

L'exercice effectif de certaines compétences par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est, dans des cas limitativement prévus par la loi, subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire ou métropolitain (*cette fiche n'aborde pas le cas de la métropole du Grand Paris et des établissements publics territoriaux – cf. fiche n° 2.9*).

4.4.1. LA NOTION D'INTERET COMMUNAUTAIRE OU METROPOLITAIN

La notion d'intérêt communautaire est apparue dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, à l'occasion de la création des communautés de villes et des communautés de communes. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, en étendant cette notion aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines et en prévoyant les modalités de sa définition, lui a donné une nouvelle dimension.

L'intérêt communautaire ou métropolitain constitue la ligne de partage, au sein d'une compétence transférée, entre les domaines d'action transférés à l'EPCI à fiscalité propre et ceux qui demeurent au niveau des communes membres.

Il constitue le moyen, pour certaines compétences énumérées par la loi, de laisser au niveau communal des compétences de proximité et de transférer à l'EPCI à fiscalité propre les missions, qui par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation des moyens, réalisation d'économies d'échelle et élaboration d'un projet de développement sur des périmètres pertinents).

4.4.2. LES COMPETENCES CONCERNEES PAR L'INTERET COMMUNAUTAIRE OU METROPOLITAIN

L'intérêt communautaire ou métropolitain ne concerne que certaines compétences expressément et limitativement énumérées par la loi.

Les compétences concernées sont précisées pour :

- **Les communautés de communes (CC) aux I et II de l'article L. 5214-16 du CGCT**

Elles exercent de plein droit les compétences en matière de :

- « aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire » ;

- « *politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* ».

Elles peuvent également exercer « *pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire* » les compétences en matière de :

- « *1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie* ;
- *2° Politique du logement et du cadre de vie* ;
- *2° bis En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville* ;
- *3° Création, aménagement et entretien de la voirie* ; (...)
- *4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire* ;
- *5° Action sociale d'intérêt communautaire* ; (...)
- *8° Participation à une convention France Services et définition des obligations de service public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* » ;

- **Les communautés d'agglomération (CA) aux I et II de l'article L. 5216-5 du CGCT**

Elles exercent de plein droit les compétences en matière de :

- « *politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* » ;
- « *définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* » ;
- « *politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire* » ;
- « *dans les départements et collectivités d'outre-mer : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et*

d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance ».

Elles peuvent également exercer les compétences en matière de :

- *« création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire » ;*
- *« construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » ;*
- *« action sociale d'intérêt communautaire ».*

Lorsque la CA exerce la compétence *« création ou aménagement et entretien de voirie communautaire »* et que son territoire est couvert par un plan de mobilité, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. L'intérêt communautaire peut toutefois, sur certaines portions de trottoirs adjacents, être limité sur délibération du conseil communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif.

A noter également que la faculté de créer un centre intercommunal d'action sociale est conditionnée à l'exercice de la compétence action sociale d'intérêt communautaire ;

- ***Les communautés urbaines (CU) créées après la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, au I de l'article L. 5215-20 du CGCT***

Elles exercent de plein droit les compétences en matière de :

- *« construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire » ;*
- *« définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme » ;*
- *« création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt communautaire » ;*

- ***Les communautés urbaines (CU) existant à la date de promulgation de la loi de 1999 précitée, au I de l'article L. 5215-20-1 du CGCT***

Elles continuent d'exercer à titre obligatoire les compétences en matière de *« définition, création et réalisations d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de développement économique ; création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de réhabilitation d'intérêt communautaire »* ;

- **Les métropoles (de droit commun) au I de l'article L. 5217-2 du CGCT**

Elles exercent de plein droit les compétences en matière de :

- *« construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain »* ;
- *« définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme »* ;
- *« création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain »*.

A noter que la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt métropolitain des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies.

En dehors des cas expressément prévus par le législateur, toute utilisation de la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain pour moduler l'intensité du transfert d'une compétence est illégale.

- L'article 13 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a substitué à l'obligation, pour les CC et les CA, de détenir un certain nombre de compétences dites « optionnelles », listées aux II des articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT, la simple faculté de les exercer (seules les CC et les CA détenaient des compétences optionnelles).

Le législateur a, en outre, précisé que les CC et les CA continuent d'exercer, à titre supplémentaire, les compétences qu'elles exerçaient à titre optionnel à la date de la publication de la loi (soit le 28 décembre 2019), jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17-1 du CGCT relatif à la restitution de compétences (dispositions du II de l'article 13 de la loi du 27 décembre 2019).

Ainsi, les compétences que les CC et les CA exerçaient à titre optionnel au 28 décembre 2019 continuent d'être exercées à titre supplémentaire (sauf restitution) et restent soumises, le cas échéant, à la définition de l'intérêt communautaire.

- Le cas particulier de la compétence relative à la création, à l'aménagement et à l'entretien de la voirie exercée par les communautés urbaines et les métropoles est abordé en fin de fiche (voir point 4.4.4.).

