BRUNO KERN AVOCATS

BRUNO KERN AVOCATS SELAS – 12 RUE DE BOURGOGNE 75007 PARIS - 01 44 61 96 96

FORMATION
VENDREDI 18 SEPTEMBRE 2015

« LA LOI N° 2015-991 DU 7 AOÛT 2015 PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALES DE LA REPUBLIQUE :

QUELLES CONSEQUENCES POUR LES COLLECTIVITES LOCALES ET TERRITORIALES ? »

PREMIERE PARTIE : CONTEXTE GLOBAL

BRUNO KERN AVOCATS SELAS – 12 RUE DE BOURGOGNE 75007 PARIS - 01 44 61 96 96

LA NOUVELLE REFORME TERRITORIALE SE COMPOSE DE TROIS VOLETS :

- PREMIER VOLET : LA LOI N° 2014-58 MAPTAM DU 27 JANVIER 2014
- DEUXIÈME VOLET : LA LOI n° 2015-29 DU 16 JANVIER 2015 SUR LES RÉGIONS
- TROISIÈME VOLET : LA LOI N° 2015-991 NOTRE DU 7 AOÛT 2015

BRUNO KERN AVOCATS SELAS – 12 RUE DE BOURGOGNE 75007 PARIS - 01 44 61 96 96

I. La loi relative à la « *Modernisation de l'Action Publique Territoriale & d'Affirmation des Métropoles* » du 27 janvier 2014 (MAPTAM)

- **Le Conseil constitutionnel a rendu le 23 janvier 2014 une décision déclarant la loi MAPTAM conforme à la Constitution (Décision n° 2013-687) malgré une réserve d'interprétation sur le cumul des fonctions de Maire et de Président de la Métropole de Lyon :**

  - ✓ Les auteurs de la saisine contestaient la conformité à la Constitution des dispositions des articles 12 (instituant la Métropole du Grand Paris) ; 22 et 24 (relatifs au site de La Défense) ; 26, 33 et 37 (relatifs à la Métropole de Lyon), et 43 (relatifs à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dénommé « Métropole ») ;

  - ✓ Le Conseil constitutionnel a appliqué une jurisprudence constante pour écarter les griefs formulés à l'encontre de l'intégration « automatique » des communes en ce qu'elle serait contraire à la libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la Constitution) ;

    - Le Conseil constitutionnel retient l'existence d'un d'intérêt général et la nécessité d'assurer la continuité territoriale ;

    - C'est ainsi que l'institution de la Métropole du Grand Paris a été validée

- **CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET INSTITUTION DE CHEFS DE FILE**

  - La Région pour le développement économique, les aides aux entreprises, l'aménagement et le transports (le Sénat a ajouté la protection de la biodiversité, la transition énergétique, l'agenda 21) ;

  - Le Département pour l'action sociale, le développement social, l'autonomie des personnes, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale ;

  - La Commune pour la mobilité durable ou encore pour l'organisation des services publics de proximité ;

- **RÉTABLISSEMENT DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE POUR LES RÉGIONS ET DÉPARTEMENTS**

❑ LES MÉTROPOLES

➢ QU'EST-CE QU'UNE MÉTROPOLE ?

- ✓ Selon l'article L5217-1 du code général des collectivités territoriales, une Métropole est un EPCI qui regroupe plusieurs communes « *d'un seul tenant et sans enclave » qui s'associent au sein d' « un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* ».

- ✓ La Métropole a pour objectif de valoriser les fonctions économiques métropolitaines et ses réseaux de transport et de développer les ressources universitaires, de recherche et d'innovation. Elle assure également la promotion internationale du territoire.

➢ Affirmation des Métropoles :

- ✓ L'intitulé de la loi annonce clairement cette ambition en mettant les mettant les Métropoles au cœur de la réforme ;
- ✓ Avec la création de 10 Métropoles, la France poursuit son effort de décentralisation en donnant aux territoires des compétences accrues ;
- ✓ Objectif de renforcer les territoires pour affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l'attractivité ;
- ✓ Efficacité de l'action publique ;
- ✓ Affirmation des compétences « de plein droit » des métropoles dans de nombreux domaines ;
- ✓ Certains territoires sont devenus des métropoles de plein droit au 1er janvier 2015 à la suite de la publication de la loi MAPAM : Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants

  => Nice (LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales de 2010)

  => Toulouse

  => Lille

  => Bordeaux

  => Montpellier

  => Nantes

  => Brest

  => Strasbourg

  => Grenoble

  => Rennes et

  => Rouen.

- **D'autres territoires peuvent aussi devenir des Métropoles de manières « non-automatique » s'il s'agit :**

  - D'EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants au sein desquels se trouve le chef-lieu d'une région ;
  - Ou d'EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants

- **Et à condition de recueillir :**

  - 2/3 des conseils municipaux des communes s'ils représentent plus de la moitié de la population totale des communes
  - La moitié des conseils municipaux des communes s'ils représentent 2/3 de la population total des communes

- **L'institution de Métropoles à statut particulier :**

  - ✓ **Le Grand Paris : il sera créée le1er janvier 2016 et comprendra *a minima* :**

    - **La ville de Paris ;**
    - **Les communes du département des Hauts-de-Seine ;**
    - **Les communes du département de Seine-Saint-Denis ;**
    - **Les communes du département du Val-de-Marne.**

  - ✓ **La Métropole de Lyon : collectivité territoriale unique en France créée par la fusion de la Communauté urbaine de Lyon et du Conseil général du Rhône sur les 59 communes qui composent le territoire du Grand Lyon.**

  - ✓ **La Métropole Aix-Marseille-Provence qui sera créée à partir du 1er janvier 2016. Elle est la fusion de six (6) EPCI :**
    - **La communauté urbaine Marseille Provence métropole**
    - **La communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence**
    - **La communauté d'agglomération Salon Etang de Berre Durance**
    - **La communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne de l'Etoile**
    - **Le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence**
    - **La communauté d'agglomération du Pays des Martigues**

Quelles compétences la loi prévoit-elle pour ces Métropoles à statut particulier ?

