

Intercommunalité

Vers des communautés encore plus intégrées

Afin de poursuivre l'intégration intercommunale, la loi « Maptam » rénove le statut des communautés en modifiant les modalités de leur création et/ou leurs compétences. Le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République accroît leur degré d'intégration.

LES AUTEURS



PIERRE-STÉPHANE REY,
avocat associé,
Itinéraires
droit public



SIMON REY,
avocat, Itinéraires
droit public

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) prévoit des modifications du statut des communautés de communes, d'agglomération et urbaines afin de renforcer leur degré d'intégration. La poursuite d'un tel objectif est renforcée par le projet de loi n°636 portant nouvelle organisation territoriale de la République, enregistré à la présidence du Sénat le 18 juin 2014. Ses articles 18, 19, 20 et 21 envisagent :
- d'étendre les compétences obligatoires (1) des communautés de communes et d'agglomération à la promotion du tourisme, par la création d'office de tourisme, et à l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- de créer une nouvelle compétence optionnelle (2) pour ces communautés, relative à la création et la gestion de maisons de services au public définies par le nouvel article 27-2 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Intégration renforcée des communautés de communes

La loi « Maptam » modifie les modalités de définition de l'intérêt communautaire pour les communautés de communes, ainsi que le nombre de compétences optionnelles devant être obligatoirement exercées par celles-ci. En effet, à l'inverse des communautés d'agglomération et urbaines, pour lesquelles l'intérêt communautaire est défini par délibération du conseil communautaire à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres, pour les communautés de communes, la définition ou la modification de l'intérêt communautaire impliquait jusqu'à présent la mise en œuvre d'une procédure lourde devant conduire à la mention de la définition de l'intérêt communautaire dans les statuts de la communauté. Ainsi, en application des dispositions de l'article L.5214-16 IV du code général des collectivités territoriales préalablement en vigueur, l'intérêt communautaire était défini par les seuls conseils municipaux des communes membres des communautés de communes,

à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté, à savoir deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou selon la règle inverse, et comprenant nécessairement le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée (CGCT, art. L.5211-5 II). L'article 71 de la loi « Maptam » a aligné ces modalités sur celles applicables aux communautés d'agglomération et urbaines. Ainsi, seul désormais le conseil communautaire d'une communauté de communes sera compétent pour définir ou modifier l'intérêt communautaire afférent à une compétence par délibération adoptée à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres.

Par ailleurs, la loi « Maptam » prévoit que les communautés de communes ne devront plus exercer une, mais trois compétences optionnelles figurant au II de l'article L.5214-16 du CGCT. Toutefois, la plupart des communautés de communes exerçant déjà au moins trois compétences optionnelles, une telle modification n'aura sous doute qu'assez peu d'incidence en pratique.

Evolution du statut des communautés urbaines

Abaissement du seuil de création

L'article 68 de la loi « Maptam » abaisse significativement le seuil démographique nécessaire pour la création d'une communauté urbaine, en prévoyant que celle-ci devra regrouper un ensemble de plus de 250 000 habitants et non plus de 450 000 (loi du 16 décembre 2010). Les communautés d'agglomération telles que Toulon Provence Méditerranée, Plaine commune et Est ensemble pourraient ainsi prétendre désormais au statut de communauté urbaine.

Extension des compétences

L'article 71 de la loi « Maptam » procède également à l'élargissement du champ des compétences obligatoires, tant des

communautés urbaines de droit commun (CGCT, art. L.5215-20) que de celles existantes au 13 juillet 1999 (CGCT, art. L.5215-20-1). A défaut de disposition légale contraire prévue au sein de la loi « Maptam », les extensions de compétences prévues apparaissent devoir être d'application immédiate, à l'exception de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », dont le transfert interviendra au 1^{er} janvier 2016.

• Ajout de huit compétences obligatoires

Le champ des compétences obligatoires des communautés urbaines est étendu aux compétences relatives à la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; au programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche, et aux programmes de recherche ; à la contribution à la transition énergétique ; à la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de

À NOTER

La création et la réalisation de ZAC d'intérêt communautaire sont remplacées par la définition, la création et la réalisation des opérations d'aménagement d'intérêt communautaire.

réseaux de chaleur ou de froid urbains ; aux concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ; à la création et l'entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ; à l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; à compter du 1^{er} janvier 2016, à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L.211-7 du code de l'environnement.

