



INSTITUTIONS  
& POUVOIRS LOCAUX

## Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »)

Analyse des principales dispositions après la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-687

### LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE

#### I. L'intégration intercommunale

- 3 compétences optionnelles parmi 6, au lieu d'1 parmi 6, dans les communautés de communes (**article 56**)

- définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes à la majorité des 2/3 du conseil communautaire (**article 71**)

- création d'un coefficient de mutualisation des services (**article 55**)

- transfert des agents à la communauté en cas de création d'un service commun (**article 67**)

- prise en compte du remboursement des services communs dans le calcul du CIF (**article 67**)

- service commun possible entre communauté et CIAS (**article 67**)

- transfert automatique du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement (**article 62**)

- suppression de l'obligation de ventilation des comptes administratifs par commune (**article 76**)

- modification des compétences des communautés urbaines (**article 71**)

- création de pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (**article 79**)

- décentralisation et dépenalisation du stationnement (**articles 63 à 66**)

- transfert de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de lutte contre les inondations (**articles 56 à 59**)



## 2. Le volet « gouvernance territoriale »

- la création des CTAP (**article 4**)
- la clause générale de compétence restituée aux départements et aux régions (**article 1er**)
- la désignation de chefs de file (**article 3**)
- possibilité d'intégration du SDTAN au sein du SRADT (**article 2**)
- création du schéma régional de l'intermodalité (**article 6**)
- rapport du Gouvernement sur la simplification du nombre de schémas thématiques (**article 7**)

## 3. Le volet « métropole »

- la création de la métropole du Grand Paris sous la forme d'un EPCI à fiscalité propre à statut particulier (**articles 12 à 14**)
- transformation de la communauté urbaine de Lyon en métropole (collectivité territoriale à statut particulier) (**articles 26 à 39**)
- création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (**articles 40 à 42**)
- transformation automatique de plusieurs communautés en métropoles (EPCI à fiscalité propre) (**article 43**)
- DGF territoriale et unification fiscale à la majorité qualifiée des communes dans les métropoles (**article 43 – 2° de la section 7**)
- rapport gouvernemental analysant les effets des nouvelles modalités d'élection de 2014 (**article 48**)
- élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 + dépôt d'un rapport avant le 30 juin 2015 analysant l'élection d'une partie des conseillers métropolitains dans le cadre d'une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines (**article 54**)



## I. L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE

### a. L'évolution des compétences des communautés de communes (art. 71)

Les communautés de communes devront désormais exercer **au moins trois compétences optionnelles au sein d'une liste de six**, au lieu d'une parmi six. Selon l'Observatoire de l'AdCF, une très large majorité des communautés atteignent déjà cette exigence.

Le même article 71 introduit un changement s'agissant de la **définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes, laquelle s'effectue désormais à la majorité des deux tiers des membres du conseil communautaire**. Il s'agit ici d'aligner le régime des communautés de communes sur celui applicable aux autres catégories de communautés.

### b. La mutualisation des services

#### → Le coefficient de mutualisation des services (art. 55)

Le projet de loi MAPTAM ne prévoyait à l'origine aucune disposition ayant trait à la mutualisation des services. En revanche, le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale (volet n°3 des projets de texte portant sur la décentralisation) prévoyait à son article 39 la création d'une dotation de mutualisation qui aurait correspondu à 10 % de la DGF des communautés. Cette dotation aurait varié en fonction d'un « coefficient intercommunal de mutualisation ».

Les sénateurs ont décidé, dès la première lecture, de remonter cette disposition dans le projet de loi faisant l'objet de la présente note mais en la modifiant sensiblement.

Il s'agit d'un « coefficient de mutualisation des services » égal au rapport suivant :

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par la communauté (y compris les agents transférés ou mis à disposition)

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par les communes membres et la communauté

Il s'agit donc d'un coefficient de mutualisation des services fonctionnels au sens large, incluant les dépenses de rémunération des personnels des services communs, des agents mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du CGCT mais également des agents transférés.

Par ailleurs, alors que la proposition gouvernementale ne prévoyait d'impacter que la seule DGF des communautés, les députés puis la commission des lois du Sénat ont repris la disposition votée par les sénateurs en première lecture visant à établir un rapport dans les six mois suivants la promulgation de la loi évaluant les conséquences financières de la prise en compte de ce coefficient dans le calcul de la DGF des communautés mais également de leurs communes membres.

Un décret doit venir préciser les modalités de calcul du coefficient de mutualisation des services.

#### → Les services communs (art. 67)

Deux types de services communs pourront être créés :

- entre une communauté et une ou plusieurs de ses communes membres, « en dehors des compétences transférées ». On peut déduire de cette dernière expression qu'un service commun pourra être créé pour les services fonctionnels mais également pour mutualiser les services des communes sans qu'il y ait eu un transfert de compétence à la communauté<sup>1</sup>.

- entre une communauté et un établissement public dont elle est membre ou bien le CIAS qui lui est rattaché, pour « assurer des missions fonctionnelles ». Selon l'article L. 5111-1-1 du CGCT, les services fonctionnels se définissent comme « des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences ». Il s'agira par exemple des services d'entretien des bâtiments ou bien encore des services d'accueil, etc.

Cet article apporte une définition plus précise des missions pouvant être confiées à un service commun : exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique, expertise fonctionnelle et instruction des projets de décision prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat (état-civil notamment).

<sup>1</sup> Dans la plupart des cas, cet outil est plutôt utilisé pour préparer un transfert de compétence à venir.



Alors que les sénateurs avaient permis que ces services communs puissent être gérés par une commune membre, les députés ont strictement encadré cette possibilité. **Dans le texte définitif, le principe d'une gestion par la communauté demeure ; ce n'est que par dérogation, dans les métropoles et les communautés urbaines seulement, que le service commun pourra être géré par « une commune choisie » par l'organe délibérant.** L'autorité de gestion se révèle être déterminante puisque les agents affectés en totalité à un service commun lui seront automatiquement transférés.

Ces services seraient créés sur la base d'une convention établie entre les différentes collectivités concernées après établissement d'une fiche d'impact. Cette fiche d'impact, qui est ensuite annexée à la convention, doit notamment envisager les effets de cette création sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis des agents. La convention doit également préciser le nombre d'agents concernés.

Enfin, comme le prévoyait déjà l'article L. 5211-4-2 du CGCT, les remboursements liés à ces services communs peuvent être imputés sur les attributions de compensation. Toutefois, afin d'éviter toute divergence d'interprétation, les parlementaires ont choisi de préciser explicitement que ces inscriptions comptables entreraient dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale.

### c. Les pouvoirs de police (art. 60, 62, 65 et 66)

L'article 60 a pour objet de préciser la compétence à laquelle il est fait référence pour qu'un président de communauté puisse se voir transférer le **pouvoir de police administrative spéciale en matière de déchets** : il s'agit désormais de la « collecte » des déchets, qui remplace la notion de « gestion ».

Il prévoit également l'élargissement du pouvoir de police administrative spéciale en matière d'assainissement à la délivrance des dérogations au raccordement aux réseaux publics de collecte.