❑ Pour le Grand Paris :

✓ **La Métropole du Grand Paris exercera en lieu et place des communes membres les compétences obligatoires de droit commun :**

- **aménagement de l'espace métropolitain** : approbation du PLU élaboré en conseils de territoire ; définition et réalisation d'opérations d'aménagement et constitutions de réserves foncières d'intérêt métropolitain ; actions de restructuration urbaine ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition de réseaux de télécommunications ;

- **développement et aménagement économique, social et culturel** : création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt métropolitain ; actions de développement économique d'intérêt métropolitain; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipement culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;

- **le logement et la politique locale de l'habitat** : politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social et du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti ; réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

- **la politique de la ville** : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

- **la protection de l'environnement et du cadre de vie** : lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

- **Pour la Métropole Aix Marseille Provence :**
  - La Métropole Aix Marseille Provence exercera les mêmes compétences de droit commun précitées pour le Grand Paris (développement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace métropolitain et la politique locale de l'habitat).
- **Pour la Métropole de Lyon**
  - Lyon exercera les compétence issues du Département et de la Communauté urbaine :
    - ✓ Insertion ;
    - ✓ Personnes âgées et en situation de handicap ;
    - ✓ Habitat et logement ;
    - ✓ Développement urbain, durable et énergie ;
    - ✓ Mobilité ;
    - ✓ Famille ;
    - ✓ Collèges et enfance ;
    - ✓ Culture et sport ;
    - ✓ Aménagement du territoire et aménagement urbain ;
    - ✓ Voirie ;
    - ✓ Tourisme ;
    - ✓ Agriculture ;
    - ✓ Transports et mobilité ;
    - ✓ Eau et assainissement.

- ✓ **Les autres compétences prévues par la Loi :**

  - ✓ Création et gestions d'équipements culturels ;
  - ✓ Construction et entretien des réseaux de chaud et froid ;
  - ✓ Construction et entretien des réseaux très haut débit ;
  - ✓ Concession de distribution d'électricité et de gaz ;
  - ✓ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
  - ✓ Prévention de la délinquance et accès aux droits ;
  - ✓ Participation à la gouvernance des gares ;
  - ✓ Co-pilotage des pôles de compétitivité ;
  - ✓ Création et entretien des services pour les véhicules électriques ;
  - ✓ Hygiène et de santé.

RENFORCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

- La loi MAPAM abaisse le seuil de population exigé à la création d'une communauté urbaine à 250 000 habitants (contre 400 000 auparavant) ;

- Elle élargit également le champ des compétences obligatoires des communautés urbaines ;

- Désormais, à titre d'exemple, les EPCI à fiscalité propre exercent de plein droit, en lieu et place de leurs communes membres, les compétences en matière de :

  - ✓ Promotion du tourisme (dont la création des offices de tourisme),
  - ✓ Entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques, ou encore
  - ✓ Aménagement, d'entretien et de gestion des aire d'accueil des gens du voyage.

LES RELATIONS AVEC L'ÉTAT

- Possibilité pour une collectivité ou un EPCI à fiscalité propre de demander à l'État de lui transférer, par voie de convention, l'exercice de l'une de ses compétences ;

- Les collectivités ou établissements exerceront alors cette compétence au nom et pour le compte de l'État ;

- Certains domaines sont explicitement exclus de cette possibilité de transfert, s'agissant pour l'essentiel de compétences relatives aux libertés publiques ainsi qu'au maintien de l'ordre public.

LA CONFÉRENCE TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE

- L'article 4 de la loi MAPAM instaure de manière obligatoire dans chaque Région une conférence territoriale de l'action publique présidée par le président du conseil régional ;

- Elle rend des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ;

- La conférence est notamment chargée d'examiner les projets de convention territoriale d'exercice, qui fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune des compétences exercées en commun par plusieurs collectivités.

II. La « *loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* » du 16 janvier 2015

❑ MODIFICATION DU CALENDRIER DES ÉLECTIONS RÉGIONALES

- Les élections régionales, prévues en mars 2015, ont été reportées à décembre 2015 (les 6 et 13 décembre 2015) ;
- Le scrutin de liste se fera dans le cadre de sections départementales ;
- Le nombre total de conseillers régionaux reste inchangé malgré la nouvelle carte des régions.
- En cas de regroupements de régions, l'effectif du conseil régional est égal à la somme des effectifs des conseils régionaux regroupés.
- 1757 conseillers régionaux sont à élire :

Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine : 169
Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes : 183
Auvergne et Rhône-Alpes : 204
Bourgogne et Franche-Comté : 100
Bretagne : 83
Centre : 77
Guadeloupe : 41
Ile-de-France : 209
Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées : 158
Nord-Pas-de-Calais et Picardie : 170
Basse-Normandie et Haute-Normandie : 102
Pays de la Loire : 93
Provence-Alpes-Côte d'Azur : 123
Réunion : 45.

❑ CONSTITUTION DE RÉGIONS PLUS FORTES ET NOUVEAU DÉCOUPAGE DE LA CARTE

➢ **La délimitation des 12 nouvelles Régions :**

- Auvergne et Rhône-Alpes
- Bourgogne et Franche-Comté
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées
- Nord-Pas-De-Calais et Picardie
- Basse-Normandie et Haute-Normandie
- Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne
- Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes
- Bretagne
- Centre
- Ile de France
- Pays-de-la-Loire
- Provence-Alpes-Côte d'Azur

✓ **La localisation des chefs-lieux des nouvelles régions se fera en deux temps :**

- Elle sera fixée provisoirement, par décret simple pris avant le 31 décembre 2015 sur avis des conseils régionaux actuels, puis :
- Définitivement par décret en Conseil d'État sur avis des nouvelles assemblées, avant le 1er juillet 2016.

