

Sous réserve des conditions de population spécifiques à chaque catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la procédure de création d'un tel établissement est définie à l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La création des métropoles est présentée dans la fiche qui leur est dédiée (cf. fiche n° 2.8).

Lorsque la création d'un EPCI à fiscalité propre résulte du partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, en application des dispositions de l'article L. 5211-5-1 A du CGCT, la procédure de création décrite dans la présente fiche s'accompagne des modalités procédurales complémentaires explicitées dans la fiche relative aux évolutions des EPCI à fiscalité propre (**cf. fiche n° 4.2**).

4.1.1 LA PROCÉDURE DE CRÉATION D'UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE

4.1.1.1. L'initiative de la création

L'initiative de la création d'un EPCI à fiscalité propre peut émaner :

- soit d'un ou plusieurs conseils municipaux de communes intéressées ayant délibéré en faveur de la création de l'EPCI à fiscalité propre ;
- soit du ou des représentants de l'État dans le département, après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI). Cet avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.

4.1.1.2. L'arrêté de projet de périmètre

Le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre est fixé par un arrêté de périmètre pris par le(s) préfet(s) dans le(s) département(s) concerné(s) dans un délai de deux mois après réception de la première délibération transmise. Cet arrêté dresse la liste des communes intéressées.

Le juge administratif a précisé que « *les communes intéressées figurant sur la liste établie par le ou les représentants de l'Etat ne sont pas seulement celles qui prennent l'initiative de demander la création d'une communauté de communes ou qui sont favorables à cette démarche, mais toutes celles qui sont consultées sur le projet de communauté et qui sont susceptibles d'être regroupées au sein de l'établissement public envisagé* » (CE, 2 octobre 1996, commune de Bourg-Charente et a., n° 161696).

Le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre ne peut être identique à celui d'un département.

4.1.1.3. La consultation pour accord des communes intéressées

Dans un délai de trois mois suivant la notification de l'arrêté de périmètre, le conseil municipal de chaque commune concernée se prononce sur le projet de périmètre et les statuts du nouvel EPCI à fiscalité propre. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

L'article L. 5211-5-1 du CGCT précise les mentions devant *a minima* figurer dans les statuts de l'EPCI à fiscalité propre :

- la liste des communes membres ;
- le siège ;
- le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué ;
- les compétences qui lui sont transférées.

Les statuts sont approuvés par l'arrêté du(des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s).

En application des dispositions de l'article L. 5211-45 du CGCT, la CDCI est consultée « *sur tout projet de création d'un établissement public de coopération intercommunale, dans les conditions fixées à l'article L. 5211-5* ». L'article L. 5211-5 du CGCT n'impose la consultation de la CDCI que dans l'hypothèse où l'initiative de la création de l'EPCI à fiscalité propre émane du ou des préfets, lesquels doivent alors recueillir son avis préalable (cf. point 4.1.1.1). En dehors de cette hypothèse, l'avis de la ou des CDCI n'est pas requis.

4.1.1.4. L'arrêté de création

La création de l'EPCI à fiscalité propre est arrêtée par le(s) préfet(s) du(des) département(s) concerné(s) après accord exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population.

Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

Le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) disposent d'un pouvoir d'appréciation pour prendre l'arrêté de création de l'EPCI à fiscalité propre, alors même que les conditions de majorité requises sont satisfaites (CE, 2 octobre 1996, *commune de Civeaux*, n°165055). Le juge administratif exerce un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation du préfet (même arrêt).

Ainsi, la décision du représentant de l'État ne peut intervenir qu'après qu'aient été recueillis les avis, explicites ou implicites, des conseils municipaux de toutes les communes membres (CE, 23 juillet 2012, *M. Thierry A...*, n° 342849).

De même, l'arrêté de création d'un EPCI à fiscalité propre (comme les actes relatifs à l'institution des structures des organismes de coopération entre collectivités territoriales et à la répartition des compétences entre ces organismes et les collectivités qui en sont membres) ne revêt pas le caractère d'acte réglementaire (CE, 1^{er} juillet 2016, *commune d'Emerainville*, n° 363047). Il ne constitue pas davantage une décision individuelle (CE, 18 décembre 2002, *commune de Hyères-les-Palmiers*, n° 243453).

Enfin, l'arrêté de création doit déterminer le siège de l'EPCI à fiscalité propre.

Un arrêté préfectoral autorisant la création d'un EPCI à fiscalité propre comporte deux séries de dispositions :

Les visas et les considérants

- les textes (CGCT) dont procède la décision ;
- le cas échéant, l'avis de la ou des CDCI ;
- l'arrêté préfectoral fixant le périmètre et sa date de notification ;
- les délibérations des conseils municipaux en distinguant celles qui sont à l'initiative de la création de l'EPCI à fiscalité propre de celles prises dans le cadre de la consultation sur le projet.

Le corps de l'arrêté

- la liste des communes membres ;
- la dénomination de l'EPCI à fiscalité propre ;
- l'énumération des compétences en reprenant, s'agissant des compétences obligatoires, les termes exacts de la loi ;
- le cas échéant, la durée pour laquelle il est institué ;
- le lieu du siège de l'EPCI à fiscalité propre ;
- la composition de l'organe délibérant (nombre de membres et critères de répartition des sièges, délégués suppléants) ;
- les incidences de la création de l'EPCI à fiscalité propre sur les syndicats intercommunaux existants ;
- la désignation du receveur de l'EPCI à fiscalité propre ;
- la date d'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral ;
- la mention de l'annexion des statuts ;
- la formule exécutoire.

Les annexes

- les statuts.

4.1.2. LES CONSÉQUENCES LIÉES À LA CRÉATION D'UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE

L'EPCI à fiscalité propre est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

Le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5 du CGCT.

Toutefois, lorsque l'EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de zones d'activité économique, les biens immeubles des communes membres peuvent lui être transférés en pleine propriété, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de cette compétence. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, au plus tard un an après le transfert de compétences. Dans les cas où l'exercice de la compétence est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire, ce délai court à compter de sa définition. Il en va de même lorsque l'EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de zones d'aménagement concerté.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution.

Les conséquences de la création d'un EPCI à fiscalité propre sur les syndicats existants sont précisées dans le tableau relatif aux interférences de périmètres (cf. annexe).

Schéma de création d'un EPCI à fiscalité propre