De plus, à la compétence d'autorité organisatrice des transports urbains est substituée une compétence plus étendue en matière de transport relative à l'« organisation de la mobilité ». Cette nouvelle compétence permettra notamment aux communautés urbaines, au sein de leur périmètre de transport urbain, d'organiser les services réguliers de transport public urbain de personnes, de concourir au développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés de véhicules terrestres à moteur (autopartage, covoiturage...), d'organiser des services de transport à la demande et d'organiser des services publics de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine, ainsi que les pollutions et nuisances affectant l'environnement.

En outre, la compétence relative à la prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et de détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme est supprimée. Enfin, un nouveau V est introduit au sein de l'article L.5215-20 du CGCT, afin de prévoir l'association de plein droit de la communauté urbaine à l'élaboration, la révision ou la modification des schémas et documents de planification « en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, d'enseignement supérieur et de recherche, de transport et d'environnement », dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat, lorsque ces documents ont une incidence ou un impact sur son territoire. De même, le conseil de communauté est associé à l'élaboration des contrats de plan Etat-région.

• Transfert de compétences dont l'exercice était subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire

La loi « Maptam » supprime la référence à la notion d'intérêt communautaire, dont la définition subordonne l'exercice de la compétence, en matière de constitution de réserves foncières, de politique du logement, d'aides financières au logement social, d'actions en faveur du logement des personnes défavorisées, d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat, d'actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre. L'intérêt communautaire se présente comme la ligne de partage, au sein d'une même compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté urbaine et ceux qui demeurent exercés par les communes.

Ainsi, les compétences dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire constituent des compétences partagées entre la communauté urbaine et ses communes membres. Par conséquent, en supprimant la référence à l'intérêt communautaire pour ces trois compétences, le législateur a conduit mécaniquement au transfert plein et entier de l'exercice de celles-ci aux communautés urbaines, leurs communes membres devenant nécessairement incompétentes pour intervenir en ces matières.

• Modification des règles relatives aux interférences de périmètre avec une structure syndicale

L'article L.5215-22 du CGCT prévoit que la création d'une communauté urbaine, la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale pour constituer une communauté urbaine, la transformation d'un EPCI en communauté urbaine ou l'extension du périmètre d'une communauté urbaine à des communes membres d'un syndicat valent retrait du syndicat intercommunal ou du syndicat mixte des communes membres de la communauté urbaine pour les compétences obligatoirement transférées par les communes à la communauté urbaine et que le syndicat exerce (compétences mentionnées au I de l'article L.5215-20 du CGCT). Toutefois, s'agissant des communautés urbaines, la loi « Maptam » prévoit deux dérogations à l'application de cette règle.

• Le législateur a prévu que l'exercice par une communauté urbaine de la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité - mentionnée au I de l'article L.5215-20 du CGCT et transférée à titre obligatoire par les communes membres à la communauté urbaine - n'entraînait pas le retrait des communes membres de la communauté urbaine des syndicats de distribution publique d'électricité, mais l'application du mécanisme de représentation-substitution de la communauté urbaine au sein du syndicat pour l'exercice de cette compétence, et ce, que le périmètre de la communauté urbaine soit en partie ou en totalité inclus dans le périmètre du syndicat. En effet, l'article L.2224-31 IV du CGCT impose la constitution d'une autorité concédante de la distribution publique d'électricité unique à l'échelle départementale ou à une échelle regroupant au moins un million d'habitants. Ainsi, il existe aujourd'hui, dans près des deux tiers des départements, une seule autorité concédante de la dis- (•••)

RÉFÉRENCES

• Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.5214-16 IV, L.5215-20 et L.5215-22

(...) tribution publique d'électricité, constituée généralement sous la forme d'un grand syndicat intercommunal ou mixte exerçant cette compétence pour le compte de l'ensemble des communes desservies par Electricité réseau distribution France (ERDF).