✓ **Dérogation :**

- Les députés ont décidé de désigner par avance Strasbourg comme capitale de la future grande région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine dans un geste d'apaisement vis-à-vis des élus alsaciens mécontents de ce projet + rôle particulier de Strasbourg en tant que capitale européenne, siège du Conseil de l'Europe et du Parlement européen.

- La loi ouvre un droit d'option pour les Départements contigus à une autre Région qui souhaiteraient changer de Région ;

- Cette possibilité de rattachement volontaire de Départements contigus à une autre région sera possible pendant une période limitée (entre le 1er janvier 2016 et le 1er mars 2019) ;

- L'accord de chacun des deux conseils régionaux concernés, ainsi que du département, devra être donné à une majorité des trois cinquièmes (article 3 de la Loi) ;

- Une majorité de trois cinquièmes fait du droit d'option « une virtualité » ;

- Improbable qu'un Département puisse quitter sa Région d'origine dans un consensus général ;

- Certains demandent donc un assouplissement des conditions de majorité requises pour exercer le droit d'option département.

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA LOI NOTRE

I. LA STRUCTURATION DE LA LOI

TITRE 1 - DES REGIONS RENFORCEES :

- Suppression de la clause de compétence générale
- Compétence de la Région pour le développement économique de son territoire
- Compétence de la Région pour le régime d'aide aux entreprises
- Plan régional de gestion et prévention des déchets
- Schéma régional d'aménagement et développement durable du territoire
- Réorganisation des compétences pour les transports routiers
- Statut de la Corse

BRUNO KERN AVOCATS SELAS – 12 RUE DE BOURGOGNE 75007 PARIS - 01 44 61 96 96

TITRE 2 - DES INTERCOMMUNALITES RENFORCEES :

- Seuil de constitution d'EPCI à fiscalité propre
- Le schéma départemental de coopération intercommunale
- Possibilité de suppression des syndicats
- Suppression des Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN)
- L'intercommunalité obligatoire
- La métropole Aix-Marseille
- La métropole du Grand Paris
- Compétences des communautés de commune
- Transfert des agents des communes et EPCI

TITRE 3 - SOLIDARITES, EGALITE DES TERRITOIRES :

- Suppression de la clause de compétence générale des Départements
- Amélioration de l'accessibilité des services aux populations
- Lutte contre la fracture numérique
- Partage des compétences dans les domaine de la culture, du sport, du tourisme…

TITRE 4 - TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE FINANCIERES DES COLLECTIVITE TERRITORIALES :

- Accessibilité des documents publics en ligne
- Contrôle de l'exécutif territorial par l'assemblée délibérante
- Responsabilité financière des collectivités territoriales en cas de manquement au TFUE
- Création de l'observatoire de la gestion publique locale

TITRE 5 - DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS :

- Transfert des agents entre les différents niveaux de collectivités territoriales
- Rôle du président du conseil général

TITRE 6 - DISPOSITIONS TENDANT A FACILITER LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES :

- Les commissions administratives paritaires

PLAN

I. LE RENFORCEMENT DES RÉGIONS

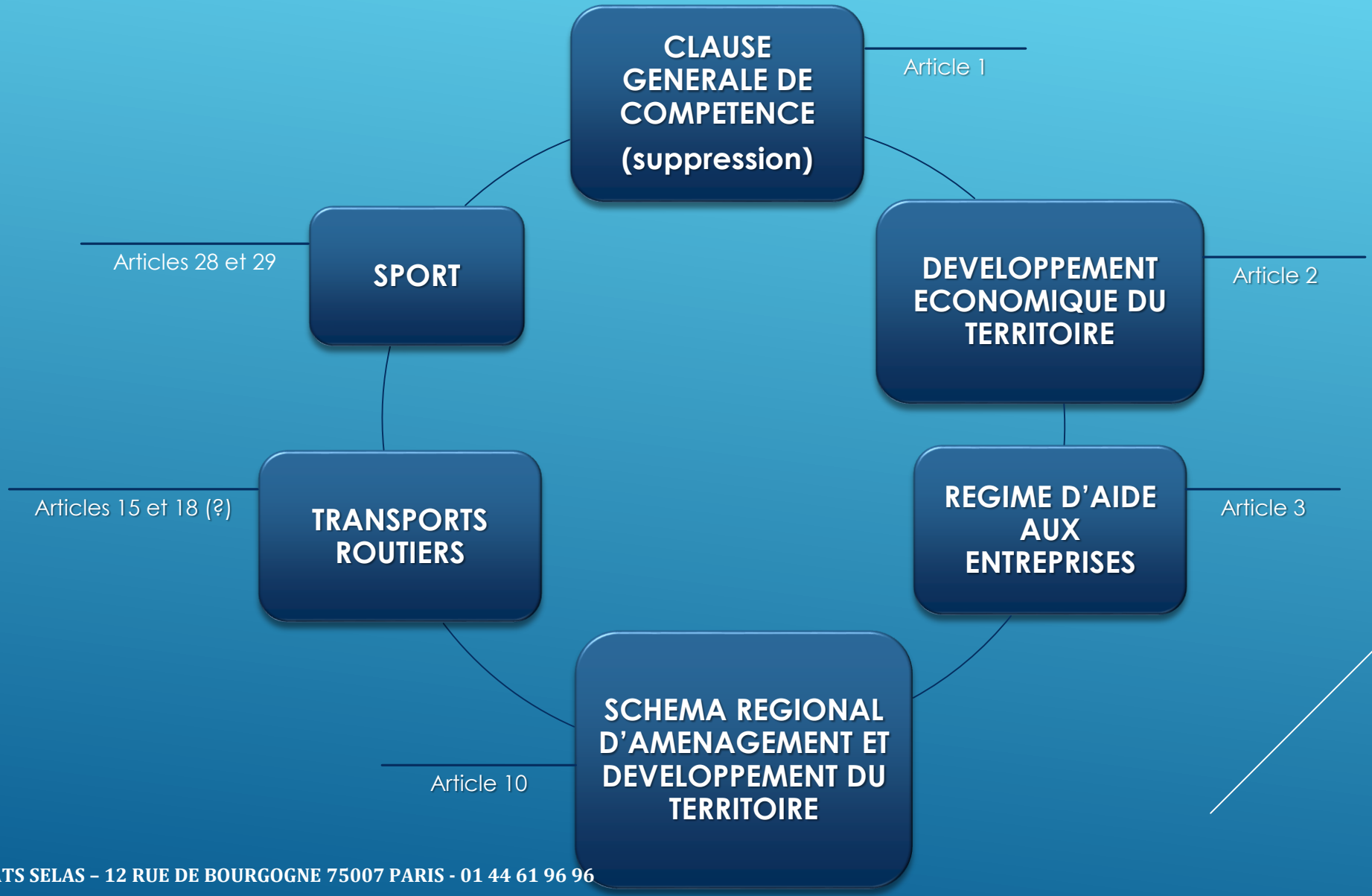
II. LA SUPPRESSION DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE

