juridique dans lequel vont évoluer les communautés urbaines déjà existantes, qui ne souhaitent pas, ou ne peuvent pas, adopter le régime juridique des nouvelles communautés urbaines. Par coordination avec l'amendement n° 77, la Commission a adopté deux amendements rédactionnels ayant pour objet de préciser clairement que l'article L. 5215-20 bis ne concerne que les communautés urbaines **qui ont conservé leur régime antérieur** (amendements nos 78 et 80).*

Les communautés urbaines créées avant la publication de la présente loi voient ainsi leur champ de compétence confirmé ; l'article L. 5215-20 bis reprend en effet la rédaction exacte des compétences telles qu'elles étaient décrites antérieurement par l'article L. 5215-20. Ces compétences comprennent 12 points essentiels qui concernent l'aménagement de l'espace communautaire, les actions de développement économique ainsi que des actions plus spécifiques dans le domaine des transports, de l'aménagement des locaux scolaires, des lycées et collèges, des services d'incendie et secours, de traitement de l'eau, de collecte des déchets, de gestion des abattoirs, de création et d'entretien de cimetières et enfin des compétences en matière *de voirie* et signalisation. La Commission a adopté un amendement de M. Bernard Roman incluant dans ces compétences une disposition permettant au groupement de participer à l'**exécution et à l'élaboration** du contrat de plan (amendement n° 79).

Il est par ailleurs reconnu à ces communautés urbaines, comme c'était déjà le cas dans la précédente version de l'article L. 5215-20, la faculté de ne pas exercer certaines des compétences attribuées, notamment en matière de création de zones d'aménagement d'ensemble, de création et d'extension de cimetières, de voirie, de signalisation et de parcs de stationnement, lorsque ces équipements et opérations sont principalement destinés aux habitants d'une commune.

Le paragraphe II de l'article L. 5215-20 bis confirme également la possibilité d'exercer des compétences dont le transfert n'aurait pas été prévu par la loi et qui auraient été librement dévolues aux communautés urbaines existantes *par les communes membres*.

La Commission a adopté un amendement de M. Bernard Roman supprimant le paragraphe III de l'article 4 qui prévoyait les modalités du passage **au nouveau régime** des communautés urbaines (amendement n° 81) : ce passage, défini par l'amendement n° 77, est désormais placé en tête de

l'article L. 5215-20 bis.

Elle a ensuite adopté l'article 4 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 4

Extension du périmètre des communautés urbaines

par une procédure dérogatoire

Comme pour les communautés d'agglomération, la Commission a adopté un amendement du rapporteur permettant à une communauté urbaine, de manière dérogatoire et exceptionnelle, d'étendre son périmètre à une commune par un vote du conseil communautaire et des conseils municipaux inclus dans le futur **périmètre**, à la majorité des *deux tiers* (*amendement n° 82*).

Article 5

(*art. L. 5215-21, L. 5215-22 et L. 5215-23*)

du code général des collectivités territoriales)

Superposition et interférence entre les établissements publics de coopération intercommunale existants et la communauté urbaine

1. Le cas des nouvelles communautés urbaines

Les dispositions de l'article 5 reprennent quasiment à l'identique, pour les transferts de compétence entre les communautés urbaines et les établissements publics de coopération intercommunale existants, les dispositions relatives aux communautés d'agglomération, telles qu'elles ont été décrites aux articles L. 5216-5 et L. 5216-7 à l'article 1er.

On retrouve, lorsqu'il y a interférence des périmètres, ou que le périmètre de la communauté urbaine est entièrement inclus dans celui du syndicat, la même dichotomie entre compétences obligatoires et compétences facultatives (il n'existe pas de compétences optionnelles pour les communautés urbaines) : pour l'exercice des premières, le dispositif prévu est le retrait des communes membres du syndicat ; dans le cas des secondes, c'est le mécanisme de représentation-substitution – les communes

se retirant du syndicat au profit de la communauté urbaine qui les représente au sein du syndicat – qui s’applique.

Lorsqu’il y a identité de périmètres entre la communauté urbaine et le syndicat, ce dernier disparaît au profit de la communauté urbaine qui reprend dès lors à son compte l’ensemble des compétences syndicales.

Lorsque le périmètre du syndicat est inclus en totalité dans le périmètre de la communauté urbaine, le syndicat ne peut continuer à exercer que les compétences dont la communauté urbaine n’est pas dotée.

L’ensemble de ces mécanismes est l’exacte transposition de celui existant pour les communautés d’agglomération ; on a déjà souligné, lors de la présentation des articles L. 5216-6 et L. 5216-7, son caractère novateur, notamment à propos du dispositif de retrait pour les compétences obligatoires, tout en déplorant sa complexité.

La Commission a adopté trois amendements du rapporteur dont l’objet est d’assurer des coordinations avec les modifications apportées au chapitre consacré aux communautés d’agglomération, afin de clarifier les effets juridiques de la création d’une communauté urbaine **sur les syndicats de communes préexistants (amendements nos 83, 84 et 85).**

2. Le cas des communautés urbaines existantes

Les communautés urbaines existantes ne se verront pas appliquer le nouveau mécanisme de retrait pour l’exercice des compétences obligatoires : lorsque des communes membres d’une communauté urbaine sont groupées avec des communes extérieures au sein d’un syndicat de communes ou d’un syndicat mixte, l’article L. 5215-23 prévoit, en effet, que c’est le mécanisme de représentation-substitution qui continue à s’appliquer, la communauté urbaine se substituant aux communes membres pour siéger au sein des conseil syndical.

Ce droit dérogatoire réservé aux communautés urbaines existantes s’applique à toutes celles créées avant la date de publication de la loi : il faut en déduire que sont donc également concernées les communautés urbaines existantes qui auraient fait le choix du régime juridique des nouvelles communautés urbaines, dans les conditions prévues à l’article 4 du projet. Afin d’éviter toute incertitude à ce sujet, le rapporteur a présenté un amendement, qui a été adopté, **précisant la rédaction** de l’article L. 5215-23 (amendement n° 86).

La Commission a ensuite adopté l’article 5 ainsi modifié.

Article 6

(art. L. 5215-32 du **code général des collectivités** territoriales)

Dispositions financières

L'article 6 modifie l'article L. 5215-32 du code général des collectivités territoriales relatif aux recettes des communautés urbaines afin de rendre obligatoire le dispositif de taxe professionnelle unique pour les communautés urbaines nouvellement créées. L'instauration de la taxe professionnelle unique est, on a déjà eu l'occasion de le souligner lors de l'examen de l'article L. 5216-8 à l'article premier, le corollaire indispensable d'une coopération intercommunale bénéficiant, en terme de compétences, d'une forte intégration. Les communautés urbaines étant, en terme de hiérarchie d'intégration, au sommet de l'édifice de l'intercommunalité, il eût été paradoxal de ne pas les doter, à l'instar des communautés d'agglomération, du mécanisme de taxe professionnelle unique.

Les communautés urbaines nouvellement créées bénéficieront donc, comme les communautés d'agglomération, du produit des impôts mentionnés au I de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, tel qu'il est rédigé par l'article 51 du projet, à savoir la perception de la taxe professionnelle unique ainsi que les ressources provenant d'un prélèvement de taxe additionnelle sur les taxes foncières et la taxe d'habitation en cas d'insuffisance de ressources propres.

Les dispositions du I de l'article 1609 nonies C sont également applicables aux communautés urbaines créées antérieurement à la publication de la loi, soit qu'elles aient choisi d'exercer l'ensemble des compétences des communautés urbaines nouvellement créées, sous réserve qu'elles en remplissent les critères de création dans les conditions prévues au dernier paragraphe de l'article 4, soit qu'elles aient opté, comme elles pouvaient déjà le faire depuis la loi du 6 février 1992, pour l'instauration de la taxe professionnelle unique, et ce sans modification de leurs compétences, dans les conditions prévues à l'article 48 du projet.

Pour les communautés urbaines créées antérieurement à la date de publication de la présente loi et qui ne se seraient pas prononcées pour

l'option de la taxe professionnelle unique, les dispositions restent analogues au régime antérieur : le produit des impôts mentionnés au 2° du I de l'article 1609 bis du code général des impôts, tel qu'il est rédigé par l'article 47 du projet, correspond à une part supplémentaire sur les deux taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle prélevées par les communes ; la possibilité d'instituer une taxe professionnelle de zone est également confirmée par la référence au II de l'article 1609 quinquies C du code général des impôts, rédigé par l'article 50.

Les autres recettes des communautés urbaines ne sont pas modifiées, l'article L. 5215-32 restant inchangé par la suite ; il est toutefois regrettable que l'occasion n'ait pas été saisie d'harmoniser ces dispositions avec celles concernant les communautés d'agglomération. Le champ de compétences des communautés urbaines recouvrant celles des communautés d'agglomération, il semblerait logique qu'elles bénéficient des mêmes sources de recettes ; les dispositions financières devraient donc inclure dans les ressources des communautés urbaines les taxes de séjour, la taxe sur la publicité pour les véhicules publicitaires et les affiches ou la taxe sur les fournitures d'électricité. De même, alors que les communautés d'agglomération peuvent bénéficier, en tant qu'autorité organisatrice des transports, du produit du versement destiné aux transports en commun prévu à l'article L. 2333-64, aucune disposition analogue n'est prévue pour les communautés urbaines.

Le rapporteur a donc présenté un amendement complétant l'article 6 dans l'objectif à la fois de tirer les conséquences des nouvelles compétences attribuées aux communautés urbaines et d'harmoniser ces dispositions avec celles instituées **pour les communautés d'agglomération** (amendement n° 165). La Commission a adopté cet amendement, ainsi qu'un amendement rédactionnel de coordination avec les amendements adoptés à l'article 51 sur **le régime fiscal** des communautés urbaines (amendement n° 164).

Elle a ensuite adopté l'article 6 ainsi modifié.

Article 7

(art. L. 5215-6 et L. 5215-7 du **code général des collectivités territoriales**)

Nomination des délégués au sein du conseil

de la communauté urbaine

1. Election des délégués communautaires

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Bernard Roman prévoyant que les conseils des communautés urbaines sont élus au suffrage universel. M. Bernard Roman a tout d'abord insisté sur l'importance du débat qu'il entendait mettre en perspective par son amendement. Il a souligné que les communautés urbaines représentaient aujourd'hui la forme la plus élaborée de coopération intercommunale, rappelant que leur budget pouvait atteindre, voire dépasser, celui de grandes villes. Il a estimé qu'il ne fallait pas opposer des légitimités, par exemple celle d'une métropole régionale et celle de la communauté urbaine au sein de laquelle elle siège. Au contraire, il a considéré que l'élection au suffrage universel des membres du conseil de la communauté urbaine pouvait être une garantie du respect de l'identité de nos communes, puisqu'en identifiant clairement les deux lieux de légitimité on permettait aux citoyens d'apprécier correctement l'action respective des communes et de la communauté urbaine.

Constatant également que les communautés urbaines disposent de budgets importants, de compétences très intégrées et d'une fiscalité propre, le rapporteur a jugé intéressante la manière dont M. Bernard Roman abordait ce sujet délicat, soulignant que certains considéraient que l'élection au suffrage universel des conseils des établissements publics de coopération intercommunale pouvait conduire à la mort des communes, c'est-à-dire à la disjonction du fondement même de notre démocratie. Il a souhaité que l'on puisse trouver une solution qui préserve le tissu communal ou départemental tout en permettant aux établissements publics de coopération intercommunale d'acquérir une légitimité plus démocratique. M. Pierre Albertini a indiqué qu'il partageait le même souci que M. Bernard Roman, jugeant qu'il fallait tenir compte de la forte intégration des communautés urbaines. Il a considéré que l'on ne pourrait échapper toujours à l'élection au suffrage universel des délégués intercommunaux, l'opacité actuelle n'étant pas acceptable à terme. M. Jacky Darne a considéré également que, si l'intégration se poursuivait, le suffrage universel s'imposerait inéluctablement, estimant, cependant, qu'il ne pourrait s'agir que de l'aboutissement d'un processus. Il a souhaité que le débat s'engage publiquement, en particulier en séance. Faisant part de son souci d'assurer la plus grande transparence possible aux structures intercommunales, M. Michel Vaxès a considéré que le projet de loi n'allait pas jusqu'au bout en la matière et souhaité que le débat s'engage dès aujourd'hui. Dans cette perspective, et sans préjuger de la décision que *devrait* prendre

l'Assemblée, la Commission a adopté l'amendement de M. Bernard Roman (amendement n° 87 rectifié).

La Commission a également adopté un amendement prévoyant que l'élection au suffrage universel des conseillers est organisée selon les modalités applicables aux *élections municipales (amendement n° 90)*.

2. Nombre et répartition des sièges au sein du conseil

En ce qui concerne le nombre et la répartition des sièges au sein de la communauté urbaine, les articles L. 5215-6 et L. 5215-7 définissent, à la différence de ce qui est prévu pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, des règles détaillées : le nombre de sièges est fonction d'un tableau reprenant la population municipale totale et le nombre de communes membres (article L. 5215-6) ; la répartition est fixée selon des modalités permettant à chaque commune de disposer d'un siège, le reste des sièges étant réparti entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (article L. 5215-7).

Le maintien d'un régime différent pour les communautés urbaines ne va évidemment pas dans le sens d'une harmonisation et d'une simplification. Il se justifie néanmoins exceptionnellement par la taille des structures en cause, qui réclament davantage d'encadrement juridique.

La rédaction proposée par l'article 7 œuvre néanmoins pour une simplification des procédures en encourageant les communes membres à conclure un accord amiable sur le nombre et la répartition des sièges. C'est seulement lorsque aucun accord amiable n'aura pu être conclu, que trouveront à s'appliquer les dispositions évoquées ci-dessous.

Sur cette notion d'accord amiable, le rapporteur réitère les remarques qu'il a faites à propos des communautés d'agglomération, et a déposé deux amendements en conséquence substituant au terme " amiable " **le terme " unanime "**, qui ont été adoptés (amendements nos 88 et 91) ; la Commission a également adopté un amendement de M. Bernard Roman prévoyant que, dans les communautés urbaines qui comportent plus de 77 communes, le nombre de délégués est égal à **deux fois le nombre de communes représentées (amendement n° 89 rectifié)**.

Elle a ensuite adopté l'article 7 ainsi modifié.

Article 8

(art. L. 5215-10 du **code général des collectivités territoriales**)

Election des délégués du conseil de la communauté urbaine

L'article 8 a pour objet de combler un vide juridique en prévoyant les cas de vacance ou d'inéligibilité des candidats élus au sein du conseil de la communauté urbaine.

Ces cas, qui n'étaient pas prévus dans la rédaction antérieure de l'article L. 5215-10 reprennent les principes classiques appliqués en la matière en droit électoral : les listes doivent avoir été déposées complètes lors du scrutin initial afin que, quelle que soit la cause de la vacance d'un délégué, le délégué inscrit immédiatement sur la liste après le dernier délégué élu soit appelé à le remplacer. Lorsque la liste est épuisée, il est procédé à une nouvelle élection au sein de la commune. De plus, l'inéligibilité d'un candidat sur une liste n'entraîne pas l'invalidation de la liste entière ; assimilée à une vacance, l'inéligibilité a pour effet de désigner délégué élu le suivant sur la liste.

Tel qu'il est rédigé, l'article 8 ne modifie pas le mode de scrutin, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, des délégués par les conseils municipaux ; ce mode de scrutin permet une représentation de toutes les sensibilités au sein du conseil communautaire, représentation indispensable pour des structures de la taille des communautés urbaines. Sur le sujet, la Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes prévoyant pour l'élection des délégués des communautés urbaines un scrutin proportionnel au plus fort reste. La Commission a voulu aller plus loin encore dans l'exigence démocratique en adoptant, à l'article précédent, un amendement instituant l'élection des délégués au suffrage universel. Le débat sur l'élection des membres des conseils des communautés urbaines reste donc ouvert, l'alternative entre élection au suffrage universel et élection au sein du conseil municipal étant déterminante pour l'avenir de l'intercommunalité.

La Commission a adopté l'article 8 sans modification.

Article additionnel après l'article 8

Dissolution des communautés urbaines

*A l'instar de ce qui a été adopté pour les communautés d'agglomération, la Commission a adopté un amendement du rapporteur rendant plus difficile les conditions de dissolution des communautés urbaines, en imposant le vote des trois quarts au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié au moins des conseils municipaux représentant au moins **les trois quarts** de la population totale (amendement n° 92).*

Chapitre III

Communauté de communes

Article 9

(art. L. 5214-1 du **code général des collectivités territoriales**)

Périmètre des communautés de communes

L'article 9 modifie les dispositions relatives au périmètre des communautés de communes, afin d'inscrire un critère de continuité et de cohérence dans la délimitation des communes appelées à faire partie du groupement. L'expression " d'un seul tenant et sans enclave " est reprise des dispositions proposées pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Comme cela a déjà été dit lors de l'examen de l'article premier et de l'article 3, l'exigence de cohérence dans la définition du périmètre est la condition indispensable d'une intercommunalité de projet ambitieuse et réussie. Une intercommunalité limitée à la gestion de services publics, tels que les syndicats de communes ou les syndicats mixtes, peut se satisfaire d'un territoire disparate et discontinu ; c'est la raison pour laquelle le critère n'a pas été introduit dans les articles du projet relatif aux syndicats de communes. En revanche, la communauté de communes, premier échelon d'une coopération intégrée, doit, dès sa création, pouvoir s'appuyer sur un ensemble communal *cohérent et solidaire*. La Commission a dès lors rejeté un amendement de M. Dominique Perben permettant d'échapper à l'exigence de continuité territoriale pour les communautés de communes lorsque une ou plusieurs communes enclavées appartiennent à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ce critère n'était toutefois pas exigé dans la rédaction antérieure de l'article L. 5214-1 ; il est donc logique que le dernier alinéa de l'article 9 prévoie de ne pas remettre en cause l'existence des communautés de communes déjà créées en les obligeant à satisfaire à ce nouveau critère. Il en est de même pour les communautés de villes et les districts qui devront se transformer en communautés de communes, du fait de la disparition de ces formes de coopération intercommunale. N'ayant pas eu à satisfaire à ce critère au moment de leur création, il serait incohérent de le leur imposer au moment où on leur *impose* une transformation.

La Commission a adopté l'article 9 sans modification.

Article 10

(art. L. 5214-7 du **code général des collectivités territoriales**)

Nombre et répartition des sièges

au sein du conseil de la communauté de communes

L'article 10 transpose aux communautés de communes les dispositions applicables aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines en matière de répartition des sièges au sein du conseil de communauté, afin de permettre la possibilité d'un accord à l'amiable entre les communes.

A l'instar de ce qu'il a fait à l'article *premier* et à l'article 7, la Commission a adopté un amendement du rapporteur afin de substituer à la rédaction " accord amiable " la rédaction " **accord unanime** ", qui paraît plus adéquate (amendement n° 95).

*Le projet fixe par ailleurs à trois mois le délai à partir de la publication de l'arrêté de délimitation du périmètre pour parvenir à un accord sur la composition et la répartition des sièges au sein du conseil. Sur la délimitation du périmètre, la Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes soumettant l'arrêté préfectoral de fixation du périmètre à l'accord unanime des communes intéressées. Comme dans la rédaction proposée pour les communautés d'agglomération, la Commission a adopté deux amendements du rapporteur : le **premier est d'ordre purement rédactionnel** (amendement n° 94), le second remplace, dans un objectif d'harmonisation et de meilleure information des communes, le mot " **publication** " par celui de " **notification** " (amendement n° 93).*

Les règles de décision sur le mode de répartition des sièges, en cas d'absence d'accord unanime, restent identiques aux dispositions antérieures, à savoir la nécessité d'obtention de la majorité qualifiée requise pour la création ainsi que le principe de répartition des sièges en *fonction* de la population.

La Commission a rejeté deux amendements de M. Jacques Brunhes, l'un prévoyant que chaque commune dispose au minimum d'un siège et que nulle commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges, *l'autre* d'ordre rédactionnel. Puis, elle a rejeté un amendement de M. Dominique Bussereau limitant l'influence de la commune centre dans la répartition des sièges, en fixant à 40 % le nombre de délégués dont elle peut disposer *par rapport* au nombre total.

La Commission a adopté l'article 10 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 10

Conditions d'exercice du mandat de membre du conseil des
communautés de communes

La Commission a adopté un amendement du rapporteur visant à améliorer les conditions d'exercice des mandats des membres des conseils des communautés de communes, en leur étendant, à l'exception des dispositions concernant les indemnités et la protection sociale, le régime applicable aux membres des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (*amendement n° 96*).

Article 11

(art. L. 5214-16 du *code général des collectivités territoriales*)

Compétences des communautés de communes

L'article 11 a pour objet de préciser les compétences des communautés de communes lorsque ces dernières optent pour le régime de la taxe professionnelle unique, d'une part, et d'établir un partage clair des compétences entre communautés de *communes et communes membres, d'autre part*.

1. Préciser les compétences des communautés de communes en

cas d'option pour la taxe professionnelle unique

Reprenant les dispositions introduites par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les articles 50 et 51 du projet confirment la possibilité pour les communautés de communes d'opter pour l'instauration de la taxe professionnelle unique.

En ce qui concerne les compétences exercées, le législateur, en 1992, avait désiré laisser une grande souplesse d'action aux communautés de communes en ne donnant qu'une définition sommaire des blocs de compétence transférés. Sans revenir sur ce principe, le projet complète toutefois cette définition des compétences, dans le cas où la communauté de communes choisit le mécanisme de la taxe professionnelle unique, afin de faire entrer clairement dans le bloc dénommé " Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté " les compétences exercées en matière d'aménagement, de gestion et d'entretien des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire. L'exercice de ces compétences, reprises de celles des communautés d'agglomération, est en effet le corollaire indispensable d'une fiscalité unique : des actions de développement économique qui ne seraient pas accompagnées d'une vision communautaire de l'aménagement des zones destinées à encourager l'installation d'entreprises, seraient autrement sans grande efficacité. Sur l'exercice de ces compétences, la Commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 97).

Il faut souligner que de telles attributions sont le corollaire logique et indispensable de l'instauration de la taxe professionnelle unique : la précision apportée par l'article 11 ne doit, dès lors, nullement être comprise comme un transfert de compétences supplémentaires réclamant, compétence par compétence, les délibérations concordantes, à la majorité qualifiée, des conseils municipaux des communes membres. La seule délibération requise en la matière est celle du conseil de la communauté, statuant à une majorité des deux tiers, pour se prononcer sur le passage à une taxe professionnelle unique (paragraphe III de l'article 50). Cette délibération entraîne de facto l'exercice des compétences **concernant le développement économique**.

2. Etablir clairement le partage de compétences entre communautés de communes et communes membres

L'article 11 détermine également les conditions d'exercice des compétences des communautés de communes : les blocs de compétence étant définis sommairement par le code général des collectivités territoriales, il importe qu'ils fassent l'objet d'une description précise lors de la décision constitutive. Cette description précise a pour objectif de déterminer clairement les responsabilités des deux niveaux d'administration – communal et intercommunal –, évitant ainsi une superposition de mesures inutiles, voire contradictoires. Elle permet également de prévenir des contentieux futurs dus à des partages de compétences insuffisamment délimités.

Cette description des compétences transférées est soumise au vote des conseils municipaux à la majorité requise pour la création de la communauté. La Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes imposant, pour cette définition, l'avis conforme des conseils municipaux.

Dans le même esprit, l'article 11 fait également référence principe de l'intérêt communautaire pour les communautés de communes. La reconnaissance de l'intérêt communautaire, dont le mécanisme a déjà été décrit pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, est effectivement un aspect essentiel de l'essor du niveau d'administration intercommunal. Le partage clair des compétences et des responsabilités, par l'affirmation du principe de subsidiarité, est sans nul doute un apport primordial à la recherche d'une rationalisation des prises de décisions locales.

Néanmoins, l'article 11 reste en deçà de ce qui est proposé pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines : pour les

communautés de communes, ce sont les conseils municipaux, à la majorité requise pour la création, qui définiront ce qui relève de l'intérêt communautaire et ce qui n'en relève pas. Le conseil de la communauté de communes ne participe pas à cette délibération. La formule, tout en étant novatrice, est moins audacieuse : elle correspond logiquement à une forme de coopération intercommunale moins intégrée. De même que pour la définition des compétences, la Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes introduisant la condition d'un avis conforme pour la définition de l'intérêt communautaire des compétences exercées par la communauté de communes. Elle a également rejeté l'amendement n° 21 présenté par M. Michel Bouvard prévoyant que la majorité requise en la matière est celle des deux tiers du conseil de la communauté.

La Commission a adopté l'article 11 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 11

Substitution à une commune d'une communauté de

communes au sein de syndicats de communes

La Commission a adopté un amendement du rapporteur qui explicite la portée du principe de substitution de la communauté de communes créée sur le même périmètre **que des syndicats** de communes préexistants (amendement n° 98).

Article 12

(art. L. 5214-28 du code général des collectivités territoriales)

Dissolution de la communauté de communes

En fixant à la majorité qualifiée requise pour la création les conditions de dissolution de la communauté de communes, l'article 12 renforce les dispositions existantes, qui n'exigeaient que la majorité simple

des conseils municipaux ; le fait de rendre la dissolution plus difficile obéit bien évidemment à une logique d'intégration renforcée. Les communautés de communes doivent pouvoir s'appuyer sur une pérennité de leur action, indispensable à la réussite d'une intercommunalité de projet. Comme il l'a fait pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, le rapporteur a suggéré d'aller encore plus loin dans cette voie, en élevant les conditions de majorité requises. Légère entorse au principe du parallélisme des formes – création et dissolution n'étant plus encadrées par les mêmes conditions de majorité –, l'amendement propose de porter aux trois-quarts et non plus aux deux tiers les conditions de délibération requises.

La dissolution n'est dès lors possible qu'en cas de mésentente majeure au sein des communes membres. La rédaction de l'amendement du rapporteur supprime également, comme le faisait la rédaction initiale de l'article 12 du projet, l'avis du bureau du conseil général qui était auparavant requis. L'objectif est en fait de supprimer toute consultation ou demande d'avis qui pourrait suggérer l'existence d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une *structure* intercommunale. **La Commission** a adopté cet amendement (amendement n° 99), ainsi qu'un **amendement de correction** de décompte d'alinéas (amendement n° 100).

Le dernier alinéa de l'article 12 permet de régler la situation patrimoniale des communautés de communes au moment de leur dissolution, en faisant référence à l'article L. 1321-9, créé par l'article 42 du projet : les biens meubles et immeubles mis à la disposition des communautés de communes sont rendus aux collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale qui en étaient auparavant propriétaires, les biens meubles ou immeubles acquis postérieurement à la création de la communauté de communes étant répartis entre les collectivités ou établissements publics *reprenant* la compétence.

La Commission a adopté l'article 12 ainsi modifié.

Chapitre IV

Syndica de communes et syndicat mixte

Article 13

(livre II de la cinquième partie, art. L. 5212-29 et L. 5212-30

du conseil général des collectivités territoriales)

Suppression de la commission de conciliation

Instituée par la loi n° 88-15 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, la commission de conciliation, composée d'élus municipaux et de présidents de groupements, a pour fonction de régler les litiges survenant entre syndicats de communes et communes membres concernant le retrait d'une commune d'un syndicat ou l'intérêt d'une commune à participer à l'objet syndical (articles L. 5212-29 et L. 5212-30).

Dans un effort de simplification et de rationalisation des procédures et des structures, l'article 13 remplace dans ses fonctions la commission de conciliation par la commission départementale de la coopération intercommunale, créée par la loi du 6 février 1992. Cette commission a pour attribution d'établir et tenir à jour l'état de la coopération intercommunale dans le département. Elle est à ce titre informée de tout projet de création d'établissements publics de coopération intercommunale. C'est donc en toute logique que lui échoit les compétences en matière de litige entre syndicat de communes et communes membres. L'article 13 du projet précise que, lorsqu'elle est consultée dans le cadre des articles L. 5212-29 et L. 5212-30, elle n'est composée que des collègues issus des 1° et 2° de l'article L. 5212-43 (anciennement article L. 5211-14), à savoir les maires ou conseillers municipaux et les représentants des établissements publics de coopération intercommunale. Sont donc à juste titre exclus de cette consultation les représentants du conseil général et ceux du conseil régional.