L'article 62 prévoit, quant à lui, la **création d'un pouvoir de police administrative spéciale de la circulation et du stationnement** sur l'ensemble du domaine public routier communal et intercommunal, dans et hors de l'agglomération.

Par conséquent, l'article L. 5211-9-2 du CGCT est modifié afin de permettre un transfert automatique de ce pouvoir

de police de la circulation et de stationnement ainsi que du pouvoir de police spéciale pour la délivrance des autorisations de stationnement aux taxis<sup>2</sup> aux présidents des communautés compétentes en matière de voirie (même procédure d'accord des maires que celle mise en œuvre depuis la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 pour l'assainissement, les déchets et l'accueil des gens du voyage)<sup>3</sup>.

Les transferts de ces deux pouvoirs de police interviennent le premier jour du douzième mois qui suit la promulgation de la loi MAPTAM. Un maire peut s'opposer au transfert d'un de ces pouvoirs de police s'il notifie son opposition de la communauté avant le premier jour du sixième mois qui suit la promulgation de la loi. Dans ce cas, le transfert n'a pas lieu dans la ou les communes dont le maire a notifié son opposition. Par ailleurs, si au moins un maire a notifié son opposition, le président de la communauté peut renoncer au transfert du pouvoir de police pour l'ensemble de la communauté ; il doit alors notifier sa renonciation à tous les maires avant le premier jour du sixième mois qui suit la promulgation de la loi.

Un régime spécial a été adopté pour la métropole lyonnaise : le président exercera son pouvoir de police de la circulation sur l'ensemble des voies de communication du domaine public routier (et non pas seulement sur le domaine communal et intercommunal) et la police du stationnement sur ces mêmes voies relèvera de la compétence des maires.

<sup>2</sup> La commission des lois du Sénat a supprimé la disposition qui avait été adoptée par l'Assemblée nationale à la demande du gouvernement, visant à ce que la zone de rattachement des autorisations de stationnement soit limitée à l'une des communes membres du groupement.

<sup>3</sup> Pour aller plus loin, voir AdCF, *Les modalités de transfert des pouvoirs de police spéciale*, actualisée en juillet 2013



#### d. Suppression de la ventilation budgétaire par commune (art. 76)

L'article L. 5211-39 du CGCT modifié par la loi du 16 décembre 2010 oblige les communautés à communiquer à chaque commune un rapport, qui devait retracer l'utilisation des crédits engagés par le groupement dans chacune d'entre elles.

Dorénavant, le rapport n'a plus l'obligation de faire apparaître l'utilisation des crédits engagés par la communauté dans chaque commune membre.

#### e. Les communautés urbaines (art. 68 et 71)

Les parlementaires ont voté conforme, dès la première lecture, l'article 68 du texte qui abaisse le seuil de création des communautés urbaines de 450 000 à 250 000 habitants.

L'article 71 modifie, en outre, la liste des compétences obligatoires des communautés urbaines, comme suit :

- groupe de compétences « développement économique » : transfert de la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme et de programmes de soutien et d'aides aux établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche.
- groupe de compétences « aménagement de l'espace communautaire » :
  - remplacement de la notion de ZAC par celle d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;
  - transfert des parcs et aires de stationnement ;
- suppression de la compétence « prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme » ;

- suppression de l'intérêt communautaire en matière de logement<sup>4</sup> ;
- transfert d'une compétence de « contribution à la transition énergétique » ; de la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur ou de froids urbains ; des concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ; de la création et l'entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ;
- transfert de la compétence aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Les communautés urbaines, dans l'exercice de la nouvelle compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité, sont substituées au sein du syndicat d'électricité à leurs communes membres.

L'article 71 prévoit, enfin, que les communautés urbaines sont consultées lors de l'élaboration, la révision et 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 transports et d'environnement, selon une liste définie par décret en Conseil d'Etat, lorsque ces schémas ont un impact sur le territoire de la communauté. Elles sont également consultées par leur région pour l'élaboration des CPER (contrats de projet Etat-région).

<sup>4</sup> Cette disposition ne concerne pas les communautés urbaines soumises à l'article L. 5215-20-1 du CGCT (créées antérieurement à la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) pour lesquelles la compétence habitat n'est pas obligatoire.



## f. Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (art. 79)

Il s'agit d'un **syndicat mixte fermé uniquement constitué par des communautés**. Les syndicats mixtes fermés existants remplissant l'ensemble des conditions de pôle d'équilibre territorial et rural peuvent se transformer. Lorsqu'il s'agit d'un Pays, celui-ci se transforme automatiquement en pôle, sauf délibération contraire des communautés membres (2/3 des communautés représentant la moitié de la population ou l'inverse).

Dans les 12 mois suivant sa création, le pôle d'équilibre élabore un projet de territoire qui définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle. Sur décision du comité syndical du pôle, les conseils généraux et conseils régionaux intéressés peuvent être associés à son élaboration. Un rapport annuel sur l'exécution du projet de territoire est élaboré, comportant un volet portant sur l'intégration fonctionnelle et les perspectives de mutualisation entre les communautés membres.

Le conseil syndical du pôle peut proposer aux communautés membres de fusionner dans les conditions prévues à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales.

Lorsque le périmètre du pôle correspond à celui d'un SCoT, le pôle peut se voir confier l'élaboration, la révision et la modification de ce schéma. Lorsque le périmètre du pôle recouvre un ou plusieurs SCoT, le pôle peut assurer la coordination des schémas concernés.

Un conseil de développement (le pôle en définit les statuts) et une conférence des maires devront obligatoirement être constitués et seront obligatoirement consultés sur le projet de territoire.

Par ailleurs, le pôle peut « *constituer le cadre de contractualisation infra-régionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires* ».

## g. Les pôles métropolitains (art. 77)

Les parlementaires ont modifié en profondeur la définition d'un pôle métropolitain. Alors que la loi fixe aujourd'hui la liste des compétences qui peuvent être transférées à un pôle, les deux chambres ont redéfini l'objet de ces structures.

Ils sont désormais constitués « en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale ».

A noter la possibilité de déléguer certaines « actions » (terme plus restrictif que celui de « compétences ») à un pôle métropolitain, en sus des transferts de compétences classiques.

En outre, alors que seuls des groupements à fiscalité propre peuvent aujourd'hui adhérer à un pôle, le projet de loi prévoit qu'à la demande du comité syndical, une région et/ou un département sur lequel se situe le pôle peut en devenir membre.

Les parlementaires ont également modifié le seuil de constitution d'un pôle. Dorénavant, un seul critère démographique sera pris en compte : une des communautés membres devra regrouper plus de 100 000 habitants.

Pour les pôles métropolitains limitrophes d'un Etat étranger, le seuil de 300 000 habitants a également été supprimé. Ils ne doivent plus comprendre qu'au moins une communauté de plus de 50 000 habitants.

Enfin, les députés ont supprimé la disposition de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui interdisait la constitution d'un tel pôle en Ile-de-France. Ils ont également permis à la métropole de Lyon d'adhérer à un pôle métropolitain.