III. LE RENFORCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

IV. LA TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ FINANCIERE

I. LE RENFORCEMENT DES REGIONS

A. LES COMPETENCES RENFORCEES DE LA REGION



- **Compétence quasi-exclusive de la Région en matière de développement économique :**
  - Compétence exclusive pour définir des « régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région »
  - Fin des interventions économiques en propre des Départements dès le 31 décembre 2015 ;
  - Définition, par la Région, en collaboration avec les EPCI et Métropoles, des orientations régionales pour tout développement économique ;
  - **Compétence exclusive dans l'élaboration de deux schémas majeurs :**
    - Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), lequel définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aide à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises ;
    - Le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui confère aux Régions une réelle capacité à fédérer l'ensemble des collectivités de la Régions autour d'un projet de territoire et à matérialiser une vision ;
    - **La nouveauté de ces schémas, qui viennent se substituer à d'autres préexistants, tient principalement à leur caractère obligatoire et prescriptif vis-à-vis des décisions des autres collectivités ;**
    - Les actes, notamment d'urbanisme, des collectivités territoriales devront être compatibles avec ces schémas (ex SCOT avec les orientations générales du SRADDET) ;
    - Á noter toutefois, sur ce dernier point, que les métropoles ont obtenu une dérogation leur permettant, en cas de désaccord avec la Région sur le SRDEII, de définir leur propre document d'orientation, lequel devra seulement prendre en compte le schéma régional et non s'y conformer (article L. 4251-17 du CGCT)

- **Création d'un nouveau plan régional de gestion et prévention des déchets :**

  - Suppression des catégories de plans suivantes pour les unifier au sein du nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets :

    - Plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux ;
    - Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux ;
    - Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux d'Ile-de-France ;
    - Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics ;
    - Plan de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics d'Ile-de-France.

  - La création du plan confère un rôle prééminent à la Région ;

  - Le plan régional de prévention et de gestion des déchets poursuit les mêmes objectifs que ceux assignés à la politique nationale de prévention et de gestion des déchets, définis à l'article L.541-1 du code de l'environnement ;

  - Les objectifs de tous les plans régionaux seront bien identiques entre eux et à ceux de la politique nationale des déchets : de cette manière, ce plan assure le lien entre le local et le global ;

  - Chaque plan peut toutefois décliner les objectifs nationaux en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets de manière à les adapter aux particularités territoriales.

Une redéfinition des compétences dans le domaine de la mobilité interurbaine :

- La gouvernance en matière de transport et de voirie a incontestablement constitué l'un des sujets les plus sensibles dans l'examen de ce projet de loi Notre.

- Plusieurs transferts de compétence opérés entre les Départements et les Régions :
  - Á compter du 1er janvier 2017, les régions seront compétentes en lieu et place des départements s'agissant des services non urbains, réguliers ou à la demande(article L. 3111-1 du Code des transports) ;
  - Des transports scolaires (à l'exception toutefois des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires qui demeureront à la charge du Département) ;
  - De la desserte des îles françaises (article L. 5431-1 du Code des transports) ou encore ;
  - De la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs relevant du département. Ce dernier transfert ne s'applique toutefois pas pour les Régions Ile-de-France et Rhône-Alpes sur le territoire de la métropole de Lyon.

- Les lignes ferroviaires d'intérêt local gérées par les Départements à des fins de transports, que ce soit à des fins de transport de personnes ou de marchandises, seront transférées aux Régions dans les 18 mois suivant la promulgation de la loi.

- La voirie départementale demeure de la compétence des départements contrairement à ce que prévoyait le projet initial.

- Nouvelle disposition à l'article L. 4211-1 du CGCT prévoyant que les Régions auront la possibilité de financer les itinéraires routiers d'intérêt régional et identifiés comme tels dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Une redéfinition des compétences et missions en matière de sport :

- Répartition des missions et des compétences entre l'Etat et les Régions dans l'organisation et le fonctionnement des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive ;

- La Région a la charge :

  - De la construction, de la reconstruction, de l'extension et des grosses réparations des locaux et des infrastructures des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive ;
  - De l'entretien général et technique et du fonctionnement des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive ;
  - De l'acquisition et de la maintenance des équipements des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive ;
  - De l'accueil, de la restauration et de l'hébergement au sein des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive ;

- La Région assure le recrutement, la gestion et la rémunération des personnels des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive ;

- La Région est propriétaire des locaux dont elle assure la construction et la reconstruction.

Un premier pas vers la décentralisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ?

