

Au cours de son existence, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pourra connaître plusieurs évolutions relatives aux compétences qu'il exerce ou à ses statuts. Il pourra aussi être amené à se transformer.

La présente fiche détaille les procédures suivantes :

- le transfert de compétences supplémentaires (articles L. 5211-17 et L. 5211-17-2 du code général des collectivités territoriales - CGCT) ;
- la restitution de compétences (article L. 5211-17-1 du CGCT) ;
- les autres modifications statutaires (article L. 5211-20 du CGCT) ;
- la transformation ou la transformation-extension d'un EPCI à fiscalité propre (articles L. 5211-41 et L. 5211-41-1 du CGCT).

Les évolutions de périmètres des EPCI à fiscalité propre sont présentées dans la fiche n°4.2.

Date d'intervention des modifications

Si les procédures décrites dans la présente fiche peuvent intervenir à tout moment, il est recommandé, pour des raisons budgétaires et comptables, qu'elles prennent effet au 1^{er} janvier de l'année suivant la publication de l'arrêté.

4.3.1 LE TRANSFERT DE COMPETENCES SUPPLEMENTAIRES PAR TOUTES LES COMMUNES MEMBRES DE L'EPCI A FISCALITE PROPRE

En application de l'article L. 5211-17 du CGCT, les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre peuvent transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive (compétences dites « supplémentaires ») ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.

Il est rappelé cependant que certaines « compétences » communales ne sont pas transférables à un EPCI. Ainsi en est-il des 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 à fiscalité propre, 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. Tel est le cas notamment dans le domaine de l'assainissement, des déchets, de la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, ou dans le domaine de la voirie en matière de circulation et de stationnement.

La procédure de transfert de compétences

Le transfert d'une compétence est décidé par délibérations concordantes :

- de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre qui se prononce à la majorité simple. La délibération par laquelle il propose une extension de compétences constitue une mesure préparatoire, insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 3 mai 2002, *commune de Laveyron*, n° 217654) ;
- et du conseil municipal de chaque commune membre se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI à fiscalité propre, à savoir :
 - o la majorité exprimée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population ;
 - o 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 conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le transfert proposé, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'EPCI à fiscalité propre. La décision du conseil municipal est réputée favorable si elle n'intervient pas dans ce délai.

Pour les EPCI à fiscalité propre additionnelle, la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI définit le coût des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que les taux représentatifs de ce coût pour l'EPCI et chacune de ses communes membres dans les conditions prévues au 3 du 3° du B du III de l'article 85 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

L'arrêté portant transfert de compétences

Lorsque les conditions légales sont remplies (approbation régulière par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et par la majorité des conseils municipaux requise pour la création de cet établissement), le préfet a compétence liée pour prononcer, par arrêté, le transfert de compétences. Dès lors que les conditions de majorité sont réunies, le préfet peut prendre l'arrêté avant même l'expiration du délai de trois mois dont les conseils municipaux disposent pour se prononcer (CE, 3 mai 2002, *Commune de Laveyron*, n° 217654).

Les conséquences du transfert de compétences

A compter du transfert de compétences à l'EPCI à fiscalité propre, les communes membres ne peuvent plus exercer les compétences ainsi transférées (CE, 16 octobre 1970, *commune de Saint-Vallier*, n° 71536).

Le transfert de 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 d'un l'intérêt communautaire ou métropolitain, 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.

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

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 membres n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution.

Particularités du transfert de compétences d'un EPCI à fiscalité propre au profit d'un syndicat

En vertu de l'article L. 5211-61 du CGCT, un EPCI à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre de cet EPCI.

Par dérogation, pour des compétences limitativement énumérées par la loi, un EPCI à fiscalité propre peut transférer une compétence à un syndicat sur tout ou partie de son territoire, ou à plusieurs syndicats situés sur des parties distinctes de son territoire.

Cette faculté de transfert n'est possible que pour les compétences en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de gestion des eaux pluviales urbaines, de défense extérieure contre l'incendie, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, de distribution d'électricité ou de gaz naturel ou de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

L'article L. 5211-61 précité prévoit également que lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est membre d'un syndicat mixte pour une partie seulement de son territoire, la population prise en compte dans le cadre de la majorité prévue aux articles L. 5211-17 à L. 5211-20 et L. 5212-27 du CGCT au titre de cet établissement est la population correspondant à la partie de son territoire incluse dans le syndicat mixte.

4.3.2. LE TRANSFERT DE COMPETENCES SUPPLEMENTAIRES PAR UNE OU PLUSIEURS COMMUNES MEMBRES A L'EPCI A FISCALITE PROPRE

L'article L. 5211-17-2 du CGCT, créé par l'article 17 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 »), complète l'actuel article L. 5211-17 du même code qui permet à l'ensemble des communes membres de transférer à leur EPCI, qu'il soit à fiscalité propre ou non, tout ou partie des compétences dont le transfert n'est prévu ni par la loi, ni par la décision institutive (compétences supplémentaires).