## h. Transports et politiques de déplacements (art. 6, 51 à 53 et 63 et 64)

### → Décentralisation et dépenalisation du stationnement (art. 63 et 64)

L'organe délibérant d'une commune, d'un EPCI ou d'un syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsqu'il y est autorisé par ses statuts, pourra établir une redevance de stationnement. Une tarification spécifique pourra être instaurée pour certaines catégories d'usagers, dont les résidents.

En cas d'absence ou d'insuffisance de paiement spontané de la redevance, l'usager devra payer un **forfait de post-stationnement** dont le montant sera également fixé par la collectivité compétente. Le produit récolté par ce biais doit servir à améliorer les transports en commun ou respectueux de l'environnement et la circulation. Si la collectivité est compétente en matière de voirie, une partie de ce produit pourra être utilisée pour financer « des opérations de voirie ».

Le montant du forfait de post-stationnement sera notifié par un avis de paiement apposé sur le véhicule par un agent assermenté de la collectivité, ou d'un opérateur privé dans le cas d'une délégation de service public.

Le Gouvernement est chargé de l'élaboration d'un rapport dans les 6 mois suivant la promulgation de la loi, visant à analyser les moyens de promouvoir le recours à des procédés électroniques permettant d'attester de la présence d'un véhicule sur une zone de stationnement à un moment donné par les agents chargés de la collecte des forfaits de post-stationnement.

Ces dispositions entreront en vigueur 24 mois après la promulgation de la loi.

### → Le schéma régional de l'intermodalité (art. 6)

Les députés ont réintroduit dès ce projet de loi les dispositions relatives au schéma régional de l'intermodalité (SRI) qui étaient prévues dans le 3<sup>ème</sup> projet de loi de décentralisation. En l'absence d'une autorité organisatrice de transport (AOT) unique, il aura vocation à coordonner l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique.

Ces schémas devront être élaborés « en collaboration » avec les différentes AOT de la région pour une durée de cinq ans. Ils seront approuvés par le conseil régional après avis favorable des conseils généraux représentant au moins la moitié de la population régionale et des organes délibérants des autorités organisatrices de la mobilité

représentant au moins la moitié de la population des périmètres de transport urbain de la région.

Le schéma devra également être approuvé par le préfet de région.

Les plans de déplacements urbains (PDU) doivent être compatibles avec les SRI.

### → Autres dispositions

Le versement transports pourra être affecté au « financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant des autorités organisatrices de la mobilité » (art. 51). Ces autorités organisatrices concourent au développement des modes de déplacement non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur (art. 52).

L'autorité dépositaire du pouvoir de police de la circulation et du stationnement pourra réserver des emplacements de stationnement pour les véhicules de personnes handicapées et pour les véhicules bénéficiant du label « autopartage » (art. 51).

Enfin, l'article 52 définit les notions d'autorités organisatrices de transport, d'autopartage et de covoiturage.

## i. Milieux aquatiques et lutte contre les inondations (art. 56 à 59)

Les communautés se verront obligatoirement transférer, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la compétence suivante :

« gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ».

Cette compétence comprendra les actions suivantes :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.



A noter que l'article 57 offre la possibilité aux communautés de transférer ou de déléguer tout ou partie de cette compétence à un établissement public territorial de bassin (EPTB). L'EPTB pourra également définir un projet d'aménagement commun. Après approbation de ce document par les communes et communautés concernées, celles-ci devront lui transférer ou déléguer les compétences nécessaires à sa réalisation.

Dans le cas où les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements ou d'autres personnes morales de droit public exercent cette compétence à la date de publication de la loi, ils pourront continuer à l'exercer tant que celle-ci n'a pas été transférée à un établissement public de coopération intercommunale, et ce jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les charges qui sont transférées par le département et la région font l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation.

Pour mettre en œuvre ces compétences, les communautés pourront entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe.

Cette nouvelle compétence intercommunale pourra être financée par l'instauration d'une taxe spéciale annuelle pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Elle sera acquittée par les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Son montant serait limité à 40 euros par habitant et par an.

La dévolution de la compétence n'emporte pas de conséquence en matière de propriété des cours d'eau : dès lors, le propriétaire riverain reste le premier responsable de l'entretien des cours d'eau non domaniaux. **La création de la compétence vise ainsi à octroyer au bloc communal la faculté d'intervenir à la place des propriétaires riverains, après déclaration d'intérêt général et enquête publique.** De même, une association syndicale, constituée par un groupement de propriétaires pour satisfaire leurs obligations d'entretien, peut continuer à exercer ses missions. Si l'entretien du cours d'eau est correctement réalisé par une telle association syndicale, la collectivité n'a aucun motif pour intervenir et l'association syndicale aura vocation à perdurer.

#### **j. Gestion des fonds européens (art. 78)**

A leur demande, l'Etat confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, **à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions**, tout ou partie de la gestion des

programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

Dans les régions d'outre-mer, la qualité d'autorité de gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural peut être confiée aux départements lorsqu'ils apportent leur soutien au développement agricole et rural du territoire.

L'autorité de gestion devra, en outre, confier aux départements ainsi qu'aux collectivités et aux organismes chargés du pilotage de plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE) qui en font la demande tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen (délégation de gestion dans ce cas).

#### **k. Participation au capital des SEM (art. 61)**

Jusqu'à présent, les communes pouvaient participer au capital d'une SEM même si elles avaient déjà transféré leur compétence à leur communauté ou à un syndicat de communes, à la condition qu'elles cèdent à l'ECI en question plus des deux tiers des actions qu'elles détenaient antérieurement au transfert de compétences.

La loi MAPTAM exige dorénavant, pour que ce mécanisme puisse être mis en place, que le transfert de compétence soit intégral.

#### **l. Conséquences des réorganisations territoriales sur les agents publics (art. 69 et 70)**

En cas de changement d'employeur principalement en cas de modification de périmètre d'une communauté ou bien de mutualisation de service, les agents conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire ainsi que leurs avantages acquis, et une indemnité de mobilité peut leur être versée.

En cas de mutualisation des services, de création d'une communauté ou de fusion de plusieurs EPCI à fiscalité propre, une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique doit être engagée, si l'établissement<sup>5</sup> compte au moins 50 agents.

En cas de suppression d'un emploi en cas de modification de périmètre d'une communauté ou bien de mutualisation de services, le fonctionnaire est tenu de suivre toutes les actions d'orientation, de formation et d'évaluation destinées à favoriser son reclassement. Ne sont donc pas concernés les agents contractuels ou stagiaires.

<sup>5</sup> Le service en cas de mutualisation.



En outre, les départements devront être consultés par la région en préalable à l'élaboration des CPER.

## 2. LE VOLET « GOUVERNANCE TERRITORIALE »

### a. La clause générale de compétence et la désignation de chefs de file (art. 1 et 3)

La **clause générale de compétence** est de nouveau octroyée aux départements et régions. Les conseils généraux et régionaux règlent par leurs délibérations les affaires, respectivement, des départements et des régions. Il est toutefois précisé que la région doit prendre en compte la stratégie de développement économique et d'innovation des métropoles sur leur territoire.