La Commission a adopté l'article 13 sans modification.

Après l'article 13

La Commission a rejeté l'amendement n° 22 de M. Michel Bouvard visant à l'élaboration d'un schéma départemental d'harmonisation de la coopération syndicale.

Article additionnel après l'article 13

Retrait d'un syndicat de communes dans le cadre

de l'adhésion à *une* communauté de communes

La Commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à corriger les inconvénients du mécanisme de représentation-substitution, en permettant à une commune de se retirer du syndicat auquel elle appartient pour adhérer à une communauté de communes. Ce retrait se fait sur autorisation du préfet après consultation de la commission **départementale de coopération intercommunale** (amendement n° 101).

Article 14

(livre VII de la cinquième partie, art. L. 5711-1, L. 5721-2 et L. 5214-21

du code général des collectivités territoriales)

Définition des syndicats mixtes “ fermés ”

L'article 14 propose une nouvelle définition des syndicats mixtes “ fermés ”. Etaient auparavant désignés sous cette appellation les syndicats mixtes décrits à l'article L. 5711-1, constitués exclusivement de communes, de syndicats de communes ou de districts. Par opposition, les syndicats dans lesquels figuraient d'autres établissements publics de coopération intercommunale étaient des syndicats mixtes “ ouverts ”, au sens de l'article L. 5721-2, dans lesquels pouvaient également siéger des collectivités territoriales de niveaux différents, tels que les départements ou les régions, ou diverses personnes morales de droit public, telles que des ententes interrégionales ou interdépartementales, des chambres de commerce ou d'industrie, etc.

Les districts étant supprimés par les articles 33 à 38 du projet, il était nécessaire de redéfinir la composition des syndicats mixtes “ fermés ” : c’est ce que fait l’article 14 en étendant aux syndicats mixtes composés de communes et d’établissements publics de coopération intercommunale, quels qu’ils soient, l’appellation de syndicats mixtes “ fermés ”, soumis aux dispositions de l’article L. 5711-1. Cette extension n’est pas sans conséquence sur le régime juridique des syndicats mixtes concernés : alors que les syndicats mixtes au sens de l’article L. 5721-2 (syndicats mixtes “ ouverts ”) sont libres dans la définition de leurs modalités de fonctionnement, ceux prévus à l’article L. 5711-1 sont régis par les dispositions applicables aux syndicats de communes. Cette redéfinition du régime juridique, qui s’appliquera aux syndicats mixtes existants dès la promulgation de la loi, va évidemment imposer de nouvelles contraintes, en termes de fonctionnement, de répartition des sièges au sein du conseil syndical ou de prises de décision. Elle permet néanmoins de faire bénéficier ces nouveaux syndicats mixtes “ fermés ” des dispositions financières applicables aux syndicats de communes, à savoir notamment la possibilité de lever des contributions fiscalisées. Cette possibilité, codifiée à l’article 1609 quater du code général des impôts – lui-même modifié par l’article 54 du projet afin de tirer les conséquences de cette redéfinition des syndicats mixtes fermés – permet au syndicat, qui ne bénéficie pas, rappelons-le, de fiscalité propre, de décider de recourir directement aux quatre taxes directes locales. La participation des communes n’est plus assurée par un versement prélevé sur le budget communal mais par l’instauration d’une contribution supplémentaire au profit du groupement, qui apparaît dès lors clairement dans l’avis d’imposition que reçoit le contribuable.

La Commission a adopté l’article 14 sans modification.

Article additionnel après l’article 14

Retrait d’un syndicat mixte dans le cadre de l’adhésion

à une communauté de communes

La Commission a adopté un amendement du rapporteur qui, pour favoriser la création de communautés de communes, ouvre une possibilité de retrait dérogatoire pour les communes appartenant à des syndicats mixtes, suivant le même principe que celui adopté pour les syndicats de communes à l’amendement n° 101 après l’article 13 (amendement n° 102).

Article additionnel après l'article 14

Répartition des sièges au sein d'un *syndicat* mixte dit " ouvert "

*La Commission a adopté un amendement concernant les syndicats mixtes " ouverts ", qui interdit à l'un des membres du syndicat d'avoir un nombre de sièges lui donnant la **majorité absolue** au sein du comit. syndical (amendement n° 103).*

Article 15

(art. L. 5212-33, L. 5721-7 et L. 5811-1 du **coœe général**

des collectivités territoriales)

Dissolution des syndicats

L'article 15 transpose aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes les dispositions applicables en matière de dissolution aux communautés de communes, telles qu'elles sont rédigées à l'article 12. Il s'agit d'encadrer davantage les conséquences juridiques de la dissolution : par l'introduction d'une référence à l'article L 1321-9, rédigé par l'article 42 du projet, l'article 15 permet de préciser le sort des biens meubles et immeubles mis à la disposition ou acquis par le syndicat de communes ou le syndicat mixte.

Le rapporteur n'a pas souhaité étendre les conditions de dissolution, et notamment les conditions de majorité, requises pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, aux syndicats de communes : ces derniers, qui ne relèvent pas d'une intercommunalité de projet, doivent en effet rester des structures souples. La majorité simple des conseils municipaux des communes membres reste donc la règle *en matière* de dissolution.

La Commission a adopté un amendement **de correction** d'une *erreur matérielle* (amendement n° 104).

Elle a adopté *l'article 15 ainsi modifié*.

Article 16

(art. L. 5721-4 et L. 5722-1 du **code général des collectivités territoriales**)

Règles applicables aux syndicats mixtes “ ouverts ”

en matière budgétaire

L'article 16 a pour objet de remédier à une omission concernant les règles applicables en matière budgétaire aux syndicats mixtes prévus par l'article L. 5721-2 (syndicats mixtes dits “ ouverts ”).

La modification de l'article L. 5721-4 proposée par l'article 16 permet de rendre clairement applicable à ces syndicats, les dispositions concernant l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités territoriales (chapitre II du titre unique du livre VI de la première partie consacré aux dispositions financières et comptables) ainsi que celles relatives aux comptes (chapitre III du même livre) : sont ainsi applicables aux syndicats mixtes “ ouverts ” les règles qui concernent notamment le principe d'annualité budgétaire, de saisine de la Chambre régionale des comptes ou d'équilibre budgétaire.

Comme le précisent à la fois les articles L. 1612-20 et L. 1617-4, ces dispositions s'appliquent déjà à ces syndicats mixtes. Néanmoins, une omission au moment de la codification des articles relatifs aux syndicats mixtes ouverts n'a pas permis de replacer clairement ces dispositions dans le chapitre qui leur est consacré.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article L. 5722-1 proposée par l'article 16 permet de faire référence, pour les syndicats mixtes “ ouverts ”, aux dispositions du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales relatives aux finances communales ainsi qu'à certaines règles spécifiques régissant les finances du département. Ces règles spécifiques concernent l'organisation d'un débat au sein du conseil syndical sur le budget (article L. 3312-1), la nature des dotations budgétaires (article L. 3312-2) et la comptabilité de l'engagement des dépenses par le président du conseil syndicat (article L. 3341-1).

L'obligation d'organiser un débat budgétaire existait déjà dans la rédaction antérieure de l'article L. 5722-1. Néanmoins, l'article en question ne faisant référence qu'aux dispositions concernant les communes et l'organisation d'un débat budgétaire n'étant imposée qu'aux communes de 3.500 habitants et plus, l'application de cette disposition aux syndicats mixtes " ouverts " apparaissait problématique. Le renvoi aux dispositions applicables aux départements permet d'éviter toute référence au seuil et comble ainsi une lacune juridique.

Les deux derniers alinéas de l'article L. 5722-1, rédigé par l'article 16, reprennent le principe de mise à disposition du public des documents budgétaires en étendant les lieux de consultation de ces documents au conseil général ou au conseil régional, lorsque le département ou la région fait partie du syndicat mixte " ouvert ". Le rapporteur a proposé un amendement consistant à améliorer la rédaction de ces alinéas qui, laissée en l'état, peut être interprétée comme ne s'appliquant qu'aux syndicats mixtes " ouverts " comprenant un département ou une région et excluant les mairies des communes membres comme lieux de consultation *des documents budgétaires*.

La Commission a adopté *cet* amendement (amendement n° 105).

Elle a adopté **l'article 16 ainsi modifié**.

Chapitre V

Dispositions communes aux établissements publics

de coopération intercommunale

Parmi les quatre principaux objectifs du présent projet de loi évoqués dans l'*exposé des motifs* figure la mise en place d'un corpus de règles unifiées commun à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale. Le chapitre V du projet de loi établit ce corpus. Les règles générales qui y sont contenues s'appliquent à tous les établissements publics de coopération intercommunale, sauf dispositions contraires, spécifiques à *une forme d'établissement*.

Article 17

(art. L. 5111-3 du **code général des collectivités territoriales**)

Passage d'une forme d'établissement public de coopération

intercommunale à fiscalité propre à une autre – Principe

Cet article complète, par un nouvel alinéa, l'article L. 5111-3 du code général des collectivités territoriales. Le premier alinéa de ce dernier prévoit que, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre, c'est-à-dire un syndicat de communes, se transforme en une autre catégorie d'établissement, les règles de création d'un nouvel établissement lui sont appliquées. L'article 17 du projet de loi ajoute un second alinéa qui prévoit l'hypothèse où un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre se transforme en un autre établissement à fiscalité propre. Dans ce cas, contrairement à la situation envisagée par le premier alinéa de l'article L. 5111-3, cette transformation n'entraîne pas l'application des règles relatives à la création d'une nouvelle personne morale.

Aux termes de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, modifié par le présent projet de loi, qui fixe ces règles, la création d'un établissement public de coopération intercommunale est décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat après l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale. En outre, pour la création d'un syndicat ou d'une communauté de communes, cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population concernée. Pour la création d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, la majorité requise doit, quant à elle, comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée. On le voit, la procédure de création repose sur des règles de majorité particulièrement contraignantes.

La notion de “ transformation ”, distincte de celle de “ création ”, permet de s'abstraire de ce cadre très rigide. Elle s'applique au passage d'une forme d'établissement public de coopération intercommunale à une autre, lorsque chacune d'entre elles relève de la fiscalité propre. Elle trouvera particulièrement à s'appliquer dans le cadre du présent projet de

loi, qui organise la disparition des districts et des communautés de villes alors que, parallèlement, il crée les communautés d'agglomération.

Par ailleurs, il est fait référence, dans ce nouvel alinéa de l'article L. 5111-3, à l'idée que la transformation d'un établissement à fiscalité propre en un autre ne conduit pas à la création d'une nouvelle personne morale. Il s'agit aussi ici d'assurer une forme de continuité juridique à l'organe qui connaît une telle transformation. Le nouvel établissement qui en est issu doit pouvoir reprendre les biens, les personnels, les actes, les contrats de l'établissement auquel il se substitue. Le passage d'un organe à un autre doit s'apparenter, en quelque sorte, à un simple " changement d'enseigne ", les conséquences juridiques de cette transformation devant être atténuées le plus possible. Les articles suivants des chapitres V et VI du projet de loi s'y emploient.

La Commission a rejeté l'amendement n° 23 de M. Michel Bouvard appliquant, aux transformations de certains syndicats intercommunaux en communautés de communes, le principe de transformation sans création d'une nouvelle personnalité morale, déjà prévu pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Elle a ensuite adopté l'article 17 sans modification.

Article 18

(art. L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales)

Interdiction faite à une commune d'appartenir à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

| <i>L'objet de cet article est de créer un article L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales, qui dispose qu'une commune ne peut appartenir qu'à un seul établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il s'agit ici de simplifier la</i> | Rédaction actuelle du chapitre 1er | Rédaction du projet de loi |
|---|--|-------------------------------|
| | | |

accroissement soutenu de la pression fiscale intercommunale, sans que celle-ci s'accompagne forcément d'une baisse des impôts dans les municipalités dont les compétences sont pourtant allégées, cette disposition est de nature à permettre de mieux maîtriser cette évolution.

On constatera que cette interdiction existe déjà en vertu du code général des impôts (art. L. 1609 nonies A bis), mais qu'elle est actuellement formellement absente du code général des collectivités territoriales.

Il est
heureux
qu'elle y
figure
désormais,
ce qui rendra
le dispositif
de l'inter
communalité
plus lisible.

La
Commission
a rejeté un
amendement
de M. Henri
Plagnol
instaurant
une période
expérimental
e de trois ans
pendant
laquelle il
resterait
possible à
une
commune
d'appartenir
à plusieurs
établissemen
ts publics de
coopération
intercommu
nale à
fiscalité
propre, après
que le
rapporteur
eut précisé
que l'article
18, en
interdisant
une telle
pratique, ne
faisait que

codifier des
dispositions
déjà
existantes et
estimé, dès
lors, que
l'instauration
d'une
période
expérimental
e ne se j
ustificait pas.

Puis la
Commission
a adopté l'
*article 18 sans
modification.*

Article
le 19

(cha
pitre 1er du
titre 1er du
livre II de la
cinquième
partie
du
code général
des
collectivités
territoriales
)

**Str
ucture du
chapitre du
code
général des
collectivités
territoriales
con
sacré aux
disposition
s
communes
aux
éta
blissements**

publics de coopération intercommunale
Cet article est formel, au sens premier du terme. Il établit le plan du chapitre premier du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, consacré aux dispositions communes aux établissements publics de coopération intercommunale. Ce chapitre sera subdivisé en dix sections alors que, jusqu'à maintenant, il n'en comportait que quatre.

| | | |
|--|--|---------------------------|
| | Section 1 Organisation et fonctionnement | Règles générales |
| | Section 2 Commission départementale de la coopération intercommunale | Création |
| | Section 3 Information et participation des habitants | Organes et fonctionnement |
| | | |

| | | |
|---|------------------------------------|---|
| | Section 4 Dispositions financières | Conditions d'exercice des mandats des membres des conseils ou comités |
| | Section 5 | Modifications statutaires |
| | Section 6 | Dispositions financières (1) |
| | Section 7 | Transformation |
| | Section 8 | Commission départementale de la coopération intercommunale (2) |
| | Section 9 | |
| Information et participation des habitants (3) Section 10 | | |

Dispositions diverses (1) Contenu identique à la section 4 actuelle (2) Contenu identique à la section 2 actuelle

(3) contenu identique à la section 3 actuelle On observe que ce chapitre est beaucoup plus étoffé dans la rédaction nouvelle proposée par le projet de loi. Cela correspond à la volonté d'unifier les règles relatives à l'intercommunalité afin de rendre ce mécanisme de solidarité décentralisée plus clair pour les élus et les citoyens. La promotion des structures de coopération impose nécessairement un tel effort de clarification.

La Commission a adopté l'article 19 sans modification.

Article 20

(art. L. 5211-1 à L. 5211-4 du code général des collectivités territoriales)

Règles générales

L'objet de cet article est uniquement de préciser que la première section du chapitre *relatif aux dispositions communes comporte les articles L. 5211-1 à L. 5211-4 du code général des collectivités territoriales*. Son contenu qui, à première vue, peut apparaître laconique s'explique par le fait que les articles en question ne sont pas modifiés par le projet de loi. Ils correspondent à l'essentiel des articles contenus dans la section première de l'actuel chapitre du code général des collectivités territoriales relatif à " l'organisation et au fonctionnement " des établissements publics de coopération intercommunale.

Ces articles disposent que :

— les règles de fonctionnement du conseil municipal sont

applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (art. L. 5211-1, premier alinéa) ;

— les règles de fonctionnement du conseil municipal applicables aux communes de plus de 3.500 habitants s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale comportant au moins une commune de plus de 3.500 habitants en leur sein ; dans le cas contraire, les règles applicables aux communes de moins de 3.500 habitants sont alors mises en œuvre (art. L. 5211-1, 2ème alinéa) ; ces règles portent sur l'établissement du règlement intérieur, les modalités de réunion du conseil, les questions orales posées par les conseillers et la formation de commissions chargées d'étudier des questions particulières ;

— *les règles relatives aux maires et aux adjoints sont applicables au président et aux membres de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (art. L. 5211-2) ;*

— les dispositions relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (art. L. 5211-3) ;

— les lois et règlements concernant le contrôle administratif des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (art. L. 5211-4).

On observera que, dans les articles L. 5211-1 et L. 5211-2, il est fait mention de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. On préférera à ce terme celui d'assemblée délibérante employé dans *le reste* du projet de loi.

La Commission a adopté un amendement du rapporteur ayant pour objet d'harmoniser, aux articles L. 5211-1 et L. 5211-2, la dénomination des assemblées **délibérantes** des conseils communautaires (amendement n° 106).

La Commission a adopté l'article 20 ainsi modifié.

Article 21

(art. L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales)

Création des établissements publics

de coopération intercommunale – Fixation du périmètre

· Dans son paragraphe 1°, cet article contient la section 2 du chapitre portant dispositions communes aux établissements publics de coopération intercommunale. Elle comprend un article unique (art. L. 5211-5) *subdivisé en quatre paragraphes.*

1. Définition du périmètre de l'établissement et initiative de la démarche

L'initiative de créer un établissement public de coopération intercommunale appartient aux conseils municipaux et, désormais, aux termes du présent projet de loi, au représentant de l'Etat dans le département concerné. Il n'est nul besoin de recueillir la demande des conseils municipaux de l'ensemble des communes qui pourraient être concernées par l'établissement public de coopération intercommunale. Il suffit qu'un seul conseil municipal en prenne l'initiative pour que la procédure de création de l'établissement soit enclenchée.

C'est au représentant de l'Etat dans le département concerné () qu'il appartient de fixer, par arrêté, le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette compétence n'est pas liée puisque le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-5 *mentionne expressément* que le périmètre " peut être fixé " par arrêté du préfet. Si le représentant de l'Etat décide de faire droit à la demande du ou des conseils municipaux, il doit prendre son arrêté de délimitation du périmètre dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise par un conseil municipal, faute de quoi on considère que le préfet a opposé une décision de refus à la commune, ce qui ouvre le droit à un recours contentieux. Cet arrêté dresse la liste des communes intéressées.

Il est normal que ces communes puissent exprimer leur position sur leur intégration dans une structure qu'elles n'ont pas nécessairement appelé de leurs vœux. C'est pourquoi, après que l'arrêté leur a été notifié, le conseil municipal de chaque commune dispose de trois mois pour se prononcer sur cette démarche. Si aucune délibération n'est prise dans ce délai, on considère que le conseil municipal est favorable à la création de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette forme de présomption fait, évidemment, partie d'un dispositif global tendant à promouvoir l'intercommunalité.

Cette procédure s'applique à tous les établissements publics de

coopération intercommunale sous réserve des dispositions de l'article L. 5212-2 du code général des collectivités territoriales relatives à la création des syndicats de communes. Celles-ci prévoient également que la création d'un syndicat de communes donne lieu à l'établissement d'une liste des communes intéressées, hormis le cas cependant où apparaît une volonté unanime des conseils municipaux, exprimée par des délibérations concordantes. Dans ce dernier cas, le périmètre du syndicat s'impose au préfet. En dehors de cette hypothèse particulière, la liste des communes est fixée par le représentant de l'Etat, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux, après avis du conseil général, qui n'est pas requis pour la création des autres formes d'établissement public de coopération intercommunale.

Un débat s'est engagé sur deux amendements identiques, le premier de M. Jacques Brunhes, le second de M. Dominique Bussereau, supprimant l'initiative du préfet dans la procédure de fixation du périmètre du futur établissement public de coopération intercommunale. M. Michel Vaxès a ainsi préconisé de réserver cette initiative aux communes concernées, faisant valoir que les communes pouvaient ne pas être prêtes à entrer dans une structure intercommunale, au moment où le préfet prendrait l'initiative d'en délimiter le périmètre. Rappelant que la décision définitive de participer à l'établissement public de coopération intercommunale incombait aux communes en dernier ressort, le rapporteur s'est déclaré réservé sur l'amendement. M. Jean Vila a fait état, dans son département, d'un préfet qui avait pris, en matière de création de groupements, des initiatives malencontreuses. M. Pierre Albertini, a observé que les communes, si elles ne se sentaient pas prêtes à suivre les initiatives du préfet, pouvaient s'y opposer. Il a souligné que le préfet pouvait, au contraire, dans certaines situations, dépassionner le débat local, en prenant une initiative qui aurait pu être mal ressentie si elle avait émané d'une commune, en particulier de la commune centre, insistant en outre sur le fait que le préfet avait mission de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers des communes. M. Camille Darsières a estimé que le partage de l'initiative entre le préfet et les communes prévue par le projet constituait une *garantie* pour les communes.

La Commission a rejeté les deux amendements ainsi qu'un amendement de M. Dominique Bussereau tendant à considérer que l'absence de délibération à la suite d'une procédure de délimitation du périmètre valait avis *défavorable* de la commune.

Elle a également rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes excluant la possibilité pour un établissement public de coopération intercommunale d'avoir un périmètre identique à celui du département. Le rapporteur a, en effet, observé que, dans le cas de petits départements, un

périmètre identique pourrait poser des problèmes de superposition des niveaux d'administration. M. Pierre Albertini a estimé que, hormis peut-être dans le Territoire de Belfort, une *telle hypothèse relevait du cas* d'école.

2. Création de l'établissement

Une fois le périmètre défini, il importe de créer l'établissement. Là encore, le représentant de l'Etat dispose d'un pouvoir discrétionnaire. Il n'est pas lié par la volonté exprimée par les conseils municipaux. Dans le paragraphe premier de l'article L. 5211-5 il est indiqué que les conseils municipaux doivent faire part, dans les trois mois, de leur approbation ou de leur désaccord sur la liste des communes concernées, établie par l'arrêté préfectoral. Les vœux exprimés par ces conseils sont recensés par le représentant de l'Etat. On considère qu'un accord global a été donné par ces communes sur le principe de la création de l'établissement et sur son périmètre si les conditions suivantes sont remplies :

— deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci se sont déclarés favorables à *la* liste établie par arrêté préfectoral ;

ou

— la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population ont approuvé cette liste.

Ces deux conditions sont classiques en matière de coopération intercommunale. Le présent projet de loi ne modifie pas les règles actuellement en vigueur.

Mais ces conditions ne sauraient suffire. La majorité *qualifiée exigée ici doit aussi comprendre* :

— *pour la création d'un syndicat ou d'une communauté de communes*, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au *quart de la population totale concernée* ;

— *pour la création d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine*, le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée.

Ces conditions supplémentaires préexistaient au présent projet de loi. Elles permettent d'éviter que des petites communes ne contraignent une commune plus importante à intégrer un groupement contre son gré, ce qui, en tout état de cause, porterait préjudice au bon fonctionnement de

l'établissement public de coopération intercommunale.

Si, jusqu'en 1959, un accord unanime des communes était requis pour l'intégration dans un établissement public de coopération intercommunale, on constate que, depuis cette date, des communes peuvent donc être associées à ces structures sans y avoir consenti, sous réserve, cependant, qu'elle ne représente pas une part déterminante de *la population* regroupée.

La Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes exigeant un avis conforme des conseils municipaux de toutes les communes, pour la décision de création de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle a ensuite été saisie de l'amendement n° 7 de M. Elie Hoarau imposant au préfet de procéder à la création de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il y a unanimité des conseils municipaux. M. Pierre Albertini a regretté que cet amendement transforme le préfet en simple greffier de l'intercommunalité. Il a souligné qu'il lui revenait, en fait, de proposer le périmètre, avant que les communes ne se prononcent, de telle sorte qu'un vote à l'unanimité ne pourrait, en tout état de cause, intervenir qu'après la fixation du périmètre. Au bénéfice de ces observations, M. Elie Hoarau a *retiré* son amendement.

Puis la **Commission a adopté un amendement rédactionnel (amendement n° 107) et deux amendements de coordination (amendements nos 108 et 109) présentés par le rapporteur.**

3. Transfert des compétences et des moyens

L'objet principal de la coopération intercommunale est le transfert, des communes à l'établissement public de coopération intercommunale, des compétences mises en commun. Ce transfert ne peut se concrétiser que si des moyens humains, financiers et patrimoniaux sont mis à disposition de l'établissement. Le paragraphe III de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales dispose que les modalités de ces transferts sont décidées par délibération des conseils municipaux des communes membres de l'établissement. La majorité alors requise est celle exigée pour la création de l'établissement, conformément au paragraphe II de l'article L. 5211-5.

Jusqu'alors les conditions de transfert du patrimoine des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale n'étaient pas réglées par le code général des collectivités territoriales. Le projet de loi vise donc à combler une lacune, qui a pu susciter de nombreuses interrogations. Dans la pratique, les acteurs locaux s'inspiraient des dispositions introduites par les lois de décentralisation en 1983 sur les

transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Désormais les établissements publics de coopération intercommunale disposeront d'une réglementation propre.

Dans les faits, on peut supposer que les délibérations municipales acceptant la création de l'établissement et celles fixant les conditions du transfert seront concomitantes, tant les deux questions sont liées.

Le transfert de compétences entraîne aussi le transfert à l'établissement public de coopération intercommunale de l'ensemble des droits et obligations attachés, à la date de la création, aux compétences, aux biens, aux équipements et aux services publics transférés. En outre, l'établissement est substitué, de plein droit, à cette date, aux communes qui le créent, dans toutes les délibérations et tous les actes.

Par ailleurs, dans le cadre de ces transferts, il convient de préserver la continuité des contrats. On imagine fort bien qu'un délégataire de service public, dont la convention s'est révélée finalement peu rentable, tire profit du transfert de compétence, et donc du changement de cocontractant public, pour réclamer la résiliation de sa convention. L'établissement public de coopération intercommunale, en charge du service public, aurait, alors, à mettre en œuvre les procédures de mise en concurrence – souvent longues – pour désigner un nouveau délégataire. Une telle situation ne peut satisfaire les administrés. C'est pourquoi il importe de prévoir – comme le fait le paragraphe III de l'article L. 5211-5 – que la substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. Ces contrats continuent à être exécutés jusqu'à leur terme, sauf si, par délibération, l'établissement public de coopération intercommunale en décide autrement. On constate que l'inégalité des cocontractants en droit administratif, fondée sur le principe de l'intérêt *général*, *est ici parfaitement illustrée*.

4. Détermination du siège de l'établissement

Le paragraphe IV de l'article L. 5211-5 prévoit que l'arrêté de création de l'établissement public de coopération intercommunale détermine le siège de ce dernier. Cette disposition s'applique, sous réserve de celles figurant aujourd'hui à l'article L. 5212-4 du code général des collectivités territoriales relatif à la création des syndicats de communes. Dans ce cas particulier, l'arrêté d'autorisation de création *du syndicat fixe le siège de celui-ci*, sur proposition des communes syndiquées, ce **θue ne prévoit pas le présent paragraphe**.

• **Les paragraphes 2° et 3° de l'article 21 du projet de loi** tirent les conséquences de la nouvelle rédaction de la section 2 du chapitre du code général des collectivités territoriales relatif aux dispositions communes aux établissements publics de coopération intercommunale. Le

paragraphe 2° supprime dans différents articles du code les références à des articles que le projet de loi abroge dans le paragraphe 3° du présent article 21.

Sont ainsi abrogés :

— l'article L. 5212-2, deuxième alinéa, qui fixait la majorité qualifiée nécessaire pour la création d'un syndicat de communes ; cette disposition est reprise dans le nouvel article L. 5211-5 commun à tous les établissements publics de coopération intercommunale ;

— l'article L. 5212-3 relatif à l'arrêté de création des syndicats de communes ;

— *l'article L. 5214-2, qui est le pendant des deux articles précédents pour les communautés de communes ;*

— l'article L. 5214-3 relatif à la détermination du siège de la communauté de communes ;

— l'article L. 5215-2 portant sur la procédure de création des communautés urbaines ;

— l'article L. 5215-3 prévoyant la détermination du siège de la communauté urbaine ;

— l'article L. 5215-25 relatif aux transferts des contrats des communes *aux communautés urbaines*.

La Commission a adopté l'article 21 ainsi modifié.