A la différence de l'article L. 5211-17, l'article L. 5211-17-2 du CGCT:

- s'applique aux seuls EPCI à fiscalité propre ;
- précise que la faculté de transférer une compétence supplémentaire peut concerner une ou plusieurs communes ;
- concerne des compétences supplémentaires définies selon des critères objectifs. Ces derniers définissent la ligne de partage des compétences entre les communes et l'établissement public.

Ces compétences peuvent être transférées en tout ou partie. Le transfert de compétence s'accompagne du transfert, le cas échéant, des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice de la compétence, ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, et de l'application 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.

L'article L. 5211-17-2 du CGCT renvoie, s'agissant des conditions de majorité, à l'article L. 5211-17 du même code. Ainsi, ces transferts de compétences supplémentaires sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement.

En application de l'article L. 5211-5 du CGCT, cet accord doit donc être 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 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 »*.

Aussi, même si l'ensemble des communes peut ne pas être concerné par le ou les transferts, en tout ou partie, de ces compétences supplémentaires, c'est bien l'ensemble des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre qui approuve, aux conditions de majorité précitées, le transfert. De même, c'est l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre qui est compétent pour l'exercice de cette ou de ces compétences et c'est l'ensemble des communes membres qui contribue à leur financement, selon des modalités déterminées par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre.

Les délibérations de l'organe délibérant et des communes membres définissent, selon des critères objectifs, les compétences ainsi transférées et déterminent le partage des compétences entre les communes et l'EPCI à fiscalité propre. Le cas échéant, les délibérations peuvent établir une liste d'équipements ou de services correspondant aux compétences transférées.

Conformément aux dispositions du 2^e alinéa de l'article L. 5211-17 du CGCT auxquelles renvoie l'article L. 5211-17-2 du CGCT, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

S'agissant plus particulièrement des EPCI à fiscalité propre additionnelle, la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI doit définir le coût des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que les taux représentatifs de ce coût pour ce dernier et chacune de ses communes membres.

Le transfert de compétences est ensuite prononcé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés. Comme pour les transferts de compétences fondés sur les dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT, le préfet est ici en compétence liée.

4.3.3. LA RESTITUTION DE COMPETENCES

La procédure de restitution de compétences d'un EPCI à fiscalité propre est définie à l'article L. 5211-17-1 du CGCT.

Elle concerne les seules compétences dont le transfert n'est prévu ni par la loi, ni par la décision institutive (compétences supplémentaires), que ses communes membres lui ont transférées soit par la procédure de l'article L. 5211-17 du CGCT, soit par celle de l'article L. 5211-17-2.

Pour les compétences supplémentaires transférées par toutes les communes membres sur le fondement de l'article L.5211-17 du CGCT, la restitution vaut pour l'ensemble des communes et non une partie d'entre elles.

Pour celles transférées par certaines communes membres seulement sur le fondement de l'article L. 5211-17-2 du CGCT, l'EPCI à fiscalité propre devra les restituer à l'ensemble des communes membres. En effet, la procédure de restitution prévue à l'article L. 5211-17-1 du CGCT ne prévoit pas de possibilité de restitution « à la carte ».

La procédure de restitution de compétences

La restitution de compétences est décidée par délibérations concordantes :

- de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre ;
- du conseil municipal de chaque commune membre se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI à fiscalité propre, à savoir :
 - o la majorité exprimée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population ;
 - o 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 conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur les transferts proposés, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'EPCI à fiscalité propre. La décision du conseil municipal est réputée défavorable (à la différence du transfert de compétence où l'avis sera en pareille hypothèse réputé favorable) si elle n'intervient pas dans ce délai.

Pour les EPCI à fiscalité propre additionnelle, les délibérations concordantes définissent le coût des dépenses liées aux compétences restituées ainsi que les taux représentatifs de ce coût pour l'EPCI à fiscalité propre et chacune de ses communes membres dans les conditions prévues au 4 du 3° du B du III de l'article 85 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

La restitution de compétences est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés.

Les conséquences patrimoniales de la restitution de compétence

La restitution de compétences de l'EPCI à fiscalité propre aux communes entraîne la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT.

- **La restitution des biens mis à disposition par les communes membres**

Les biens initialement mis à disposition de l'EPCI à fiscalité propre par les communes membres en vue de l'exercice d'une compétence sont restitués en l'état aux communes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restitué à la commune propriétaire. La commune reprend les biens avec les droits et obligations qui s'y rattachent, et en dispose à nouveau.

- **Le sort des biens propriété de l'EPCI à fiscalité propre**

Les biens acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis entre les communes membres qui reprennent la compétence.

Deux hypothèses sont envisageables :

- les biens concernent une compétence qui est restituée à l'ensemble des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre (réduction du champ de compétences de l'EPCI à fiscalité propre) ;
- les biens concernent une compétence qui est restituée à une commune soit par suite d'une reprise de la compétence, soit par suite d'un retrait.