- L'organisation du service public de l'emploi a fait l'objet de nombreux débats ;
- Le Sénat a proposé, à deux reprises, qu'il soit confié à la Région la coordination de ce service public.
- Finalement, la loi inscrit uniquement le principe d'une participation de la région à la coordination des intervenants du service public de l'emploi, sans préjudice des missions confiées à l'Etat.
- Les Régions pourront se voir déléguer, par l'Etat, la coordination des acteurs du service public de l'emploi (hors Pôle emploi) et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences :

> Art. L. 5311-3-1. – « *L'État peut déléguer à la région, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales et après avis du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les maisons de l'emploi, ainsi que de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences, sans préjudice des prérogatives de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du présent code. La région évalue le taux d'insertion dans l'emploi.* »

B. L'AFFAIBLISSEMENT DES DÉPARTEMENTS ?

- François Hollande souhaitait leur disparition à l'horizon 2020, ils sont finalement maintenus.

- Le Département a perdu moins de compétences que prévu dans le texte initial, lorsque sa suppression était encore envisagée par le gouvernement.

- **Compétences perdues :**

  - Economie : aides indirectes aux entreprises (subventions, aide à l'investissement immobilier (transférées vers les Communes, les EPCI et les Métropoles).

  - Transports : transport scolaire (à partir de 2017), transports routiers non urbains, participation au financement des axes routiers constituant des voies d'intérêt national.

  - Les quelques infrastructures ferroviaires gérées par les départements sont transférées aux Régions.

Compétences conservées :

- Le Département demeure la collectivité compétente pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale
  - Il conserve la possibilité de contribuer au financement de certains projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements (notamment les opérations d'investissement en service d'investissement en milieu rural).
  - Il est également confié aux départements l'élaboration avec l'Etat d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services, voué à définir un programme d'actions pour une durée de six ans destiné au développement de l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité.

- Le Département conserve le principal, c'est-à-dire ses compétences sociales : la gestion du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH).

- Economie : aide aux filières agricoles locales.

- Éducation : responsabilité des collèges en matière de gestion et financement (concession importante faite par le gouvernement, alors qu'il voulait transférer cette gestion aux régions).

- Energie : production, installations et distribution

- Transports : routes départementales (près de 400 000 kms), transports scolaires des enfants handicapés

- Sports : équipements, manifestations sportives

- Culture : bibliothèques, musées, salles de spectacles, manifestations culturelles, archives

Les conventions de transfert passées par le Département et la Métropole

- Par convention passée avec le Département, la Métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du Département, ou par délégation, au nom et pour le compte du Département, tout ou partie des groupes de compétences suivants :
  - Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;
  - Missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles ;
  - Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du même code ;
  - Aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 dudit code ;
  - Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ;
  - Personnes âgées et action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;
  - Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;
  - Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. A ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;
  - Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires.

- S'agissant de la « voirie départementale », le texte organise son transfert de plein droit à la Métropole au 1er janvier 2017 (à défaut d'une convention organisant les modalités d'exercice de cette compétence par le département en cohérence avec les politiques mises en œuvre par la Métropole).

- A défaut de convention entre le Département et la métropole au 1er janvier 2017 sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés ci-dessus, la totalité de ceux-ci, à l'exception des collèges, sont transférés de plein droit à la Métropole.

- Ces transferts donnent lieu au transfert concomitant de ressources

C. LE PROBLEME DU FINANCEMENT DES NOUVELLES COMPÉTENCES

- La Région a-t-elle la capacité financière d'être en charge de ces nouvelles compétences? Quelles ressources ?
- Risque d'asphyxie financière d'autant plus que les dotations décroissent ;
- Mme Lebranchu a assuré que les transferts de compétences seront financés en 2017 par l'attribution aux Régions de 50% de la Cotisation valeur ajoutée des entreprises (CVAE) contre 25% actuellement permettant enfin aux Régions de bénéficier d'une fiscalité en cohérence avec leurs compétences et leurs investissements en faveur des entreprises ;
- Reste à savoir comment seront répartis les 50% restant entre le département et la commune et si les promesses seront bien tenues.
- Enfin, les transferts de compétences ouvrent droit à une compensation financière dans les conditions fixées aux articles L. 1614-I, L. 1614-2, L. 1614-3 et L. 1614-4 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.
- Les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.
- Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences.
- Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale de trois ans précédant le transfert de compétences.

D. DES COMPÉTENCES QUI RESTENT Á CLARIFIER

- **Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire et regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions**

  - La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 ;
  - Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier ;
  - Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'Etat, les régions, les départements, les communes et les collectivités à statut particulier peuvent faire l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique ;
  - Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat. »

- **Ces compétences partagées, notamment en matière de tourisme où l'intervention conjointe des collectivités est la plus forte, maintiennent l'existence des doublons pourtant décriés ;**

- **Les compétences en matière d'environnement n'ont pas été totalement clarifiées puisque les Départements conservent la compétence « Espaces naturels sensibles » ;**

- **La clarification en matière d'accompagnement des PME n'est pas achevée vis à vis de l'Etat puisque les moyens financiers et humains dont les services déconcentrés de l'Etat bénéficient pour intervenir sur la compétence des Régions en matière de développement économique ne sont pas transférés aux Régions.**

II. SUPPRESSION DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE

A. ENJEUX

- En partie supprimée par la réforme du 16 décembre 2010, la clause générale de compétence a été restaurée au profit des Départements et des Régions par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ; la loi NOTRE du 7 août 2015 la supprime à nouveau pour les Départements et les Régions.

- La clause générale de compétence a une double vocation :

  - elle distingue les compétences de l'organe délibérant de celles de l'organe exécutif, en donnant au premier une compétence de principe ;

  - elle protège la collectivité concernée contre les empiétements de l'État et des autres collectivités.

- En outre, elle oppose les collectivités territoriales aux établissements publics régis par le principe de spécialité, selon lequel ils n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont attribuées par l'acte les ayant institués.

