

Les pôles métropolitains constituent une catégorie d'établissements publics créée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT »), afin de doter les territoires périurbains et urbains d'un outil d'organisation et de développement, leur permettant de mener en commun des projets structurants.

5.3.1. CARACTERISTIQUES GENERALES

Les pôles métropolitains sont soumis à des dispositions spécifiques codifiées aux articles L. 5731-1 et suivants du CGCT, et, à défaut de précisions, aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés telles que définies aux articles L. 5711-1 et suivants du même code. Toutefois, lorsque les régions ou les départements (ou, le cas échéant, la métropole de Lyon) sur le territoire desquels se situent les pôles en deviennent membres, ce sont alors les règles relatives aux syndicats mixtes ouverts telles que définies à l'article L. 5721-2 du CGCT qui s'appliquent.

Les pôles métropolitains regroupent des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dont l'un au moins compte plus de 100 000 habitants (dit « EPCI centre »), ainsi que, le cas échéant, la métropole de Lyon. Par dérogation, la loi autorise également la création de pôles métropolitains composés de plusieurs EPCI à fiscalité propre dont l'un au moins comprend plus de 50 000 habitants et limitrophe d'un Etat étranger, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.

	EPCI CENTRE	Ensemble d'un seul tenant et sans enclave
Zones non frontalières	de plus de 100 000 habitants	Non
Zones frontalières	de plus de 50 000 habitants, limitrophe d'un Etat étranger	Oui

Depuis la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM », les régions et les départements sur le territoire desquels se situe le pôle métropolitain, peuvent adhérer à cette structure.

Depuis la loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre qui aurait demandé, conformément aux dispositions de l'article L. 2113-9 alinéa 1^{er} du CGCT, à ne pas être rattachée à un EPCI à fiscalité propre (commune nouvelle dite « commune communauté »), peut également adhérer à un pôle métropolitain.

Ainsi, le pôle métropolitain se distingue des syndicats mixtes par :

- sa composition ;
- ses critères démographiques ;
- son objet un peu plus limité qu'un syndicat mixte fermé (SMF) ;
- ses modalités de création (voir ci-dessous).

Par conséquent, tous les pôles métropolitains pourraient se constituer en SMF, mais pas l'inverse.

5.3.1. MODALITES DE CREATION DU POLE METROPOLITAIN

La création d'un pôle métropolitain est opérée suivant les règles posées par l'article L. 5731-2 du CGCT. Elle se déroule en quatre étapes :

1. L'initiative de la création appartient aux seuls organes délibérants d'EPCI à fiscalité propre. Bien que la loi ne le précise pas, il est nécessaire que la demande de création émane, pas forcément de manière concomitante, de l'ensemble des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre concernés. Pour amorcer un tel projet, il est souhaitable que le préfet soit saisi de délibérations des conseils communautaires demandant expressément la mise en place d'un pôle, en précisant par ailleurs ses futurs membres.

2. La demande de création d'un pôle métropolitain est adressée au préfet du département où il est envisagé que le pôle métropolitain ait son siège. Le préfet notifie ce projet au conseil départemental et au conseil régional sur le territoire desquels se trouvent les communes intéressées.

Ces conseils disposent ensuite de trois mois pour rendre un avis simple sur le projet. Cet avis ne lie pas le préfet. A défaut de délibération, l'avis est réputé favorable.

Le pôle métropolitain n'est pas cité expressément comme devant, pour sa création, faire l'objet d'un avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI). Néanmoins, les dispositions des SMF lui étant applicables sous réserve qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions mentionnées aux articles L. 5731-1 et suivants du CGCT, la consultation de la CDCI est obligatoire.

En conséquence, lorsqu'un projet prévoit la création d'un pôle métropolitain entre des EPCI à fiscalité propre appartenant à des départements ou à des régions différentes, il convient que chaque préfet de département concerné saisisse la CDCI.

L'avis rendu par la CDCI est un avis simple, sans possibilité d'amendement.

3. La création d'un pôle métropolitain peut être autorisée par le préfet après accord unanime des EPCI à fiscalité propre exprimé par leur organe délibérant. L'accord doit être formellement exprimé, l'absence de délibération ne valant pas accord. Les EPCI concernés se prononcent concomitamment sur un projet de statut.