Article 22

(art. L. 5211-6 à L. 5211-11 et L. 5212-6

du code général des collectivités territoriales)

Organes et fonctionnement

des établissements publics de coopération intercommunale

Cet article comporte quatre paragraphes :

— le paragraphe 1° crée la section 3 “ Organes et fonctionnement ” du chapitre consacré aux dispositions communes aux différentes catégories d’établissements publics de coopération intercommunale ;

— les paragraphes 2°, 3° et 4° tirent les conséquences de l’introduction de cette nouvelle section, complétant ou abrogeant certains articles du code **général des collectivités territoriales**.

· Le paragraphe 1° de cet article organisant la section 3 “ *Organes et fonctionnement* ” débute par l’article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales qui fixe le principe selon lequel l’établissement public de coopération intercommunale est administré par une assemblée délibérante. Celle-ci est composée de délégués élus par les communes membres. Il ne s’agit pas là, évidemment, d’une disposition nouvelle.

La Commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur sur l’article L. 5211-6 du **code général des collectivités territoriales** (amendement n° 110).

L’article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales, dans sa nouvelle rédaction, prévoit que ces délégués sont élus par les conseils municipaux des communes parmi leurs membres. Cette disposition constitue une novation au regard de l’état antérieur du droit. Pour les conseils de district, l’article L. 5213-6 du code général des *collectivités territoriales* prévoyait que “ le choix du conseil municipal [pour la désignation des délégués] peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d’un conseil municipal ”. L’article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales contenait une disposition équivalente pour les communautés de communes. Pour les communautés urbaines la règle fixée par l’article L. 5215-9 du code était différente. Les délégués des communes au conseil de communauté étaient désignés par chaque conseil municipal en son sein. Toutefois, lorsque le nombre des conseillers municipaux était inférieur au nombre des sièges attribués à la commune, le conseil municipal pouvait désigner tout citoyen éligible au conseil municipal de la commune pour occuper les sièges qui ne pouvaient être pourvus par des conseillers municipaux. Une règle identique s’appliquait pour les conseils de communauté de villes (art. L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales).

La disposition introduite par le présent projet de loi réserve donc, de manière générale, aux conseillers municipaux le soin de représenter les communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale. Cette novation s’inscrit de manière cohérente dans le

dispositif organisé par le projet de loi. La solution qui consisterait à prévoir l'élection des conseils des établissements publics de coopération intercommunale au suffrage universel a été écartée, comme le souligne clairement l'exposé des motifs du projet de loi. Le recours au suffrage universel ferait des établissements publics de coopération intercommunale des collectivités territoriales à part entière. L'alinéa 2 de l'article 72 de la Constitution pose, en effet, le principe de l'élection des conseils des collectivités territoriales. Cette évolution soulèverait d'évidentes difficultés puisqu'elle créerait un échelon d'administration locale supplémentaire, dont l'articulation avec les niveaux actuels serait, sans aucun doute, problématique. Il est impossible d'envisager l'élection des conseillers des établissements publics de coopération intercommunale au suffrage universel, sans s'interroger sur la pérennité des communes ou des départements *en tant que collectivité territoriale*. “ Une telle évolution ne peut pas être engagée sans mûre réflexion ”, souligne l'exposé des motifs du projet de loi. Le rapporteur adhère à cette prudence qui correspond parfaitement à la démarche à suivre en la matière. On ne saurait, en effet, bouleverser autoritairement l'organisation administrative française en supprimant d'un trait de plume les communes ou les départements. Ces collectivités structurent depuis des siècles notre pays et font partie de notre paysage politique, administratif et symbolique. L'évolution à mener doit être maîtrisée et raisonnable. Le projet de loi s'inscrit délibérément dans cet état d'esprit. Il est cependant important de ne pas faire de ces établissements publics de coopération intercommunale des organes purement administratifs. C'est pourquoi est ici généralisé le principe de la présence de délégués issus des conseils municipaux, donc élus au suffrage universel dans le cadre de leur commune. Ces délégués disposent ainsi d'une légitimité démocratique qui doit les conduire à rendre compte à leurs électeurs du travail accompli lors de leur mandat. Compte tenu de l'amendement adopté par la Commission à l'article 7, le débat sur cette question aura lieu devant l'Assemblée, à qui il appartiendra de décider si elle souhaite s'en tenir à la solution retenue par le projet de loi.

On notera que le paragraphe I de l'article L. 5211-7 maintient la possibilité, dans les syndicats de communes, de choisir les membres du comité parmi les citoyens des communes (art. L. 5212-7, 3ème alinéa du code général des collectivités territoriales). Cette dérogation au principe nouveau introduit par le projet de loi est justifiée par le fait que les syndicats de communes regroupent souvent des municipalités de petite taille, dans lesquels les conseillers municipaux sont peu nombreux et parfois trop sollicités pour assurer, par ailleurs, des fonctions au sein du syndicat. Il est donc utile de pouvoir désigner un délégué en dehors de ce champ restreint. Par ailleurs, le fait que les syndicats ne soient pas des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre rend moins nécessaire

l'établissement d'un lien, même indirect, avec le suffrage universel.

Les délégués sont élus au sein des conseils municipaux au scrutin uninominal secret, à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu cette majorité, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu, ce qui n'est pas forcément favorable à un renouvellement du personnel politique local. Ce mécanisme est des plus classiques. Il préside actuellement à l'élection des délégués dans les communautés de communes dans les districts et dans les syndicats. On applique également une telle procédure pour l'élection des présidents de conseils généraux (art. L. 3122-1 du code général des collectivités territoriales), des maires et de leurs adjoints (art. L. 2122-7 du code général des collectivités territoriales). On observera, cependant, que dans la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, la règle inverse a été retenue puisque, en cas d'égalité des suffrages, c'est le candidat le plus jeune qui est élu. Il en va de même pour les élections aux assemblées de province, aux termes du projet de loi organique, actuellement en cours de discussion devant *le Sénat, relatif à la Nouvelle-Calédonie*.

Pour les communautés urbaines, le dispositif est différent. L'article L. 5215-10 du code général des collectivités territoriales, dans sa nouvelle rédaction, prévoit que, si la commune n'est représentée que par un seul délégué au conseil de communauté, la procédure de l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales est alors appliquée. Cet article organise une procédure identique à celle qui est retenue dans le présent projet de loi. En revanche, dans le cas où la commune a plusieurs délégués, un scrutin de liste sans panachage ni vote préférentiel est organisé. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Actuellement la désignation des délégués dans les communautés de villes répond à une autre logique. Conformément à l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales, si un seul délégué est à désigner, l'élection a lieu au scrutin uninominal à deux tours. Dans l'hypothèse où la commune est représentée par plusieurs délégués, c'est alors un scrutin de liste majoritaire qui est organisé.

Le projet de loi opère donc une simplification du droit. La désignation au scrutin uninominal majoritaire s'appliquera aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes et aux syndicats de communes. Cependant le mécanisme existant aujourd'hui pour

les communautés urbaines qui vient d'être exposé – à savoir une élection à la représentation proportionnelle – continuera de s'appliquer comme en dispose le paragraphe I de l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales dans sa nouvelle rédaction. En vertu de l'article 3, paragraphe I du projet de loi, les communautés urbaines voient leur seuil de création rehaussé de 20.000 à 500.000 habitants. Elles regrouperont donc des métropoles régionales importantes, dont l'ampleur justifie le maintien d'un système de représentation proportionnelle, plus adapté à un cadre large. Par ailleurs, les communautés urbaines sont les établissements publics de coopération intercommunale dont la compétence est la plus étendue et l'intégration la plus importante. Il n'est pas illégitime que leur organisation permette, en leur sein, une représentation des oppositions communales.

Le paragraphe II de l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales fixe les règles applicables aux membres des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale pour ce qui concerne l'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités qui leur sont applicables. Ce paragraphe renvoie aux dispositions prévues pour les élections au conseil municipal, à savoir les articles L. 44 à L. 46 et L. 228 à L. 239 du code électoral. Dans la mesure où, en principe, les délégués auprès des établissements publics de coopération intercommunale doivent être des conseillers municipaux, on peut s'interroger sur la pertinence de renvoyer à ces règles du code électoral applicables aux conseillers municipaux. Par définition, si une personne remplit les conditions pour être conseiller municipal, elle remplira nécessairement celles qui s'imposent pour être désignée délégué au sein d'un établissement public de coopération intercommunale. Néanmoins, on rappellera que les délégués des syndicats de communes peuvent être choisis parmi tous les citoyens d'une commune, ce qui impose l'application de règles d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité, qui apparaissent clairement dans le texte applicable à l'ensemble des organismes intercommunaux.

On peut s'interroger sur l'application de l'article L. 238 du code électoral, qui interdit à un citoyen d'être membre de plusieurs conseils municipaux. La référence à cet article constitue sans doute une erreur de plume. S'il devait s'appliquer aux établissements publics de coopération intercommunale, il faudrait l'interpréter comme interdisant à un conseiller municipal, et donc à un maire, d'être délégué dans plusieurs établissements, ce qui serait évidemment inacceptable.

Le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales interdit aux agents salariés d'un établissement public de coopération intercommunale d'être désignés par une

des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement. Cette disposition existait déjà en vertu de la loi du 6 février 1992. Elle a pour objet évident d'éviter des conflits d'intérêt au sein de l'établissement.

La Commission a examiné l'amendement n° 8 de M. Elie Hoarau tendant à la suppression de l'article L. 5211-7, qui impose à tous les établissements de coopération intercommunale, à l'exception des syndicats de communes, de ne comprendre que des délégués issus des conseils municipaux des communes membres. Le rapporteur a jugé que les dispositions de l'article L. 5211-7 allaient dans le sens d'une plus grande démocratie, tout en laissant cependant aux petites structures, les syndicats de communes, une souplesse nécessaire. Il a fait observer, en effet, qu'il était parfois difficile, pour les petites communes, de trouver des délégués communautaires. *Suivant sa proposition, la Commission a rejeté cet amendement. Elle a également rejeté un amendement de M. Guy Hascoët tendant à imposer l'élection des délégués communautaires au suffrage universel, suivant les règles applicables à l'élection des conseillers régionaux.*

Un débat a ensuite eu lieu sur trois amendements présentés respectivement par M. Pierre Albertini (amendement n° 2), M. Jacky Darne et M. Jacques Brunhes sur l'élection des délégués communautaires au sein des conseils municipaux. M. Pierre Albertini a précisé que son amendement avait pour objectif, par l'instauration d'un scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne pour les conseils municipaux élisant plus de trois délégués, d'apporter davantage de démocratie dans les organes des établissements publics de coopération intercommunale, en permettant la représentation de la minorité municipale. M. Jacky Darne a souligné que son amendement s'inspirait du même objectif, mais prévoyait, comme pour les élections des conseillers municipaux, une distinction entre communes de plus et de moins de 3.500 habitants. Constatant que ces deux amendements étaient très proches dans leur esprit, le rapporteur a exprimé toutefois sa préférence pour la rédaction de M. Jacky Darne et a proposé à M. Pierre Albertini de le cosigner, quitte à retirer son amendement. *M. Pierre Albertini ayant accepté, la Commission a adopté l'amendement (amendement n° 111), rendant ainsi sans objet l'amendement de M. Jacques Brunhes, qui proposait également l'élection des délégués à la représentation proportionnelle, mais au plus fort reste et non à la plus forte moyenne.*

La Commission a ensuite adopté deux amendements du rapporteur, le premier prévoyant qu'en cas d'égalité des suffrages, le candidat **le plus jeune et non le plus âgé** serait élu (amendement n° 112), le second excluant du champ d'application des règles applicables aux délégués des communes,

l'article L. 238 du code électoral interdisant à une personne d'être **membre de plusieurs conseils municipaux** (amendement n° 113).

L'article 22 du projet de loi reprend également la rédaction de l'article L. 5211-8 du code général des collectivités territoriales. Il prévoit que le mandat des délégués à l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale est lié à celui du conseil municipal dont ils sont issus. Le mandat de ces délégués expire lors de l'installation du conseil municipal qui suit le renouvellement général des conseils municipaux. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des articles L. 2121-33 et L. 2122-10 qui prévoient, pour le premier, la faculté laissée au conseil municipal de changer à tout moment son délégué auprès d'un établissement public de coopération intercommunale et, pour le second, la désignation de nouveaux délégués de la commune, après une nouvelle élection du maire, pour quelque cause que ce soit.

Le deuxième alinéa de l'article L. 5211-8 fixe un délai pour la première réunion de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette réunion se tient au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. En pratique, c'est dans ce délai que les conseils municipaux devront désigner leurs délégués dans les établissements publics de coopération intercommunale. On observe, en effet, qu'actuellement l'élection de ces délégués peut tarder, soit par simple inertie des conseils municipaux, soit par volonté de la part de certains d'entre eux de bloquer le fonctionnement de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est donc utile de fixer un délai comme le fait le projet de loi.

Le troisième alinéa de cet article prévoit qu'en cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, le mandat des délégués de la commune au sein de l'établissement public de coopération intercommunale est prorogé jusqu'à la désignation des délégués par le nouveau conseil municipal. La notion de suspension renvoie aux dispositions du code électoral, qui prévoient qu'en cas d'appel contre un jugement annulant une élection, dont l'effet est, en principe, suspensif, le tribunal administratif peut néanmoins suspendre le mandat de celui ou de ceux dont l'élection a été annulée (art. L. 260-1 du code électoral).

De manière cohérente, le conseil municipal doit remplacer dans un délai d'un mois tout délégué dont le siège s'avérerait vacant par suite de décès, de démission ou toute autre cause.

L'article L. 5211-8 prévoit enfin le cas où le conseil municipal ne

désignerait pas les délégués dans le délai fixé au deuxième alinéa de cet article. Dans cette hypothèse, le maire – si la commune ne compte qu'un délégué – le maire et le premier adjoint – dans le cas contraire – sont désignés d'office comme représentant la commune au sein de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette disposition peut être analysée comme une sanction de l'inertie de la commune, si celle-ci bénéficie de plus de deux sièges au sein de l'assemblée délibérante de l'établissement. En effet, faute de désignation des délégués, deux personnes au plus peuvent siéger dans cette assemblée pour représenter la commune. Le projet de loi mentionne expressément que, dans ce cas, l'assemblée délibérante est réputée complète. La commune qui fait preuve d'inertie ou de mauvaise volonté dans la désignation des délégués se verra donc sanctionnée pour cette attitude peu constructive. Enfin, il est également indiqué que les délégués sortants sont rééligibles, ce qui est le cas actuellement.

A l'article L. 5211-8 du code général des *collectivités territoriales*, la Commission a adopté trois amendements **réactionnels présentés par le rapporteur** (*amendements nos 114, 115 et 116*).

L'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales est également repris par l'article 22 du projet de loi. Il détermine les pouvoirs du président de l'établissement public de coopération intercommunale, qui en est l'organe exécutif. Le texte de l'article L. 5211-9 reprend mot pour mot les dispositions actuellement applicables aux syndicats de communes, aux districts et aux communautés de communes. Il dispose que le président prépare et exécute les délibérations de l'assemblée, qu'il est l'ordonnateur des dépenses et qu'il prescrit l'exécution des recettes de l'établissement. Il indique également que le président est seul chargé de l'administration mais qu'il peut déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions au vice-président ou à d'autres membres du bureau. Le président peut également déléguer sa signature au directeur et au directeur adjoint dans les établissements dont la liste est fixée par un décret en Conseil d'Etat, ces délégations subsistant tant qu'elles ne sont pas rapportées. On observera qu'actuellement la possibilité d'organiser de telles délégations de signature est ouverte pour les établissements de coopération intercommunale assimilables à des communes de plus de 20.000 habitants. On peut supposer que le décret en Conseil d'Etat, qui établira la liste des établissements au sein desquels de telles délégations seront possibles, se référera également à un critère démographique. A l'évidence plus l'établissement est important, plus est nécessaire la possibilité d'organiser des délégations de signatures. Le président est également chef des services de l'établissement et représente celui-ci en justice. Enfin, il procède à la nomination des gardes champêtres dans le cas et les conditions prévus à l'article L. 2213-17 du code général

des collectivités territoriales. Celui-ci autorise plusieurs communes à disposer d'un ou plusieurs gardes champêtres en commun. Dans ce cas, ces agents publics sont nommés conjointement par les maires et par le président du groupement de communes.

On constate que, dans sa rédaction actuelle, le code faisait référence, pour les communautés urbaines et les communautés de villes, à la notion de “ pouvoirs propres ” du président. Cette notion n'ayant pas de contenu juridique précis, il a été jugé plus judicieux de ne pas y faire référence dans la nouvelle rédaction du code général des collectivités territoriales. Cela est conforme au souci de clarifier le droit applicable aux établissements publics de coopération intercommunale.

Le dernier alinéa de l'article L. 5211-9 prévoit enfin qu'il appartient au doyen d'âge d'exercer les fonctions de président jusqu'à l'élection de celui-ci.

Sur l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales, la Commission a examiné un amendement de M. Jacques Brunhes obligeant le président de l'établissement public de coopération intercommunale à préparer les décisions les plus importantes avec le bureau de l'assemblée délibérante. Le rapporteur ayant indiqué que cette pratique était déjà respectée dans la communauté de communes qu'il préside, il s'est déclaré favorable à l'amendement, jugeant qu'il garantissait *d'avantage* de **démocratie**. **La Commission a adopté l'amendement** (amendement n° 117), puis repoussé l'amendement n° 6 de M. Elie Hoarau, précisant qu'il revient au président de certifier le caractère exécutoire des actes de l'établissement public de coopération intercommunale, M. Pierre Albertini ayant fait observer que cette disposition s'appliquait déjà aux établissements publics de coopération intercommunale, au travers d'un renvoi aux articles du code général des collectivités *territoriales relatifs au pouvoir du maire*.

Les fonctions du bureau de l'établissement public de coopération intercommunale sont déterminées par l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales. Celui-ci reprend les dispositions déjà existantes et prévoit que le bureau est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres. Il limite le nombre des vice-présidents à 30 % de l'effectif de l'assemblée délibérante. En cela, il étend à tous les établissements publics de coopération intercommunale une règle jusqu'alors applicable aux communautés urbaines et aux communautés de villes. Il est en effet utile d'éviter, au sein de ces établissements, la constitution de bureaux pléthoriques. Le mandat des membres du bureau s'interrompt en même temps que celui des membres de l'assemblée. Il est également prévu que le président et le bureau puissent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'assemblée. Sont néanmoins exclues les compétences les

plus importantes de l'organe délibérant. Ainsi, ne peuvent être délégués :

- le vote du budget ;
- l'approbation du compte administratif ;
- les dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure, adressée par la chambre territoriale des comptes à la suite de l'absence d'inscription au budget d'une dépense obligatoire (article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales) ;
- les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement ;
- l'adhésion de l'établissement à un autre établissement public ;
- la délégation de la gestion d'un service public.

La contrepartie de la possibilité d'octroyer de telles délégations est évidemment l'information de l'assemblée délibérante. C'est pourquoi, lors de chaque réunion de cette dernière, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par *délégation* de cette assemblée.

La Commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur modifiant l'article L. 5211-10 du **code général des collectivités territoriales** (*amendement n° 118*).

C'est l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales qui fixe les conditions dans lesquelles l'assemblée délibérante se réunit. Comme c'est le cas actuellement, cette assemblée doit se réunir au moins une fois par trimestre, ou, pour les syndicats, formés en vue d'une seule oeuvre ou d'un seul service d'intérêt communal, une fois par semestre. En pratique, il appartient au président de convoquer cette assemblée. Cette compétence est évidemment liée, le président déterminant cependant souverainement la date de la réunion, pour chaque trimestre. Le projet de loi ne fixe pas clairement cette prérogative du président. Il conviendrait donc de modifier la rédaction du présent article pour en préciser la portée.

La réunion de l'assemblée se tient au siège de l'établissement ou dans un lieu choisi par l'assemblée dans l'une des communes membres. Cette réunion peut se tenir à huit clos, si le tiers des membres ou le président le demande et si l'assemblée en décide ainsi à la majorité de ses membres. Le projet de loi indique que cette majorité doit être absolue, ce qui est une précision inutile.

Sur l'article L. 5211-11 du code général des *collectivités territoriales*, la Commission a adopté deux **amendements rédactionnels** du rapporteur (amendements nos 119 et 120), dont un précisant que le président convoque le conseil communautaire.

M. Pierre Albertini a retiré son amendement n° 3 instituant l'élection au suffrage universel du président de l'établissement public de coopération intercommunale, compte tenu des observations faites sur le sujet à propos des communautés urbaines à l' **occasion de la discussion de l'article 7.**

• **Le paragraphe 2°** de l'article 22 du projet de loi modifie la rédaction de l'article L. 5212-6 du code général des collectivités territoriales. Il dispose que le comité du syndicat de communes est institué selon les règles établies aux articles L. 5211-7 et L. 5211-8 du code, c'est-à-dire les dispositions communes mises en place par l'article 22 du projet de loi. Par ailleurs, il renvoie aussi à l'article L. 5212-7, qui dispose que tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal peut être délégué de la commune au comité syndical. On a indiqué précédemment que le maintien de cette disposition était dérogatoire au principe selon lequel les membres des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale seront désormais nécessairement des conseillers municipaux. L'article L. 5212-6 relatif au comité syndical rappelle cette exception, en précisant toutefois que la décision institutive du syndicat peut contenir des dispositions contraires. Cette souplesse existe déjà dans le texte actuel **du code. Il a été décidé de la maintenir.**

• **Le paragraphe 3°** de l'article 22 du projet de loi tire les conclusions de la nouvelle rédaction du chapitre consacré aux dispositions communes aux établissements publics **de coopération intercommunale**, tandis que le paragraphe 4° de cet article abroge les articles du code général des collectivités territoriales dont l'objet disparaît du fait de la rédaction *introduite* par l'article 22.

La Commission a adopté l'article 22 ainsi modifié.

Article 23

(art. L. 5211-12 à L. 5211-15 du *code général des collectivités territoriales*)

Conditions d'exercice des mandats des membres

des conseils ou comités intercommunaux

Le paragraphe I de cet article insère dans la section IV nouvelle intitulée “ Conditions d'exercice des mandats des membres des conseils ou comités ”, l'article L. 5211-8 qui devient l'article L. 5211-15 du code général des collectivités territoriales. Ce texte prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale sont responsables pour les accidents survenus à leurs membres et à leur président dans le cadre de leurs fonctions.

Le paragraphe II de l'article 23 insère *trois articles avant* l'article L. 5211-15.

L'article L. 5211-12 dispose que les indemnités maximales votées par l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat. Ces plafonds sont fixés par référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Cette rédaction est identique à celle existante, introduite par l'article 19 de la loi n° 92-108 du 13 février 1992 et complétée par un décret n° 93-732 du 29 mars 1993. On observera que, dans l'article L. 5211-12, sont concernés : les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle. Les communautés urbaines ne sont pas mentionnées dans cette énumération, puisque le régime indemnitaire des délégués au sein de ces communautés est organisé selon des modalités particulières. Ainsi l'article L. 5215-17 du code général des collectivités territoriales prévoit que, dans les communautés urbaines de plus de 400.000 habitants, les indemnités votées par le conseil de communauté pour l'exercice effectif des fonctions de délégué des communes sont au maximum égales à 28 % du terme de référence mentionné au paragraphe I de l'article L. 2123-20 relatif aux indemnités de fonction des maires, adjoints et conseillers municipaux des communes de 100.000 habitants et plus. Pour les communautés urbaines de moins de 400.000 habitants, les dispositions relatives aux mandats municipaux s'appliquent (art. 5215-16 du code général des collectivités territoriales). C'est l'article L. 2123-24 du code qui arrête le dispositif applicable en la matière : pour les communes de moins de 100.000 habitants, les conseillers municipaux ne perçoivent pas d'indemnités de fonction, sauf pour l'exercice de mandats spéciaux dont ils sont expressément chargés par le conseil municipal ; pour les communes de plus de 100.000 habitants, les conseillers

perçoivent une indemnité de fonction représentant au plus 6 % du terme de référence mentionné au paragraphe I de l'article L. 2123-20. Ce dispositif est donc applicable aux délégués des communautés urbaines, le seuil de 100.000 personnes étant apprécié pour la population totale de la communauté. Pour les communautés de plus de 400.000 habitants, les dispositions de l'article L. 5215-17 prennent le relais.

La Commission a adopté un amendement de M. Jacky Darne (amendement n° 121) plafonnant, comme pour les élus locaux, les indemnités des délégués aux établissements publics de coopération intercommunale.

L'article L. 5211-13 introduit une novation dans la législation relative à la coopération intercommunale. Il dispose que les membres des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale bénéficient du remboursement des frais de déplacement qu'ils supportent dans le cadre de leurs fonctions, lorsque les réunions auxquelles ils doivent assister se tiennent dans une commune autre que la leur. Cette disposition ne s'applique pas pour les membres qui reçoivent déjà une indemnité de fonction. Les dépenses remboursées ainsi sont à la charge de l'organisme *qui* organise la réunion.

La Commission a adopté un amendement du rapporteur (amendement n° 122) rendant facultatif *le remboursement des* frais de déplacement.

L'article L. 5211-14 étend aux établissements publics de coopération intercommunale le régime de protection sociale applicable aux conseillers municipaux ainsi que celui relatif aux frais de mission et de représentation octroyés aux maires, adjoints et conseillers municipaux. Le remboursement de ces frais de mission se distingue de celui des frais de déplacement prévu à l'article L. 5211-13. La notion de " frais de déplacement " est à interpréter strictement. Il s'agit des seuls frais de transport. La notion de frais de mission est plus large. Néanmoins, aux termes de l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales, le remboursement de ces frais est lié à l'exécution de mandats spéciaux, dont la définition a été fixée par le Conseil d'Etat. Le mandat spécial doit " s'entendre de toutes les missions accomplies (...) avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation expresse " (CE 24 mars 1950, Sieur Maurice). L'autorisation du conseil municipal, et donc, par transposition, ici de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale, est requise contrairement au dispositif de l'article L. 5211-13.

Au total, les dispositions de l'article 23 visent à organiser un véritable statut du membre d'un établissement public de coopération intercommunale afin de lui permettre d'exercer sa mission dans les meilleures conditions possibles et selon des *modalités* transparentes.

La Commission a adopté l'article 23 ainsi modifié.

Article 24

(art. L. 5211-16 à L. 5211-20 du **code général des collectivités territoriales**)

Modifications statutaires

Cet article crée une section V nouvelle intitulée “ Modifications statutaires ”, qui comprend deux sous-sections, l'une relative aux modifications de compétences, l'autre ayant trait aux modifications de périmètre et *d'organisation*.

Cette section débute par un article L. 5211-16 du code général des collectivités territoriales, qui correspond à l'article L. 5211-9 actuel renuméroté. Cet article autorise les établissements publics de coopération intercommunale ayant compétence en matière d'urbanisme à acquérir, selon certaines modalités, les immeubles qui leur sont nécessaires pour des opérations de restauration immobilière, d'aménagement ou d'équipement. On observe que ce texte ne concerne pas stricto sensu les modifications statutaires en matière de compétences. Il fixe simplement les modalités d'une extension de compétences pour certains établissements publics de coopération intercommunale. Son objet n'est pas cependant totalement étranger à celui de la **sous-section dans laquelle il s'insère.**

• **Le paragraphe I de l'article 24** du projet de loi insère l'article L. 5211-17 dans la sous-section 1. Ces dispositions portent sur la possibilité pour des communes de transférer à un établissement public de coopération intercommunale, dont elles sont membres, de nouvelles compétences, autres que celles prévues par la loi ou par la décision institutive. Ce transfert de compétences peut s'accompagner du transfert des biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.