Plus particulièrement, cette clause pose plusieurs problèmes :

- **Le problème de l'enchevêtrement des compétences :**

  - ✓ L'article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a prévu une décentralisation par blocs de compétences, c'est-à-dire « *de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* » ;
  - ✓ Or, cet objectif de transferts par blocs n'a été que très partiellement atteint même lorsqu'il existe des domaines de compétence claires au profit d'une collectivité (ex, : domaine social pour le Département, économique pour la Région) ;
  - ✓ De même, une dispersion des interventions est très marquée dans le domaine de la culture, du tourisme et du sport.
  - ✓ Les interventions au titre de la clause générale de compétence n'ont donc pu qu'ajouter à cette confusion.

- **Le coût financier et le financements croisées**

B. IMPACT DE LA SUPPRESSION

- **La fin de l'enchevêtrement des compétences ?**

  - Il est difficile d'évaluer l'importance exacte des interventions des collectivités territoriales sur le fondement de la clause générale de compétence ;

  - Le tableau fourni par l'étude d'impact annexée au projet de la loi NOTRE ne donne pas une analyse précise, comme il apparaît clairement dans le cas des régions : 15% des dépenses de celles-ci serait lié à des « compétences intermédiaires » qui leur sont attribuées par la loi, quoique de manière imprécise.

  - La suppression de la clause générale de compétence pour les Régions et Départements devrait contribuer à endiguer le problème de l'enchevêtrement des compétences ;

  - L'efficacité reste toutefois bien à prouver dans la mesure où :

    - La clause subsiste au profit des communes ;
    - La spécialisation des Départements et Régions ne leur interdira pas d'intervenir dans tout objet d'intérêt local pour lequel la loi n'aura donné compétence à aucune autre personne publique.
    - Des délégations de compétences entre collectivités territoriales, ou d'une collectivité vers un EPCI, peuvent être prévues par convention.

La limitations des coûts et des financements croisés ?

- Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la Loi (article L. 1111-4 du CGCT) ;
- Une subvention de l'Etat ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable engagée par le demandeur (article 10 du décret n°99-1060 du 16 déc. 1999) ;
- Ces règles n'ont pas empêché un développement très important de la pratique des cofinancements ;
- Le financement d'investissements par plusieurs collectivités résulte d'une part du manque de moyens de certaines collectivités, en particulier les petites communes, pour assurer elles-mêmes les investissements dont elles ont besoin, d'autre part du partage de compétences résultant soit de la loi elle-même, soit de la mise en œuvre de la clause générale de compétence, soit de l'intervention de l'Etat lorsqu'il appelle à une action concertée (ex, contrats de projet Etat-région) ;
- Dès lors, il est douteux d'affirmer que la suppression de la clause générale de compétence aura un impact vraiment effectif et appréciable en matière de financements croisés ;
- Toutefois, grâce à une répartition explicite des compétences, Régions et Départements ne financent que ce qui est prévu par la loi, on ne les sollicite plus de toutes part sous prétexte qu'ils sont bénéficiaire d'une clause de compétence générale ;
- La répartition claire des compétence est bien une garantie à l'éparpillement des dépenses.

C. SUPPRESSION DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE ET PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION

- La libre administration va-t-elle de pair avec la clause générale de compétence?
- Conception très débattue ;
- Qui entre pour partie en conflit avec la logique des blocs de compétences retenue par les premières lois de décentralisation ;
- Surtout, elle n'a trouvé aucun écho dans la jurisprudence constitutionnelle.

III. LE RENFORCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

BRUNO KERN AVOCATS SELAS – 12 RUE DE BOURGOGNE 75007 PARIS - 01 44 61 96 96

A. LES REGROUPEMENTS COMMUNAUX

Article 33

LE NOUVEAU SEUIL DE CREATION D'EPCI

Avant la loi : 5 000 habitants

Après la loi : 15 000 habitants (sauf lorsque la densité démographique est inférieure, si zone de montagne, si fusion antérieure)

A l'heure actuelle près de 50 % des EPCI ne remplissent pas ce critère, ils devront donc s'organiser et se recomposer avant le 31 décembre 2015.

Volonté affichée de réduire le nombre des EPCI et structures syndicales particulièrement dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports

Article 45

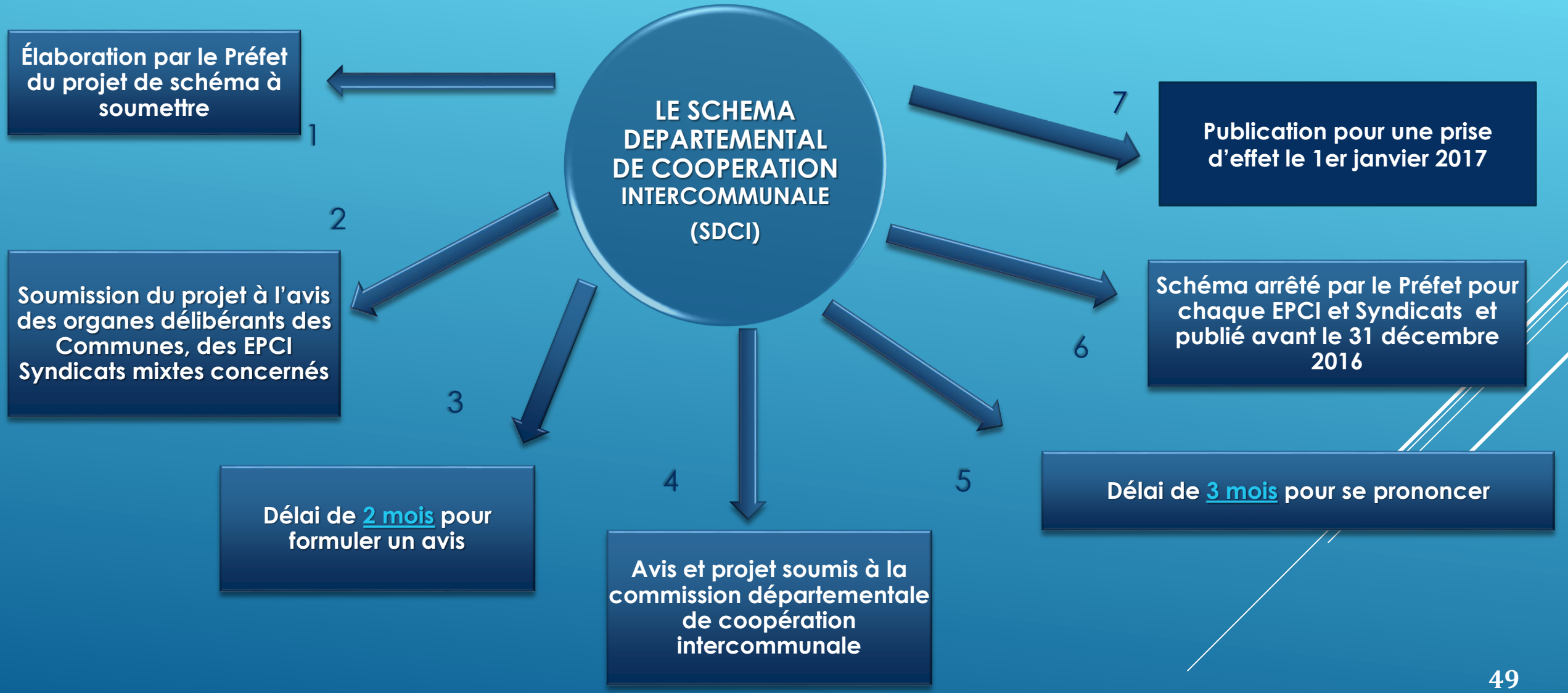
PROJET DE RATTACHEMENT Á UN EPCI Á FISCALITÉ PROPRE