4. La création est autorisée par arrêté du préfet du département siège de l'EPCI à fiscalité propre dont la population est la plus importante. Selon que cet EPCI est situé ou non dans le même département que celui où le pôle métropolitain aura son siège, le préfet compétent pour prendre l'arrêté de création ne sera pas ainsi nécessairement celui ayant procédé à la consultation des conseils départementaux et des conseils régionaux intéressés par le projet.

Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation sous le contrôle du juge.

5.3.2. LA GOUVERNANCE DU POLE METROPOLITAIN

Le pôle métropolitain est soumis aux dispositions applicables aux SMF prévues à l'article L. 5711-1 du CGCT ou aux syndicats mixtes ouverts mentionnées à l'article L. 5721-2 si une région, un département ou la métropole de Lyon en sont membres, sous réserve des dispositions spécifiques mentionnées aux articles L. 5731-1 et suivants.

Le pôle métropolitain est administré par un comité syndical dont la répartition des sièges entre les EPCI à fiscalité propre membres respecte une double condition :

- tenir compte du poids démographique de chacun des EPCI ;
- chaque membre dispose d'au moins un siège et aucun membre ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Lorsque le pôle métropolitain ne comprend que deux membres, il convient de faire primer la règle selon laquelle aucun membre ne peut disposer de plus de la moitié des sièges : le nombre de sièges alloué à chacun des deux membres doit alors être identique, sans considération pour leur démographie.

Ces modalités de répartition sont fixées par les statuts du pôle métropolitain.

Conformément aux dispositions applicables aux syndicats mixtes, le choix des délégués au sein du pôle est limité¹ :

- lorsqu'il est soumis aux dispositions relatives aux SMF (articles L. 5711-1 et s. du CGCT), le choix de l'organe délibérant ne peut porter que sur un membre de la commune pour l'élection des délégués de la commune dans le cas d'une « commune-communauté » ou sur un membre de l'EPCI à fiscalité propre ou un conseiller municipal d'une commune membre pour l'élection des délégués de l'EPCI ;

¹ Il ressort du deuxième alinéa de l'article L. 5731-1 du CGCT, dans sa version modifiée par la loi du 1er août 2019 que « par dérogation au premier alinéa du présent article, une commune nouvelle mentionnée aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 2113-9 peut adhérer à un pôle métropolitain. Dans ce cas, pour l'application du présent chapitre, le conseil municipal de la commune nouvelle exerce les compétences reconnues à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale membre du pôle. »

- lorsqu'il est soumis aux dispositions relatives aux syndicats mixtes ouverts (articles L. 5721-1 et s. du CGCT), le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur un membre de la commune (dans le cas d'une « commune-communauté »), du département, de la région ou de la métropole de Lyon pour l'élection de leurs délégués. Pour l'élection des délégués des EPCI à fiscalité propre, le choix de l'organe délibérant peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

5.3.3. MISSIONS ET COMPETENCES EXERCEES PAR LE POLE METROPOLITAIN

Depuis la loi MAPTAM, le périmètre d'intervention des pôles métropolitains a été élargi et ils peuvent intervenir en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale.

Il résulte de la rédaction de l'article L. 5731-1 du CGCT que les missions et compétences dont est investi un pôle métropolitain doivent répondre à trois conditions: elles relèvent du champ de compétences possibles prévu par l'article L. 5731-1, leur l'intérêt métropolitain a été défini par délibérations concordantes des organes délibérants des membres du pôle, et elles sont mentionnées dans les statuts du pôle.

Conformément à l'article L. 5731-1, le pôle métropolitain peut donc :

- exercer les compétences qui lui ont été expressément transférées par ses membres, dans les domaines identifiés par la loi ;
- en dehors des compétences transférées, se voir déléguer des missions qui se matérialisent juridiquement par des conventions, signées par un ou plusieurs de ses membres, pour tout ou partie de son périmètre.

Les pôles métropolitains qui ne regroupent que des EPCI à fiscalité propre peuvent fonctionner à la carte (possibilité d'exercer des compétences pour tous les membres ou seulement une partie d'entre eux), les dispositions figurant à l'article L. 5212-16 concernant le fonctionnement des syndicats de communes à la carte leur étant applicables par renvoi des articles L. 5731-3 et L. 5711-1.