L'article L. 5211-17 détermine les modalités du transfert. Celui-ci

est décidé par délibérations concordantes de l'assemblée délibérante de l'établissement public et des conseils municipaux des communes membres. Pour ces derniers, il est requis une majorité qualifiée, équivalente à celle exigée pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale, telle qu'elle est fixée à l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales dans sa nouvelle rédaction (article 21 du projet de loi). Les conseils municipaux doivent se prononcer dans un délai de trois mois

– ce délai constitue une novation – à compter de la notification au maire de la délibération de l'assemblée de l'établissement public de coopération intercommunale. Si le conseil municipal ne se prononce pas dans ce délai, sa décision est réputée favorable au transfert de compétences. On constate que ce dispositif existait déjà pour les communautés de communes et les communautés urbaines. Il est simplement ici *précisé* et mieux encadré.

La Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes, imposant l'avis conforme des conseils municipaux pour le transfert de compétences facultatives, ainsi qu'un amendement de M. Dominique Bussereau prévoyant que l'absence de délibération d'une commune consultée pour le transfert d'une compétence facultative vaut rejet de la proposition.

Identiques à ceux figurant au paragraphe III de l'article L. 5211-5 relatif à la création des établissements publics de coopération intercommunale, les trois derniers alinéas de l'article L. 5211-17 fixent les règles d'accompagnement de l'extension des compétences prévue au premier alinéa de cet article. Il appartient à l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale et aux conseils municipaux des communes membres, dans des conditions de majorité équivalentes à celles requises pour la création de l'établissement, d'arrêter par délibérations concordantes les conditions financières et patrimoniales des transferts de compétences et des transferts de biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice. Il en est de même pour l'affectation des personnels concernés. Si les transferts de compétences imposent des transferts de moyens, ils emportent aussi des conséquences juridiques. Pour pallier des difficultés concrètes, qui pourraient apparaître à l'occasion de ces transferts, comme la poursuite de l'exécution d'un contrat ou la continuation d'une instance contentieuse en cours, l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales prévoit, dans son quatrième alinéa, que le transfert de compétences entraîne le transfert à l'établissement public de coopération intercommunale de l'ensemble des droits et obligations attachés, à la date du transfert, aux compétences, aux biens, aux

équipements et aux services publics transférés. En outre, à cette même date, l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit aux communes membres dans toutes les délibérations et tous les actes de ces dernières. Cette disposition permet à l'établissement public de coopération intercommunale de ne pas avoir à reprendre un grand nombre de délibérations communales relatives aux compétences transférées. Elle est de nature à faciliter l'extension des transferts de compétences, et donc l'intégration intercommunale.

Enfin, le dernier alinéa de l'article L. 5211-17 indique que la substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le contractant. Ces contrats sont exécutés dans les conditions antérieures au transfert de compétences jusqu'à leur terme normal. Néanmoins, l'établissement public de coopération intercommunale peut décider, par délibération, d'y mettre fin de manière anticipée, dans les conditions de droit commun en matière de contrats administratifs. Ce dispositif est identique à celui prévu à l'article L. 5211-5, par **α** **paragraphe III (article 21 du projet de loi).**

- **Le paragraphe II de l'article 24 du projet de loi abroge trois articles du code général des collectivités territoriales contenant des dispositions analogues à celles décrites précédemment : les articles L. 5214-18 et L. 5214-19 pour les communautés et A. 5215-41 pour les communautés urbaines.**

- Le paragraphe III de l'article 24 établit le texte de la seconde sous-section de la section relative aux modifications statutaires. Elle porte sur les modifications relatives au périmètre et à l'organisation de l'*établissement et comprend trois articles.*

L'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales détermine les règles d'extension du périmètre. L'initiative de cette mesure revient à trois organes : les conseils municipaux des communes candidates à l'adhésion, l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale ou le représentant de l'Etat.

Lorsque les conseils municipaux des communes candidates demandent à être intégrés dans le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale, cette extension est alors subordonnée à l'accord de l'assemblée délibérante de ce dernier. Lorsque, à l'inverse, c'est l'établissement qui a engagé la démarche, celle-ci doit être approuvée par les communes dont l'admission est envisagée. Enfin, dans le troisième cas de figure, l'initiative du préfet doit rencontrer l'approbation des communes candidates ainsi que de l'assemblée délibérante de l'établissement public.

On constate que, contrairement à la procédure de création d'un établissement public de coopération intercommunale, une commune ne peut a posteriori être intégrée contre son gré dans une telle structure communautaire.

L'accord des conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée et de l'assemblée délibérante de l'établissement ne suffisent pas. Il convient également que ne se dégage pas, au sein des communes déjà membres, une minorité de blocage. Si plus d'un tiers de ces communes s'opposent à l'extension du périmètre, celle-ci n'est pas possible. La manifestation de cette opposition ou, au contraire, de l'approbation de l'extension s'exerce dans les trois mois qui suivent la notification de la délibération de l'assemblée de l'établissement public au maire de chacune des communes membres. La délibération visée ici est, soit celle qui prend l'initiative de l'extension du périmètre, soit celle qui approuve cette extension lorsqu'une commune non membre ou le préfet en prend l'initiative. Faute de position adoptée par le conseil municipal dans ce délai de trois mois, il est réputé favorable à l'intégration des nouvelles communes. Les communes candidates disposent, quant à elles, également de trois mois pour exprimer ou non leur volonté de rejoindre l'établissement public de coopération intercommunale. Là encore, le silence vaut approbation à l'issue de ce délai. In fine, c'est un arrêté du préfet qui décide de l'extension du périmètre. Le représentant de l'Etat est libre de *prendre* ou non cet arrêté.

La Commission a rejeté un amendement de M. Dominique Bussereau aux termes duquel l'absence de délibération d'une commune sur l'extension du périmètre vaut rejet de la proposition.

L'ensemble du dispositif mis en place par l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales s'applique à tous les établissements publics de coopération intercommunale y compris aux communautés urbaines. Cependant, cet article préserve le mécanisme prévu à l'article L. 5215-40 du code pour les communautés urbaines. Son principe est le suivant : l'admission de nouvelles communes dans une communauté urbaine fait l'objet d'un arrêté du préfet, soit à la demande des conseils municipaux des communes membres, soit à l'initiative du conseil de communauté. L'initiative du préfet en la matière est donc écartée. Lorsqu'il s'agit d'une demande des communes, l'accord du conseil de communauté est requis. Dans le cas contraire, il appartient aux conseils municipaux des communes candidates d'exprimer leur approbation. Ici, la procédure de l'article L. 5211-18 trouve à s'appliquer. On constate que, pour les communautés urbaines, l'article L. 5215-40 ne prévoit pas la minorité de blocage dont dispose le tiers des communes membres. Le maintien du

dispositif actuellement applicable aux communautés urbaines est justifié par le souci de préserver l'équilibre que ces *organes* connaissent aujourd'hui, en modifiant a minima leur mode de fonctionnement.

Comme dans le cas d'un nouveau transfert de compétences (article L. 5211-17), le paragraphe II de l'article L. 5211-18 dispose que le conseil municipal de la commune candidate et l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale fixent, par délibérations concordantes, les conditions financières et patrimoniales du transfert de compétences afférentes ainsi que du transfert des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice. Il en va strictement de même pour les droits et obligations attachés ainsi que les contrats.

Sur l'article L. 5211-18 du code général des *collectivités* territoriales, la Commission a adopté un amendement **réactionnel** présenté par le rapporteur (amendement n° 123).

L'article L. 5211-19 du code général des *collectivités* territoriales règle, quant à lui, les modalités de retrait d'un établissement public de coopération intercommunale. Le retrait d'une commune est possible pour tous les établissements publics de coopération sauf pour les communautés urbaines. En l'espèce, le droit actuel est maintenu. Ce retrait, prononcé par arrêté préfectoral, ne peut intervenir que moyennant le respect de certaines conditions :

— le consentement de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale est *nécessaire* ;

— l'absence d'opposition de plus du tiers des conseils municipaux des communes membres est requise ; cette condition pouvant apparaître trop peu contraignante, il peut être envisagé de renforcer la *minorité de blocage* en prévoyant que si plus d'un quart seulement des conseils municipaux s'y opposent, le retrait d'une commune n'est pas possible. Cette mesure permettrait de mieux préserver la solidarité intercommunale que le présent projet de loi entend promouvoir ;

— le retrait n'est possible qu'à l'issue de la période d'unification des taux de taxe professionnelle, pour les établissements publics de coopération intercommunale soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Cette disposition a pour objet d'éviter le retrait d'une commune pendant la période d'harmonisation des taux de taxe professionnelle qui s'étale sur douze années en vertu du présent projet de loi. La mise en œuvre de cette mécanique d'harmonisation est complexe.

Il convient de ne pas la déséquilibrer en cours de route.

Ces conditions étant remplies, la commune qui le souhaite peut donc se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale. Les modalités de retrait sont fixées par délibérations concordantes de l'assemblée de l'établissement public et du conseil municipal de la commune qui souhaite se retirer.

Les communes associées disposent de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'assemblée de l'établissement public acceptant le retrait pour se prononcer sur celui-ci. Si le conseil municipal d'une commune membre ne se prononce pas dans ce délai, il est *réputé* lui être défavorable.

La Commission a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes supprimant la faculté donnée au tiers des communes membres de s'opposer au retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale. Après avoir observé qu'il existait peu de cas de retraits dans la pratique, le rapporteur a présenté un amendement proposant, au contraire, de baisser la minorité de blocage au quart des conseils municipaux, afin de rendre le retrait plus difficile. La Commission a adopté cet amendement (amendement n° 124).

Le paragraphe III de l'article 24 du projet de loi introduit également l'article L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales relatif aux modifications des conditions initiales d'organisation, de fonctionnement ou de durée de l'établissement public de coopération intercommunale. On constate que si les notions de fonctionnement et de durée ne soulèvent pas de difficulté particulière, le terme d'« organisation » peut apparaître peu explicite. L'article L. 5211-10-4° fixe les attributions de l'assemblée délibérante, qui ne peuvent être déléguées au président ou au bureau de l'établissement public de coopération intercommunale. Parmi elles on trouve les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement. L'article L. 5211-20 reprend les notions de fonctionnement et de durée mais substitue au terme de composition, celui d'organisation. Dans la mesure où les articles précédents L. 5211-18 et L. 5211-19 fixent les règles relatives à l'extension du périmètre de l'établissement et au retrait d'une commune, on peut en déduire que la notion d'organisation a trait à toutes les mesures autres qui touchent, par exemple, le nombre de délégués par commune, le siège de l'établissement ... La procédure de l'article L. 5211-20 s'applique alors.

Tout d'abord, l'assemblée délibérante de l'établissement prend une

délibération sur la modification statutaire envisagée, qui est notifiée au maire de chacune des communes associées. Le conseil municipal de chaque commune dispose alors d'un délai de trois mois à compter de la notification pour se prononcer sur la modification proposée. S'il ne délibère pas dans ce délai, sa décision est réputée favorable. Pour que cette modification intervienne, il est nécessaire de recueillir l'accord des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement, telles qu'elles sont définies à l'article L. 5211-5, paragraphe II. Formellement, la décision de modification est prise par arrêté du préfet comme c'est la règle dans l'ensemble du dispositif relatif à l'intercommunalité.

Enfin, le paragraphe IV de l'article 24 du projet de loi établit des coordinations dans le code général des collectivités territoriales et abroge les articles qui n'ont plus lieu d'être du fait de la nouvelle rédaction de la section 5 consacrée aux *modifications* statutaires.

La Commission a rejeté un amendement de M. Dominique Bussereau selon lequel le silence de la commune vaut rejet de la proposition de *modification* statutaire.

La Commission a adopté l'article 24 ainsi modifié.

Article 25

(art. L. 5211-26 et L. 5211-27 du code **général des collectivités** territoriales)

Dispositions financières

Cet article organise la section 6 consacrée aux dispositions financières, qui comprend trois sous-sections. La première est relative aux dispositions communes en la matière, la deuxième porte sur les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la troisième sur la démocratisation et la transparence, en particulier en matière comptable.

La Commission a adopté un amendement de précision du rapporteur (amendement n° 125) mentionnant le titre de la sous-section 2 dans le texte de l'article 25.

L'article 25 du projet de loi introduit dans la sous-section 1 les articles L. 5211-26 et L. 5211-27.

L'article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'en cas de dissolution d'un établissement public de coopération intercommunale, l'arrêté ou le décret de dissolution nomme un liquidateur. Les conditions de sa nomination sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Il ne peut intervenir que dans l'hypothèse où l'assemblée délibérante de l'établissement public ne se serait pas prononcée sur l'adoption du compte administratif et sur les conditions de transfert de l'actif et du passif aux communes membres avant que la dissolution n'intervienne. Le liquidateur est chargé d'apurer les dettes et les créances, ainsi que de céder les actifs, sous réserve des droits des tiers. Ses pouvoirs sont limités aux seuls actes de pure administration conservatoire et urgente pour l'exercice en cours. Dans ce seul cadre, le liquidateur a la qualité d'ordonnateur accrédité auprès du comptable de l'établissement. La notion d'« actes de pure administration conservatoire et urgente » existe déjà dans le code général des collectivités territoriales à l'article L. 2121-38, où elle porte sur les pouvoirs de la délégation spéciale chargée de remplir les fonctions d'un conseil municipal dissous ou inexistant du fait d'une annulation contentieuse.

Le liquidateur ne peut intervenir sans rendre des comptes sur ses actes. C'est pourquoi il est placé sous la responsabilité du représentant de l'Etat dans le département du siège de l'établissement dissous. Cette dernière précision est utile, car un établissement public de coopération intercommunale peut avoir son territoire réparti sur plusieurs départements. C'est au liquidateur qu'il incombe de préparer le compte administratif de l'exercice en cours, qu'il adresse au préfet du département dans lequel se trouve le siège de l'établissement. Le compte administratif est appuyé à cette occasion du compte de gestion. C'est le préfet qui arrête les comptes de l'établissement dissous. S'il apparaît un résultat excédentaire dans les comptes de l'établissement, celui-ci est intégré dans la dotation des collectivités ou des établissements publics de coopération intercommunale qui reprennent la compétence précédemment exercée par l'établissement dissous. Les conditions de cette intégration sont définies par la répartition consécutive au vote du compte administratif. Si, en revanche, les comptes laissent apparaître un résultat déficitaire, celui-ci est inscrit *en dépenses en charges exceptionnelles*.

L'article L. 5211-27 du code général des collectivités territoriales prévoit également la nomination d'un liquidateur, dans les conditions définies à l'article précédent et pour des missions identiques, en cas d'annulation de l'arrêté de création de l'établissement. Cette nomination intervient dans un délai de huit jours à compter de la notification du

jugement. Comme à l'article L. 5211-26, le pouvoir de nomination est détenu par le représentant de l'Etat dans le département du *siège* de l'établissement.

La Commission a adopté l'article 25 ainsi modifié.

Article 26

(art. L. 5211-39 et L. 5211-40 du **code général des collectivités territoriales**)

Démocratisation et transparence

Alors que l'article 25 définissait les termes de la première sous-section de la section 6 intitulée " Dispositions financières ", le présent article introduit une sous-section 3 relative à la démocratisation et à la transparence. Cette sous-section reprend d'anciennes dispositions déjà contenues dans le **code général des collectivités territoriales** (), comme, par exemple, la soumission à l'assemblée délibérante, chaque année, du bilan des acquisitions et cessions opérées par l'établissement public de coopération intercommunale. Elle est également complétée par deux **nouveaux articles L. 5211-39 et L. 5211-40**.

L'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales dispose que le président de l'établissement adresse tous les ans au maire de chaque commune membre un rapport qui retrace l'activité de l'organe de coopération intercommunale. Ce document est accompagné du compte administratif arrêté par l'assemblée délibérante de l'établissement. Il fait l'objet d'une communication au conseil municipal, en séance publique. A cette occasion, les délégués de la commune à l'assemblée de l'établissement sont entendus. Le projet de loi ne précise pas qui communique les conclusions du rapport au conseil municipal. Il est souhaitable d'inscrire dans la loi que c'est au maire qu'il appartient d'en faire état à l'assemblée qu'il préside. Par ailleurs, il serait utile que le président de l'établissement public de coopération intercommunale puisse être entendu, le cas échéant, par les conseils municipaux, ce que ne prévoit pas le projet de loi.

Les délégués de la commune doivent également rendre compte de l'activité de l'établissement où ils siègent, au moins deux fois par an, au conseil municipal dont ils sont issus. Le deuxième alinéa de l'article L. 5211-39, qui impose cette information régulière du conseil municipal, ne fixe pas les conditions formelles dans lesquelles le délégué doit intervenir au sein du conseil municipal. Il peut s'agir d'un rapport écrit ou oral. Il est

judicieux que la loi ne s'encombre pas ici d'un formalisme excessif qui pourrait paraître inadapté, notamment *pour les petites communes*.

La Commission a adopté deux amendements du rapporteur (amendements nos 126 et 127), le premier précisant effectivement que la communication du rapport de l'établissement public de coopération intercommunale au conseil municipal doit être faite par le maire, le second permettant au président de l'établissement public de coopération intercommunale d'être entendu, à sa demande, par les conseils municipaux. Un amendement de M. Jacques Brunhes ayant le même objet, mais ne précisant pas que l'audition a lieu à la demande du président de l'établissement public de coopération intercommunale, a été rejeté. La Commission a également rejeté un amendement de M. Dominique Bussereau précisant les éléments d'information contenus dans le rapport adressé par l'établissement public de coopération intercommunale à chaque commune, ainsi que l'amendement n° 44 de M. Eric Doligé ayant le même objet.

La Commission a ensuite été saisie de l'amendement de M. Jacques Brunhes obligeant l'établissement public de coopération intercommunale à procéder à un débat d'orientation budgétaire, suivi d'un vote, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Se déclarant dubitatif sur la procédure d'un débat sanctionné par un vote, le rapporteur a rappelé qu'il existait déjà une obligation de déposer deux rapports annuels, à laquelle s'ajoutait la procédure d'audition du président de l'établissement public de coopération intercommunale. M. Pierre Albertini a ajouté que l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire s'imposait déjà aux établissements publics de coopération intercommunale, M. Michel Vaxès a objecté qu'il était nécessaire qu'il y ait une information claire et la plus largement partagée, constatant que, trop souvent, elle passait mal auprès des citoyens. M. Jacky Darne a émis le souhait qu'on ne multiplie pas les procédures en la matière, au risque d'une surabondance d'informations qui s'avèreraient préjudiciables à l'objectif recherché. La Commission a *rejeté l'amendement de M. Jacques Brunhes*.

L'article L. 5211-40 du code général des collectivités territoriales permet au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de consulter les maires de toutes les communes membres soit à la demande de la majorité de ceux-ci, soit à l'initiative de l'assemblée délibérante de l'établissement. Cette faculté, réservée aux établissements à fiscalité propre, est fondée sur l'idée que la levée de l'impôt doit être contrebalancée par des mécanismes de consultation, qui permettent aux élus d'intervenir plus directement dans la vie de l'établissement.

La Commission a adopté un amendement de M. Jacques Brunhes abaissant, de la moitié au tiers, la majorité requise pour la consultation, à leur demande, des maires des communes membres **par le président de l'établissement public** (amendement n° 128), le rapporteur ayant observé qu'un tel dispositif permettait un fonctionnement plus démocratique des institutions.

Un débat s'est ensuite engagé sur l'amendement n° 4 de M. Pierre Albertini permettant aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale d'organiser une consultation des électeurs sur des affaires relevant de la compétence du groupement. Sans mésestimer les difficultés d'application que présenterait une telle disposition, notamment les difficultés de conciliation avec le dispositif relatif au référendum communal, M. Pierre Albertini a cependant considéré que la possibilité de procéder à une telle consultation constituerait un progrès, rendant plus transparente les structures intercommunales. M. Jean Vila a objecté qu'accorder une telle possibilité à une assemblée délibérante, qui ne peut se prévaloir de la légitimité démocratique du suffrage universel, paraissait incohérent. Il a ajouté qu'un tel dispositif pourrait jouer à l'encontre des maires, un président d'établissements publics de coopération intercommunale pouvant décider de faire arbitrer un conflit avec un maire par référendum. En réponse à l'observation de M. Jacky Darne selon laquelle ce dispositif reprenait en tout point le dispositif existant pour les communes, le rapporteur a répondu que c'était justement l'instauration de deux procédures parallèles, à terme antagonistes, qui se révélait problématique. Suivant ainsi la *proposition* du rapporteur, la Commission a rejeté l'amendement.

La Commission a adopté l'article 26 ainsi modifié.

Article 27

(art. L. 5211-41 du **code général des collectivités territoriales**)

Transformation

Cet article établit la rédaction de la section 7 du chapitre consacré aux dispositions communes aux établissements publics de coopération intercommunale. Cette section porte sur la transformation d'un établissement public à fiscalité propre en une autre catégorie d'établissement, également à fiscalité *propre*. Elle comporte un seul article.

L'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales met en place une procédure nouvelle, qui permet de transformer un établissement à fiscalité propre en un autre, sans passer par la séquence habituelle, qui consiste à, tout d'abord, dissoudre l'ancien établissement public pour ensuite en créer un nouveau. Dans le cadre de cette nouvelle procédure, si l'ancien établissement exerce déjà, aux lieu et place des communes qui le composent, les compétences fixées par le code général des collectivités territoriales pour une autre catégorie d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il peut être transformé en cette catégorie d'établissement si :

— d'une part, il remplit les conditions de création propre à cette catégorie ;

— *d'autre part, l'assemblée délibérante de l'établissement accepte cette transformation à la majorité des deux tiers au moins de ses membres.*

C'est alors au représentant de l'Etat qu'il appartient de prononcer la transformation par arrêté. Cette compétence est liée.

Cette transformation entraîne évidemment des conséquences pratiques. L'ensemble des biens, droits et obligations de l'ancien établissement sont transférés au nouveau. Celui-ci se substitue de plein droit à l'ancien organe de coopération dans toutes les délibérations et dans tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation. Le sort des personnels de l'établissement transformé est également réglé par le présent article. L'ensemble de ces personnels sont réputés relever du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui étaient les leurs au sein de l'ancien organe de coopération, leurs droits acquis étant ainsi préservés.

Le dernier alinéa de l'article L. 5211-41 prévoit que les délégués des communes dans l'ancien établissement conservent leur mandat au sein du nouvel organe, pour la durée restant à courir. Cette disposition ne s'applique pas, cependant, dans les cas où les articles L. 2121-33 et L. 2122-10 du code général des collectivités territoriales sont mis en œuvre, c'est-à-dire lorsque le conseil municipal décide de changer ses délégués ou après une *nouvelle* élection du maire.

La Commission a adopté quatre **amendements rédactionnels du rapporteur** (amendements nos 129, 130, 131 et 132), ainsi qu'un amendement du même auteur permettant une extension du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale concomitante à la transformation de celui-ci en une autre **catégorie d'établissement public** plus

intégré (amendement n° 133), après que le rapporteur eut précisé que “ cette extension-transformation ” était subordonnée à l’accord de l’assemblée de l’établissement public de coopération intercommunale et des communes incluses dans le nouveau périmètre, dans les conditions de majorité requises pour la création d’un établissement public de coopération intercommunale. Elle a, en revanche, rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes prévoyant que la décision de transformation d’un établissement public de coopération intercommunale est soumise aux mêmes conditions de majorité que sa création.

La Commission a ensuite adopté l’article 27 ainsi modifié.

Article 28

(art. L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales)

Commission départementale de la coopération intercommunale

Cet article dispose que la section 8 du chapitre consacré aux dispositions communes porte sur la commission départementale de la coopération intercommunale. Cette section reprend, pour l’essentiel, des dispositions existant déjà. Néanmoins, un complément est apporté à l’article L. 5211-16, qui devient désormais l’article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales. Il est prévu que la commission départementale est obligatoirement consultée par le ou les représentants de l’Etat dans le ou les départements concernés sur toute demande de retrait d’un syndicat de communes présentée par une commune. Actuellement cette fonction est assumée par la commission de conciliation, qui va disparaître en vertu de l’article 13 du projet de loi. La commission départementale, présidée par le préfet, est normalement composée à raison de :

— 60 % par des maires, des adjoints au maire ou des conseillers municipaux ;

— 20 % par des représentants d’établissements publics de coopération intercommunale ayant leur siège dans le département ;

— 15 % par des représentants du conseil général ;

— 5 % par des représentants du conseil régional.

En revanche, lorsque la commission départementale est consultée sur la demande de retrait d'un syndicat présentée par une commune, seuls siègent en son sein les représentants des maires, adjoints et conseillers municipaux ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale.

On rappellera que les attributions de la commission, autres que celles introduites par l'article 28 du projet de loi, consistent principalement à établir et à tenir à jour un état de la coopération intercommunale dans le département. Par ailleurs, la commission est informée de tout projet de création d'un établissement public de coopération intercommunale. Elle peut, à cette occasion, formuler ses observations. On a pu observer que les commissions départementales de la coopération intercommunale ont connu parfois quelques difficultés de fonctionnement, qui ont pu aller, dans certains cas, jusqu'à l'impossibilité de se réunir. Cet état de fait peut avoir des conséquences juridiques importantes dans la mesure où la juridiction administrative semble aujourd'hui considérer que l'avis de la commission est une formalité substantielle de la procédure de création d'un établissement public de coopération intercommunale. En conséquence, l'absence de réunion de la commission départementale peut bloquer le processus d'intégration intercommunal. Il conviendrait donc de préciser les attributions de cet organe consultatif en prévoyant qu'il peut formuler des observations, rendues publiques. Il s'agirait alors d'une simple faculté et non d'une condition suspendant *la suite* de la procédure.

La **Commission a adopté un amendement** du rapporteur (amendement n° 134) allant dans ce sens. Elle a ensuite rejeté un amendement présenté par M. Dominique Bussereau élargissant l'information de cette même commission aux politiques contractuelles engagées par l'Etat intéressant les établissements publics de coopération intercommunale et notamment ceux ayant signé des contrats de *pays* ou d'agglomération.

La Commission a adopté l'article 28 ainsi *modifié*.

Après l'article 28

La Commission a rejeté l'amendement n° 45 de M. Eric Doligé, identique à celui présenté par M. Dominique Bussereau à l'article 28.

Article 29

(art. L. 5211-49 du **code général des collectivités territoriales**)

Information et participation des habitants

Cet article établit le texte de la section 9 consacrée à l'information et la participation des habitants. Il reprend l'essentiel des dispositions déjà existantes *en la matière* et les complète par un article L. 5211-49. Celui-ci prévoit que l'assemblée délibérante d'un établissement public de *coopération intercommunale* peut créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal qui relèvent de sa compétence, sur tout ou partie du territoire communautaire. Il s'agit là d'une novation destinée à rapprocher les citoyens et les administrés des organes intercommunaux, en les associant à la gestion des affaires qui intéressent plusieurs communes. Le fait que ces comités consultatifs puissent traiter de questions se rapportant à une partie seulement du territoire communautaire, permettra notamment de s'attacher à la résolution de problèmes, qui concernent, par exemple, certains quartiers en difficulté. Il est également prévu que ces comités puissent être consultés par le président de l'établissement sur toute question ou projet intéressant les services publics et les équipements de proximité en rapport avec l'objet du comité. Par ailleurs, le comité peut saisir le président de toute proposition relative à une question d'intérêt intercommunal. La composition des comités consultatifs est relativement ouverte. En effet, ils comprennent des personnes choisies pour une durée d'un an en raison de leur représentativité ou de leur compétence. Elles sont désignées par l'assemblée délibérante de l'établissement, sur proposition du président. Il est, en particulier, prévu d'intégrer au sein de ces structures consultatives les représentants des associations locales. La présidence des comités consultatifs revient à un membre de l'assemblée délibérante de l'établissement désigné par le président.

L'article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales *maintient également* l'existence d'une commission consultative pour les établissements de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus. Cet organe est compétent pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une délégation. La composition de cette commission n'est pas fixée par la loi. Elle doit simplement comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers des services concernés. La commission consultative est présidée par le président de l'établissement compétent. Ce dispositif existe déjà actuellement. On peut regretter qu'il ne connaisse pas un assez grand succès au sein des établissements publics de coopération intercommunale. Néanmoins, on peut espérer que l'institution des comités consultatifs permettra de redynamiser la participation des usagers et des

associations dans le processus de construction de l'intercommunalité et que les commissions consultatives profiteront, elles *aussi*, de ce mouvement.