Projet de rattachement par le Préfet par arrêté pour :

1- Les Communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre

2- Les Communes créant une enclave ou une discontinuité territoriale au sein du périmètre d'un tel établissement public

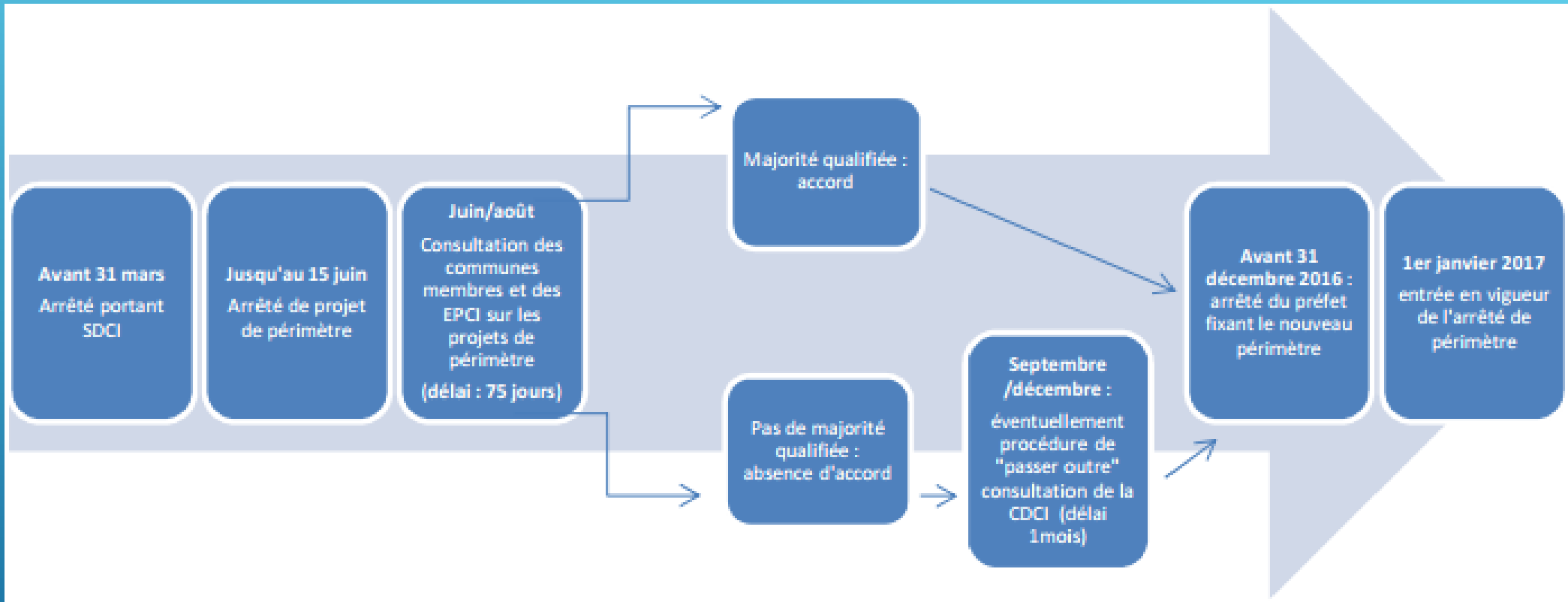
B. LE SCHEMA DEPARTEMENTAL DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE



C. UN CALENDRIER CONTRAIGNANT POUR L'ÉLABORATION DES SDCI

Saisine du ou des préfet(s) du ou des département(s) limitrophe(s), lorsqu'une proposition du SDCI intéresse des EPCI ou des syndicats mixtes situés dans ces départements. Le(s) préfet(s) se prononce(nt) dans le délai de 2 mois après consultation de la CDCI.

D. UN CALENDRIER CONTRAIGNANT POUR L'APPLICATION DES SDCI



Nota : les mêmes procédures sont prévues pour la réduction du nombre des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes fermés (dissolution, modification de périmètre, fusion).