Par ailleurs, tout projet de modification des limites territoriales des communes est soumis à l'avis du conseil général.

L'article 1<sup>er</sup> permet également à **l'Etat de déléguer certaines de ses compétences** à une collectivité territoriale ou à une communauté qui en ferait la demande. Dans ce cas, le délégataire agirait au nom et pour le compte de l'Etat.

L'article 3 du projet de loi désigne, **dans certains domaines de compétences, des chefs de file**<sup>6</sup> :

- **la région** en matière d'aménagement et de développement durable du territoire ; de protection de la biodiversité ; de climat, de qualité de l'air et d'énergie ; de développement économique ; de soutien de l'innovation ; de l'internationalisation des entreprises ; de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports ; de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.
- **le département** en matière d'action sociale, de développement et de contribution à la résorption de la précarité énergétique ; d'autonomie des personnes ; de solidarité des territoires.
- **la commune, ou la communauté compétente**, en ce qui concerne la mobilité durable ; l'organisation des services publics de proximité ; l'aménagement de l'espace ; le développement local.

### c. La création de conférences territoriales de l'action publique (art. 4)

#### → Compétences des CTAP

Les CTAP auront vocation à débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et toutes les politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre différents niveaux de collectivités territoriales et de leurs groupements. Elles pourront également être saisies de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région.

Les CTAP organisent librement leurs travaux, au moyen de commissions thématiques.

Elles sont chargées d'élaborer des conventions territoriales d'exercice concerté pour des compétences partagées entre plusieurs niveaux de collectivités. Ces conventions fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées.

Chaque projet de convention comprend notamment :

- Les niveaux de collectivités territoriales concernés ou les collectivités compétentes définies par des critères objectifs sur l'ensemble du territoire de la région ;
- Les délégations de compétences entre collectivités territoriales, ainsi que les délégations de la région ou du département à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- Les créations de services unifiés ;
- Les modalités de la coordination, de la simplification et de la clarification des interventions financières des collectivités territoriales ;
- La durée de la convention, qui ne peut excéder six ans.

Les stipulations de la convention sont opposables aux seules collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée. Elles les engagent à prendre les mesures et à conclure les conventions nécessaires à sa mise en œuvre.

<sup>6</sup> Selon les dispositions du texte, le chef de file serait chargé d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans un domaine donné.



### → Composition des CTAP

En seront membres :

- Le président du conseil régional (qui préside la CTAP) ;
- Les présidents des conseils généraux ou un représentant de l'autorité exécutive des collectivités territoriales exerçant les compétences des départements sur le territoire de la région ;
- Les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région ;
- Un représentant élu des EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département ;
- Un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ;
- Un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ;
- Un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département ;
- Le cas échéant, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne.

Pour la désignation dans chaque département des représentants des communes et des EPCI à fiscalité propre non membres de droit de la conférence territoriale de l'action publique et lorsqu'une seule liste complète de candidats réunissant les conditions requises a été adressée au représentant de l'État dans le département, il n'est pas procédé à une élection.

Un décret précise les modalités d'élection ou de désignation des membres de la CTAP.

Les préfets de région et/ou de département, ainsi que tout élu ou organisme non représenté, pourront être associés aux travaux des CTAP.

### c. Rationalisation et simplification des schémas

En propos liminaire, l'article 2 prévoit une simplification des modalités d'adoption du schéma directeur territorial d'aménagement numérique. En effet, lorsque le SRADT comprendrait un volet consacré au développement numérique, celui-ci tiendrait lieu de SDTAN. Les députés ont refusé d'étendre cette disposition au SRCAE et au

SRCE considérant que la procédure d'élaboration de ces documents était trop différente de celle prévue pour le SRADT.

L'article 7 prévoit également que dans les six mois suivants la promulgation de la loi, le Gouvernement présentera un rapport sur les **possibilités de rationalisation et de regroupement des différents schémas régionaux et départementaux** en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de transport et mobilité, d'environnement, d'énergie et d'aménagement numérique.



### 3. LE VOLET « METROPOLE »

#### → La création de la métropole du Grand Paris (art. 12)

#### Le cas de l'Île-de-France

#### → La rationalisation de la carte intercommunale en grande couronne (art. 10 et 11)

Les articles 10 et 11 prévoient les modalités **d'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne (Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Yvelines)**. L'article 10 institue un seuil à 200 000 habitants minimum pour les EPCI à fiscalité propre de grande couronne dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris (telle que définie par l'INSEE). Toutefois, il confère au préfet un pouvoir de dérogation en fonction de conditions géographiques, de superficie, de population, de nombre de communes membres.

L'article 11 fixe le calendrier de la rationalisation : création ou modification des EPCI à fiscalité propre prononcée avant le 31 décembre 2015, via l'élaboration d'un schéma régional de coopération intercommunale.

Elections municipales	Mars 2014
Présentation du projet de schéma devant la CRCI	Avant le 1 <sup>er</sup> septembre 2014
Avis des communes et communautés	3 mois après notification du projet de schéma
Avis de la CRCI sur le projet de schéma	3 mois après transmission des avis des collectivités
Schéma arrêté par le préfet	Au plus tard le 28 février 2015
Arrêtés de projet de périmètre	Au plus tard le 1 <sup>er</sup> juillet 2015
Avis des conseils municipaux et communautaires	3 mois à compter de la notification
Saisine de la CRCI pour tout projet de périmètre ne figurant pas dans le schéma	3 mois à compter de sa saisine
A défaut d'accord des communes, saisine par le préfet de la CRCI pour avis	1 mois à compter de la saisine
A défaut d'accord des communes, pouvoirs dérogatoires du préfet	Jusqu'au 31 décembre 2015

Il sera créé au 1<sup>er</sup> janvier 2016 un « EPCI à fiscalité propre à statut particulier » dénommé « **La métropole du Grand Paris** » (art. 12 à 14). Cette structure sera soumise aux dispositions du chapitre du CGCT consacré aux métropoles de droit commun, sous réserve des dispositions qui lui sont propres.

Afin d'anticiper les conséquences de la création de cette nouvelle structure, « **une mission de préfiguration de la métropole** » est constituée afin d'élaborer un rapport à remettre au Gouvernement avant la fin de l'année 2014. Cette mission est **coprésidée par le préfet de Région et par le président de Paris Métropole** et est composée de 2 députés et 2 sénateurs, des maires, des présidents d'EPCI à fiscalité propre de petite couronne, des présidents des conseils généraux de la Région Ile-de-France, du président du Conseil régional ainsi que d'un conseiller régional, du président et des vice-présidents de Paris Métropole, d'un collège de partenaires socio-économiques. Sa composition et son fonctionnement sont définis par décret.