La Commission a rejeté un amendement présenté par M. Jacques Brunhes prévoyant que l'assemblée délibérante doit examiner et se prononcer sur les questions exprimées par pétition ou autres formes d'expression démocratique des habitants, lorsqu'elles relèvent de sa compétence, ainsi qu'un amendement présenté par M. Dominique Bussereau prévoyant que des comités consultatifs constitués de personnes désignées en raison de leur représentativité ou de leurs compétences peuvent appartenir aux assemblées *départementales* ou régionales.

Elle a ensuite adopté *l'article 29 sans modification*.

Article 30

(art. L. 5211-56 du code général des collectivités territoriales)

Dispositions diverses

Cet article prévoit que la section 10, intitulée “ Dispositions diverses ”, est composée d'un article unique dont *la rédaction est nouvelle*.

Il s'agit de l'article L. 5211-56 du code général des collectivités territoriales qui organise l'inscription dans les comptes de l'établissement public des dépenses et des recettes liées à l'exécution d'une prestation de service par l'établissement pour le compte d'une collectivité ou d'un autre établissement public de coopération intercommunale. Les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe au budget de l'établissement. Les recettes de ce budget annexe comprennent, quant à elles, le produit des redevances correspondant au service assuré ainsi que les contributions de la collectivité ou de l'établissement au bénéfice duquel la prestation est assurée. Les prestations de service qu'un établissement public de coopération intercommunale peut exécuter au bénéfice d'une collectivité peuvent être très diverses. Il peut s'agir de prêts de matériels, de locaux ... Cette pratique est aujourd'hui courante et l'objet du présent article consiste simplement à clarifier la traduction comptable des flux financiers qui en sont la conséquence.

La réalisation d'un investissement par un établissement public de coopération intercommunale pour le compte d'une collectivité ou d'un autre établissement de coopération connaît un sort particulier. Les dispositions précédentes ne lui sont pas applicables. Ces opérations sont retracées, sur le plan budgétaire et comptable, comme opérations sous mandat. Sont visées ici les opérations dans lesquelles l'établissement public de coopération intercommunale exerce les fonctions de maître d'ouvrage délégué au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

La Commission a adopté un amendement du **rapporteur corrigeant** une erreur matérielle (amendement n° 150).

Elle a adopté l'article 30 ainsi modifié.

Article 31

(art. 1043 du code général des impôts)

Exonération d'impôt lors de la transformation

Cet article prévoit qu'au paragraphe I de l'article 1043 du code général des impôts, la référence à l'article L. 5216-23 se voit substituer celle relative à l'article L. 5211-41. Le code général des impôts est ainsi modifié afin d'exonérer de toute taxe, indemnité, salaire ou honoraire, le transfert des biens, droits et obligations lié à la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale en un autre établissement de même nature.

La Commission a adopté l'article 31 sans modification.

Article 32

(art. L. 381-32 du code de la sécurité sociale)

Affiliation des titulaires de mandats locaux

au régime général de la sécurité sociale

Cet article modifie la rédaction de l'article L. 381-32 du code de la sécurité sociale qui prévoit que les titulaires de mandats locaux sont affiliés au régime général de la sécurité sociale. Il s'agit ici de mettre en cohérence le code de la sécurité sociale avec la nouvelle rédaction du code général des collectivités territoriales. Les délégués au sein des établissements publics de coopération intercommunale bénéficient de ce régime.

La Commission a adopté l'article 32 sans modification.

Avant l'article 33

La Commission a adopté un amendement du rapporteur modifiant l'intitulé du chapitre VI pour tenir compte des dispositions introduites dans celui-ci relatives aux syndicats et **aux communautés** d'agglomération **nouvelle (amendement n° 151)**.

Chapitre VI

Transformation des districts et des communautés de villes

Ce chapitre organise la transformation des districts et des communautés de villes, qui sont voués à disparaître aux termes du projet de loi. Il comporte deux sections, l'une relative aux districts, l'autre aux communautés de villes. Chacune s'articule autour de deux dispositions principales. La première fixe les modalités de transformation de ces catégories d'établissement. La seconde met en place un dispositif transitoire qui permettra aux districts et aux communautés de villes de continuer de fonctionner jusqu'à leur disparition, six mois après le prochain renouvellement général des conseils municipaux. Ce dispositif reprend les articles qui actuellement régissent les districts et les communautés de villes dans le code général des **collectivités territoriales**.

Section 1

Transformation des districts

Article 33

Suppression des districts

Cet article abroge le chapitre III du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, qui porte sur les districts. Ceux-ci sont donc ainsi supprimés, dans un souci de simplification des *structures* intercommunales.

La Commission a adopté l'**article 33 sans modification**.

Article 34

Transformation des districts en communautés de communes

ou en syndicats de communes

Le premier paragraphe de cet article fixe le principe de la transformation des districts, soit en communautés de communes, soit en syndicats de communes. L'article 34 doit être lu à la lumière de l'article suivant, qui ouvre la possibilité pour les districts, qui rempliraient certaines conditions, de se transformer en communautés d'agglomération ou en communautés urbaines. Si les districts choisissent de ne pas opter pour le choix qui leur est laissé à l'article 35, c'est alors celui prévu à l'article 34 qui leur est imposé.

Aucun district ne pourra être créé après la publication de la présente loi. Les dispositions introduites par l'article 34 s'appliquent donc aux seuls districts existant à la date de la publication de cette loi. La transformation du district en communauté ou en syndicat de communes est décidée par le conseil de district à la majorité des deux tiers au moins de ses membres. Cette décision doit intervenir dans un délai qui expirera six mois après le prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit à la fin de 2001. Cette transformation, prononcée par arrêté du préfet, n'entraîne pas la création d'une nouvelle personne morale. Ce point mérite d'être souligné. Il s'agit en effet de limiter au mieux les conséquences juridiques du passage d'une catégorie d'établissement à une autre et d'éviter l'étape de la dissolution du district. La transformation du district prend effet à la date de l'arrêté préfectoral pour les districts transformés en communautés de communes et au 1er janvier qui suit cet arrêté pour ceux qui deviendront des syndicats de communes. Ce report au 1er janvier tient compte de la nécessité de passer d'un régime à fiscalité propre à un régime fondé sur les contributions budgétaires des communes.

Si le conseil de district ne se prononce pas dans le délai de six mois que lui impose la loi, il est transformé d'office en syndicat de communes. On peut estimer que l'on pénalise ici l'inertie du conseil de district, dans la mesure où le passage à un syndicat induit une perte financière non négligeable, du fait de l'absence de dotation globale de fonctionnement versée aux syndicats.

La transformation du district en communauté ou en syndicat de communes emporte le transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations du district à la nouvelle entité. Celle-ci se substitue de plein droit à l'ancien établissement dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation, pour les communautés de communes, ou au 1er janvier qui suit cet arrêté, pour les syndicats. Il est important de

préciser, comme le fait le projet de loi, que cette substitution ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire prévus au titre du transfert des biens par le code général des impôts. Il serait en effet pour le moins absurde que la transformation des districts les contraigne à devoir payer des impôts à l'Etat. Le sort des personnels du district est réputé relever des nouveaux établissements dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes à la date d'effet de la transformation. Comme dans l'ensemble du projet de loi, on s'est soucié ici d'éviter que l'évolution des structures intercommunales ne place les personnes qui travaillent au sein de ces organes dans des situations sociales difficiles.

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par M. André Gerin, aux termes duquel la transformation d'un district en une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale doit recueillir l'accord des communes, dans les mêmes conditions que celles prévues pour la création du district. M. Michel Vaxès a souhaité que l'on mette effectivement en cohérence les conditions de création et de transformation de ces établissements publics. Le rapporteur a estimé que les communes présentes au sein d'un district avaient déjà fait le pari de l'intercommunalité et que la problématique de la transformation n'était pas celle de la création. Il a ajouté que, puisque la disparition du district était imposée par la loi, il était souhaitable que la transformation du district en communauté de communes, d'agglomération ou en communauté urbaine ne soit pas bloquée par le recours à une procédure trop lourde. Il a précisé qu'en revanche la transformation d'un établissement public de coopération intercommunal en un autre, lorsqu'il se traduisait par un élargissement du périmètre, imposait un accord des communes dans les mêmes conditions que pour la création de l'établissement. Mme Nicole Feidt a exprimé son accord avec les conclusions du rapporteur. M. Jacky Darne a jugé que l'amendement proposé par M. André Gerin présentait un intérêt certain, dans la mesure où il pouvait être utile, à l'occasion de la transformation du district, de renouveler l'adhésion des communes à un nouveau projet de coopération. La Commission a néanmoins **rejeté l'amendement de M. André Gerin.**

Le deuxième paragraphe de l'article 34 précise les conséquences de la transformation du district sur les compétences qu'il exerce. Le principe adopté est celui d'une transformation sans effet sur les compétences exercées aux lieux et places des communes membres. La transformation se fait donc à compétences constantes. Il est précisé, par ailleurs, que la communauté de communes ou le syndicat de communes, qui naît de la transformation du district, exerce aussi à la place de ce dernier ses compétences en matière de lutte contre l'incendie et de secours. Ces compétences spécifiques que peuvent exercer les districts ne sont pas, en

principe, du ressort des communautés ou des syndicats de communes. Afin d'éviter un démembrement du bloc de compétences dont le district était titulaire, on a donc prévu que celle-ci pourrait être exercée par les communautés ou les syndicats de communes issus de la transformation d'un district.

Il est prévu que si le district transformé en *communauté de communes n'exerce aucune compétence* dans le groupe de compétences obligatoires " Aménagement de l'espace ", ce district devient compétent aux lieu et place des communes, pour les études d'aménagement. Il en est de même pour les compétences obligatoires " Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté ". Là encore le district transformé devient compétent pour les études de développement économique. Par ailleurs, si le district transformé en *communauté de communes n'exerce aucune compétence* dans les groupes de compétences optionnelles dévolues à cette dernière catégorie, le conseil de district doit préciser, dans sa délibération de transformation, le groupe de compétences optionnelles qu'il choisit. Le district, destiné à se transformer en communauté de communes, est alors compétent, selon le groupe de compétences choisi, pour les études relatives à la lutte contre les nuisances, les études prospectives sur l'habitat et l'emploi, la définition d'un projet communautaire de développement et d'aménagement de la voirie ou la définition d'un plan communautaire d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement.

L'idée défendue ici par le projet de loi est de constituer, dans les districts transformés en communautés de communes, un pôle de compétences cohérent, qui corresponde à celles exercées, aux termes de la loi, par les communautés de communes. Il est cependant difficile de transférer l'ensemble de ces compétences, de manière pleine et entière, dans un délai très bref. C'est pourquoi, pour chacune de ces compétences, l'on transfère, au départ, les études, que ce soit en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de lutte contre les nuisances, d'habitat ou d'emploi. Il appartiendra aux districts transformés d'intensifier, s'ils le souhaitent, ces compétences qui leur sont transférées afin de renforcer l'*intégration* intercommunale.

La Commission a adopté l'article 34 sans modification.

Article 35

Transformation des districts en communautés d'agglomération

ou en communautés urbaines

Cet article détermine les conditions dans lesquelles les districts pourront se transformer en communautés d'agglomération ou en communautés urbaines, cette option étant ouverte par l'article 34 du projet de loi.

Pour pouvoir se transformer ainsi, les districts doivent exercer déjà aux lieu et place des communes membres la totalité des compétences dévolues aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines respectivement aux articles L. 5216-5 et L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, les districts doivent également répondre aux critères de création de ces formes de communautés, tels qu'ils sont définis, pour les communautés d'agglomération, à l'article L. 5216-1, et pour les communautés urbaines, à l'article L. 5215-1 du code. Comme à l'article précédent, la décision de transformation du district s'opère à la majorité des deux tiers des membres de son conseil. Elle est ensuite prononcée par arrêté du préfet. Cette transformation n'entraîne pas non plus la création d'une nouvelle personne morale.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées à l'article 34 du projet de loi, la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine issues de la transformation du district se substituent à celui-ci pour l'exercice de ses compétences en matière de lutte contre l'incendie et de secours. Le transfert des biens, droits et obligations ainsi que la substitution de plein droit au district dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier connaît le même sort que celui fixé à l'article 34. De manière identique, la transformation ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire prévus au titre du transfert des biens par le code général des impôts. Enfin, comme pour la transformation des districts en syndicats ou en communautés de communes, les personnels sont réputés relever du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui étaient les siennes *avant* la transformation.

La Commission a adopté l'**article 35 sans modification.**

Article 36

Dispositions transitoires applicables aux districts

Cet article détermine les règles qui seront applicables aux districts pendant la période transitoire qui débutera au moment de la publication de la présente loi et qui s'achèvera six mois après le prochain renouvellement

général des conseils municipaux. Il reprend, presque mot pour mot, les dispositions qui régissent actuellement les districts dans le code **général des collectivités territoriales**.

Le paragraphe I de l'article 36 prévoit que les délégués des communes au conseil de district demeureront membres de l'assemblée délibérante des nouveaux établissements issus de la transformation du district pour la durée de leur mandat restant à courir. Néanmoins la faculté dont disposent les communes de changer leurs délégués en cours de mandat demeure, comme cela est prévu à l'article L. 2121-33 du code général des collectivités territoriales. De plus, en vertu de l'article L. 2122-10 du code, en cas de nouvelle élection du maire il est procédé aussi à une nouvelle élection des délégués de la **commune au sein d'organismes extérieurs**.

Le paragraphe II de l'article 36 prévoit que les districts seront soumis pendant la période transitoire à trois catégories de règles :

— l'article L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales, qui est introduit par la présente loi et qui interdit à une commune d'être membre de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

— le chapitre 1er du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, qui porte sur les dispositions communes applicables aux établissements publics de coopération intercommunale ;

— les dispositions introduites par l'article 36, qui reprennent le texte du code actuellement applicable aux districts.

Ces dernières dispositions sont regroupées en cinq catégories relatives à l'organisation, aux compétences, aux dispositions financières, au mécanisme de représentation-substitution et à la dissolution du district.

La Commission a adopté deux amendements **du rapporteur**, l'un d'ordre rédactionnel (amendement n° 152) et l'autre **supprimant une référence erronée (amendement n° 153)**.

Article 37

Retrait d'une commune appartenant à une communauté

de communes et à un district se transformant
en communauté de communes

Parce qu'elle ne peut appartenir à deux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, une commune ne peut être membre de deux communautés de communes. C'est pourquoi, lorsqu'elle appartient déjà à une telle entité, mais aussi à un district () qui a choisi de se transformer également en communauté de communes, elle doit opter pour l'une ou l'autre de ces structures, avant que le district ne se transforme.

Il appartient aux conseils du district et de la communauté de communes de fixer les conditions auxquelles s'opère le retrait de la commune. Si ces conseils ne réussissent pas à s'accorder, les conditions financières de ce retrait sont fixées par le préfet. Celui-ci prononce par arrêté la décision de retrait. Si la commune n'opte pas entre la communauté de communes et le district transformé, dans les six mois qui suivront le prochain renouvellement général des conseils municipaux, le retrait est prononcé d'office par le représentant de l'Etat. Celui-ci est libre de déterminer si la commune se retirera alors du district transformé ou de la communauté de communes.

La Commission a adopté l'article 37 sans modification.

Article 38

Coordination et abrogation

Cet article tire les conclusions des dispositions précédentes applicables à la transformation des districts. Il procède à un certain nombre de coordinations et d'abrogations dans le code général des collectivités territoriales imposées par ce dispositif.

La Commission a adopté un amendement du rapporteur corrigeant une erreur matérielle (amendement n° 154).

Elle a adopté l'article 38 ainsi modifié.

Section 2

Transformation des communautés de villes

Article 39

Transformation des communautés de villes

en communautés d'agglomération ou en communautés de communes

Cet article prévoit que les communautés de villes qui existent à la date de publication de la présente loi seront transformées en communautés d'agglomération à deux conditions :

— elles doivent exercer d'ores et déjà, aux lieu et place des communes membres, la totalité des compétences prévues à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire celles qui ressortissent aux communautés d'agglomération ;

— elles doivent remplir les conditions fixées par l'article L. 5216-1 relatif aux communautés d'agglomération, qui prévoit que celles-ci peuvent se créer dans un ensemble de communes représentant plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15.000 habitants. Il existe actuellement cinq communautés de villes qui regroupent des communes ayant accompli un effort particulièrement remarquable en matière d'intégration, notamment fiscale. On peut s'interroger sur la pertinence de leur imposer la condition de seuil propre à la communauté d'agglomération pour accéder à cette catégorie, ce qui pourrait avoir pour conséquence de contraindre certaines d'entre elles à devenir des communautés de communes. En effet, toutes les communautés de villes ne remplissent pas cette condition démographique. Cela constituerait à l'évidence une forme de régression qui n'est pas acceptable.

Comme pour celle relative aux districts, la décision de transformation des communautés de villes en communautés d'agglomération est prise par le conseil de communauté à la majorité des deux tiers au moins de ses membres. Elle intervient dans le délai de six mois qui suit le prochain renouvellement général des conseils municipaux. Dans l'hypothèse où une communauté de villes ne pourrait se transformer en communauté d'agglomération parce qu'elle n'exerce pas les compétences adéquates ou ne remplit pas les conditions de seuil, elle deviendrait une communauté de communes dans les mêmes conditions de majorité et de délai. Si le conseil de communauté, dans le délai qui lui est imparti, ne décide pas vers quelle forme d'établissement la communauté de villes devra être transformée,

celle-ci deviendra d'office une communauté de communes, ce qui est moins favorable en termes de dotation globale de fonctionnement.

C'est au représentant de l'Etat qu'il appartient de prononcer par arrêté cette transformation qui, là non plus, n'entraîne pas la création d'une nouvelle personne morale. Comme dans le cas des districts appelés à disparaître, l'article 39 du projet de loi fixe le sort des biens, droits et obligations transférés. Il en est de même pour les délibérations et les actes de la communauté de villes transformée, ainsi que pour ses personnels. La transformation d'une communauté de villes en communauté d'agglomération ou de communes est sans effet sur les compétences exercées aux lieux et *place des communes* membres.

La Commission a adopté un amendement du rapporteur dont l'objet est de permettre aux communautés de villes de se transformer en communautés d'agglomération, sous réserve qu'elles acquièrent, pendant la période transitoire s'achevant à la fin de 2001, la totalité des compétences dévolues à cette catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale. Le rapporteur a précisé que, dans la rédaction actuelle du projet, cette condition de compétence devait être remplie dès la publication de la présente loi, ce qui est trop restrictif et pourrait imposer aux communautés de villes actuelles de **se transformer en** communautés de communes (amendement n° 155). Il a jugé qu'une telle transformation serait perçue, à bon droit, *comme* une régression.

Elle a également adopté deux amendements identiques, présentés par le rapporteur et par M. Dominique Bussereau, visant à supprimer la condition imposée aux communautés de villes pour se transformer en communautés d'agglomération, à savoir constituer un ensemble de communes représentant plus de 50.000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15.000 habitants. M. André Vallini a exprimé son accord avec la démarche proposée par le rapporteur pour faciliter la transformation des communautés de villes en communautés d'agglomération (amendement n° 156).

La Commission a adopté **l'article 39 ainsi modifié.**

Article 40

Dispositions transitoires applicables aux communautés de villes

Cet article est construit de manière identique à l'article 36, relatif aux

dispositions transitoires applicables aux districts. Il prévoit tout d'abord, dans son premier paragraphe, que les délégués des communes au conseil de la communauté de villes conserveront leur mandat au conseil de la communauté d'agglomération ou de communes selon le cas. Ce mandat s'achèvera à son terme normal, sous réserve de l'application des dispositions des articles L. 2121-33 et 2122-10 du code général des collectivités territoriales, comme cela est prévu à l'article 36 du présent projet de loi pour les districts.

Le paragraphe II fixe les règles qui s'appliqueront aux communautés de villes pendant la période transitoire. Comme pour les districts, seront applicables les dispositions de l'article L. 5210-2 et du chapitre 1er du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales qui porte sur les dispositions communes applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. Par ailleurs, l'article 40 du projet de loi réintroduit pour la période de transition l'ensemble des règles applicables aux communautés de villes qui, jusqu'à maintenant, apparaissaient dans le code général des collectivités territoriales. Sur ce point le projet de loi n'apporte aucune modification substantielle à ces dispositions.

La Commission a adopté l'article 40 sans modification.

Article 41

(art. L. 5215-43 du code général des collectivités territoriales)

Abrogation

Cet article abroge l'article L. 5215-43 du code général des collectivités territoriales. Ce texte prévoyait que les communes urbaines existant le 8 février 1992, date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, pouvaient se transformer en communautés de villes. La disparition de ces dernières rend évidemment obsolète cet article.

La Commission a adopté l'article 41 sans modification.

Article additionnel après l'article 41

Transformation des syndicats et des communautés

d'agglomération nouvelle

La Commission a adopté un amendement du rapporteur établissant les modalités de transformation des syndicats et des communautés d'agglomération **nouvelle en communautés d'agglomération** (amendement n° 157). Le rapporteur a indiqué qu'il était nécessaire de fixer le régime juridique de ces structures, une fois pris le décret d'achèvement des travaux, puisqu'il existe en ce domaine un vide juridique. Il a précisé que la procédure qu'il proposait s'intégrait dans le projet de loi, soulignant que les syndicats d'agglomération nouvelle, qui souhaitaient devenir des communautés d'agglomération, le décideraient à la majorité qualifiée des communes, telle qu'elle est fixée pour la création des établissements publics de coopération intercommunale. M. Bernard Roman a fait savoir qu'il soutenait vivement cet amendement, observant que les syndicats d'agglomération nouvelle étaient les oubliés du projet de loi. Il a ajouté que l'on risquait de voir les syndicats d'agglomération nouvelle être les seules structures intercommunales pénalisées financièrement par le projet, notamment par la perte d'une partie de leur dotation globale de fonctionnement. Il a souhaité que l'on prévoie une clause de sauvegarde pour contrecarrer cet effet pervers. Le rapporteur a indiqué qu'il partageait ce sentiment et suggéré qu'une proposition en ce sens soit faite avant le **passage en séance publique**.

Chapre VII

Dispositions diverses

Article 42

(art. L. 1321-9 du **code général des collectivités territoriales**)

Conséquences comptables et financières du retrait de la compétence transférée à une collectivité, un établissement public de

coopération intercommunale ou un syndicat mixte

Cet article introduit dans le *code général des collectivités territoriales* un article L. 1321-9 relatif aux conséquences financières et comptables du retrait de la compétence transférée à une collectivité, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte. On notera que cet article s'insère dans le chapitre unique du titre II du livre III de la première partie du *code général des collectivités territoriales*. Il porte sur les règles particulières, en cas de transfert de compétences, applicables aux biens des collectivités territoriales, de leurs établissements et de leurs groupements. L'article L. 1321-9 ne concerne donc pas uniquement les établissements publics de coopération intercommunale. Il prévoit que les biens meubles et immeubles ainsi que l'encours de la dette afférent à l'exercice de cette compétence transférée sont répartis entre les collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale antérieurement compétents. Les biens meubles et immeubles sont restitués à ces derniers. Ils sont réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens, qui sont liquidées sur les mêmes bases. Pour ce qui est des biens acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétence, ils sont répartis entre les collectivités ou établissements publics qui reprennent la compétence. Dans l'hypothèse où de tels biens auraient été réalisés, le produit de cette réalisation est réparti de la même manière.

L'encours de la dette de la collectivité, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte dont une compétence est

transférée, est restitué aux collectivités ou établissements publics qui détenaient antérieurement cette compétence. Il convient ici de distinguer deux cas. Le solde de l'encours de la dette transférée lors du transfert de compétence est restitué à ces collectivités. En ce qui concerne le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétence, il est réparti entre les collectivités ou les établissements qui reprennent cette compétence.

Il importe enfin que les cocontractants de l'administration soient tenus informés de la substitution dans les droits et obligations contractuels d'une collectivité à une autre. Le dernier alinéa de l'article L. 1321-9 pourvoit à cette nécessité en imposant à la collectivité, à l'Etat ou au syndicat mixte qui restitue la compétence de le notifier à ses cocontractants, en particulier pour les contrats portant sur des emprunts affectés et des marchés afférents aux investissements transférés.

La Commission a adopté l'article 42 sans modification.

Article 43

(art. L. 1412-1 et L. 1412-2 du **code général des collectivités territoriales**)

Gestion directe des services publics

Cet article introduit les articles L. 1412-1 et L. 1412-2 dans le code général des collectivités territoriales. Ils constituent le chapitre II du titre Ier du livre IV de la première partie du code consacré à la gestion directe des services publics. Ce chapitre suit le chapitre Ier consacré aux *délégations de services publics*.

L'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales autorise l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial par des collectivités territoriales, leurs établissements publics ou des établissements publics de coopération intercommunale, dans le cadre d'une régie constituée dans les conditions prévues pour les régies communales (chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales). Le terme de régie ne doit pas s'entendre au sens classique du droit administratif. On rappellera qu'en principe la régie est un mode de gestion dans lequel une collectivité prend elle-même en charge

*l'organisation et la gestion d'un service public sans créer une personne morale. Dans le cas présent, la régie s'entend au sens des articles L. 2221-10 et L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales, qui prévoient la constitution de régies dotées de l'autonomie financière et éventuellement d'une personnalité juridique. La seule autonomie financière renvoie à la conception classique de la régie. En revanche, la personnalité morale fait des régies qui en sont pourvues de véritables établissements publics. Jusqu'à maintenant, le recours à la régie n'était possible que pour une commune ou un syndicat de communes. Le projet de loi apporte ici une novation attendue par les acteurs locaux et particulièrement utile pour la gestion des services publics. On constate néanmoins qu'il n'ouvre pas cette possibilité pour les syndicats mixtes qui, formellement, ne ressortissent pas à la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale. Il paraît pourtant important de leur permettre également de constituer ce type de régies. La Commission a donc adopté un **amendement du rapporteur** allant dans ce sens (amendement n° 158).*

L'article L. 1412-2 du code général des collectivités territoriales organise le **même dispositif que l'article précédent** pour les services publics administratifs. La faculté est laissée aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics ou aux établissements publics de coopération intercommunale d'individualiser, par la création d'une régie, la gestion d'un tel service public. Cette disposition est de nature à rendre plus efficace la gestion de ces services en constituant des pôles administratifs plus cohérents. Néanmoins, l'article L.1412-2 exclut cette faculté pour les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même. Il s'agit, par exemple, des compétences de police ou d'état civil exercées par le *maire* au sein d'une commune. La Commission a adopté un amendement du rapporteur permettant effectivement aux syndicats mixtes de gérer par **une régie un service public administratif** (amendement n° 159).

La Commission a adopté **l'article 43 ainsi modifié**.

Article 44

Transfert de personnels

Cet article règle le sort des personnels employés dans une association qui, jusqu'alors, assumait une mission de service public pour

une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale et dont la compétence se voit transférée à une régie constituée conformément à l'article 43 du présent projet de loi. Si ces personnels sont recrutés dans ce cadre par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale qui crée la régie, ils peuvent continuer à bénéficier des stipulations du contrat qu'ils ont souscrit, en tant qu'elles ne dérogent pas aux dispositions légales et réglementaires régissant les agents non titulaires de la fonction publique territoriale. A ce titre, les conditions de durée résultant du troisième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale sont applicables à ces contrats. En outre, l'article 44 prévoit également que ces personnes ne perçoivent pas d'indemnité au titre du licenciement lié à la dissolution de l'association, par dérogation à l'article L. 122-9 du code du travail.

La Commission a adopté l'article 44 sans modification.

Articles 45 et 46

(art. L. 2123-13 et L. 1617-4 du code **général des** collectivités territoriales)

Coordination

Ces deux articles établissent des coordinations dans le code général des collectivités territoriales, conséquences de la nouvelle rédaction introduite par le présent projet de loi.

La Commission a adopté les articles 45 et 46 sans modification.

