

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont régis par les principes de spécialité et d'exclusivité.

2.2.1. LA NOTION D'ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNALE

Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences soit par convention, soit en créant un organisme public de coopération dans les formes et conditions prévues par la loi (article L. 5111-1 du CGCT).

La coopération peut prendre différentes formes dont la plus répandue est celle de l'établissement public de coopération.

Un établissement public de coopération intercommunale est un établissement public administratif :

- il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; il a donc ses propres moyens d'action ;
- il est administré par des autorités qui lui sont propres ;
- il recrute son personnel et assure la gestion de ses services ;
- ses décisions sont des décisions administratives qui relèvent du contrôle de légalité exercé par le préfet et de la juridiction administrative ;
- les travaux qu'il réalise sont des travaux publics.

L'EPCI a donc une existence juridique propre, distincte de celle des communes qui en sont membres.

Il convient de cerner la notion d'EPCI car certaines dispositions du CGCT ne sont applicables qu'à cette catégorie, voire à un sous-ensemble de cette catégorie que sont les EPCI à fiscalité propre.

L'article L. 5210-1-1 A du CGCT attribue la qualité d'EPCI aux syndicats de communes (article L. 5212-1), aux communautés de communes (article L. 5214-1), aux communautés d'agglomération (article L. 5216-1), aux communautés urbaines (article L. 5215-1) et aux métropoles (article L. 5217-1).

Les communautés de communes (CC), les communautés d'agglomération (CA), les communautés urbaines (CU) et les métropoles¹ sont des EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP).

¹ Malgré sa dénomination, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier, régie à titre principal par la troisième partie du CGCT consacrée aux départements.

2.2.2 LE PRINCIPE DE SPECIALITE

Comme tous les établissements publics, l'EPCI est régi par le principe de spécialité. Il ne peut donc intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées conformément aux règles posées par l'article L. 5210-4 (ou L. 1111-8 s'agissant des EPCI à fiscalité propre) du CGCT (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Par conséquent, il ne peut intervenir ni opérationnellement, ni financièrement dans le champ des compétences que les communes ont conservées². De même, les communes ne peuvent intervenir dans le champ des compétences transférées en vertu du principe d'exclusivité (sauf si un intérêt communautaire ou métropolitain est attaché à l'exercice de ces compétences s'agissant des EPCI à fiscalité propre).

En application de ce principe de spécialité, en cas de doute, le juge se réfère aux statuts et adopte une interprétation stricte (par exemple, CE, 19 novembre 1975, n° 94791 *Commune de Thaon-les-Vosges* – CE, 23 octobre 1985, n° 46612 *Commune de Blaye-les-Mines* – Cour administrative d'appel de Lyon 17 juin 1999, n° 99LY00321 *Communauté urbaine de Lyon*).

L'EPCI exerce de plein droit les compétences obligatoires fixées par les textes déterminant son régime juridique. Ses communes membres peuvent lui transférer d'autres compétences dites facultatives. Certaines de ces compétences facultatives sont soumises à la définition d'un intérêt communautaire (voir fiche n°4.4). D'autres compétences dites « supplémentaires » peuvent être transférées à tout moment par les communes membres de l'EPCI, sans que la loi ne le prévoit (article L.5211-17 du CGCT).

Par ailleurs, il convient de rappeler que 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 communautés de communes et les communautés d'agglomération, 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 ces EPCI détenaient des compétences optionnelles). Les EPCI qui exerçaient alors les compétences optionnelles continuent d'être exercées au titre des compétences supplémentaires, sauf si les communes membres décident qu'elles doivent leur être restituées.

2.2.2.1 Principe de spécialité fonctionnelle

Le principe de spécialité fonctionnelle conditionne l'étendue de l'attribution des compétences aux EPCI : seules les compétences transférées peuvent être effectivement exercées. Toutefois, les transferts de compétence ne sauraient dispenser les EPCI du respect de certains principes plus généraux et toutes les compétences ne peuvent pas être transférées.

2.2.2.1.1 La détermination des compétences des EPCI selon la catégorie du groupement

Quelle que soit la catégorie dont l'EPCI relève, ses communes membres peuvent à tout moment lui transférer des compétences à titre supplémentaire, librement définies par les conseils municipaux (article L. 5211-17 du CGCT).

² Sauf à réaliser une prestation de service au profit d'une commune extérieure, à la condition que cette prestation présente un lien avec les compétences détenues par l'EPCI.

Parmi les cinq catégories d'EPCI, seuls les syndicats de communes ne sont pas des EPCI à fiscalité propre.

- Les syndicats de communes (EPCI)

En ce qui concerne les syndicats de communes, la loi laisse aux conseils municipaux des communes membres toute liberté pour se déterminer. Ce sont les statuts approuvés par les conseils municipaux qui définissent la nature et l'étendue des compétences transférées.

En ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre, le législateur impose des règles plus contraignantes qui découlent du principe de spécialité fonctionnelle.

- Les communautés de communes (EPCI-FP)

Elles se voient transférer par leurs communes membres, d'une part, sept groupes de compétences obligatoires (I de l'article L. 5214-16 du CGCT) et, d'autre part, des compétences parmi sept groupes de compétences pouvant être exercées à titre supplémentaire (II de l'article L. 5214-16 du même code – anciennes compétences optionnelles).

- Les communautés d'agglomération (EPCI-FP)

Le législateur détermine dix groupes de compétences obligatoires (I de l'article L. 5216-5 du CGCT) et cinq groupes de compétences pouvant être exercées à titre supplémentaire (II de l'article L. 5216-5 du même code), dont le contenu est défini précisément et qui sont transférées par leurs communes membres.

- Les communautés urbaines (EPCI-FP)

Il convient de distinguer les CU existantes à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, et celles créées après cette loi.

Les CU créées après la loi de 1999 doivent exercer sept groupes de compétences obligatoires et peuvent par convention avec le département se voir déléguer des compétences dans les domaines de l'action sociale et de la voirie (article L. 5215-20 du CGCT).

Les CU existantes à la date de promulgation de la loi de 1999 exercent quinze groupes de compétences obligatoires et continuent d'exercer les compétences qui leur ont été antérieurement librement transférées par leurs communes membres (article L. 5215-20-1 du même code).

- Les métropoles (EPCI-FP)

Le législateur a énuméré six groupes de compétences obligatoires transférées par leurs communes membres (article L. 5217-2).

D'autres compétences peuvent être déléguées par voie de convention par l'Etat, le département ou la région. Une convention précise alors l'étendue et les conditions financières de la délégation, les conditions de mise à disposition des services départementaux, régionaux ou de l'Etat correspondants, ainsi que les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation.

2.2.2.1.2 Les limites aux possibilités de transfert

Les EPCI n'ont que des compétences d'attribution que les communes membres doivent ou peuvent leur transférer mais ce transfert est lui-même limité par certaines règles.

Ne peuvent pas être transférées à des EPCI :

- les attributions qui relèvent en propre du maire, exercées soit au nom de l'Etat, soit au nom de la commune. Il s'agit notamment des attributions du maire au titre de l'état-civil, de sa qualité d'officier de police judiciaire ou de ses pouvoirs de police administrative. Certains pouvoirs de police spéciale du maire, liés à la compétence de la commune et non à des attributions de l'Etat, font toutefois l'objet d'un transfert au président de l'EPCI, de manière automatique ou volontaire en fonction de la police spéciale concernée, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-9-2 du CGCT ;
- les attributions déjà transférées à un autre EPCI, exception faite des cas de substitution permettant aux EPCI à fiscalité propre d'être investis des compétences transférées à des syndicats préexistants, sans dissolution préalable de ces derniers ou restitution de leurs compétences aux communes, et des cas de représentation-substitution permettant aux EPCI à fiscalité propre de se substituer aux communes au sein des syndicats.

En outre, le fait de confier l'exercice de certaines compétences à un EPCI ne saurait affranchir ce dernier du respect des règles qui peuvent limiter voire interdire les possibilités d'action des communes dans tel ou tel domaine. En tout état de cause, la commune conserve la clause de compétence générale (article L. 2121-29 du CGCT) sur son territoire tandis que l'EPCI obéissant au « principe de spécialité » ne peut agir en dehors des compétences qui lui ont été attribuées. Toutefois, la clause de compétence générale n'est pas sans limite : sa mise en œuvre doit être justifiée par un intérêt public communal qui ne relève pas d'une compétence expressément attribuée à une autre collectivité ou à l'Etat (CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*).

2.2.2.2 Principe de spécialité territoriale

L'EPCI n'est compétent que pour intervenir à l'intérieur de son périmètre, c'est-à-dire au seul bénéfice de ses communes membres.

Par exception, la jurisprudence tolère qu'un groupement intervienne en dehors de son périmètre pour l'exercice de l'une de ses compétences. C'est notamment le cas en matière d'eau potable. Le groupement doit alors être dans l'impossibilité de mener à bien sa mission sur le territoire d'une commune membre et répondre exclusivement à un besoin d'ordre intercommunal (CE sect., 6 mars 1981, n° 00119 ; TA Nancy, 30 avril 2024, n° 2101004).

Par ailleurs, un EPCI peut déroger au principe de spécialité lorsqu'il réalise des prestations de service par voie de convention au profit de communes non membres. Dans ce cas, il est assujéti aux règles de publicité et de mise en concurrence de la commande publique.

2.2.3. LE PRINCIPE D'EXCLUSIVITE

En application de ce principe, les EPCI sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées. Toutefois, ce principe ne leur interdit pas de transférer certaines de leurs compétences à un syndicat mixte.