Cette mission est chargée de :

- préparer les conditions dans lesquelles la métropole exerce les compétences qui étaient transférées par les communes membres aux EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014. A cette fin, elle produit un rapport transmis pour avis à l'ensemble des EPCI concernés au 31 juillet 2015 : il évalue notamment l'effet de la création de la Métropole sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits par les agents et comporte également une estimation du montant des dotations territoriales ;
- préparer le diagnostic général en vu du futur projet métropolitain ;
- organiser les travaux préparatoires au pacte financier et fiscal ;
- des travaux préparatoires à l'élaboration de la carte des territoires ;
- des travaux préparatoires à la définition de l'intérêt métropolitain ;
- des travaux préparatoires à la mise à disposition des établissements publics d'aménagement (EPA).



### a. Composition

La métropole du Grand Paris sera composée de :

- Paris ;
- des communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne;
- d'autres communes limitrophes (2<sup>ème</sup> couronne) en cas de délibération favorable des conseils municipaux et communautaires concernés.

### b. Compétences

La métropole du Grand Paris sera soumise aux dispositions applicables aux métropoles de droit commun. Mais il convient de noter qu'elle n'aura pas la même vocation générale que ces dernières. En effet, les métropoles classiques créées par le projet de loi auront vocation « à 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 cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional ». La Métropole du Grand Paris sera constituée, quant à elle, « en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure activité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national ».

Le projet métropolitain pourra être élaboré avec l'appui de l'AFTRP, de l'AiGP, des agences d'urbanisme et de toute structure utile. Il devra définir les orientations générales de la politique conduite par la métropole ; participer à la mise en œuvre du SDRIF ; comporter un diagnostic des orientations stratégiques ainsi que les domaines d'intervention prioritaires.

La métropole du Grand Paris exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, des compétences en matière :

- **d'aménagement de l'espace métropolitain** (PLU métropolitain, SCoT et schémas de secteur, infrastructures et réseaux de télécommunication) ;
- de **développement et d'aménagement économique** : zones d'activité, développement économique d'intérêt métropolitain, équipements culturels et sportifs d'intérêt

métropolitain, participation aux grands événements internationaux (prise en compte des orientations définies par le conseil régional) ;

- de **politique locale de l'habitat** (plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement tenant lieu de PLH, politique du logement, amélioration du parc immobilier bâti, aires d'accueil des gens du voyage) ;
- de protection et **mise en valeur de l'environnement** et de politique du **cadre de vie** (pollution de l'air, nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie, plan climat-énergie territorial, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations).

Lorsque les compétences sont soumises à **l'intérêt métropolitain**, celui-ci est déterminé à la majorité des 2/3 du conseil de la métropole. Il est défini au plus tard 2 ans après la création de la métropole, sur la base d'un rapport établi par la mission de préfiguration.

### c. La gouvernance de la métropole

Le conseil de métropole est constitué de :

- a) un conseiller métropolitain par commune ;
- b) un conseiller métropolitain supplémentaire chaque tranche complète de 25 000 habitants.

Chaque conseil de territoire est composé des conseillers de la Métropole représentant les communes du territoire ainsi que, pour chaque commune du territoire, et jusqu'aux élections suivant la création de la métropole (2020), **d'autant de conseillers de territoire supplémentaires qu'elle désigne de conseillers métropolitains.**

### d. Pacte financier et fiscal

Dans un délai de 6 mois à compter de sa création, la métropole du Grand Paris adopte à la majorité des 2/3 un pacte financier et fiscal dont l'objectif est de définir les relations financières entre la métropole et ses communes membres (et par conséquent le financement de l'exercice des compétences restituées aux communes et à leurs groupements – voir e. ci-dessous). Il détermine les attributions de compensation et institue une dotation territoriale métropolitaine (DTM) dont il fixe le montant et la répartition entre l'ensemble des communes membres.



### e. La création de territoires

La métropole du Grand Paris sera organisée en **territoires regroupant chacun au moins 300 000 habitants**. Un décret en Conseil d'Etat viendra en définir le périmètre et le siège, après consultation des conseils municipaux concernés. **Les communes appartenant à un même EPCI existant au 31 décembre 2014 ne peuvent pas appartenir à des territoires distincts**. Le périmètre peut également prendre en compte les contrats de développement territorial (CDT). Paris constitue un territoire.

Les conseils de territoire (sans personnalité juridique propre) sont composés des conseillers de la métropole représentant les communes des territoires. Le président du conseil de territoire est élu son sein et devient, de droit, vice-président du conseil de la métropole. Le conseil de territoire désigne également en son sein un ou plusieurs vice-présidents. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 20 % du nombre total des membres du conseil.

La métropole du Grand Paris exerce les compétences qui étaient transférées par les communes aux EPCI à fiscalité propre. Toutefois, le conseil de la métropole peut, par délibération, restituer aux communes membres ces compétences. **Jusqu'à cette délibération et au plus tard dans un délai de 2 ans, les conseils de territoire exercent, sauf délibération contraire du conseil de la métropole, ces compétences transférées dans les périmètres des anciens EPCI à fiscalité propre.**

Les compétences restituées aux communes peuvent être exercées en commun **par des communes appartenant au même territoire** :

- dans le cadre de **conventions** conclues avec la Métropole ;
- par l'application d'un **service commun** ;
- par la création d'un **syndicat** (dont le périmètre ne peut être inférieur à celui des territoires) ;
- par le recours à une entente<sup>7</sup>.

Les conditions de financement des compétences ainsi exercées sont déterminées dans le pacte financier et fiscal de la métropole.

Les délégués des communes au sein des syndicats ou des ententes seront **les mêmes** que les conseillers de territoire (qui sont également conseillers métropolitains).

De 2016 à 2020, les périmètres de ces groupements, exceptés les syndicats, peuvent être plus restreints que ceux des territoires. Mais ils doivent **leur correspondre complètement à partir de 2020**.

Les conseils de territoire pourront être saisis pour avis des projets de délibération portant sur des sujets concernant le territoire en question et sur des thématiques précisées dans la loi (aménagement de l'espace, etc.). Il pourra également demander l'inscription d'un point concernant son territoire à l'ordre du jour du conseil de la métropole ou bien encore émettre des vœux.

Il sera compétent de plein droit pour exercer la compétence métropolitaine en matière de politique de la ville. A sa demande, la métropole pourra lui transférer tout ou partie des compétences supplémentaires qui lui auront été transférées par les communes.

La métropole pourra déléguer au conseil de territoire sa compétence pour passer, exécuter et régler des marchés publics pouvant être passés sans formalités préalables.

Enfin, le conseil de territoire exerce par délégation du conseil de la métropole l'administration du ou des offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes.

### f. La création d'instances consultatives

L'article crée une assemblée des maires réunissant l'ensemble des maires de la métropole qui aura pour rôle de formuler des avis et des recommandations au conseil de la métropole.

Un conseil de développement est également créé. Il sera doté d'un avis consultatif.

