

3.2.1 MESURES RELATIVES A L'INFORMATION DU PUBLIC

Le législateur a prévu des dispositions destinées à faciliter l'information du public sur les décisions prises par les organes des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à l'instar de celles qui existent au niveau communal.

3.2.1.1. Dans toutes les catégories d'EPCI

La transparence de la gestion des affaires par les intercommunalités est assurée par :

- la reconnaissance du droit pour toute personne physique ou morale de consulter ou de demander la communication des délibérations et des procès-verbaux des assemblées délibérantes des EPCI, de leurs budgets et de leurs comptes ainsi que des arrêtés de leurs présidents. La communication des budgets et des comptes d'un EPCI peut être obtenue aussi bien auprès du président de l'établissement que des services déconcentrés de l'Etat, dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration (article L. 5211-46 du CGCT)¹ ;
- la mise à disposition, en annexe du compte administratif du bilan des acquisitions et cessions opérées par l'EPCI (article L. 5211-37 du CGCT) ;
- la mise à disposition d'un tableau (annexé à toute délibération de l'organe délibérant d'un EPCI concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres) récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée (article L. 5211-12 du CGCT).

3.2.1.2. Dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus

L'article L. 5211-36 du CGCT rend applicables les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 du même code aux EPCI qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Ainsi, un débat sur les orientations générales du budget doit être organisé, dans les conditions fixées par le règlement intérieur, dans un délai de deux mois précédant l'examen du projet de budget présenté par le président.

Par ailleurs, sont mis à la disposition du public les budgets, assortis d'annexes, dans les quinze jours qui suivent leur adoption, au siège de l'établissement et dans les mairies des communes membres de l'EPCI.

¹ Article modifié par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité

Enfin, les données synthétiques sur la situation financière de l'établissement font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée sur le territoire de l'EPCI.

En application de l'article L. 1411-14 du CGCT, les documents communicables relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être remis à l'EPCI en application de conventions de délégation de service public, sont mis à la disposition du public au siège de l'établissement.

Lorsqu'une demande de consultation est présentée à la mairie de l'une des communes membres, l'EPCI transmet, sans délai, les documents à la commune concernée, qui les met à la disposition du demandeur. Cette transmission peut se faire par voie électronique.

3.2.2 MESURES RELATIVES A LA PARTICIPATION DES HABITANTS

3.2.2.1. Dans les EPCI de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants

L'article L. 1413-1 du CGCT rend obligatoire la constitution d'une commission consultative des services publics locaux ouverte, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, (dite loi « 3DS »), aux usagers et habitants intéressés à la vie des services publics locaux. Les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants ont la possibilité de créer, s'ils le souhaitent, une telle commission dans les mêmes conditions.

Cette commission, présidée par le président de l'organe délibérant ou son représentant, peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux, à la majorité de ses membres.

Chaque année elle examine également :

- le rapport, mentionné à l'article L. 1411-3 du CGCT, établi par le délégataire de service public ;
- les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement visés à l'article L. 2224-5 du CGCT ;
- un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière ;
- le rapport mentionné à l'article L. 2234-1 du code de la commande publique établi par le titulaire d'un marché de partenariat.

Elle est consultée pour avis par l'organe délibérant sur :

- tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 1411-4 du CGCT;
- tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie ;

- tout projet de partenariat avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant ne se prononce dans les conditions prévues à l'article L. 1414-2 du CGCT ;
- tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant la décision d'y engager le service.

Le président de la commission présente à l'organe délibérant de l'EPCI, avant le 1^{er} juillet de chaque année, un état des travaux réalisés au cours de l'année précédente.

L'organe délibérant de l'EPCI peut charger, par délégation, l'organe exécutif de saisir pour avis la commission sur les projets listés ci-dessus.

3.2.2.2. Dans toutes les catégories d'EPCI

Les articles L. 5211-49, et L. 5211-50 à L. 5211-54 du CGCT fixent la procédure d'organisation de la consultation des électeurs des communes membres d'un EPCI, sur les décisions que l'organe délibérant ou le président sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement.

La loi « 3DS » a modifié le seuil à partir duquel une demande d'inscription à l'ordre du jour de l'organe délibérant de l'EPCI, en vue de l'organisation d'une telle consultation, peut être présentée au président, passant d'un cinquième des électeurs à un dixième désormais. Initialement limitée à une demande par électeur par an, ce seuil a été relevé à une demande par électeur par trimestre.

De plus, en vertu de l'article L. 5211-49-1 du CGCT, des comités consultatifs ouverts notamment aux représentants des associations locales peuvent être constitués, sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de la compétence de l'établissement, sur tout ou partie de son territoire.

3.2.3 INFORMATION DES COMMUNES MEMBRES DES EPCI

3.2.3.1. Compte-rendu d'activité

En application de l'article L. 5211-39 du CGCT, le président de l'EPCI doit adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait ensuite l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal, au cours d'une séance durant laquelle les représentants de la commune au sein de l'EPCI sont entendus.

Le président de l'EPCI peut être entendu, à sa demande, par les conseils municipaux des communes membres, ou à la demande de ces derniers.

Par ailleurs, les délégués de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'EPCI.

3.2.3.2. Rapport relatif aux mutualisations de services

Dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI à fiscalité propre a la possibilité d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres, dans les conditions posées par l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat, qui prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées, et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Le rapport est transmis pour avis aux conseils municipaux des communes membres. Chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer ; à défaut, son avis est réputé favorable.