Dès lors, prévoir le retrait de plein droit des syndicats de distribution publique d'électricité des communes membres de la communauté urbaine pour l'exercice de cette compétence à la suite de la création de la communauté urbaine ou de l'extension de son périmètre aurait conduit à remettre en cause cette organisation qui a fait les preuves de son efficacité, en déclenchant non pas un processus de regroupement des autorités concédantes, conformément aux objectifs de rationalisation des périmètres et des attributions des intercommunalités, mais un mouvement de fragmentation tendant à dissocier les concessions rentables des autres concessions. Par conséquent, afin d'éviter l'apparition d'une nouvelle fracture territoriale et préserver l'indispensable solidarité territoriale dans ce domaine, le législateur a choisi d'appliquer aux communautés urbaines le mécanisme de représentation-substitution.

À NOTER

La loi « Maptam » étend la compétence des communautés d'agglomération en matière de transport à l'organisation de la mobilité.

Par ailleurs, il est apparu essentiel au législateur, certes, d'appliquer le mécanisme de représentation-substitution, mais en veillant tant à respecter une base démographique qu'à encadrer le nombre de suffrages dont les communautés urbaines pourront disposer afin de ne pas déstabiliser la gouvernance de certains syndicats d'électrification en évitant qu'une communauté urbaine puisse disposer, à elle seule, de la majorité des suffrages au sein du syndicat. A cette fin, le nombre de sièges dont disposeront les représentants de la communauté urbaine dans le comité syndical sera proportionnel à la part relative de la population des communes auxquelles la communauté urbaine est substituée au titre de l'exercice de cette compétence, sans pouvoir excéder la moitié du nombre total des sièges.

Les syndicats de distribution publique d'électricité existants à la date du 28 janvier 2014 devront, dans un délai de six mois courant à compter de cette date, mettre en conformité leurs statuts avec les dispositions de la loi « Maptam », notamment prévoir les modalités de cette représentation-substitution.

- Pour la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », la communauté urbaine est substituée aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte qui exerce déjà cette compétence et que la communauté est incluse en totalité dans le syndicat. Conformément aux dispositions de l'article L.5711-3 du CGCT, la communauté urbaine se substituant à ses communes membres au sein de la structure syndicale sera représentée au sein de l'organe délibérant de celui-ci par un nombre de délégués égal à celui dont disposaient les communes avant la substitution.

Dans le cadre de ces deux hypothèses dérogatoires, il est classiquement prévu que l'application de ce mécanisme de représentation-substitution ne modifie pas les attributions du syndicat de communes, qui devient syndicat mixte au sens de l'article L.5711-1 du CGCT, ou du syndicat mixte intéressé. Elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ce syndicat exerce ses compétences.

Modifications résiduelles impactant les communautés d'agglomération

L'article 71 de la loi « Maptam » prévoit que, à titre expérimental et au plus tard jusqu'au 28 juillet 2015, l'Etat pourra autoriser la constitution d'une communauté d'agglomération lorsque celle-ci forme un ensemble d'au moins 25000 habitants autour d'une commune-centre de plus de 15000 habitants et que la majorité des communes membres, dont la commune-centre, sont des communes littorales au sens de l'article L.321-2 du code de l'environnement.

En outre, et à l'instar des communautés urbaines, la loi « Maptam », d'une part, étend la compétence des communautés d'agglomération en matière de transport à l'organisation de la mobilité, d'autre part, prévoit, par exception à l'application de la règle du retrait de plein droit prévue à l'article L.5216-7 du CGCT, que la communauté d'agglomération est substituée, pour la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte qui exerce déjà cette compétence et que la communauté est incluse en totalité dans le syndicat (I bis de l'article L.5216-7 du CGCT).

(1) Compétences visées au I de l'article L.5214-16 du CGCT pour les communautés de communes et au I de l'article L.5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération.

(2) Il est envisagé de créer une huitième compétence parmi la liste visée au II de l'article L.5214-16 du CGCT pour les communautés de communes et une septième compétence parmi la liste visée au II de l'article L.5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération.

À RETENIR

➤ **Intérêt communautaire.** Le conseil communautaire d'une communauté de communes sera compétent pour définir ou modifier l'intérêt communautaire d'une compétence.

➤ **Seuil démographique.** Pour la création d'une communauté urbaine, le seuil démographique est abaissé de 450 000 à 250 000 habitants.