### **La décision du Conseil constitutionnel**

Dans sa décision n°2013-687 DC du 23 janvier dernier, le Conseil constitutionnel a validé l'ensemble des dispositions relatives à la création de la métropole du Grand Paris. Les requérants contestaient l'« adhésion forcée » de certaines communes à cette structure. Selon les Conseil, « il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant à ces communes de faire partie de la métropole du Grand Paris, le législateur a entendu assurer la continuité territoriale ainsi que la cohérence du périmètre du nouvel établissement public constitué « en vue de la définition et de la mise en oeuvre d'actions métropolitaines » ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ; qu'il pouvait, dans ce but, apporter ces limitations à la libre administration des communes ». Cette décision fait écho à sa décision du 26 avril 2013 suite au dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité par les communes de Puyravault et de Savigny-sur-Orge. Il y précisait que « le législateur a pu, dans les buts d'intérêt général « d'achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité », apporter ces limitations à la libre administration des communes ».

<sup>7</sup> Articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT



S'agissant des compétences de la métropole du Grand Paris, au moyen selon lequel celles des communes membres seraient « réduites à un point tel que ces collectivités n'administre[raient] plus », le Conseil constitutionnel a répondu que « les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les communes de l'exercice des compétences qui ne sont pas transférées de plein droit à la métropole ». Le Conseil constitutionnel valide ainsi le fait que la spécialité est susceptible de degré et qu'une métropole demeure un EPCI soumis au principe de spécialité à partir du moment où les communes ne lui ont pas transférées l'ensemble de leurs compétences. Ainsi, même si la métropole exerce de très nombreuses compétences, elle continue à ne disposer que de compétences d'attribution.

Les requérants contestaient également la création de « territoires ». Le juge constitutionnel les a déclarés conformes à la Constitution au motif que « la différence de traitement qui en résulte en matière d'exercice en commun de compétences communales qui ne sont pas exercées par la métropole du Grand Paris repose sur une différence de situation en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur ».

## Les cas de Lyon et de Marseille

### → Métropole de Lyon (art. 26 à 39)

Le texte crée la métropole de Lyon au 1<sup>er</sup> janvier 2015, sous la forme d'une collectivité à statut particulier qui, sur son territoire, se substituera au département. Les communes situées au sein du territoire de la métropole n'en seront pas « membres » et continueront à exister<sup>8</sup>.

La métropole aura pour mission d'élaborer et de conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de son territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion.

Les conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel direct, dans les conditions prévues par le code électoral. En vue de la création de la métropole de Lyon, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures de nature législative visant notamment à préciser les modalités d'élection des conseillers métropolitains à compter de 2020 (prorogation des mandats des élus de la communauté urbaine désignés en mars 2014 jusqu'à cette date). Le conseil de la métropole comprendra entre 150 et 180 élus au suffrage universel direct, à l'échelle de circonscriptions définies sur des bases essentiellement démographiques.

Des conférences territoriales des maires seront obligatoirement instituées sur le territoire de la métropole et pourront être consultées pour avis sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de la métropole. Elles se réuniront sur convocation de leur président ou de la moitié de leurs membres.

La conférence métropolitaine constituera une instance de coordination entre la métropole et les communes situées sur son territoire. Elle devra proposer un projet de pacte de cohérence métropolitain entre la métropole et les communes afin d'élaborer une stratégie de délégation de compétences en direction des communes. Le pacte sera arrêté par délibération du conseil métropolitain.

La métropole pourra déléguer aux communes de son territoire ou à leurs établissements publics (ou inversement) la création ou la gestion de certains équipements ou services.

<sup>8</sup> Elles pourraient mutualiser les actions de leurs CCAS sous la forme d'un service commun non personnalisé.



Dans un souci de simplification administrative, seront créés un service départemental-métropolitain d'incendie et de secours ainsi qu'un centre de gestion de la fonction publique territoriale unique compétent sur le territoire du département du Rhône et de la métropole de Lyon.

### La décision du Conseil constitutionnel

Les requérants contestaient plusieurs points sur les modalités de création de la métropole lyonnaise : l'absence de référendum ; l'absence d'incompatibilité entre la fonction de président du conseil de la métropole et celle de maire ; la prorogation des mandats des conseils métropolitains jusqu'en 2020 ; l'absence de parité au sein de l'exécutif.

Sur le premier moyen, le Conseil constitutionnel a indiqué que « le constituant n'a pas imposé au législateur de prévoir la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation ainsi que lorsque sont modifiées les limites des collectivités territoriales ».

Toutefois, le juge a émis une réserve d'interprétation sur le deuxième point en considérant que « si le législateur pouvait, à titre transitoire et afin de permettre la mise en place des institutions de la métropole de Lyon, ne pas prévoir d'incompatibilité entre les fonctions de président du conseil de cette métropole et celles de maire, il ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, et en l'absence de toute différence de situation (...), prévoir de façon pérenne que les fonctions de maire ne sont pas incompatibles avec celles de président du conseil de la métropole de Lyon ; que, dès lors, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 3631-8 (...) ne sauraient être interprétées comme autorisant, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, le cumul des fonctions de président du conseil de cette métropole et de maire ; que, sous cette réserve applicable à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 3631-8 ne sont pas contraires à la Constitution ».

Le juge a rejeté les deux arguments en invoquant le « but d'intérêt général » poursuivi par le législateur. Etant donné que « les électeurs (...) seront informés de ce que ces derniers deviendront, à compter de janvier 2015, les conseillers de la métropole de Lyon ; qu'en deuxième lieu, les délégués de la communauté urbaine de Lyon qui seront élus en mars 2014 le seront au suffrage universel direct ; qu'en troisième lieu, en prévoyant que les délégués de la communauté urbaine de Lyon qui seront élus en mars 2014 exerceront le mandat de conseiller de la métropole de Lyon à compter du 1er janvier 2015 et jusqu'en 2020, le législateur a entendu faciliter la réalisation de la réforme

territoriale mise en oeuvre et éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014 ».

### Métropole d'Aix-Marseille-Provence (art. 40 à 42)

Le texte fixe les dispositions suivantes :

→ Création d'un EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2016 dénommé « métropole d'Aix-Marseille-Provence », en place de 6 EPCI à fiscalité propre<sup>9</sup>.

→ Missions : l'ensemble des compétences des anciennes communautés sont transférées à la métropole. Cette dernière exerce en sus l'ensemble des compétences d'une métropole de droit commun.

→ Création obligatoire de territoires dont les ressorts géographiques sont fixés par décret en Conseil d'Etat, « en tenant compte des solidarités géographiques préexistantes ».

Il sera possible de la métropole vers les territoires (sous réserve de leur accord), sauf en matière de ZAE, aménagement de l'espace, transports, voirie, PDU, PLH, habitat, politique de la ville, schémas assainissement et eau, marchés d'intérêt national, déchets, PCET, enseignement supérieur et recherche, distribution publique d'électricité et de gaz, réseaux de chaleur ou de froid urbains.

Les services de la métropole sont mis à disposition des territoires « en tant que de besoin ».

→ Création d'une conférence métropolitaine des maires qui peut être consultée pour avis lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques métropolitaines.

→ Un conseil de développement devra être constitué et sera consulté sur les principales orientations de la métropole.