Les pôles qui comprennent des EPCI à fiscalité propre ainsi qu'un département, une région ou la métropole de Lyon peuvent également fonctionner à la carte, par renvoi de l'article L. 5731-3 à l'article L. 5721-2 qui n'interdit pas le fonctionnement à la carte des syndicats mixtes ouverts (cf. question écrite Assemblée Nationale n° 82821, 28 mars 2016).

Dans tous les cas, les statuts doivent obligatoirement organiser le fonctionnement à la carte en précisant les actions et compétences obligatoires, celles qui sont optionnelles, les modalités de leur transfert et de leur reprise éventuelle, et les règles de gouvernance du pôle.

Les possibilités pour un pôle métropolitain de déléguer ses compétences

Les pôles métropolitains peuvent créer d'autres syndicats mixtes ou y adhérer, dans le strict respect des conditions mentionnées à l'article L. 5711-4 du CGCT.

Par dérogation à cet article, ils peuvent également adhérer à des groupements européens de coopération territoriale ou à des groupements locaux de coopération transfrontalière, définis aux articles L. 1115-4-1 et 1115-4-2 du CGCT, en application de l'article L. 5731-3. Ils peuvent également adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, dans les conditions fixées à l'article L. 1115-4.

5.3.4. LES EVOLUTIONS DE PERIMETRE DES POLES METROPOLITAINS

Le périmètre des pôles métropolitains constitués uniquement d'EPCI à fiscalité propre évolue dans les conditions de droit commun par renvoi de l'article L. 5731-3 vers l'article L. 5711-1 concernant les SMF, sous réserve des conditions de majorité des organes délibérants.

Ainsi, l'adhésion de nouveaux membres à un pôle métropolitain est possible dans les conditions de droit commun mentionnées à l'article L. 5211-18 sous réserve de l'accord unanime des EPCI à fiscalité propre qui constituent le pôle.

Le retrait de membres du pôle est effectué dans les conditions figurant à l'article L. 5211-19 sous réserve de l'accord de tous les EPCI à fiscalité propre membres du pôle.

Les évolutions de périmètre des pôles métropolitains regroupant des EPCI à fiscalité propre, des départements et/ou des régions sont réalisées dans les conditions mentionnées à l'article L. 5721-2-1 par renvoi de l'article L. 5731-3 du même code.

5.3.5. LES POLES METROPOLITAINS ET LEURS EPCI A FISCALITE PROPRE MEMBRES

5.3.6.1. Articulation entre les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)

Aucune disposition n'interdit à un EPCI à fiscalité propre d'être membre à la fois d'un pôle métropolitain et d'un PETR, sous réserve que les compétences de chacune de ces deux structures ne soient pas identiques.

Il peut donc y avoir un chevauchement de périmètre entre les deux structures. En revanche, le chevauchement de compétences est impossible.

Le respect de cette règle est à vérifier à chaque modification statutaire du PETR ou du pôle métropolitain.

5.3.6.2. Les conséquences des évolutions de périmètre des EPCI à fiscalité propre membres d'un pôle métropolitain

La fusion des EPCI à fiscalité propre membres d'un pôle métropolitain comme les modifications du périmètre des membres d'un même pôle métropolitain entraînent les mêmes conséquences que celles applicables aux syndicats puisque ce sont les dispositions de droit commun applicables aux syndicats mixtes ouverts ou fermés qui s'appliquent, sous réserve de certaines spécificités.

Toute fusion et modification du périmètre des membres d'un même pôle métropolitain doit faire l'objet d'une modification des statuts du pôle conformément aux dispositions mentionnées à l'article L. 5211-20 du CGCT aux termes duquel *« la décision de modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement »* pour les pôles ne comprenant que des EPCI à fiscalité propre.

En vertu de l'article L. 5731-1, les modifications statutaires se font à l'unanimité des membres du pôle.

S'agissant des pôles métropolitains regroupant des EPCI à fiscalité propre, des départements et/ou des régions, les modifications statutaires sont réalisées conformément à l'article L. 5721-2-1 (majorité des deux tiers des membres, sauf si les statuts ont prévu une procédure spécifique).