Les conditions de répartition du patrimoine entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes qui reprennent leurs compétences doivent tendre vers l'équité. Le retrait ne doit en aucun cas donner lieu au versement d'un « droit de sortie » à l'EPCI à fiscalité propre. En revanche, le versement, de manière conventionnelle, d'une indemnisation pourrait exceptionnellement se justifier si les modalités de répartition du patrimoine emportaient des conséquences préjudiciables pour la commune qui se retire ou pour l'EPCI à fiscalité propre.

Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire et l'EPCI à fiscalité propre

Les contrats sont, quant à eux, exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Ces dispositions ne s'appliquent pas en cas de dissolution de l'EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, c'est l'article L. 5211-26 du CGCT qui s'applique : il prévoit expressément que les opérations de réintégration des biens dans le patrimoine des communes sont des opérations non budgétaires par reprise en balance d'entrée, comme la réintégration de l'ensemble de l'actif et du passif.

4.3.4. LES AUTRES MODIFICATIONS STATUTAIRES

En application de l'article L. 5211-20 du CGCT, l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre peut délibérer sur les modifications statutaires de l'établissement autres que celles visées par les articles L. 5211-17 à L. 5211-19 du CGCT (modifications relatives aux compétences et au périmètre) et autres que celles relatives à la dissolution de l'établissement. Il s'agit, par exemple, des modifications qui portent sur le nom ou le siège de l'EPCI à fiscalité propre.

A compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur la modification envisagée. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

La décision de modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes membres dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI, à savoir :

- la majorité exprimée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes 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.

La décision de modification est prise par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés.

4.3.5. LA TRANSFORMATION ET LA TRANSFORMATION-EXTENSION DES EPCI A FISCALITE PROPRE

La transformation d'un EPCI à fiscalité propre en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre

L'article L. 5211-41 du CGCT dispose que lorsqu'un EPCI à fiscalité propre exerce déjà, au lieu et place des communes qui le composent, les compétences fixées par le CGCT pour une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre, cet établissement peut se transformer, sous réserve qu'il remplisse les conditions de création (continuité territoriale et seuil de population), en établissement public de cette catégorie.

Cette transformation nécessite des délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et des conseils municipaux des communes membres, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI, à savoir :

- la majorité exprimée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes 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.

Chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification au maire de la délibération de l'EPCI pour se prononcer sur la transformation proposée. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

La transformation est alors prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes appartiennent au même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une métropole, la création de cette dernière est prononcée par décret (article L. 5217-1 du CGCT).

L'ensemble des biens, droits et obligations de l'EPCI transformé sont transférés au nouvel établissement public qui est substitué de plein droit à l'ancien établissement dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de la transformation. L'ensemble des personnels de l'établissement transformé est réputé relever du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

La transformation n'entraîne pas l'application des règles relatives à la création d'une nouvelle personne morale (article L. 5111-3 du CGCT).

Les conseillers communautaires composant l'organe délibérant de l'ancien établissement conservent leur mandat, pour la durée de celui-ci restant à courir, au sein de l'organe délibérant du nouvel établissement.

La transformation-extension d'un EPCI à fiscalité propre

En vertu de l'article L. 5211-41-1 du CGCT, le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre qui a décidé de se transformer peut-être étendu aux communes dont l'inclusion dans le périmètre communautaire est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires :

- au développement d'une communauté d'agglomération et à son évolution en pôle urbain de développement ;
- au développement d'une communauté urbaine et à son évolution en pôle régional ;
- au développement d'une métropole et à son évolution en pôle européen.

Il ne peut toutefois inclure, sans leur accord, les communes membres d'une communauté de communes dont l'éligibilité à la dotation de compensation prévue au quatrième alinéa du II de l'article L. 5211-29 du CGCT a été constatée dans les conditions fixées à l'article L. 5214-23-1 du même code.

Le projet d'extension du périmètre de l'EPCI à fiscalité propre est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés lorsque le périmètre projeté s'étend au-delà d'un seul département, après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale concernées. Cet avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.

L'extension du périmètre nécessite l'accord du conseil communautaire de l'EPCI à fiscalité propre ainsi que des conseils municipaux des communes incluses dans le futur périmètre dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, à savoir :

- la majorité exprimée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes 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.

A défaut de délibération des communes dans le délai de trois mois à compter de la notification du projet d'extension de périmètre, l'accord est réputé donné.

L'extension du périmètre de l'établissement et sa transformation en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre sont prononcées par le même arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une métropole, sa création est prononcée par décret (article L. 5217-1 du CGCT).

Pour les conséquences de la transformation-extension sur les syndicats de communes ou les syndicats mixtes existants, voir le tableau relatif aux interférences de périmètres entre les EPCI à fiscalité propre et les syndicats (fiche n°4.5).

La transformation de l'EPCI à fiscalité propre entraîne l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées, ainsi que des droits et obligations attachés à ces biens, équipements et services publics à la date du transfert, des dispositions du II de l'article L. 5211-18 du CGCT.