E. LA RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les compétences de la communauté de communes

Article 64

COMPETENCES OBLIGATOIRES

Les compétences des communautés sont élargies :

- actions de développement économique dans le cadre du SRDEII ;

- suppression de la notion d'intérêt communautaire pour les ZAE et les actions de développement économique ce qui entraîne un transfert des zones d'activités existantes (seul le « soutien aux activités
- commerciales » reste soumis à l'intérêt communautaire) ;

- politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;

- la compétence « tourisme » fait l'objet d'un transfert important : actions de promotion du tourisme avec par exemple création d'un office de tourisme communautaire ;

- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage

COMPETENCES OPTIONNELLES

Le nombre de compétences optionnelles devant être exercées ne change pas mais certaines deviennent obligatoires à court ou moyen terme :

- la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés de même que l'eau et l'assainissement (à compter du 1er janvier 2020)

Les communautés de communes et d'agglomération pourront choisir d'exercer de nouvelles compétences en matière d'eau, d'assainissement (collectif et non collectif) ;

Création et gestion des « maisons de services au public »

Les « maisons de services au public » en remplacement des actuelles « maisons de services publics » sont destinées à améliorer l'accès des populations aux services, elles peuvent relever de l'Etat, d'EPCI à fiscalité propre ou d'organismes de droit privé chargés d'une mission de service public.

De quelle façon est déterminé « l'intérêt communautaire » ?

Nouvelles conditions de détermination de l'intérêt communautaire (ou métropolitain)

L'intérêt communautaire des compétences des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles est déterminé « par le conseil communautaire (ou le conseil de la métropole) à la majorité des 2/3 » ;

Il s'agit désormais de la majorité des 2/3 suffrages exprimés (et non plus les 2/3 des membres) du conseil communautaire ou du conseil de la métropole.

BRUNO KERN AVOCATS SELAS – 12 RUE DE BOURGOGNE 75007 PARIS - 01 44 61 96 96

IV. TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE FINANCIERES

A. UNE TRANSPARENCE ACCRUE

Article 106

ACCESSIBILITE EN LIGNE DES DOCUMENTS PUBLICS

Pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ainsi que les EPCI à fiscalité propre auxquels elles appartiennent

Obligation de rendre accessibles en ligne les informations publiques de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978

Article 107

CONTRÔLE DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE

Deux mois avant examen du budget : présentation des orientations budgétaires devant les assemblées délibérantes

Les opérations exceptionnelles (dont le montant est fixé par décret) font l'objet d'une étude d'impact pluriannuel devant l'assemblée délibérante de chaque collectivité

Pour les Communes : les rapports d'observations définitives de la chambre des comptes font l'objet d'un débat au conseil municipal

B. LA RESPONSABILISATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Article 112

RESPONSABILITE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Avant la loi : l'Etat était responsable des manquements de ses collectivités territoriales vis-à-vis des instances communautaires

Après la loi :
Lorsqu'une collectivité territoriale ou un de ses groupements a manqué à l'une des obligations incombant en application du TFUE, l'État les informe en vue de vérifier l'exécution desdites obligations et d'assurer la défense.

Le manquement à une obligation du TFUE dans le cadre de l'exercice de ses compétences entraine sa responsabilité financière

Article 113

CREATION D'UN OBSERVATOIRE DES FINANCES ET DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALES

Crée afin de « favoriser le développement des bonnes pratiques »

Chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux

Il peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales

TROISIEME PARTIE : LES ENJEUX POLITIQUES DE LA LOI NOTRE

❑ Vers la disparition programmée des Départements et Communes ?

- Si le renforcement des Régions a été appréhendé comme un préalable à la suppression future des Départements, de nombreux maires ce sont levés contre la loi NOTRE dès sa phase de discussion ;

- On dénonce une fragilisation de la Commune, quelle qu'en soit la taille ;

- **Ce serait particulièrement le cas avec la loi NOTRE qui veut réduire la liberté d'action des élus locaux, notamment en :**

  - Réduisant à progressivement néant la clause générale de compétences des communes ;

  - Augmentant le nombre de compétences obligatoires et facultatives des intercommunalités :

➡ Ainsi, par ex., l'AMF a demandé tout au long des débats parlementaires le maintien de la notion d'intérêt communautaire comme principe général pour le transfert de compétences aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération ;

➡ De même, l'AMF regrette que le texte confirme le transfert automatique des compétences « assainissement » et « eau » aux intercommunalités, alors qu'aucune étude d'impact n'en évalue préalablement l'efficience et le coût ;

➡ Elle déplore également le transfert automatique de la compétence « promotion du touristique » considérant qu'elle peut être attachée à l'identité communale et fait appel à une approche transversale avec d'autres actions, équipements et politiques gérés par les communes.

- **La liberté d'action des élus locaux se réduirait également en :**

  - Organisant la mise sous tutelle de la commune par l'intercommunalité ;
  - Révisant encore une fois les schémas départementaux de coopération intercommunale avec des règles plus contraignantes ;
  - Fixant arbitrairement la taille minimale des intercommunalités ;
  - Réduisant le champ d'application de « l'intérêt communautaire » ;
  - Relançant la suppression des syndicats et syndicats mixtes ;
  - Unifiant la fiscalité entre communes et communautés

- Création d'une double légitimité entre niveau communal et intercommunal?

- S'agit-il véritablement d'une loi de décentralisation ?

  - Absence de concertation à la hauteur de l'enjeu (participation des élus locaux, des populations ou encore des fonctionnaires territoriaux) ;
  - Manque de lisibilité (ex, de la clause générale de compétence);
  - Les dispositions prises ne sont assorties d'aucune évaluation sur les effets attendus au sein des collectivités ou leur impact sur les territoires ;
  - Méconnaissance ou non prise en compte de l'attachement des élus locaux aux principes de coopération librement consentie, de gestion mutualisée, de subsidiarité et de complémentarité entre communes et leurs outils de coopération ;
  - Excès de « politisation » avec le rôle prégnant du Préfet au détriment des réalités locales.

- Vers la fin des compétences de proximité ?

- Problème de la fiscalité locale à l'intérieur de cette réforme territoriale