La création de l'EPCI emporte dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées (CE 27 février 1970 *Commune de Saint-Vallier*, 1970 ; CE 13 octobre 1978 n° 02907 *Commune de Vénissieux* ; CE 1^{er} avril 1994 n° 146946 *Commune de Réau* ; CE 14 janvier 1998 n° 161661 *Communauté urbaine de Cherbourg* ; Cour administrative d'appel de Bordeaux 24 juin 2003 n° 99BX00156 *Société SVE Onyx*). La commune dessaisie ne peut plus exercer elle-même la compétence. Elle ne peut plus la transférer à un autre EPCI sauf à se retirer préalablement de l'EPCI dont elle est membre (CE, 28 juillet 1995, n° 149863 *District de l'agglomération de Montpellier*). En vertu de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, « le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre ».

A ce titre, les fonctionnaires territoriaux concernés sont transférés à l'EPCI et ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Dans les cas où le transfert de compétences est subordonné à la définition d'un intérêt communautaire ou métropolitain, le dessaisissement de compétences des communes est différé.

Le délai pour la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain par l'EPCI à fiscalité propre est fixé à deux ans à compter du transfert de compétence³, ou pour la métropole, à compter de sa création⁴. A défaut de définition de l'intérêt communautaire à l'expiration du délai, les EPCI deviennent titulaires de l'intégralité des compétences concernées (voir également fiche n° 4.4 sur la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain).

Le principe d'exclusivité se matérialise :

- par l'interdiction de retracer définitivement dans le budget de l'EPCI des dépenses et des recettes qui ne se rapportent pas à l'exercice de ses compétences et dans celui des communes des dépenses et des recettes relatives à l'exercice des compétences transférées à l'EPCI. Deux atténuations existent cependant s'agissant des contributions des communes aux syndicats et des fonds

³ Cf. 1^{er} alinéa du IV de l'article L. 5214-16 (communautés de communes), III de l'article L. 5216-5 (communautés d'agglomération), et dernier alinéa du I de l'article L. 5215-20 (communautés urbaines)

⁴ Dernier alinéa du I de l'article L. 5217-2

de concours autorisés sous certaines conditions entre les CC, les CA, les CU, les métropoles et leurs communes membres ;

- par l'interdiction d'opérer un transfert de compétences au profit d'un autre EPCI, sauf à les reprendre préalablement à l'EPCI auquel elles ont été transférées ou, à titre dérogatoire, à ce que l'EPCI nouvellement doté de la compétence se substitue à la commune au sein du syndicat dont la commune était membre.

Le principe d'exclusivité a été atténué par la possibilité pour la commune, en cas de transfert partiel de compétence, de conserver les services concernés. Ces compétences partagées, en raison de l'existence d'un intérêt communautaire ou métropolitain prévu par le législateur, permettent une intervention complémentaire de la commune et de l'EPCI à fiscalité propre sur la même compétence (au risque cependant de freiner l'intégration communautaire et de créer des doublons). Le législateur a donc introduit des possibilités de mutualisation des services fondées notamment sur l'article L. 5211-4-1 du CGCT (mise à disposition de services) afin de favoriser leur bonne organisation.

En dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs communes peuvent également se doter de services communs (article L. 5211-4-2 du même code).

2.2.4. IMPACT SUR LE CONTENU DES STATUTS

En raison de ces principes, chaque EPCI a des statuts qui doivent être approuvés, d'une part, avant la création du groupement par les communes incluses dans son périmètre et, d'autre part, par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés.

L'article L. 5211-5-1 du CGCT fixe les mentions minimales devant figurer dans les statuts, à savoir :

- la liste des communes membres de l'établissement ;
- le siège de celui-ci ;
- le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué,
- les compétences transférées à l'établissement.

Sur ce dernier point, les compétences transférées pouvant varier fortement d'un établissement à l'autre, en fonction de leurs statuts propres, elles doivent être décrites précisément lors de sa création ou lors d'une modification statutaire afin :

- d'une part, de maîtriser le champ des compétences que les communes souhaitent transférer : si une compétence est transférée à un EPCI d'une manière floue ou générale, le risque est que soient transférées des attributions dont la commune n'entendait pas, en fait, se défaire ;
- d'autre part, d'éviter des conflits de compétences qui pourraient naître si les statuts sont obscurs ou ambigus ne permettant pas de déterminer qui, des communes ou de l'EPCI, a la compétence juridique pour intervenir dans tel ou tel domaine.

La jurisprudence administrative sanctionne l'imprécision rédactionnelle des statuts des EPCI quant aux compétences qui leur sont transférées par leurs communes membres (par exemple, Tribunal administratif de Strasbourg, 9 mai 1990, *Commune de Pange*).