Article additionnel après l'article 46

Interdiction de l'érection d'une portion de territoire

d'une commune en commune séparée

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur dont l'objet est d'empêcher qu'une portion de territoire d'une commune ne s'érige en commune séparée. Le rapporteur a constaté que l'on se plaignait en France de l'émiettement communal, alors même que chaque année, se créaient de nouvelles communes à partir des communes existantes. Il a jugé nécessaire de lutter contre cet émiettement, sans toutefois empêcher qu'une partie d'une commune ne se sépare de celle-ci pour rejoindre une autre structure communale. M. Elie Hoarau a fait savoir que la situation dans le département de la Réunion était tout à fait l'inverse de celle existant en métropole. Il a rappelé que les communes réunionnaises disposaient d'un territoire très étendu, au sein duquel étaient dispersées des agglomérations. Il a ajouté que la tendance actuelle était plutôt à la création de nouvelles communes à la Réunion et qu'il ne fallait pas bloquer cette évolution. M. Bernard Roman a souhaité que l'on intègre les préoccupations de M. Elie Hoarau et que l'on étudie la possibilité d'organiser une dérogation pour les départements outre-mer, dans le respect des dispositions constitutionnelles. Il a constaté que la situation des communes à la Réunion était, en quelque sorte, ce vers quoi on tendait en métropole, à savoir des ensembles communaux de grande taille. M. André Vallini s'est interrogé sur l'évolution réunionnaise et a souhaité savoir si la situation actuelle dans ce département était jugée satisfaisante ou non. En réponse, M. Elie Hoarau a indiqué que la taille importante des territoires communaux soulevait des difficultés de gestion au quotidien, ce qui expliquait la création de nouvelles communes. Le rapporteur a proposé que, une fois son amendement adopté, l'on étudie la possibilité de régler la situation particulière de la Réunion, évoquant l'introduction de seuils de population au-delà desquels la sécession d'un quartier resterait possible. Il s'est interrogé sur la faculté que l'on pourrait reconnaître au pouvoir réglementaire, éventuellement par décret en Conseil des ministres, de procéder à des redécoupages *exceptionnels* de communes. **La Commission a adopté l'amendement du rapporteur (amendement n° 16).**

Article additionnel après l'article 46

Facturation de l'utilisation des équipements collectifs

d'une *collectivité* territoriale

La Commission a adopté un amendement du rapporteur permettant aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération

intercommunale de facturer l'utilisation d'équipements collectifs par une autre collectivité. Il a indiqué que cet amendement permettrait de mettre fin à un certain nombre de contentieux, qui perturbent le fonctionnement de nombreuses collectivités, en particulier les communes (amendement n° 161).

Articles additionnels après l'article 46

Effectif du conseil municipal

*La Commission a adopté deux amendements de M. Jacky Darne : l'un mettant à jour la législation relative à l'association des communes, en permettant au conseil municipal de disposer de plus de 69 membres, dans les cas où sont intégrés en son sein les maires et adjoints **des anciennes communes** désormais associées (amendement n° 162) ; l'autre, d'ordre rédactionnel, **tirant les conclusions du précédent** (amendement n° 163).*

Après l'article 46

La Commission a rejeté l'amendement n° 15 de M. Léonce Deprez visant à instituer une dotation touristique dans le fonds national d'aménagement du territoire. M. Léonce Deprez a insisté sur la nécessité de moderniser les textes relatifs aux communes touristiques qui sont souvent anciens et dépassés. Il a souligné le fait que l'économie touristique dépendait souvent plus du dynamisme public que du dynamisme privé et que l'actualisation de la législation en la matière était de ce fait nécessaire. Il a ajouté qu'il fallait se pencher, en particulier, sur la situation des stations touristiques classées. Le rapporteur a noté que cet amendement n'était pas directement en rapport avec le projet de loi et qu'il constituait un " cavalier ". Il a invité M. Léonce Deprez à présenter une proposition de loi pour clarifier la législation relative au tourisme.

Puis, la Commission a été saisie de l'amendement n° 50 de M. Hervé Morin prévoyant, dans le délai d'un an suivant la promulgation de la loi, l'élaboration par le Gouvernement d'un projet de regroupement des régions de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie, soumis à l'approbation des conseils régionaux intéressés. Son auteur a indiqué qu'il souhaitait dépasser le caractère essentiellement technique du texte, pour

aborder, à travers le cas de la fusion des régions de Basse et Haute-Normandie, le problème plus général de la redéfinition du paysage politique français, qui se caractérise par un empilement de plus en plus important des différentes structures territoriales. Regrettant que les dispositions sur la coopération interrégionale de la loi relative à l'administration territoriale de la République soient restées lettre morte, le rapporteur a considéré que l'amendement soulevait une vraie question, mais a indiqué qu'il ne pouvait y être favorable, en raison de son caractère géographiquement limité. La Commission a alors rejeté cet amendement, ainsi que l'amendement n° 53 du même auteur alignant les pouvoirs de police du maire de Paris sur ceux conférés à l'ensemble des mairies de villes à police étatisée.

titre II

dispositions fiscales et financières

Chapitre Ier

Dispositions fiscales

Section 1

Régime fiscal des établissements publics

de coopération intercommunale

Article 47

(art. 1609 bis du code général des impôts)

Régime fiscal des communautés urbaines

Cet article refond le régime fiscal en vigueur pour les communautés urbaines. Issu des dispositions successives de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, de la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 et de la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, celui-ci prévoyait un régime de

fiscalité additionnelle portant sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de balayage, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 ayant cependant permis l'option en faveur de la taxe professionnelle unique pour les communautés urbaines créées avant son entrée en application. Le nouveau dispositif prévoit l'instauration d'un régime différencié pour les anciennes communautés urbaines et pour celles qui seraient créées ou issues de la transformation d'un autre établissement public de coopération intercommunale.

S'agissant des premières, le droit existant est maintenu : le conseil de communauté détermine le montant des impositions dans le cadre du système de fiscalité additionnelle. Par ailleurs dès lors que la communauté urbaine avait opté pour le régime de taxe professionnelle de zone, elle peut continuer à la percevoir selon le mécanisme applicable aux communautés de communes, prévu par l'article 1609 quinquies C dans sa rédaction issue de l'article 50 du projet de loi. Dans ce cas, les règles en matière de liaison des taux des diverses impositions locales définies à l'article 1636 B sexies et à l'article 1636 B nonies du code général des impôts s'appliquent.

Toutefois, ces communautés urbaines peuvent opter pour le passage à la taxe professionnelle unique, dans les conditions applicables aux nouvelles communautés urbaines.

S'agissant des communautés urbaines qui seront créées après l'entrée en vigueur de la loi, et qui rempliront donc les critères définis par l'article L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il est rédigé par l'article 3 du projet de loi – plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave comprenant plus de 500 000 habitants – elles seront obligatoirement soumises au régime de taxe professionnelle unique, défini au I de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dans le texte résultant de l'article 51 du projet de loi.

Cette distinction peut sembler logique, puisqu'il s'agit de ne pas bouleverser les équilibres locaux des communautés urbaines existantes : alors qu'aucune des communautés urbaines actuelles n'a fait le choix de la taxe professionnelle unique, il peut sembler souhaitable de leur permettre de conserver le régime fiscal existant, tout en leur donnant la possibilité de rejoindre, à terme, le système le plus intégré fiscalement, qui correspond le mieux à l'esprit de la communauté urbaine fondé sur un haut degré d'intégration institutionnelle et fonctionnelle.

Mais elle est dans le même temps paradoxale parce qu'elle soumet les futures communautés d'agglomération, qui ne bénéficieront pas des

mêmes avantages en terme de dotation globale de fonctionnement que les communautés urbaines actuelles, à une intégration fiscale plus contraignante. Par ailleurs, les communautés urbaines se trouveront ainsi soumises à deux régimes fiscaux distincts selon leur date de création, alors même que le projet de loi s'inscrit dans un souci de simplification des règles et d'une homogénéisation des régimes juridiques applicables. Sans doute l'article 4 du projet de loi prévoit-il une amorce de réponse à ce problème, puisqu'il rend obligatoire le passage à la taxe professionnelle unique pour les communautés urbaines qui aligneront leurs compétences sur les communautés urbaines créées après l'entrée en vigueur de la loi. Cette décision reste cependant subordonnée à une délibération concordante du conseil de communauté – qui doit être acquise à la majorité des deux tiers – et des deux tiers des conseils municipaux des communes membres.

La Commission a rejeté deux amendements de M. Dominique Bussereau visant l'un à rendre la taxe professionnelle unique facultative pour tous les groupements intercommunaux, y compris pour les nouvelles communautés urbaines, et l'autre à permettre à ces communautés de bénéficier du régime de la fiscalité mixte. Puis, elle a adopté un amendement du rapporteur procédant, au deuxième alinéa, à une coordination avec l'amendement à l'article 51 instituant une fiscalité mixte (amendement n° 166).

La Commission a adopté l'article 47 ainsi modifié.

Article 48

(art 1609 ter A du code général des impôts)

Option des communautés urbaines existantes

pour la taxe professionnelle unique

Les dispositions de cet article complètent celles de l'article précédent, puisqu'elles définissent les conditions dans lesquelles les instances délibératives des communautés urbaines existantes, n'ayant pas opté pour la taxe professionnelle unique, pourront choisir ce régime fiscal. Les conditions de cette option sont modifiées par rapport au régime mis en place par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République : toutes les communautés urbaines existantes pourront opter pour la taxe professionnelle unique, y

compris celles créées depuis 1992, et la majorité qualifiée prévue pour opter pour ce régime fiscal est abaissée des trois quarts des membres du conseil de la communauté aux deux tiers de ses membres.

Il convient en outre de rappeler que le III de l'article 4 du projet de loi prévoit qu'en cas d'élargissement des compétences des communautés urbaines existantes sur le modèle des nouvelles communautés urbaines, le passage à la taxe professionnelle unique est de droit. Les conditions de majorité sont toutefois très contraignantes, puisqu'elles impliquent une délibération concordante de la majorité des deux tiers du conseil de communauté et des deux tiers des conseils municipaux des communes membres.

Si ces dispositions sont de nature à faciliter le passage des communautés urbaines existantes au régime de la taxe professionnelle unique, elles demeurent insuffisantes. En effet, dès lors que l'obligation pour toutes les communautés urbaines de passer à la taxe professionnelle unique n'est pas imposée, la modification du critère de majorité devrait permettre de concilier l'objectif d'intégration fiscale avec la possibilité pour les instances communautaires de différer cette intégration en cas de large consensus.

On rappellera qu'aucune des communautés urbaines existantes n'est actuellement soumise au régime de la taxe professionnelle unique. Cette situation semble paradoxale, dès lors que le projet de loi rend ce régime obligatoire pour les communautés d'agglomération, qui ne bénéficient pourtant pas des mêmes avantages en terme de dotation globale de fonctionnement. Si le passage obligatoire ou obligé – sauf opposition d'une majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres de la communauté – peut entraîner une hausse de la pression sur les taux, qui serait dommageable aux entreprises, la généralisation de la fiscalité mixte pour tous les groupements soumis au régime de la taxe professionnelle unique plaide en faveur de règles de passage à ce régime fiscal qui soient plus incitatives.

Par ailleurs, le nouvel article 1609 ter A du code général des impôts introduit par cet article du projet de loi précise les conditions dans lesquelles s'effectue le passage à la taxe professionnelle unique. Les contraintes imposées par le respect du principe d'annualité budgétaire et par le fonctionnement des services fiscaux impliquent en effet que la délibération décidant le passage à la taxe professionnelle unique soit prise avant le 31 décembre de l'année n pour être *applicable* au début de l'exercice de l'année n+2.

Cette délibération peut être rapportée. Cependant, dans un souci de sécurité juridique, pour éviter toute décision comportant des conséquences déstabilisantes pour les contribuables, elle ne pourra l'être pendant la période d'unification des taux, telle qu'elle est prévue à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, dans sa rédaction nouvelle résultant de l'article 51 du projet de loi, c'est-à-dire, au plus, douze ans.

La faculté de revenir sur le passage à la taxe professionnelle unique se justifie par le souci d'inciter les communautés urbaines existantes à y recourir sans avoir la crainte d'être soumises à une trop forte contrainte ; elle peut sembler contestable. En effet, cette possibilité n'est pas reconnue aux communautés d'agglomération qui se transformeraient *en* communautés de communes, sauf à perdre de facto les avantages dont elles bénéficient en terme de dotation globale de fonctionnement. On observera cependant que cette faculté offerte aux communautés urbaines reste théorique, compte tenu des conditions de majorité applicables et des risques d'augmentation des taux induits qui en limitent considérablement la portée.

Enfin, l'article 48 abroge l'article 1609 ter B du code général des impôts qui prévoyait les règles antérieures de passage à la taxe professionnelle unique pour les communautés urbaines. Ces dispositions sont en effet reprises à l'article 1609 bis modifié tel qu'il figure à l'article 47 du projet de loi.

On aurait pu envisager une formule coercitive qui rende obligatoire le passage à la taxe professionnelle unique pour toutes les communautés urbaines, qui, en cas de refus se verraient transformées en communautés de communes. Une solution plus souple consiste à prévoir pour les communautés urbaines existantes un passage automatique à la taxe professionnelle unique, sauf opposition des deux tiers des conseils municipaux intéressés représentant au moins la moitié de la population du groupement ou bien la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population totale du groupement. Elle présente ainsi le mérite d'unifier le régime des communautés urbaines, en tenant compte de la *position* des communes membres.

La Commission a adopté un amendement, présenté par le rapporteur, procédant à une coordination avec l'**amendement** instituant une fiscalité mixte (amendement n° 167). Puis, un débat s'est engagé sur trois amendements relatifs au passage au régime de la taxe professionnelle unique, présentés respectivement par MM. André Gerin, Bernard Roman et le rapporteur. Insistant sur la nécessité de prévoir une délibération des

conseils municipaux concernés, M. Michel Vaxès s'est déclaré favorable à l'amendement de M. André Gerin, qui prévoit que les communautés urbaines créées ou issues de la transformation d'un établissement de coopération intercommunale peuvent décider à la majorité de leur conseil, et après avis conforme des communes la composant, de percevoir la taxe professionnelle unique. M. Bernard Roman a ensuite présenté son amendement, qui précise que les communautés urbaines existantes perçoivent la taxe professionnelle unique, sauf décision contraire prise par le conseil de la communauté urbaine, à la majorité des deux tiers de ses membres. Pour sa part, le rapporteur a proposé que ce régime fiscal nouveau soit applicable de plein droit pour les communautés urbaines existantes, sauf délibération contraire des deux tiers au moins des conseils municipaux de communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée. M. Bernard Roman *ayant retiré* son amendement, la Commission *a rejeté* l'amendement de M. **André Gerin**, **et adopté** celui du *rapporteur* (amendement n° 168).

La Commission a *ado,té l'article 48 ainsi modifié.*

Article 49

(art. 1609 quinquies, 1609 quinquies A et 1⁶09 quinquies B

du code général des impôts)

Régime fiscal des districts

Les dispositions de cet article visent à définir le régime fiscal applicable aux districts, dont la suppression par transformation ou par dissolution devra intervenir, en tout état de cause, dans le délai de six mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux, conformément aux dispositions du chapitre VI du titre Ier du projet de loi.

En conséquence, pendant la période courant entre l'entrée en vigueur de la loi relative à l'intercommunalité et la transformation du district, conformément aux dispositions financières introduites au II C 1° de l'article 36 du projet de loi, les districts existants pourront bénéficier, sous réserve

des règles applicables en matière de liaison des taux, du régime de la fiscalité additionnelle défini à l'article 1609 quinquies du code général des impôts, qui porte sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de balayage. Par coordination avec le délai maximal d'existence des districts, prévu à l'article 34 du projet de loi, les dispositions de l'article 1609 quinquies modifié cesseront de s'appliquer six mois après le prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Enfin, les modifications introduites *par cet* article portant sur l'article 1609 quinquies A du code général des impôts ont pour conséquence de donner aux districts subsistants la possibilité d'opter pour la taxe professionnelle unique, telle *qu'elle* est prévue au II de l'article 1609 nonies C, dont la rédaction est modifiée par l'article 51 du projet de loi. Le système retenu est le même que celui qui sera appliqué aux communautés de communes optant pour la taxe professionnelle unique, que ce soit pour les dispositions financières, ou pour l'exercice de certaines compétences obligatoires – aménagement, gestion et entretien des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire – telles qu'elles sont définies à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales modifié par l'article 11 du projet de loi.

La possibilité pour les districts d'opter pour la taxe professionnelle unique avant leur transformation est pertinente et correspond bien au souci du projet de loi de promouvoir l'intégration fiscale. L'alignement du régime des districts ayant opté pour la taxe professionnelle unique sur celui des communautés de communes va dans le même sens, puisqu'elle permet à ces établissements publics de préparer leur transformation en l'une des nouvelles catégories d'établissement public de coopération intercommunale mises en place par le projet de loi. En cas d'option pour la taxe professionnelle unique, le régime de fiscalité additionnelle devra logiquement être abandonné. L'option pour la taxe professionnelle de zone sera par ailleurs possible sur décision du conseil de district conformément à l'article 1609 quinquies B, qui renvoie au régime applicable au conseil de communauté de communes dès lors qu'il a créé ou géré une zone d'activités économiques qui se situe sur le territoire d'une ou plusieurs communes membres.

Parallèlement, la règle de majorité actuelle, exigée pour passer au régime de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone – qui supposait le vote des trois quarts des membres du conseil *de district* – prévue par les articles 1609 quinquies A et B est alignée sur la règle de majorité définie par le projet de loi pour le passage à la taxe professionnelle unique dans les *communautés urbaines* existantes.

La Commission a adopté deux amendements du rapporteur procédant à des coordinations, l'un avec l'amendement évoqué ci-dessous favorisant le passage à la taxe professionnelle unique pour **les districts de plus de 500.000 habitants** (amendement n° 169), l'autre avec l'amendement à l'**article 51 instituant une fiscalité mixte** (amendement n° 170). Elle a également adopté un amendement du rapporteur visant à encourager le passage à la taxe professionnelle unique pour les districts existants, en prévoyant que ce régime fiscal serait de droit pour les districts *ae* plus de 500.000 habitants à compter du 1er janvier 2000, sauf délibération contraire des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à **la moitié de la population totale** concernée (amendement n° 171).

Puis, la Commission a adopté l'article 49 ainsi modifié.

Article 50

(art. 1^{er}09 quinquies C du code général des impôts)

Régime fiscal des communautés de communes

Cet article ne modifie pas, pour l'essentiel, les dispositions de l'article 1609 quinquies C du code général des impôts : les communautés de communes pourront choisir entre le régime de la fiscalité additionnelle avec ou sans taxe professionnelle de zone, et le régime de la taxe professionnelle unique.

1. Fiscalité additionnelle

Le régime de fiscalité additionnelle s'applique de plein droit aux

communautés de communes, en l'absence d'option pour le régime de la taxe professionnelle unique. Les groupements ayant fait ce choix pourront percevoir le produit des quatre taxes locales ainsi que le *produit* des taxes prévues à l'article 1609 nonies D – taxes sur les ordures ménagères, le séjour, la publicité et les fournitures d'électricité – dès lors qu'ils exercent les compétences correspondantes, en lieu et place des communes membres. Ce libre prélèvement des impositions et taxes locales ne s'applique néanmoins que sous certaines conditions.

La première tient aux règles de liaison des taux applicable à l'ensemble des collectivités locales et à leurs groupements, *telle qu'*elle est définie à l'article 1636 B sexies du code général des impôts : le taux de la taxe professionnelle ne peut ainsi évoluer plus rapidement ou doit diminuer autant que celui de la taxe d'habitation ou que le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

La deuxième tient au nombre d'années d'existence du groupement. La première année, les élus fixent les taux en maintenant les rapports existants constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres. C'est seulement à compter de la deuxième année que les instances délibératives du groupement pourront fixer les taux des quatre taxes locales selon les règles de droit commun applicables aux collectivités locales.

Par ailleurs, un régime spécifique a été mis en œuvre pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, compte tenu de l'existence fréquente de structures intercommunales en charge de cette compétence. Ainsi, dès lors que toutes les communes à l'origine de la communauté de communes étaient membres d'un syndicat intercommunal en charge de cette compétence et percevant ladite taxe, et que cette compétence a été transférée au nouvel établissement public de coopération intercommunale, celui-ci pourra percevoir la taxe d'enlèvement dès la première année de sa constitution à condition qu'il ait pris une délibération en ce sens entre le 1er janvier et le 31 mars du premier exercice. Conformément au principe applicable aux quatre impositions locales dans le cadre du système de fiscalité additionnelle, le pouvoir de décision du groupement est limité à la détermination du produit de la taxe, les modifications de ses règles d'établissement ne pouvant intervenir que pour l'exercice suivant.

2. Taxe professionnelle de zone

Comme dans *la rédaction* précédente de l'article 1609 quinquies C du code général des impôts, issue de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les communautés de

communes peuvent bénéficier du régime de la taxe professionnelle de zone sur délibération du conseil de communauté. Ce régime fiscal, sans être aussi contraignant que celui de la taxe professionnelle unique, permet néanmoins au groupement, qui participe financièrement à la création ou à la gestion d'une zone d'activité économique, de percevoir, de la part de la commune d'implantation, une fraction importante de la taxe professionnelle, correspondant au périmètre de la zone d'activité, dont les limites peuvent d'ailleurs être à cheval sur plusieurs communes.

Afin d'éviter que ce dispositif ne soit détourné par les groupements les plus peuplés, les établissements publics de coopération intercommunale satisfaisant les critères requis pour devenir des communautés d'agglomération – plus de 50.000 habitants et une ville centre de plus de 15.000 habitants – et qui ont donc vocation à se trouver placer sous le régime de la taxe professionnelle unique, ne pourront plus opter pour ce régime fiscal. Il sera désormais expressément réservé aux structures intercommunales regroupant des populations inférieures à ces seuils.

L'entrée en vigueur du dispositif reste progressive. L'année de mise en place de la taxe professionnelle de zone, le groupement perçoit un produit correspondant à un taux qui ne peut excéder le taux moyen pondéré de l'ensemble des communes, majoré du taux de taxe professionnelle additionnelle. Dans ce cadre, le groupement peut déterminer un taux de taxe professionnelle inférieur afin de rendre plus attractive la zone considérée. Par coordination avec les dispositions introduites par l'article 51 du *projet* de loi qui modifie l'article 1609 nonies C du code général des impôts portant sur les modalités d'entrée en vigueur du régime de la taxe professionnelle unique, la durée de la période d'unification des taux sur la zone d'activité est portée de dix à douze ans, ce qui permet un meilleur lissage et une plus grande souplesse pour l'application de la mesure. Les écarts entre les taux applicables sont, par ailleurs, identiques à ceux prévus pour le passage à la taxe professionnelle unique.

Enfin, à l'issue de la période d'unification des taux, les règles applicables seront *celles* qui sont définies à l'article 1636 B decies du code général des impôts, tel qu'il est rédigé par l'article 52 du projet de loi. La définition du taux de la taxe professionnelle de zone sera soumise aux mêmes règles que le vote du taux de la taxe professionnelle unique puisque la possibilité de déliaison à la baisse est reconnue en cas de diminution du taux de la fiscalité ménages.

En cas d'intégration d'une commune ou d'une partie de commune

dans une zone d'activité relevant du régime de la taxe professionnelle de zone, les règles définies à l'article 1638 quater du code général des impôts s'appliquent. Le régime de mise en place progressive est identique à celui en vigueur pour les communes se rattachant à un groupement à taxe professionnelle unique, ou à un syndicat d'agglomération nouvelle : l'écart est réduit par tranches année après année, jusqu'à l'application d'un taux unifié dans la zone. Sur décision concordante du conseil municipal de la commune concernée et du conseil de la communauté d'agglomération, l'unification de la taxe professionnelle de zone peut toutefois, sur la base du taux défini par le groupement, avoir lieu dès la première année.

Enfin, les mécanismes de compensation mis en œuvre en application des dispositions du IV bis de l'article 6 modifié de la loi de finances pour 1987, continuent de s'appliquer aux communautés de communes ayant opté pour le régime de la taxe professionnelle de zone, sans changement par rapport au régime existant. Il est ainsi précisé que la compensation perçue au titre de la réduction pour embauche et investissement (R.E.I.) est acquise au groupement et n'entre pas dans le système de compensation liant l'établissement public de coopération intercommunale aux communes membres.

Par ailleurs, dès lors que les districts ne sont pas soumis au régime de la taxe professionnelle unique, ceux-ci peuvent opter pour le régime de la taxe professionnelle de zone sous une double condition : ces districts doivent exercer une compétence en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique, conformément aux dispositions de l'article 1609 quinquies B du code général des impôts modifié par le III de l'article 49 du projet de loi, et doivent, par ailleurs, se transformer en communautés de communes.

3. Taxe professionnelle unique

Les dispositions de cet article sont identiques à celles prévues pour le passage à la taxe professionnelle unique des communautés urbaines au nouvel article 1609 ter A du code général des impôts :

— *la règle de majorité est abaissée des trois quarts aux deux tiers des membres du conseil de la communauté de communes ;*

— les contraintes imposées par le respect du principe d'annualité budgétaire et par le fonctionnement des services fiscaux impliquent en outre que la délibération décidant le passage à la taxe professionnelle unique soit prise avant le 31 décembre de l'année n pour être applicable au début de l'exercice de l'année n+2 ;

— dans un souci de sécurité juridique et pour éviter toute décision comportant des conséquences déstabilisantes pour les contribuables, cette délibération ne pourra par ailleurs être rapportée pendant la période d'unification des taux *telle* qu'elle est prévue à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, dans sa rédaction nouvelle introduite par l'article 51 du projet de loi.

Le régime de la taxe professionnelle unique, qui était obligatoire pour les communautés de villes et facultatif pour les districts, sera reconduit pour les groupements se transformant en communautés de communes, dès lors qu'ils y étaient soumis. Les règles de transformation, définies aux articles 34 et 39 du projet de loi, ne pourront ainsi entraîner de remise en cause systématique de l'intégration fiscale acquise dans le cadre des anciennes catégories d'établissements publics intercommunaux.

La Commission a adopté deux amendements du rapporteur procédant, à l'avant-dernier et au dernier alinéa, à des coordinations avec l'**amendement instituant une** fiscalité mixte (amendements nos 172 et 173), ainsi qu'un amendement rédactionnel du **même auteur** portant sur le dernier *alinéa* (amendement n° 174). Elle a également adopté un amendement du même auteur visant à faciliter le passage à la taxe professionnelle unique à compter du 1er janvier 2000, pour les communautés de communes de plus de 500.000 habitants, en prévoyant que ce régime fiscal serait de droit, sauf délibération contraire des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la **moitié de la population** totale concernée (*amendement n° 175*).

Puis, la Commission a adopté l'article 50 ainsi modifié.

Article 51

(art. 1609 nonies C du code général *des impôts*)

Taxe professionnelle unique

Introduit par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et modifié à plusieurs reprises par la suite, l'article 1609 nonies C du code général des impôts consacrait les communautés de ville comme la structure intercommunale soumise de plein droit au régime de la taxe professionnelle unique. L'intérêt de ce régime fiscal en terme de solidarité, ainsi que le niveau de dotation globale de fonctionnement affecté à cette catégorie de groupements, n'ayant pas suffi à inciter les communes bénéficiant de fortes bases de taxe professionnelle à créer des communautés de villes, celles-ci n'ont pas connu le succès espéré. Seules cinq communautés de villes ont en effet été créées depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1992.

Pour cette raison, le projet de loi a prévu dans la deuxième section du chapitre VI du titre Ier (articles 39 à 41) la transformation des communautés de villes, soit en communautés d'agglomération, soit en communautés de communes dans un délai maximal de six mois après le renouvellement général des conseils municipaux. Dans le même temps, la nouvelle rédaction proposée pour l'article 1609 nonies C du code général des impôts fait du régime de taxe professionnelle unique le régime obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines créées après l'entrée en vigueur de la loi. Conformément aux articles 47, 48 et 50 du projet de loi, les communautés urbaines existantes et les communautés de communes pourront, par ailleurs, opter pour ce régime fiscal, caractérisé par la substitution du groupement à ses communes membres en matière de perception de la taxe professionnelle. Par ailleurs, le présent article prévoit, sous certaines conditions, la possibilité pour les groupements soumis à taxe professionnelle unique de recourir à une fiscalité additionnelle en même temps qu'il détermine les modalités d'unification des taux, les mécanismes de compensation entre le groupement et les communes membres, les conditions de déliaison des taux des impositions locales, ainsi que l'institution d'une dotation de solidarité.