<sup>9</sup> Substitution de la métropole aux 6 communautés préexistantes : CU Marseille Provence Métropole, CA du pays d'Aix-en-Provence, CA Salon Etang de Berre Durance, CA du pays d'Aubagne et de l'Etoile, le SAN Ouest Provence et la CA du pays de Martigues.



→ Par dérogation aux règles applicables aux métropoles de droit commun, un volant de 20 % de sièges supplémentaires devra être réparti entre les communes membres de la métropole Aix-Marseille-Provence, à la proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne. Cette disposition permettra à l'ensemble des maires du territoire d'être membre du conseil métropolitain.

A Strasbourg et Lille, les métropoles se nommeront respectivement « eurométropole de Strasbourg » et « métropole européenne de Lille », sans que cette qualification ait une incidence juridique ou fiscale.

## Les métropoles de droit commun (art. 43 à 50)

### → Modalités de création

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants. Seront ainsi concernées les communautés de Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes, Rouen.

Deux autres agglomération, Montpellier et Brest, pourront également se transformer en métropoles, sous réserve de l'accord de 2/3 des communes membres représentant la moitié de la population (ou l'inverse), sur la base de 2 catégories de critères différentes :

- EPCI à fiscalité propre formant, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans le périmètre duquel se trouve le chef-lieu de région (critères correspondant à l'agglomération de Montpellier) ;

- EPCI à fiscalité propre se trouvant au centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants<sup>10</sup> et exerçant déjà les compétences qui doivent normalement être transférées par les communes à la métropole. Dans ce cas, le décret de création devra prendre en compte « les fonctions de commandements stratégique de l'Etat et les fonctions métropolitaines effectivement exercées sur le territoire de l'EPCI, et son rôle en matière d'équilibre du territoire national ».

<sup>10</sup> Zones d'emplois de plus de 400 000 habitants en 2009 et non concernées par une transformation automatique en métropole (source Insee) : Roissy-Sud Picardie, Saint-Etienne, Toulon, Créteil, Tours, Nancy, Clermont-Ferrand, Metz, Avignon, Orly, Orléans, Caen, Angers, Brest, Mulhouse, Dijon, Roubaix-Tourcoing, Le Mans, Cannes-Antibes, Le Havre. Parmi ces zones d'emploi, seule celle de Brest dispose d'un EPCI à fiscalité propre exerçant déjà les compétences requises.

### → Compétences

La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

#### 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :

- Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- Actions de développement économique, ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ;
- Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;
- Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

#### 2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

- Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;
- Organisation de la mobilité ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ;
- Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;
- Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;



→ Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications.

### 3° En matière de politique locale de l'habitat :

- Programme local de l'habitat ;
- Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

### 4° En matière de 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 et d'accès au droit.

### 5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- Assainissement et eau ;
- Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain, ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ;
- Abattoirs, marchés et marchés d'intérêt national ;
- Services d'incendie et de secours ;
- Service public de défense extérieure contre l'incendie.

### 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- Gestion des déchets ménagers et assimilés ;
- Lutte contre la pollution de l'air ;
- Lutte contre les nuisances sonores ;
- Contribution à la transition énergétique ;
- Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- Élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial ;

- Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
- Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
- Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- Autorité concessionnaire de l'État pour les plages.

**Toutes les compétences acquises par une communauté antérieurement à la création de la métropole seront de plein droit transférées à cette dernière.**

En complément des compétences devant être transférées par les communes, les métropoles pourront bénéficier d'une capacité d'appel de compétence :

- de l'Etat :
  - par délégation à la demande de la métropole, dès lors que cette dernière est dotée d'un **programme local de l'habitat exécutoire** : attribution des **aides au logement locatif social** et notification de celles-ci aux bénéficiaires, attribution des **aides en faveur de l'habitat privé** (par délégation de l'Agence nationale de l'habitat), signature des conventions d'aides particulières aux propriétaires<sup>11</sup>, réservations dont bénéficie le préfet pour permettre la garantie du droit à un logement décent et indépendant (et à cette seule fin), mise en œuvre de la **procédure de réquisition avec attributaire**, gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement ;
  - par transfert à la demande de la métropole : grands équipements et infrastructures, logements étudiants, foyers de jeunes travailleurs.
- du département : **domaine public routier départemental (à défaut de conventionnement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, transfert obligatoire)**, FSL, insertion, jeunes en difficulté, transport scolaire, promotion à l'étranger, collèges, tourisme, développement économique, musées, équipements sportifs, personnes âgées.
- de la région : lycée et développement économique.

<sup>11</sup> Mentionnées à l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation.



Enfin, la métropole sera l'autorité organisatrice des compétences qu'elle exerce. Cette disposition devrait permettre à la métropole de jouer pleinement son rôle stratégique sur son territoire. Elle définit les obligations de service au public et assure la **gestion des services publics correspondants**, ainsi que la **planification et la coordination des interventions sur les réseaux concernés par l'exercice des compétences**.

Dans les métropoles, contrairement à d'autres EPCI à fiscalité propre, une DGF dite « territoriale » pourra être mise en place par un vote à la majorité qualifiée (et non à l'unanimité). De même, l'unification de tout ou partie des impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties) sera facilitée par un vote à la majorité qualifiée.

faculté d'accès à ce statut, sous réserve d'un accord à la majorité qualifiée des communes, pour des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants remplissant d'autres conditions précisément définies, le législateur a également entendu prendre en compte les particularités géographiques de quelques autres établissements de coopération intercommunale d'une taille significative et jouant un rôle particulier en matière d'équilibre du territoire ; que les différences de traitement dans les conditions d'accès au statut de métropole sont en lien direct avec les objectifs poursuivis par le législateur ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant la loi ».

Le juge a, enfin, rappelé que la Constitution n'imposait pas une consultation des électeurs pour la création d'un EPCI à fiscalité propre.

## → Gouvernance

L'article 54 dispose les conseillers métropolitains (y compris dans les métropoles parisienne et marseillaise) seront élus au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par une loi électorale avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 juin 2015, un rapport détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines.

## La décision du Conseil constitutionnel

Les opposants à ces dispositions contestaient les modalités de création de ces métropoles au motif d'une part, que certaines seraient créées de plein droit tandis que d'autres nécessiteraient l'accord des communes. D'autre part, il y aurait eu une inégalité de traitement entre ces métropoles et les départements et les régions qui ne fusionneraient pas selon la même procédure puisqu'aucun référendum n'est obligatoire dans le premier cas.