4.4.3. LA PROCEDURE DE DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE OU METROPOLITAIN

La procédure de définition de l'intérêt communautaire des compétences d'un EPCI à fiscalité propre résultant d'une fusion en application de l'article L. 5211-41-3 du CGCT est abordée dans la fiche afférente (fiche 4.2).

Définition initiale

Pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre (CC, CA, CU et métropole de droit commun), l'intérêt communautaire ou métropolitain est déterminé par l'assemblée délibérante de l'EPCI à fiscalité propre à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

- S'agissant des CC, CA et CU : les dispositions des articles L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215- 20 du CGCT précisent que l'intérêt communautaire, nécessaire à l'exercice de la compétence, est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la CC, la CA ou la CU exerce l'intégralité de la compétence transférée. Le délai de deux ans peut aussi, le cas échéant, être décompté à partir de l'entrée en vigueur de la loi ayant prévu le transfert de compétence.
- S'agissant des métropoles de droit commun : les dispositions de l'article L. 5217-2 du CGCT précisent que l'intérêt métropolitain est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

Avant l'expiration de ce délai de deux ans, et en l'absence de définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain, les communes ne sont pas dessaisies de la compétence.

Modifications ultérieures

Dans les mêmes conditions, les EPCI à fiscalité propre peuvent ultérieurement modifier la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain par délibération

du conseil de l'EPCI à fiscalité propre adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

La définition (initiale comme modificative) de l'intérêt communautaire ou métropolitain d'une compétence n'a pas à figurer dans les statuts de l'EPCI à fiscalité propre et n'a pas à être entérinée par un arrêté préfectoral.

4.4.4. LES MODALITES DE DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE OU METROPOLITAIN

Bien que la loi n'énonce aucune règle pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain, il paraît souhaitable que celui-ci ne se réduise pas à une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des compétences concernées.

4.4.4.1. La définition de critères objectifs est recommandé

L'intérêt communautaire ou métropolitain paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable, au sein de la compétence concernée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal, qu'il s'agisse d'opérations, de zones ou d'équipements, existants ou futurs.

Ces critères peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements, etc.) voire géographiques, sous réserve d'une définition précise de la localisation retenue.

Ils peuvent également être d'ordre qualitatif, sous réserve d'un énoncé objectif et précis (fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois, etc.).

Les critères retenus, de quelque nature qu'ils soient, doivent correspondre à l'intérêt communautaire ou métropolitain au sens de la loi, eu égard à la catégorie et à la taille de l'EPCI à fiscalité propre, à ses perspectives de développement et, plus généralement, aux enjeux économiques et sociaux s'y rapportant. Ainsi, ont vocation à être reconnus d'intérêt communautaire ou métropolitain toutes les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale de l'ensemble de l'EPCI à fiscalité propre, même s'ils sont localisés sur le territoire d'une seule commune.

Il importe que l'intérêt communautaire ou métropolitain soit défini avec précision afin que ressortent clairement les actions relevant de l'EPCI à fiscalité propre et celles relevant des communes et d'éviter, d'une part, toute difficulté dans la mise en œuvre de la compétence concernée et, d'autre part, les risques contentieux associés.

Doivent donc être exclues les formulations générales, évasives ou imprécises (par exemple, la référence au « *caractère stratégique pour le développement de l'espace communautaire* » ou le recours à l'adverbe « *notamment* » ou aux points de suspension).

Un EPCI à fiscalité propre est un espace de solidarité, ce qui implique que ses compétences ont vocation à s'exercer sur le territoire de l'ensemble des communes situées dans son périmètre, sans préjudice des compétences transférées sur le fondement de l'article L.5211-17-2 du CGCT. Il ne peut donc pas, lors de la détermination de l'intérêt communautaire ou métropolitain d'une de ses compétences, décider d'exclure expressément de son périmètre d'intervention une ou plusieurs de ses communes membres. Dans certains cas, toutefois, l'intérêt communautaire ou métropolitain retenu pourra avoir comme conséquence que certaines communes soient, de fait, exclues du champ d'intervention de l'EPCI à fiscalité propre (ex : équipements culturels ou sportifs d'intérêt communautaire implantés dans quelques communes et non dans chacune d'entre elles).

4.4.4.2. L'utilisation de listes n'est pas exclue

Lorsque l'emploi de critères objectifs ne permet pas de délimiter avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles de l'EPCI à fiscalité propre, le recours à une liste n'est pas à prohiber.

Une liste, qui a nécessairement un caractère limitatif, nécessite néanmoins d'être modifiée afin d'intégrer ou de retirer tout nouvel élément. Cette modification, assimilable à une modification de la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain, implique une délibération du conseil de l'EPCI à fiscalité propre à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

4.4.4.3. L'interdiction de scinder l'investissement et le fonctionnement entre les communes et leur EPCI à fiscalité propre

La définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain ne peut pas conduire à une scission des opérations d'investissement et de fonctionnement. Il résulte de la combinaison des articles L.1321-1 et L.1321-2 du CGCT que l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique.

En effet, dans la mesure où le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à disposition du bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de cette compétence et que le bénéficiaire assume l'ensemble des obligations du propriétaire, il doit prendre en charge l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives aux biens mis à disposition.