Le projet de schéma est ensuite approuvé par délibération de l'EPCI à fiscalité propre puis adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'EPCI à fiscalité propre à son organe délibérant.

3.2.3.3 Suppléance des conseillers municipaux des communes membres de l'EPCI

L'article L. 5211-40-2 du CGCT, créé par 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 et modifié par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, prévoit que les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI qui ne sont pas membres de son organe délibérant sont informés des affaires de l'EPCI faisant l'objet d'une délibération.

Ils sont destinataires d'une copie de la convocation adressée aux conseillers communautaires ou aux membres du comité syndical avant chaque réunion de l'organe délibérant de l'EPCI accompagnée, le cas échéant, de la note explicative de synthèse (mentionnée à l'article L. 2121-12 du CGCT). Dans un délai d'un mois suivant chaque séance, leur est également communiquée la liste des délibérations examinées par l'organe délibérant de l'EPCI, ainsi que le procès-verbal de ses séances dans un délai d'un mois suivant la séance au cours de laquelle il a été arrêté. Enfin, les conseillers municipaux sont destinataires des avis émis par la conférence des maires.

3.2.3.4 Information des conseillers municipaux des communes membres de l'EPCI qui ne sont pas membres de son organe délibérant

L'article L. 5211-40-1 du CGCT permet la suppléance des membres des commissions créées par l'EPCI par des conseillers municipaux.

Le travail en commission permet en amont du conseil communautaire d'aborder sous un angle technique les différents sujets qui seront mis à l'ordre du jour du conseil. Ainsi, inviter plus globalement les conseillers municipaux à être présents à ces réunions préparatoires permet de les associer plus étroitement au processus décisionnaire de leur intercommunalité, contribuant à renforcer les synergies au sein du bloc communal.

Cet article permet ainsi à un conseiller municipal non conseiller communautaire d'assurer la suppléance d'un membre temporairement indisponible au sein d'une commission intercommunale. Le maire doit veiller, lors de la désignation de ce conseiller, à respecter le principe de la représentation proportionnelle défini à l'article L. 2121-22 du CGCT. Il permet également à tous les élus municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation qui ne sont pas membres de cette commission d'assister aux séances de celle-ci, sans prendre part aux débats ni aux votes.

3.2.4 AUTRES MESURES DE DEMOCRATIE ET DE TRANSPARENCE RELATIVES AUX EPCI A FISCALITE PROPRE

3.2.4.1 Information des collectivités et établissements concernés par un projet de modification de périmètre de l'EPCI à fiscalité propre

Depuis la loi « engagement et proximité », l'article L. 5211-39-2 du CGCT prévoit qu'en cas de changement de périmètre (fusion, scission, rattachement ou retrait d'une commune), l'auteur de la demande ou de l'initiative élabore un document présentant les incidences sur les ressources, sur les charges et sur le personnel des communes et EPCI concernés. Ce document est joint à la saisine du conseil municipal des communes et de l'organe délibérant du ou des EPCI appelés à rendre un avis ou une décision sur l'opération projetée. Il est également mis en ligne sur le site internet de chaque commune ou EPCI à fiscalité propre concerné. Il permet à chaque commune et établissement concerné d'analyser et d'apprécier les conséquences du changement de périmètre envisagé.

Son contenu a été précisé par le décret n° 2020-1375 du 12 novembre 2020 pris pour l'application de l'article L. 5211-39-2 du CGCT, qui a créé les articles D. 5211-18-2 et D. 5211-18-3 du même code.

3.2.4.2 Avis préalable d'une commune lorsqu'une décision de l'EPCI à fiscalité propre ne concerne que cette commune

L'article L. 5211-57 du CGCT dispose que « *les décisions du conseil d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter*

de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale».

Les conseillers municipaux sont donc consultés lorsqu'une décision de l'EPCI ne concerne que leur commune. En cas de délibération défavorable du conseil municipal, l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre doit adopter la décision avec une majorité qualifiée.

3.2.4.3 Mise en place de la conférence des maires

La conférence des maires, présidée par le président de l'EPCI à fiscalité propre et composée de l'ensemble des maires des communes membres, est un outil de gouvernance complémentaire au conseil communautaire : il renforce le dialogue entre les maires et entre l'EPCI et ses communes membres. Cette conférence, créée par la loi « engagement et proximité », est obligatoire pour tous les EPCI à fiscalité propre, sauf lorsque l'organe délibérant comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres (article L. 5211-11-3 du CGCT).

Le pacte de gouvernance, créé par la même loi, permet de déterminer les conditions dans lesquelles le bureau de l'EPCI à fiscalité propre peut proposer de réunir la conférence des maires pour avis sur des sujets d'intérêt communautaire. En tout état de cause, elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'EPCI ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires.

3.2.4.4 Création d'une mission d'information et d'évaluation

Depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'article L. 2121-22-1 du CGCT prévoit que dans les communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation, qui est chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal. L'article L. 5211-1 du même code précise que ces dispositions s'appliquent aux EPCI regroupant une population de 50 000 habitants ou plus. C'est à l'origine un droit donné à l'opposition comme à la majorité, de recueillir des éléments d'information propres à éclairer l'action de l'organe délibérant.

L'article 232 de la loi « 3DS » abaisse ces seuils de 50 000 à 20 000 habitants, tant pour les communes que pour les EPCI.