Le juge constitutionnel a rejeté ces éléments en considérant « qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en prévoyant une transformation automatique, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, en métropoles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, le législateur a entendu garantir qu'un nombre significatif de communautés urbaines et de communautés d'agglomération deviennent des métropoles ; que, dans le même temps, en offrant une

**Floriane Boulay**  
f.boulay@adcf.asso.fr

**Simon Mauroux**  
s.mauroux@adcf.asso.fr

**Atte Oksanen**  
a.oksanen@adcf.asso.fr

## CONTACTS

T. 01 55 04 89 00



## ANNEXE

### Liste des dispositions entrant en vigueur de façon différée

- rationalisation de la carte intercommunale en grande couronne au plus tard le 31 décembre 2015 (art. 10 et 11)
- le comité régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France entrera en fonction à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014 (art. 16)
- substitution de l'EPF de l'Etat de la région Ile-de-France dont le périmètre est le plus large aux autres EPF de l'Etat dans la région, au plus tard le 31 décembre 2015 (art. 17)
- transfert obligatoire de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les communautés peuvent se voir transférer cette compétence de façon anticipée. Les départements, régions ou autres personnes morales de droit public qui assuraient jusqu'à présent cette compétence peuvent continuer à l'exercer jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (art. 59).
- lorsque l'Etat gère des digues avant l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM, celui-ci continue d'en assurer la gestion pendant dix ans (art. 59).
- transfert automatique des pouvoirs de police spéciale en matière de circulation et de stationnement ainsi que pour la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi, le premier jour du douzième mois qui suit la promulgation de la loi – possibilité d'opposition des maires durant cette période (art. 65).
- mise en place des redevances de stationnement et des forfaits de post-stationnement par les collectivités locales concernées deux ans après la promulgation de la loi (art. 63)
- mise en œuvre des entretiens professionnels annuels à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (art. 69)
- transmission sous forme dématérialisée, par les métropoles, de leurs documents budgétaires et leur compte administratif dans un délai de trois ans suivants la publication de la loi ainsi que toutes leurs pièces comptables à leur comptable public (art. 74-75)
- transformation des pays en pôles d'équilibre territorial et rural (art. 79)
- transfert des agents de l'Etat en cas de transfert d'une compétence étatique à une collectivité locale au 31 décembre de l'année précédent le transfert (art. 80)
- droit d'option pour les agents de l'Etat durant les deux années suivant la date de publication des décrets organisant leur transfert

### Liste des décrets à prendre

- décret précisant les modalités d'élection ou de désignation des membres des CTAP (art. 4)
- décret en CE précisant les modalités de fusion d'un schéma thématique pour lequel une collectivité est chef de file et de la convention territoriale d'exercice concertée de la compétence (art. 4)
- décret en CE pour élaborer les schémas régionaux de l'intermodalité (art. 5)
- décret constatant le périmètre de la métropole du Grand Paris (art. 12)
- décret en CE sur le plan local d'urbanisme de la métropole du Grand Paris (art. 12)
- décret en CE fixant les périmètres des territoires de la métropole du Grand Paris (art. 12)
- décret fixant la composition du conseil des élus et du conseil des partenaires socio-économiques ainsi que les conditions de fonctionnement de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris (art. 12)
- décret en CE relatif au droit d'option des fonctionnaires de l'administration parisienne dans le cadre de leur transfert à la métropole du Grand Paris (art. 13)
- décret en CE fixant la liste des corps dans lesquels les fonctionnaires de l'administration parisienne qui ne correspondent à aucun cadre d'emploi de la fonction publique territoire sont mis à disposition de la métropole sans limitation de durée (art. 13)



- décret en CE précisant la composition du comité régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France (art. 16)
- décret en CE fixant les conditions d'association du STIF à l'élaboration des dossiers d'enquête publique et des documents pour la réalisation d'opération d'investissement pour le réseau de transport public du Grand Paris (art. 21)
- décret en CE portant sur l'établissement public de Paris-Saclay (art. 25)
- décret en CE fixant le chef-lieu du département du Rhône (art. 26)
- décret en CE pour l'assermentation des agents de la métropole de Lyon (art. 26)
- décret en CE pour la péréquation pour la métropole de Lyon (art. 26)
- décret en CE délimitant les périmètres des territoires de la métropole Aix-Marseille-Provence (art. 42)
- décret visant à la transformation automatique des métropoles (art. 43)
- décret en CE sur le coefficient de mutualisation des services (art. 55)
- décret en CE instituant la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (art. 56)
- décret en CE visant à préciser la procédure de rationalisation des structures compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques (art. 57)
- décret en CE relatif au fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques (art. 58)
- décret sur les missions d'appui technique devant être constituées par les préfets de département pour accompagner la prise de compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (art. 59)
- décret en CE pour les forfaits de post-stationnement (art. 64)
- décret en CE pour encadrer l'indemnité de mobilité devant être versée aux agents concernés par une réorganisation intercommunale (art. 69)
- décret en CE pour la mise en œuvre des entretiens professionnels annuels (art. 69)
- décret en CE pour fixer la liste des schémas pour lesquels les communautés urbaines et les métropoles devront être consultés en amont de leur adoption (art. 12-26-43- 71)
- décret pour la transmission sous forme dématérialisée, par les métropoles, de leurs documents budgétaires et leur compte administratif ainsi que toutes leurs pièces comptables à leur comptable public (art. 74-75)
- décret en CE pour la gestion des fonds européens (art. 78)
- décret approuvant une convention type pour les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités locales (art. 81)
- décrets en CE pour organiser le transfert définitif des agents de l'Etat mis à disposition des collectivités locales dans le cadre des transferts de compétences prévus par la loi (art. 81)
- décrets en CE relatifs aux compensations des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales (art. 91)

#### Liste des ordonnances à prendre

- ordonnance précisant et complétant les règles budgétaires, financières, et comptables applicables à la métropole du Grand Paris ainsi qu'aux territoires et aux concours financiers de l'Etat à la métropole. L'ordonnance devra également préciser le territoire d'intervention de l'Etat et de ses services déconcentrés - délai de 18 mois à compter de la publication de la loi (art. 12)
- ordonnance définissant les règles constitutives de la juridiction administrative spécialisée pour les recours contentieux dirigés contre les avis de paiement du forfait de post-stationnement - délai d'un an à compter de la promulgation de la loi (art. 63)
- ordonnance précisant et complétant les règles budgétaires, financières, et comptables applicables aux métropoles - délai d'un an à compter de la publication de la loi (art. 73)



### Liste des rapports devant être rendus par le Gouvernement au Parlement

- rapport sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires dans le cadre du renouvellement général de mars 2014 – dans les 6 mois suivants les élections (art. 48)
- rapport sur l'élection des conseillers métropolitains avant le 30 juin 2015 (art. 54)
- rapport sur les conséquences de la prise en compte du coefficient de mutualisation des services comme critère de répartition de la DGF perçue par les communes et les communautés – 6 mois suivants la promulgation de la loi (art. 55)
- rapport analysant les moyens de promouvoir le recours à des procédés électroniques pour la mise en œuvre des forfaits de post-stationnement - un an à compter de la promulgation de la loi (art. 63)
- rapport sur les conditions d'une éventuelle fusion ou rationalisation des différents schémas régionaux et départementaux – dans les six mois suivants la promulgation de la loi (art. 7)
- rapport présentant une estimation des coûts de remise en état de l'ensemble des biens mentionnés par le procès-verbal du 31 décembre 2008 et qui ont été transférés à l'EPADESA (art. 24)