Dès lors, une collectivité qui souhaiterait charger un EPCI à fiscalité propre d'une catégorie seulement de ces dépenses ne pourrait le faire dans le cadre de la coopération intercommunale mais par voie conventionnelle.

4.4.4.4. Exemple de définition de l'intérêt communautaire

4.4.4.4.1. PRINCIPE PRECONISE : L'UTILISATION DE CRITERES OBJECTIFS

En matière de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie, peuvent être définies comme d'intérêt communautaire les voies reliant les zones d'activités économiques à la voie d'accès à l'autoroute et aux voiries départementales et nationales, les voies empruntées par les réseaux de transport public, et les voies desservant les équipements communautaires.

L'articulation entre la compétence relative aux zones d'activités économiques et la compétence relative à la voirie appelle deux observations.

En premier lieu, si les voies desservant des équipements communautaires ou assurant le raccordement des zones d'activités économiques aux autoroutes ou routes départementales et nationales présentent, à l'évidence, un intérêt communautaire, il paraît en revanche difficile de partir du postulat que seules ces voies présenteraient un intérêt communautaire pour une CC ou une CA.

En second lieu, la compétence relative à la voirie est par essence distincte des compétences relatives à l'aménagement de l'espace ou au développement économique. Ainsi, il ne peut être considéré qu'une limitation de la voirie d'intérêt communautaire à la seule voirie interne des zones d'activités économiques entraînerait un transfert, au profit d'un EPCI à fiscalité propre, de la compétence « voirie ». En effet, la compétence relative à la création, l'aménagement, la gestion et l'entretien de zones d'activités économiques - qui relève du groupe « actions de développement économiques » - comprend nécessairement la viabilisation de ces zones, donc la création, l'aménagement et l'entretien de leur voirie interne.

4.4.4.4.2. EXCEPTION : L'UTILISATION DE LISTES

Une liste, qui aurait nécessairement un caractère limitatif, subordonnerait toute nouvelle intervention de l'EPCI à une modification statutaire pour les communautés de communes ou à une délibération modificative pour les communautés d'agglomération ou urbaines, et ferait obstacle, à l'élaboration d'un projet novateur alors que l'objet même des EPCI à fiscalité propre est l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet commun de développement et d'aménagement dépassant l'échelle communale. Toutefois, lorsque l'emploi de critères objectifs ne permet pas, à lui seul, de délimiter avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles de l'EPCI, le recours à une liste reste possible.

- **Cas particulier de la compétence « voirie » exercée par certaines CU et métropoles (dispositif transitoire)**

Les articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT, modifiés par l'article 18 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS »), ouvrent désormais la faculté aux CU les plus récentes et aux métropoles de droit commun de décider de soumettre l'exercice de la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain.

Sont plus précisément concernées :

- l'ensemble des métropoles de droit commun. En revanche, ces dispositions ne sont applicables ni à la métropole du Grand Paris ni à la métropole d'Aix-Marseille-Provence pour laquelle des dispositions spécifiques sont prévues¹ ;
- les CU créées postérieurement à la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Sur les 14 CU existantes, 9 sont ainsi concernées : Angers Loire Métropole, Grand Paris Seine et Oise, Perpignan Méditerranée Métropole, Caen la Mer, Grand Reims, Grand Poitiers, Le Havre Seine Métropole, Limoges Métropole et Grand Besançon Métropole.

La procédure prévue au I de l'article L. 5215-20 modifié (CU) et au I de l'article L. 5217-2 modifié (métropoles de droit commun) du CGCT comporte deux étapes :

- La décision de subordonner à l'intérêt communautaire ou métropolitain la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » est prise sur délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population.

La possibilité de recourir à ce mécanisme est ouverte pendant un an à compter de la promulgation de la loi « 3DS » (soit jusqu'au 23 février 2023) ou de la création de l'EPCI à fiscalité propre. A défaut de délibération dans ce délai, la compétence reste exercée, dans son intégralité, par l'EPCI à fiscalité propre sans possibilité de délibérer ultérieurement.

- Une fois prise la décision de subordonner à l'intérêt communautaire ou métropolitain la compétence « création, aménagement et entretien de voirie »,

¹ Elles ne sont pas non plus applicables à la métropole de Lyon, qui n'est pas une métropole mais une collectivité territoriale à statut particulier.

la communauté urbaine ou la métropole doit définir précisément la portée de cet intérêt communautaire ou métropolitain. Cette définition doit intervenir dans le délai de droit commun de deux ans à compter de la loi ayant prévu la reconnaissance dudit intérêt communautaire (soit jusqu'au 23 février 2024).

Dans l'attente de la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain, la communauté urbaine ou la métropole demeure intégralement compétente en matière de voirie. Compte tenu des compétences des métropoles et des communautés urbaines en matière de transport public, les voies publiques sur lesquelles circule un service de transport collectif en site propre ainsi que les trottoirs adjacents sont automatiquement inclus dans la voirie d'intérêt communautaire ou métropolitain et ne peuvent être restituées aux communes.