1. Substitution du groupement aux communes membres

Dans la rédaction actuelle du projet de loi, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines dont la création est postérieure à l'entrée en vigueur de la loi perçoivent la taxe professionnelle en lieu et place des communes membres. Celles-ci continuent en revanche à percevoir le produit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, selon les modalités prévues par l'article 1648 A du code général des impôts modifié par l'article 56 du projet de loi, ainsi que le produit du fonds de

péréquation spécifique aux grandes surfaces, dont le régime est défini à l'article 1648 B du même code. La fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle définie au 3° du II de l'article 1648 B du code général des impôts, qui est versée aux communes connaissant des difficultés financières graves du fait de la diminution de leurs bases de taxe professionnelle est également exclue du processus de substitution du groupement aux communes membres.

Ce régime s'appliquera également, conformément aux dispositions du II de l'article 51, aux communautés de communes, et, avant leur transformation prévue par la loi, aux districts ayant opté pour le système de taxe professionnelle unique ainsi qu'aux communautés de ville.

2. Fiscalité additionnelle

Le régime de taxe professionnelle unique institué par la loi de 1992 impliquait que le groupement soumis à ce régime fiscal, que ce soit de plein droit ou sur option, perdait la possibilité de percevoir une fiscalité additionnelle au titre des trois autres taxes locales. La rédaction actuelle de l'article 51 du projet de loi prévoit que les communautés d'agglomération et les communautés urbaines créées après l'entrée en vigueur de la loi pourront recourir à une fiscalité additionnelle sur les taxes foncières et la taxe d'habitation, à la condition que les règles de *liaison* des taux définies à l'article 1636 B decies du code général des impôts, tel qu'il est modifié à l'article 52 du projet de loi, entraînent une insuffisance des ressources propres du groupement. Il s'agit en conséquence d'un assouplissement limité afin d'éviter les effets mécaniques du passage au régime de la taxe professionnelle unique, qui pourraient entraîner une incapacité pour les groupements, du fait des contraintes législatives pesant sur la fixation du taux de cette imposition, à faire face aux dépenses obligatoires qui leur incombent ainsi qu'au remboursement de la dette. Les groupements soumis à ce régime fiscal doivent en effet respecter une règle de *liaison* des taux des différentes taxes correspondant aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes entrant dans le ressort du groupement.

Cette ouverture vers un système de fiscalité mixte demeure toutefois timide. En effet, la réforme de la taxe professionnelle introduite par la loi de finances pour 1999, qui prévoit l'exclusion de la part salaire de l'assiette de la taxe et sa compensation par une dotation de l'Etat, plaide pour un élargissement plus important de la palette fiscale offerte aux groupements soumis au régime de la taxe professionnelle unique. La

combinaison de la taxe professionnelle unique avec les taxes foncières et la taxe d'habitation donnerait ainsi plus de latitude aux groupements pour exercer la plénitude de leurs compétences tout en répartissant la charge aussi bien sur les ménages que sur les entreprises. L'objection la plus forte à ce système est très certainement l'existence d'un risque d'augmentation de la pression fiscale locale. L'adoption d'un tel régime fiscal pour les établissements publics de coopération intercommunale implique toutefois une plus grande responsabilité des instances délibératives de ces groupements. Cette liberté fiscale constitue, en effet, à la fois un gage de souplesse et un élément de responsabilisation des délégués communautaires, qui seraient désormais appelés à fixer des taux d'imposition et non plus à déterminer le produit de la fiscalité locale nécessaire à leur fonctionnement : l'action des établissements publics de coopération intercommunale gagnerait ainsi en *visibilité* auprès des citoyens.

Après avoir adopté deux amendements du rapporteur, l'un supprimant une précision inutile (amendement n° 176) et l'autre apportant une **coordination** d'ordre rédactionnel (amendement n° 177), la Commission a été saisie d'un amendement du même auteur permettant aux établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, quelle que soit leur catégorie, de percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières. Le rapporteur a souligné les difficultés d'application qu'engendrerait le projet de loi pour les établissements publics de coopération intercommunale qui, actuellement, perçoivent une fiscalité sur les ménages mais n'ont pas de taxe professionnelle unique ; il a tenu à indiquer que le Gouvernement, notamment le ministère des finances, était hostile à cet amendement, craignant sans doute un dérapage de la fiscalité locale. Tout en l'approuvant, M. Bernard Roman a reconnu que cette disposition allait à l'encontre de la volonté de simplification de la *fiscalité* locale. La **Commission a néanmoins** adopté l'*amendement* (amendement n° 178). Elle a également adopté cinq **amendements de coordination** du rapporteur (amendements nos 179 à 183).

3. Unification des taux

Conformément aux principes applicables à l'ensemble de la fiscalité locale, les groupements soumis au système de la taxe professionnelle unique n'auront pas toute latitude pour déterminer le taux de cette imposition. La loi détermine ainsi à la fois la règle de fixation du taux la première année, les conditions de rapprochement des taux dans les différentes communes du groupement, ainsi que la durée maximale pour la réduction de l'écart des taux.

S'agissant de la détermination du taux la première année de

l'entrée en vigueur de la taxe professionnelle unique, elle doit tenir compte des taux pratiqués dans les différentes communes du groupement. Le taux fixé par l'établissement public de coopération intercommunale ne peut excéder le taux moyen de taxe professionnelle de l'ensemble des communes membres, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes. Logiquement, lorsque le groupement entrant dans un système de taxe professionnelle unique perçoit d'ores et déjà la taxe professionnelle au titre de la fiscalité additionnelle, ce taux est intégré au taux moyen pondéré portant sur les communes membres du groupement.

Une fois le taux de taxe professionnelle unique fixé par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale sous la condition de plafond définie par la loi, celui-ci entre en vigueur dans les communes membres en respectant une progressivité qui doit permettre d'éviter une trop grande modification de la pression fiscale pesant sur les entreprises. Pour que le taux fixé par le groupement s'applique dès la première année, le taux appliqué dans la commune la moins imposée doit être au moins égal à 90 % de celui appliqué dans la commune la plus imposée. Si l'écart est supérieur, la réduction est étalée sur une période courant de un à dix ans selon le décile dans lequel se situe l'écart de taux. Quelle que soit la situation dans laquelle se trouve le groupement en matière d'écart des taux de taxe professionnelle, celui-ci peut décider d'allonger la période d'harmonisation sur une période maximale de douze ans. Cette décision, qui ne peut être modifiée ultérieurement, doit être prise sur délibération du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres. Elle doit par ailleurs parvenir avant le 31 mars aux services fiscaux, selon les modalités de l'article 1639 A du code général des impôts. Enfin, les groupements déjà engagés dans une réduction d'écart des taux de taxe professionnelle devront, pour modifier la durée de la période d'harmonisation, délibérer avant le 31 mars de l'année suivant l'entrée en vigueur de la loi relative à l'intercommunalité. Ils ne pourront réduire les écarts dans un délai plus court que celui défini par le présent article pour les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique créés après l'entrée en vigueur de la loi.

La liberté du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale en matière de fixation des taux pour les années suivant le premier exercice de mise en œuvre de la taxe professionnelle unique est par ailleurs encadrée, conformément aux dispositions de l'article 1636 B decies du code général des impôts. Les règles de liaison des taux des diverses impositions locales s'appliquent ainsi aux groupements, qui doivent tenir compte des taux des autres impositions locales définis par les communes membres. *La nouvelle rédaction de l'article 1636 B decies introduite par l'article 52 du projet de loi assouplit à cet égard le lien entre le taux de taxe*

professionnelle unique, défini par le groupement, et le taux moyen des impôts ménages, définis par les communes membres.

Enfin, lorsqu'une commune adhère à un groupement à taxe professionnelle unique, celle-ci est soumise à un régime de réduction *d'écart* de taux, défini par l'article 1638 quater du code général des impôts qui prévoit une réduction modulée suivant le décile dans lequel se situe la commune, la période d'unification pouvant s'étaler sur dix ans au plus.

4. Transferts de charge

Le IV de l'article 51 définit les modalités d'évaluation des transferts de charge entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale dont elles font partie. A cette fin, il est créé une commission d'évaluation des charges composée d'au moins un représentant de chaque conseil municipal des communes membres. Le président de la commission est nécessairement le représentant d'un conseil municipal et la commission élit en son sein un vice-président, qui supplée le président en cas d'empêchement.

La rédaction du texte est sur ce point ambiguë : elle n'indique pas si les membres de la commission doivent nécessairement être membres des conseils municipaux, pas plus qu'elle ne définit le mode de désignation du président ni ses *prérogatives*. Aussi la Commission a-t-elle adopté deux amendements du rapporteur précisant le régime de **cette commission d'évaluation** des charges (amendements nos 184 et 185)

La commission doit avant tout apporter une capacité d'expertise aux conseils municipaux en vue de déterminer le montant des transferts de charge, que ce soit au moment de l'adoption de la taxe professionnelle unique ou lors des transferts de charge ultérieurs. Pour procéder à l'évaluation des charges, la commission se fonde sur les dépenses engagées au titre des compétences transférées dans les budgets communaux, soit sur l'exercice précédent, soit sur la moyenne des trois comptes administratifs précédant le transfert. Elle doit le cas échéant défalquer les recettes de fonctionnement et les taxes perçues par les communes pour l'exercice de ces compétences. Le dispositif relatif aux conditions d'évaluation des dépenses d'investissement transférées sera précisé par la voie d'un décret en Conseil d'Etat. En cas d'adhésion d'un groupement existant au régime de la taxe professionnelle unique, la commission d'évaluation prend, par ailleurs, en compte le montant des charges précédemment transférées à l'établissement public de coopération intercommunale ainsi que les ressources et contributions des communes afférentes aux compétences transférées.

Une fois l'évaluation réalisée, elle doit être approuvée selon les règles définies au nouvel article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales pour la création des établissements publics de coopération intercommunale, c'est à dire par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale du groupement, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Quant aux charges correspondant aux compétences exercées par le groupement et qui sont financées par la fiscalité directement perçue par celui-ci, le projet de loi précise qu'elles sont fixées lors des délibérations portant sur le budget annuel. La rédaction de ce dispositif pourrait être complétée afin d'indiquer que cette compétence appartient au conseil communautaire. *Suivant son rapporteur, la Commission a adopté un amendement en ce sens (amendement n° 189).*

5. Compensations

Les communes membres d'un groupement à taxe professionnelle unique perçoivent une attribution de compensation versée par l'établissement public de coopération intercommunale. Le montant de cette compensation correspond au montant de taxe professionnelle perçu l'année précédant l'entrée en vigueur du taux unique communautaire, hors les compensations de taxe professionnelle au titre de la réduction pour embauche et investissement (R.E.I.) prévus par l'article 6 modifié de la loi de finances pour 1987, et après la prise en compte du montant net des charges évalué par la commission instituée à cet effet. Cette attribution ne peut être indexée mais doit être recalculée à chaque *nouveau* transfert de charges. La Commission a rejeté un amendement de M. Dominique Bussereau autorisant la réévaluation annuelle de l'attribution de compensation.

Le versement de cette attribution constitue pour l'établissement public une dépense obligatoire. En revanche, en cas d'attribution négative, le groupement a la faculté de demander aux communes de verser la somme correspondante. Dans ce cas, les communes sont tenues d'effectuer ce versement. Afin de permettre aux communes membres d'établir leur budget, les conseils concernés doivent, par ailleurs, transmettre les données prévisionnelles relatives à cette attribution de compensation, avant le 15 février de l'exercice en cours.

Dans un souci d'équilibre et d'objectivité, le régime de

compensation mis en place par cet article encadre fortement les groupements, puisque ceux-ci ne sont pas maîtres de l'évaluation des charges et que la compensation à l'égard des communes membres constitue une dépense obligatoire. Toutefois, en cas d'accord de tous les conseils municipaux concernés ou en cas de diminution des bases imposables de taxe professionnelle, le conseil communautaire peut décider de réduire les attributions de compensation.

Ces dispositions s'appliquent également aux établissements publics de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre, qui optent pour un régime de taxe professionnelle unique. Dans ce cas, le montant de l'attribution de compensation est fixé en tenant compte de la différence entre le taux de la taxe professionnelle perçue dans la commune et le montant de la fiscalité additionnelle pesant sur la taxe d'habitation et les taxes foncières dans la commune concernée. Cette attribution est ensuite diminuée du montant des compensations perçues par le groupement au titre des exonérations de taxe d'habitation accordées sur critère social (articles 1390, 1391 et I de l'article 1414 du code général des impôts) et du montant net des charges transférées évaluées par la commission compétente. Les conditions de réévaluation de ces charges et les conséquences d'une attribution de compensation négative emportent les mêmes conséquences que celles applicables aux nouveaux groupements à fiscalité propre soumis au régime de la taxe professionnelle unique.

Par ailleurs, le dispositif actuel ne précise pas si le conseil communautaire peut modifier le montant de l'attribution de compensation en cas d'accord des communes concernées ou bien en cas de modification du montant des bases de taxe professionnelle. Par parallélisme avec les dispositions prévues pour les nouveaux groupements à taxe professionnelle unique, les modalités de transmission des montants prévisionnels aux communes membres et les conditions de réduction des attributions devraient être précisément *définies*. En conséquence, la Commission a adopté un amendement du rapporteur permettant de mettre en facteur commun le régime des attributions de compensation pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale qui sont soumis au régime de la taxe professionnelle unique, **que ce soit de plein droit ou sur option** (amendement n° 186), ainsi que deux amendements **du même auteur**, l'un d'ordre rédactionnel (amendement n° 187), l'autre tirant les conséquences de la mise en facteur commun **du régime des attributions de compensation** (amendement n° 188).

S'agissant de la compensation versée au titre des exonérations sur condition de ressources applicables à la taxe foncière sur le foncier bâti prévue à l'article 21 de la loi de finances pour 1992, son régime reste

inchangé à l'exception des groupements ayant recours à un système de fiscalité mixte du fait d'une insuffisance de ressources : ceux-ci ne pourront plus bénéficier de cette compensation.

Enfin, s'agissant de la compensation versée au titre de la réduction pour embauche et investissement (R.E.I.), le texte ne fait que transposer le régime existant pour les communautés de villes aux groupements à taxe professionnelle unique : le mode de calcul de la compensation et les règles de répartition entre communes membres et groupements ne sont ainsi pas modifiées.

6. Dotation de solidarité communautaire

Prévue par le paragraphe VII de l'article, la dotation de solidarité communautaire, de caractère facultatif, doit permettre aux groupements soumis à la taxe professionnelle unique qui le désirent de renforcer les effets péréquateurs de ce régime fiscal au profit de leurs communes membres les plus défavorisées. L'institution d'une telle dotation relève du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers de ses membres. Celui-ci est libre d'en déterminer à la fois le montant et les critères d'attribution.

Les seules restrictions apportées à cette liberté par le dispositif du projet de loi sont les suivantes : le montant de la dotation est plafonné par rapport au montant de la dotation de l'année précédente lorsque le groupement à taxe professionnelle unique a recours à la fiscalité additionnelle et il ne peut y avoir de dotation pour les groupements nouvellement créés et qui optent immédiatement pour la fiscalité mixte. Si cette limitation est justifiée par le souci de limiter les dépenses de ces groupements, les spécificités des communautés urbaines plaident pour la mise en place d'un régime propre à ces établissements publics de coopération intercommunale, caractérisés par leur forte *intégration*.

En conséquence, la Commission a adopté un amendement de M. Jacky Darne rendant obligatoire pour les communautés urbaines à taxe professionnelle unique l'institution d'une dotation de solidarité communautaire, répartie prioritairement au profit des communes membres éligibles à la dotation de solidarité urbaine ou à la dotation de solidarité rurale, et confiant la fixation du montant et des critères de répartition, qui devront être **péréquateurs**, au conseil communautaire (amendement n° 193), ainsi qu'un **amendement de conséquence** du même auteur (amendement n° 190). Puis elle a adopté trois **amendements de coordination** du rapporteur (amendements nos 191, 192 et 194), ainsi qu'un amendement du même

auteur indiquant que l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique issus de transformation de groupements à fiscalité additionnelle ne pourront instituer une dotation de solidarité supérieure au montant de celle existant antérieurement, en prévoyant toutefois une exception pour les communautés urbaines, par coordination avec l'amendement précédent sur la dotation de **solidarité communautaire** des communautés urbaines (amendement n° 195). L'amendement de coordination présenté par M. Jacky Darne a alors été retiré, *se trouvant* satisfait. La Commission a enfin adopté deux **amendements de coordination** du rapporteur (amendements nos 196 et 197).

Elle a adopté l'article 51 ainsi modifié.

Avant l'article 52

La Commission a examiné un amendement de M. André Gerin tendant à accorder à l'ensemble des collectivités locales et à leurs structures de coopération intercommunale la liberté de déterminer les taux d'imposition des quatre taxes locales, dans des plafonds limités, pour les taxes foncières et la taxe d'habitation, de deux fois et demi à deux fois le taux moyen constaté dans l'ensemble des communes du département, et portés, pour la taxe professionnelle, de deux fois à deux fois et demi ce taux moyen. Le rapporteur a considéré que la déliaison des taux était effectivement nécessaire pour les établissements publics de coopération intercommunale, et annoncé un amendement en ce sens à l'article 52, mais il a fait valoir qu'une mesure générale concernant l'ensemble des collectivités locales excédait le *champ du présent projet de loi*. La Commission a *rejeté cet amendement*.

Article 52

(art. 1636 B decies du code général des impôts)

Déliation des taux

Cet article vise à accroître les marges de manœuvre des groupements à taxe professionnelle unique vis à vis des décisions fiscales de leurs *communes* membres. En effet, l'article 1636 B sexies du code général des impôts définit des règles strictes de liaison des taux entre les impôts sur les ménages et les impôts sur les entreprises, afin d'éviter de trop fortes disparités dans le traitement fiscal appliqué aux différentes catégories de contribuables par les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale.

Les communes membres d'un groupement à taxe professionnelle unique conservant leur liberté de fixation des taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation, l'obligation qui pesait jusqu'alors sur le groupement de baisser son taux de taxe professionnelle en cas de baisse des impôts ménages dans les communes membres est levée. Cette disposition s'applique également aux groupements faisant application du régime de la taxe professionnelle de zone, ainsi qu'aux syndicats d'agglomération nouvelle. Il s'agit ainsi de donner plus de souplesse aux établissements publics de coopération intercommunale vis à vis des décisions fiscales de leurs communes membres.

Cette souplesse n'en est pas moins encadrée conformément à la tradition de notre système fiscal local. Ainsi, le taux de taxe professionnelle ne pourra-t-il augmenter que dans les conditions *de droit* commun prévues à l'article 1636 B sexies du code général des impôts, par référence au taux moyen national de l'année précédente. En outre, en cas de hausse des taux de la fiscalité sur les ménages des communes membres, la hausse du taux de taxe professionnelle unique sera plafonnée pendant trois ans. Cette seconde contrainte paraît excessive : sa suppression devrait redonner une plus grande marge de manœuvre aux groupements, dont les décisions fiscales sont suffisamment encadrées par la référence au taux moyen national de taxe professionnelle *de* l'année précédente.

La Commission a adopté deux amendements du rapporteur, l'un de coordination (amendement n° 198), l'autre supprimant le plafonnement du taux de taxe professionnelle perçue par le groupement en cas de hausse des taux de la fiscalité sur les ménages des communes membres (amendement n° 199) ; puis elle a rejeté un amendement de M. André Gerin tendant à assouplir les règles encadrant la déliaison des taux à la hausse au profit de l'ensemble des collectivités locales et de leurs organismes de coopération intercommunale. Elle a ensuite adopté un amendement de coordination du rapporteur, tendant à prévoir, d'une part, la prise en compte des taux des impôts sur les ménages votés par l'établissement public de coopération intercommunale dans le calcul du taux moyen pondéré de ces impôts utilisé pour déterminer le taux maximum de taxe professionnelle unique, d'autre part, le maintien de la liaison du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties avec celui de la taxe d'habitation (amendement n° 200).

La Commission a adopté l'article 52 ainsi modifié.

Article 53

(art. 1639 A ter du code général des impôts)

Passage du régime de taxe professionnelle de zone

au régime de taxe professionnelle unique

Cet article complète l'article 1639 A ter du code général des impôts, qui définit le régime des délibérations des établissements publics de coopération intercommunale prises en matière de taxe professionnelle. Il fait obligation aux groupements appliquant des taux de taxe professionnelle différents dans une zone d'activité économique et sur le reste de leur territoire de préciser quel est le taux applicable sur l'ensemble de leur territoire avant le passage à la taxe professionnelle unique. A défaut de délibération en ce sens au moment du passage à la taxe professionnelle unique, c'est le taux qui s'appliquait sur l'ensemble du territoire hors de la zone soumise à un taux spécifique qui est prise en compte. Le dispositif permet par ailleurs le maintien des exonérations applicables au sein des zones d'activités économiques.

La Commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur

(amendement n° 201).

Elle a adopté l'article 53 ainsi modifié.

Article 54

(art. 1411, 1518, 1609 quater, 1609 nonies D, 1636 B sexies, 1636 B nonies,

1638 quater, 1639^A **ter et 1648 A** du code général des impôts)

Coordination

Cet article vise à adapter la terminologie de neuf articles du code général des impôts : il tire les conséquences de la suppression des districts et des communautés de villes, privilégie la notion d'établissement public de coopération intercommunale par rapport à celle de groupement, intègre, enfin, l'existence d'une période transitoire pour la transformation des districts.

La Commission a adopté deux amendements du rapporteur, l'un de portée rédactionnelle (amendement n° 202) et le deuxième destiné à tirer les conséquences de ses précédentes décisions sur l'élargissement du périmètre des communautés urbaines et des établissements publics de coopération intercommunale (amendement n° 203).

Elle a ensuite adopté l'article 54 ainsi modifié.

Article 55

(art. L. 5211-27, L. 3333-1 et L. 5722-6 du code **général**

des collectivités territoriales)

Perception de la taxe de séjour

Cet article vise à supprimer la faculté reconnue aux communes, par l'actuel article L. 5211-27 du code général des collectivités territoriales, de s'opposer à la perception directe par le groupement de la taxe de séjour. La

possibilité de dénoncer l'accord intervenu entre les communes et leur groupement en matière de perception de taxe de séjour est également supprimée. La logique d'intégration intercommunale est ainsi renforcée. Dans le cadre de la refonte du code général des collectivités territoriales mise en œuvre par le projet de loi, l'article L. 5211-27 devient, par ailleurs, l'article L. 5211-21.

La Commission a adopté deux **amendements de coordination** du rapporteur (amendements nos 204 et 205).

Elle a adopté **l'article 55 ainsi modifié**.

Section 2

Fonds départementaux de péréquation

de la taxe professionnelle

Article 5⁶

(art. 1648 A du code général des impôts)

Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle

Cet article modifie le régime des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, en vue de favoriser les communautés d'agglomération et les communautés urbaines à taxe professionnelle unique dont certains établissements exceptionnels sont soumis à l'écrêtement des bases. On observera qu'il apporte d'abord à l'article 1648 A une modification d'ordre rédactionnel : la notion de groupements de communes est remplacée par la notion d'établissement public de coopération intercommunale, afin d'harmoniser la terminologie utilisée au sein du code général des impôts.

La règle permettant de déterminer si les établissements publics de coopération intercommunale sont soumis au prélèvement au titre du fonds départemental n'est pas modifiée : la référence reste une base d'imposition supérieure à deux fois la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant.

Si les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines à taxe professionnelle unique sont directement soumis à un prélèvement au profit du fonds départemental, le niveau de ce prélèvement est gelé par les dispositions du 1.b du I ter de cet article : l'écrêtement précédemment pratiqué est remplacé par un prélèvement opéré sur la base de l'écrêtement pratiqué l'année précédant le passage du groupement au régime de la taxe professionnelle unique, que ce soit sur option ou par obligation légale.

Cette disposition doit ainsi permettre d'encourager les groupements à choisir le système de taxe professionnelle unique, puisque la part de taxe

professionnelle prélevée au titre des fonds départementaux de taxe professionnelle ne sera plus liée à l'évolution à la hausse des bases des établissements auparavant soumis à l'écrêtement. En revanche, en cas de baisse substantielle des bases ou de fermeture de l'établissement contributeur, les prélèvements ainsi institués sont supprimés, afin de ne pas peser sur les finances du groupement concerné.

En outre, si le régime d'écrêtement des communautés de communes n'est pas modifié, celui des districts est en revanche harmonisé. En effet, aucune contribution aux fonds départementaux de taxe professionnelle n'avait été prévue pour les districts existants avant l'entrée en vigueur de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Le projet de loi supprime cet avantage, y compris dans la période précédant leur transformation en communautés de communes ou en communauté d'agglomération : l'écrêtement s'appliquera à l'ensemble des districts dans les conditions de droit commun applicables aux communautés de communes dans leur ensemble.

Enfin, le régime des prélèvements prioritaires défini à l'article 1648 A du code général des impôts est simplifié, puisque celui-ci ne tient plus compte à compter du 1er janvier 1999 de la différence existant entre les groupements à fiscalité additionnelle, suivant qu'ils ont été créés avant ou après la date du 31 décembre 1992 : le prélèvement est ainsi unifié dans une fourchette comprise entre 30 % au moins et 60 % au plus du montant de l'écrêtement.

La Commission a rejeté l'amendement de suppression n° 29 de M. Michel Bouvard, puis l'amendement n° 46 de M. Eric Doligé tendant à supprimer le mécanisme de gel de l'écrêtement, applicable aux établissements exceptionnels implantés dans des communes membres de communautés urbaines dotées de la taxe professionnelle unique, ou de communautés d'agglomération, ainsi qu'un amendement de M. Dominique Bussereau ayant le même objet et conditionnant en outre la réforme de l'écrêtement au dépôt préalable du rapport au Parlement prévu par la loi de finances pour 1999. Puis elle a adopté deux **amendements de coordination** du rapporteur (amendements nos 206 et 207) et rejeté l'amendement n° 47 de M. Eric Doligé renvoyant aux mêmes dispositions que l'amendement de M. Dominique Bussereau.

La Commission a adopté l'article 56 ainsi modifié.

Section 3

Fonds de solidarité des communes

de la région Ile-de-France

Article 57

(art. L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales)

Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France

Créé par les articles 14 à 16 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France entend, selon les dispositions de l'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales, " contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant les charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes ". Ce fonds péréquateur spécifique à la région capitale a d'ores et déjà été modifié par la loi du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité entre collectivités territoriales.

Pour alimenter le fonds, les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région font l'objet d'un prélèvement sur leurs recettes fiscales. Les communes bénéficiaires sont déterminées au moyen d'un indice synthétique défini par la loi du 26 mars 1996, selon les mêmes mécanismes que ceux existant pour l'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine.

L'article 57 du projet de loi ne remet pas en cause le mode d'alimentation du fonds, ni les critères d'éligibilité. En revanche, il institue un nouveau prélèvement, concernant aussi bien les communes que les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle de zone. Le deuxième prélèvement sera appliqué tant aux communes qu'aux groupements à taxe professionnelle de zone, dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle, rapportées au nombre d'habitants excèdent 3,5 fois la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national. Son montant sera

calculé en appliquant le taux de taxe professionnelle pratiqué par la commune ou le groupement à 75 % des bases dépassant le seuil défini pour être concerné par le prélèvement supplémentaire.

Le niveau du prélèvement sera minoré du niveau des prélèvements opérés au profit des fonds départementaux de taxe professionnelle ; il sera plafonné, puisqu'il ne pourra excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ou du groupement ; il entrera progressivement en vigueur en étant plafonné à respectivement 30 % et 70 % la première et la deuxième année suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Conformément à l'esprit du texte, qui vise à encourager le régime de la taxe professionnelle unique, les établissements publics ayant opté pour ce régime fiscal ne seront pas soumis à ce deuxième prélèvement.

La Commission a rejeté un amendement présenté par M. Dominique Perben tendant à la suppression de cet article, le rapporteur ayant souligné que celui-ci avait pour objet de résorber des inégalités criantes entre les communes d'Ile-de-France, qui contribuent à la fracture sociale. M. Jean-Luc Warsmann a jugé ces propos excessifs et insisté pour que soit communiquée au Parlement, en temps utile, la liste des communes qui seraient assujetties ou bénéficiaires du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, ainsi que les montants susceptibles d'être versés ou reçus par chacune d'elles. Le rapporteur a indiqué que le nombre de communes contributrices était estimé à 75 et que plus d'une centaine devraient en être bénéficiaires, ajoutant que les montants prélevés s'élèveraient, en plein régime, à 280 millions de francs par an. La Commission a ensuite adopté deux amendements d'ordre rédactionnel du rapporteur (amendements nos 208 et 209).

Elle a ensuite adopté l'article 57 ainsi modifié.

Après l'article 57

La Commission a rejeté un amendement de M. André Gerin visant à aligner les règles de répartition des dotations du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France sur celles relatives à la dotation de solidarité urbaine, après que M. Michel Vaxès eut souligné que les critères de répartition de cette dotation faisaient l'unanimité, et que le rapporteur, tout en comprenant l'esprit de l'amendement, ait fait part de sa préférence pour le dispositif de l'article 57.

Article 58

(art. L. 2531-14 du *code général des collectivités territoriales*)

Éligibilité au fonds de solidarité des communes
de la région Ile-de-France

Cet article modifie les règles applicables en matière de distribution des sommes collectées au titre du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, afin de tirer les conséquences des dispositions nouvelles introduites par l'article 57 du projet de loi.

Tout d'abord il accroît le nombre de communes éligibles au fonds : 50 % des communes de plus de 10.000 habitants de la région d'Ile-de-France et 18 % des communes de 5.000 à 9.999 habitants seront éligibles, au lieu de 40 % et 10 % aujourd'hui. Enfin, compte tenu de l'entrée en vigueur progressive du dispositif en terme de prélèvement, les versements aux communes nouvellement éligibles s'effectueront également progressivement puisqu'elles percevront 30 %, puis 70 %, de leur attribution en 2000 et 2001 afin de ne pas pénaliser les communes d'ores et déjà bénéficiaires du fonds.

La Commission a adopté **l'article 58 sans modification.**

Section 4

Modifications apportées à la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980
portant aménagement de la fiscalité directe locale

Article 59

(art. 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980)

Dotation de solidarité des groupements

Les articles 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale prévoient la possibilité d'un partage conventionnel entre communes de la taxe professionnelle ou de la

taxe sur le foncier bâti pesant sur les entreprises implantées dans une zone d'activités économiques.

Cet article complète ces dispositions en étendant aux établissements publics de coopération intercommunale disposant d'une fiscalité additionnelle, et ayant, le cas échéant, institué une taxe professionnelle de zone, la possibilité, reconnue par l'article 51 du projet de loi aux groupements soumis à une taxe professionnelle unique, de mettre en œuvre une dotation de solidarité au profit des communes membres du groupement. Le montant de cette dotation est fixé par le conseil communautaire, soit par référence au produit de la taxe professionnelle, soit par référence au produit de la taxe sur le foncier bâti, soit par référence au montant des quatre taxes locales. Les conditions de plafond et de répartition des fonds ainsi prélevés sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

Dans un souci de simplification et afin de renforcer la liberté de décision des établissements publics de coopération intercommunale, il paraît souhaitable de renvoyer au statut de ces établissements le soin de définir les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme de solidarité. Le caractère statutaire de ces dispositions garantira ainsi le droit de regard des communes concernées, sans gêner la bonne *application* du dispositif. La Commission a adopté **deux amendements du rapporteur** en ce sens (*amendements* nos 210 et 212).

Puis elle a adopté deux amendements de M. Jacky Darne tendant, par coordination avec les décisions de la Commission à l'article 51, à prévoir, pour les communautés urbaines à fiscalité additionnelle, **une dotation de solidarité** communautaire (*amendements* nos 211 et 213).

Elle a ensuite adopté **l'article 59** ainsi modifié.

Section 5

Modifications apportées à la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990

relative à l'organisation du service public de la poste

et des télécommunications

Article 60

(art 21 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990)

Régime fiscal des groupements bénéficiant d'implantations d'établissements de la Poste et de France Télécom

Cet article modifie l'article 21 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et de France Télécom. En transformant la Poste et France Télécom en établissements publics, la loi de 1990 prévoyait leur assujettissement aux impositions directes locales. Le montant de ces impositions est perçu par l'Etat, qui finance ainsi le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ainsi que les pertes de recette subies par les collectivités locales du fait des allègements de taxe professionnelle institués par l'article 6 de la loi de finances pour 1987. Le montant du produit des sommes ainsi collectées par l'Etat sert également à acquitter les frais correspondant aux montants de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de la taxe de balayage, aujourd'hui versées aux seules communes. En application de cet article, ces versements pourront désormais être effectués directement *au profit* des groupements.

La Commission a rejeté un amendement de M. André Gerin, prévoyant le versement du produit des impôts directs locaux acquittés par France Télécom aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale, après que le rapporteur eut fait valoir que cet amendement aurait mieux sa place dans *le projet* de loi de finances.

Puis elle a adopté l'article 60 sans modification.

Chapitre II

Dispositions financières

Section 1

Dispositions générales

Article 61

(art. L. 1211-2 du **code général des collectivités territoriales**)

Composition du comité des finances locales

Cet article modifie la composition du comité des finances locales pour tenir compte de la suppression des districts et des communautés de villes et de l'institution des communautés d'agglomération. Il porte de six à sept le nombre des sièges donnés aux représentants des groupements au sein du comité. On y trouvera ainsi un président de communauté urbaine, un président de communauté de communes à taxe professionnelle unique, deux présidents de communauté de communes n'ayant pas opté pour ce régime fiscal, un président de communauté d'agglomération, un président de syndicat et un président d'agglomération nouvelle.

En outre, il introduit une disposition qui corrige une lacune du code général des collectivités territoriales en permettant, en cas d'empêchement, aux présidents de conseils régionaux membres du comité d'être remplacés, comme leurs homologues présidents de conseils généraux, par un vice-président.

La Commission a rejeté les amendements nos 31 et 32 de M. Michel Bouvard, relatifs à la *composition* du comité des finances locales et adopté en revanche deux amendements du **rapporteur, corrigeant des erreurs matérielles** (amendements nos 214 et 215).

Elle a ensuite adopté l'article 61 ainsi modifié

Article 62

(art. L. 2334-4 du **code général des collectivités territoriales**)

Potentiel fiscal des communes membres de groupements

Cet article a pour objet principal d'harmoniser la terminologie employée pour tenir compte de la suppression des districts et des communautés de villes, et la création des communautés d'agglomération. Sans conséquences sur le mode de calcul du potentiel fiscal des communes membres des communautés de communes à taxe professionnelle unique, il inclut désormais les communes membres des communautés urbaines soumises à ce régime fiscal. Ainsi, le potentiel fiscal des communes membres des groupements à taxe professionnelle unique, quelque soit leur statut, sera calculé selon les mêmes règles.

La Commission a adopté l'article 62 sans modification.

Article 63

(art. L. 2334-5 du **code général des collectivités territoriales**)

Effort fiscal des communes membres de groupements

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2334-5 du code général des collectivités territoriales définit l'effort fiscal des communes comme résultant, pour une commune donnée, du rapport entre le produit des impôts, taxes et redevances perçus l'année précédente et le potentiel fiscal de la commune, à l'exception de la part de ce potentiel correspondant à la taxe professionnelle. Cet article intègre dans le calcul de l'effort fiscal de chaque commune le montant des impositions perçues par les établissements publics de coopération intercommunale au titre de la fiscalité additionnelle, mais également le produit des diverses taxes et redevances perçues par le groupement. L'ensemble de l'effort fiscal sera ainsi pleinement pris en compte en vue du calcul des dotations de l'Etat versées aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale.

La Commission a adopté quatre amendements du rapporteur, **corrigé** **geant des erreurs** matérielles (amendements nos 216 à 219).

Elle a ensuite adopté l'article 63 ainsi modifié.

Article 64

(art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales)

Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

Cet article modifie les règles d'attribution du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.) pour tenir compte de la création des communautés d'agglomération et de la suppression des communautés de villes et des districts.

La règle de droit commun en matière de remboursement de l'Etat au titre du F.C.T.V.A., prévoyait aussi bien pour les collectivités locales que pour les établissements publics de coopération intercommunale, un remboursement l'année n+2. Cette règle avait été remise en cause par l'article 118 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui prévoyait pour les communautés de communes et les communautés de villes un remboursement dès l'année n. Le régime de remboursement sera unifié de telle sorte que dans la période précédant leur transformation les districts puissent toucher l'attribution au titre du F.C.T.V.A. l'année même de réalisation des investissements constituant des dépenses éligibles au fonds de compensation.

Le coût de cette disposition n'est pas négligeable compte tenu de l'importance de l'avance de trésorerie dont bénéficiait jusqu'alors l'Etat. Aussi, les communautés urbaines restent-elles exclues du dispositif et un lissage a-t-il été prévu afin de ne pas grever l'équilibre des finances publiques : les sommes dues au titre des années n-2 et n-1 seront ainsi versées progressivement jusqu'en 2001. Ce n'est qu'à compter de 2002 que les attributions au titre du F.C.T.V.A. seront intégralement versées l'année même pour toutes les catégories de groupements. Un décret précisera les modalités concrètes d'attribution du fonds de compensation aux établissements publics de coopération intercommunale.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Bernard Roman étendant l'application de cet article aux communautés urbaines. Après que M. Jacky Darne eut estimé que cet amendement obéissait à un

souci d'harmonisation fiscale avec les autres établissements publics de coopération intercommunale, le rapporteur a suggéré à M. Bernard Roman d'introduire un étalement dans le temps de ce dispositif. M. Bernard Roman a retiré son amendement, indiquant qu'il en proposerait une nouvelle rédaction lors de la réunion que la Commission tiendra en application de l'article 88 du Règlement.

Puis, la Commission a adopté l'article 64 sans modification.

Article 65

Coordination

Cet article constitue une mesure de coordination avec la transformation des districts et communautés de villes prévue par le projet de loi. Il prévoit que les districts et les communautés de villes seront assimilés, dans la période transitoire, qui s'étend jusqu'au 1er janvier suivant le renouvellement général des conseils municipaux, à des communautés de communes, que ce soit pour leur représentation au sein du comité des finances locales, conformément aux dispositions de l'article L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'article 61 du projet de loi, ou bien pour l'application des articles L. 5211-28 à L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales, en partie modifiés par l'article 66 du projet de loi.

La Commission a adopté l'article 65 sans modification.

Avant l'article 66

La Commission a rejeté un amendement de M. André Gerin instituant une taxe additionnelle à la taxe professionnelle sur les **actifs financiers des entreprises**.

Section 2

Dispositions financières communes aux établissements

de coopération intercommunale à fiscalité propre

Article 66

(art. L. 5211-28 à L. 5211-31 du code général des collectivités territoriales)

Attribution de la dotation globale de fonctionnement

Cet article insère les nouveaux articles L. 5211-28 à L. 5211-30 dans le code général des collectivités territoriales : ces articles définissent les règles de calcul et d'attribution de la dotation globale de fonctionnement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le nouvel article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi le principe d'un versement d'une dotation d'intercommunalité dès lors que les groupements auront effectivement perçu le produit de leur fiscalité. Pour les groupements à fiscalité propre existants au moment de l'entrée en vigueur de la loi, cette dotation sera abondée au titre de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement. Pour les communautés d'agglomération créées avant le 1er janvier 2005, le financement sera assuré par un abondement annuel maximum de 500 millions de francs versé jusqu'en 2004, soit un total de 2,5 milliards de francs. L'évaluation du financement nécessaire a été réalisée sur des bases qui sont précisées dans l'étude d'impact du projet de loi. Elle s'est faite en fonction de la " prime " prévue en matière de dotation globale de fonctionnement et du nombre envisagé de créations de communautés d'agglomération. Si le nombre de communautés d'agglomération créées était supérieur à celui qui a été prévu, de sorte que le crédit de 500 millions de francs annuels apparaisse insuffisant, le complément de financement de la dotation globale de fonctionnement serait prélevé au sein de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité en puisant dans la dotation de compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.), instituée par le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987.

La Commission a rejeté un amendement de M. Dominique Bussereau augmentant l'enveloppe financière consacrée aux communautés d'agglomération créées avant le 1er janvier 2005.

Le nouvel article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales donne compétence au comité des finances locales pour répartir le montant total de la dotation d'intercommunalité entre six catégories de groupements : les communautés urbaines et les communautés de communes selon qu'elles ont ou non une taxe professionnelle unique, les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle, ainsi que les communautés d'agglomération créées avant le 1er janvier 2005. Cependant, le projet de loi précise que la dotation par habitant des communautés d'agglomération est fixée à 250 francs, ce qui constitue un régime particulièrement favorable pour cette nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale. Ce montant est

indexé sur l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac. En outre, le projet de loi prévoit que le comité des finances locales ne pourra affecter aux communautés urbaines ayant opté pour la taxe professionnelle unique une dotation par habitant d'un niveau inférieur à celui attribué aux communautés urbaines qui ne sont pas soumises à ce régime fiscal. Il s'agit de garantir ainsi que le comité des finances locales ne prenne de décision défavorable aux groupements qui font un réel effort d'intégration fiscale.

La Commission a adopté les amendements suivants : un **amendement d'harmonisation rédactionnelle** (amendement n° 220) ainsi qu'un **amendement de coordination du rapporteur** (amendement n° 221) ; un amendement du même auteur créant une nouvelle catégorie de communautés de communes au titre de **la dotation** globale de fonctionnement (amendement n° 222) ; un amendement de M. Jacky Darne faisant de la clause de progression indexée sur la hausse des *prix à la consommation hors tabac*, une règle a minima, en donnant au comité des finances locales la possibilité d'accroître le montant de la dotation globale de fonctionnement **par habitant**, au-delà de cet indice (amendement n° 223) ; un amendement du rapporteur permettant aux communautés de communes ne remplissant pas les critères démographiques pour devenir des communautés d'agglomération d'accéder à ce statut en leur **allouant une dotation** par habitant de 150 F (amendement n° 224). Le rapporteur a fait valoir à M. Jean-Luc Warsmann, qui l'interrogeait sur ces points, que cette disposition ne créerait pas de rupture d'égalité entre les anciennes et les nouvelles communautés de communes, celles-ci étant placées dans une situation différente selon les compétences qu'elles exercent et leur régime fiscal. Il a ajouté, par ailleurs, que le financement global de cette dotation pourrait être assuré en opérant un prélèvement sur l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement et il a indiqué qu'il avait l'intention d'obtenir des assurances du Gouvernement sur le financement de cette mesure au cours du débat parlementaire. M. Jacky Darne a fait observer qu'il ne serait pas anormal qu'il y ait un prélèvement sur le montant actuel de la dotation globale de fonctionnement *répartie par le comité des finances locales*.

L'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales introduit par cet article distingue deux fractions au sein de la dotation globale de fonctionnement : la première représente 15 % et constitue la dotation de base, la seconde 85 % et constitue la dotation de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement. La première fraction est versée en intégrant la population totale du groupement, ainsi que le coefficient fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale correspondant ; la seconde intègre en plus de ces données, le potentiel fiscal du groupement.

La formule de calcul des dotations de base individuelles est la suivante :

— dotation de base = Population DGF x CIF () x valeur de point de la catégorie ;

— dotation de péréquation = Population DGF x CIF (4) x [1 + P F* - P F] x valeur de point de la catégorie

P F*

Pour le calcul de la dotation de péréquation, on prend donc en considération le potentiel fiscal

du groupement, PF* représente le potentiel fiscal moyen par habitant de la catégorie de groupements et PF

représente le *potentiel fiscal par habitant du groupement*.

Dans un souci d'harmonisation, les règles de calcul du potentiel fiscal des communautés d'agglomération sont calquées sur celles applicables aux communautés de communes et aux communautés urbaines ne faisant pas application de la taxe professionnelle unique : le potentiel fiscal sera ainsi calculé sur les quatre principales taxes directes locales mises en rapport avec la taux moyen national d'imposition constaté pour la catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale correspondante.

*La Commission a adopté deux amendements de coordination du rapporteur adaptant ce dispositif à l'institution d'une fiscalité mixte pour les **groupements à taxe professionnelle unique** (amendements nos 225 et 226).*

Par ailleurs, cet article vise à mettre un terme aux dérives constatées dans certains groupements qui permettaient d'accroître artificiellement le coefficient d'intégration fiscale par des transferts ne correspondant pas à des compétences effectivement exercées. Cette technique augmente, en effet, sensiblement le niveau de la dotation de péréquation versée au titre de la dotation globale de fonctionnement aux établissements publics de coopération intercommunale. Pour ce faire, le coefficient d'intégration fiscale moyen est calculé en utilisant la somme des produits fiscaux et la somme des dépenses de transfert des groupements à compter de leur troisième année dans la même catégorie, ce qui s'explique par le délai nécessaire pour disposer du dernier compte administratif connu. Ces transferts sont définis au IV de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales : ils recourent les subventions, participations, contingents et reversements constatés et qui sont versés par les groupements aux communes membres, mais également à leurs établissements publics et aux associations syndicales. En revanche les personnels directement

employés par les groupements sont logiquement exclus du calcul des transferts.

Enfin, le projet de loi prévoit une entrée en vigueur progressive de la prise en compte des transferts effectués par les groupements au sein du coefficient d'intégration fiscale. Cette réforme sera étalée entre 2000 et 2009 par une prise en compte graduelle des transferts par tranche de 10 % de leur *montant total* réel par année.

La Commission a adopté l'article 66 ainsi *modifié*.

Après l'article 66

La Commission a rejeté un amendement présenté par M. André Gerin supprimant progressivement l'abattement général de 16 % appliqué sur les *bases de taxe professionnelle*.

Article 67

(*art. L. 5211-32, art. L. 5211-33, art. L. 5211-38 et L. 5211-39*

du code général des collectivités territoriales)

Garantie de la dotation des groupements

Cet article du projet de loi introduit deux nouveaux articles au sein du chapitre 1er du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales et modifie un article existant. L'objet principal de ces dispositions nouvelles est de préciser les modalités de calcul de la dotation versée aux groupements en leur assurant dans les années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi relative à l'intercommunalité une garantie du *montant de dotation qui leur est attribuée*.

Le nouvel article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales prévoit le régime des attributions versées aux établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre nouvellement créés ou issus des anciens districts et communautés de villes. L'actuel article L. 5211-35 distingue trois catégories de groupements à fiscalité propre en vue de déterminer le niveau d'abattement qui s'applique à leur attribution au titre de la dotation d'aménagement : les établissements publics de coopération intercommunale qui entrent pour la première fois dans le régime de la fiscalité propre se voient appliquer un abattement de 50 % ; ceux qui ont un potentiel fiscal par habitant supérieur ou égal au double du potentiel fiscal moyen de leur catégorie d'établissements se voient appliquer un abattement de 75 % ; ceux qui changent de catégorie de groupements ne se voient appliquer aucun abattement. Ce régime est simplifié : seules les attributions des communautés de communes et des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle feront désormais l'objet d'un abattement de 50 %. En outre, l'abattement qui s'appliquait aux groupements dont le potentiel fiscal était supérieur au double du potentiel fiscal moyen de leur catégorie est supprimé. S'agissant des communautés d'agglomération, aucun abattement n'est prévu afin de favoriser la création de cette catégorie de groupements.

Par ailleurs, le dispositif prévoit une entrée en vigueur progressive de la prise en compte du coefficient d'intégration fiscale pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes : la première année, le coefficient pris en compte sera celui qui correspond à la moyenne de la catégorie de l'établissement public de coopération intercommunale correspondante ; la deuxième année, le coefficient d'intégration fiscale est réduit de la moyenne des *transferts constatés au niveau national*.

Le nouvel article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales prévoit le mécanisme de garantie applicable aux attributions de l'Etat versées aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La limitation introduite par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts, qui encadrait la progression de la dotation versée aux districts et aux communautés de communes est supprimée. En effet, la correction du coefficient d'intégration fiscale des groupements et le financement prévu pour la création des communautés d'agglomération devrait permettre d'éviter que le niveau de dotation globale de fonctionnement versée aux groupements ne pèse sur la part de la dotation qui revient aux communes. Dans ce cadre général, le dispositif proposé unifie la règle de garantie désormais applicable à l'ensemble des groupements à fiscalité propre en-dehors des agglomérations nouvelles qui conservent leur régime propre : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines auront, en conséquence, à compter de la troisième année de perception de la dotation globale de fonctionnement la garantie de percevoir 80 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente.

Cette règle générale connaît cependant deux exceptions :

— *les groupements à fiscalité propre dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur au double du coefficient d'intégration fiscale moyen de la catégorie de groupements correspondante bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement progressant comme la dotation forfaitaire de l'ensemble des communes conformément au régime prévu par l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales ;*

— les groupements connaissant une progression spontanée de leur dotation seront assurés de percevoir une dotation au moins égale à celle perçue l'année précédente ; ceux qui connaîtraient une dotation en baisse, bénéficieront d'une garantie basée sur la diminution constatée pour la somme des dotations de base et de péréquation.

Ces garanties sont plafonnées à 40 % de la dotation totale attribuée. Pour les groupements à fiscalité propre qui changent de catégorie juridique, la dotation est également garantie pendant deux ans, tandis que pour les établissements ayant opté pour le régime de la taxe professionnelle unique, le seuil de garantie est progressivement diminué sur la période courant entre les deux premières années et la cinquième année, date à laquelle ces groupements auront rejoint le droit commun.

La Commission a rejeté un amendement de M. Dominique Bussereau proposant que tous les groupements dont le coefficient d'intégration fiscale dépasse la moyenne de leur catégorie voient leur attribution de dotation globale de fonctionnement augmenter au moins comme la dotation forfaitaire des communes.

Enfin, les modifications apportées à l'article L. 5211-38 du code général des *collectivités territoriales*, qui devient l'article L. 5211-34 du code, visent à préciser le régime de la garantie des communes faisant partie d'un groupement subissant une dissolution, qu'elle soit due au départ des communes membres ou à la fusion du groupement au sein d'un autre établissement public de coopération intercommunale. Cet article prévoit la redistribution aux communes concernées du montant de la garantie destiné au groupement dissous, sauf en cas d'adhésion de ces communes à un autre groupement, puisque c'est logiquement celui-ci qui sera destinataire des attributions correspondantes.

La Commission a adopté *l'article 67 sans modification.*

Article 6^o

(art. 1648 B du code général des impôts)

Dotation de développement rural

Créée par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, modifiée par la loi n° 93-1436 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et par la loi d'orientation n° 95-115 pour l'aménagement et le développement du territoire, la dotation de développement rural (D.D.R.) est une dotation dont le montant est défini par le comité des finances locales et qui a vocation à financer les projets des communes et des groupements situés en zone rurale.

Ont ainsi vocation à recevoir la D.D.R. : les groupements de

communes dotés d'une fiscalité propre comportant moins de 35.000 habitants et une commune centre de moins de 25.000 habitants, ainsi que les autres groupements lorsque la population regroupée n'excède pas 60.000 habitants, la commune centre, 15.000, et aucune autre commune, 5.000 habitants ; les communes de métropole de moins de 10.000 habitants, sauf celles qui sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine, au fonds de solidarité de la région Ile-de-France, à la fraction bourgs-centres de la dotation de solidarité rurale ; les communes de moins de 20.000 habitants des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon ; les communes de moins de 10.000 habitants, non éligibles à la D.S.R. bourgs-centres, ayant de fortes charges de " centralité ".

Alors qu'actuellement les trois quarts de la D.D.R. est versée aux groupements et seulement un quart aux communes remplissant les critères d'éligibilité, le projet de loi supprime la possibilité d'attributions directes aux communes. Les progrès de l'intercommunalité en zone rurale plaident en effet pour que les sommes attribuées au titre de la dotation rurale de développement transitent exclusivement par les groupements, dont l'éligibilité est facilitée dès lors qu'ils ont une fiscalité propre. Cette solution répond ainsi aux critiques de saupoudrage trop souvent adressées à la D.D.R., qui deviendra en outre un élément incitatif de l'intercommunalité en zone rurale.

Les attributions de la dotation de développement rural sont arrêtées par le préfet après avis d'une commission d'élus composée des membres de la commission " dotation globale d'équipement " élargie aux maires et aux présidents de groupements des communes et des établissements éligibles. La composition de la commission pour tenir compte de la suppression de l'attribution de la dotation aux communes : la commission dont les membres continuent à être désignés selon les mêmes modalités que les membres de la commission " dotation globale d'équipement " prévue à l'article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales, représente désormais les seuls groupements dont la population est inférieure à 60.000 habitants. La désignation des membres de la commission se fait, soit par l'intermédiaire de l'association des maires du département ou, s'il n'y en a pas ou qu'il existe plusieurs associations, par un collège des présidents des groupements de moins de 60.000 habitants. La commission joue un rôle consultatif et le pouvoir décisionnaire revient au préfet.

La Commission a adopté six amendements **d'ordre formel présentés** par le rapporteur (amendements nos 227 à 232).

Elle a ensuite adopté l'article 68 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 68

Unification des *taux des communes associées*

La Commission a adopté un amendement présenté par M. Jacky Darne tendant à allonger la période d'harmonisation des taux fiscaux des **communes qui s'associent** de cinq à douze ans (amendement n° 233), son auteur ayant estimé souhaitable d'encourager cette *forme de* regroupement.

Titre

La Commission a adopté un amendement du rapporteur intitulant le projet de loi “ projet de loi relatif au renforcement et à la **simplification de la coopération intercommunale** ” (amendement n° 234), après que son auteur eut souligné que le texte s'adressait autant aux zones rurales qu'aux zones urbaines, comme en atteste l'attention portée *aux communautés de communes*.

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 1155) relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif au tome II du présent rapport.

liste des PERSONNES ENTENDUES

PAR LE RAPPORTEUR

— Association des maires de France :

- M. Daniel Hoeffel, sénateur, maire de Handschuheim
- M. Bernard Bellec, maire de Niort

— Association des districts et communautés de France :

- M. Marc Censi, maire de Rodez
- M. Alain Lamassoure, président du district de Bayonne-Anglet-Biarritz

— Association des maires des petites villes de France :

- Mme Martine Buron, maire de Chateaubriant
- Association des maires des villes moyennes :
 - M. Claude Saunier, sénateur, maire de Saint-Brieuc

- M. Arsène Lux, maire de Verdun
- M. Gilles Bourdoux, maire de Cholet

— Association des maires des grandes villes :

· M. Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans

· M. Jean-Louis Schetter, président du district de Reims

— Association des présidents de conseil général :

- M. Thierry Carcenac, député, président du conseil général du Tarn
- M. Marc Doly, député, président du conseil général du Loiret

N° 1356.- Rapport de M. Gérard Gouzes (au nom de la commission des lois) sur le projet de loi (n° 1155) relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale.- Tome I : exposé général, audition, examen des articles.

6) Plusieurs départements peuvent être concernés puisqu'un établissement public de coopération intercommunale peut regrouper des communes de départements différents. Dans cette hypothèse, les représentants des départements en cause exercent conjointement leurs prérogatives tout au long de la procédure.

6) Les articles L. 5211-26, L. 5211-10 et L. 5211-11 qui deviennent respectivement les articles L. 5211-36, L. 5211-37 et L. 5211-38.

6) On rappellera qu'actuellement, une commune peut appartenir à une communauté de communes et à un district bien qu'il soit interdit d'être membre de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, puisque les districts créés avant 1995 pouvaient être constitués sans fiscalité propre.

6) Actuellement, le C.I.F. n'est pas pris en compte pour les groupements à taxe professionnelle unique.