FICHE N°2.6 LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

2.6.1 CARACTERISTIQUES DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

La communauté d'agglomération a été créée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Il s'agit d'un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

Ces conditions de continuité territoriale et d'absence d'enclave ne sont pas exigées pour les communautés d'agglomération issues de la transformation des communautés de villes en application de l'article 56 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999.

En vertu de l'article L. 5216-1 du CGCT, la communauté d'agglomération doit former, à la date de sa création mais aussi lors d'évolutions ultérieures, un ensemble de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. Cette double exigence réserve la création de communautés d'agglomération aux zones urbaines.

Toutefois, le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département ou, depuis la loi NOTRe, lorsque la commune la plus peuplée est la commune centre d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants.

Par ailleurs, le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Le seuil démographique de 50 000 habitants peut également être apprécié en prenant en compte la population dite « DGF » définie à l'article L. 2334-2 du CGCT, à la double condition que cette dernière excède ce seuil d'au moins 20 % (soit 60 000 habitants) et qu'elle excède la population totale de plus de 50 %.

La communauté d'agglomération a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Lorsque la communauté d'agglomération comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, ledit projet doit intégrer un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations de l'agglomération en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes membres.

2.6.2 CREATION

L'article L. 5216-2 du CGCT dispose que la communauté d'agglomération est créée sans limitation de durée.

La création d'une communauté d'agglomération ne présentant pas de spécificités particulières, il convient de se référer à la fiche n° 4.1 relative à la création des EPCI à fiscalité propre.

2.6.3 COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

2.6.3.1. Les caractéristiques des transferts de compétences

Avant l'adoption 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 (Engagement et Proximité), les compétences des communautés d'agglomération comprenaient des compétences obligatoires, optionnelles (*l'exercice d'un nombre minimum d'entre elles était exigé*) et facultatives. L'article 13 de la loi a supprimé la catégorie des compétences optionnelles. Ce dernier précise également que « *les communautés d'agglomération continuent d'exercer, à titre supplémentaire, les compétences qu'elles exerçaient à titre optionnel à la date de publication de la présente loi, jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17-1 du code général des collectivités territoriales* ».

Ainsi, soit la communauté d'agglomération continue d'exercer les compétences optionnelles à titre supplémentaire – auquel cas, leur contour et leur définition restent inchangés (elles restent notamment soumises, le cas échéant, à la définition d'un intérêt communautaire), soit les compétences optionnelles sont restituées aux communes membres, selon la procédure de restitution prévue par l'article L. 5211-17-1 du CGCT créé par l'article 12 de la loi précitée. Dans ce dernier cas, la procédure de restitution de compétence implique une modification des statuts de la communauté d'agglomération.

Désormais, l'article L. 5216-5 du CGCT fixe une liste de dix groupes de compétences exercées obligatoirement par la communauté d'agglomération au lieu et place de ses communes membres et une liste de cinq groupes de compétences pouvant être transférées à la communauté d'agglomération si les communes membres y sont favorables. En plus des compétences énumérées par la loi ou par la décision institutive, la communauté d'agglomération peut également exercer d'autres compétences en lieu et place de ses communes membres, à titre supplémentaire. Ces compétences supplémentaires peuvent être transférées dès la création de la communauté d'agglomération (cf. fiche n° 4.1 sur la création d'un EPCI à fiscalité propre), ou par la suite sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT (cf. fiche n° 4.3 sur les modifications relatives aux compétences des EPCI à fiscalité propre).

Enfin, 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 (3DS) crée un article L. 211-17-2 dans le CGCT, qui précise les conditions de transfert de compétences facultatives d'une ou plusieurs communes vers leur EPCI à fiscalité propre. Avant l'adoption de la loi, l'article L. 5211-17 du CGCT prévoyait déjà, de manière générale, la possibilité pour les communes de transférer à un EPCI (à fiscalité propre ou non) des compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive.

Le nouvel article L. 5211-17-2 du CGCT apporte une souplesse supplémentaire pour les seuls EPCI à fiscalité propre. A la différence des transferts classiques de compétences facultatives prévus par l'article L.5211-17 qui doivent concerner l'ensemble des communes membres de l'EPCI-FP, les transferts de compétences facultatives prévus par cet article peuvent concerner non pas l'ensemble des communes, mais « une ou plusieurs communes » seulement. Ils sont alors réalisés dans les conditions prévues aux alinéas deux à cinq de l'article L. 5211-17 du CGCT. Ainsi, ces transferts de compétences supplémentaires sont décidés par délibérations concordantes des organes délibérants 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 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 facultatives, 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.

2.6.3.2. La reconnaissance de l'intérêt communautaire

L'exercice de certaines compétences des communautés d'agglomération est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire (voir fiche n°4.4) qu'il appartient à l'organe délibérant de définir à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (III de l'article L. 5216-5 du CGCT). Le conseil communautaire doit définir et préciser à l'aide de critères la ligne de partage qui, au sein d'une compétence, permet de distinguer les actions relevant de la communauté d'agglomération et celles relevant de ses communes membres.

L'intérêt communautaire doit être défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée.

2.6.3.3. Les compétences obligatoires

Aux termes de l'article L.5216-5 du CGCT, les communautés d'agglomération exercent de plein droit, en lieu et place des communes, 10 groupes de compétences :

- développement économique ;
- aménagement de l'espace communautaire ;
- équilibre social de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ;
- aires d'accueil des gens du voyage ;
- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- eau ;
- assainissement des eaux usées ;
- gestion des eaux pluviales urbaines.

Certaines compétences des communautés d'agglomération relèvent de législations sectorielles, dont le principe et l'organisation sont extérieures au CGCT. Ainsi en est-il de la compétence en matière d'organisation des mobilités, dont le principe est posé à l'article L. 1231-1 du code des transports et dont les communautés d'agglomération sont saisies depuis 2021.

Compétences obligatoires (I de l'article L. 5216-5 du CGCT)	1° Développement économique	Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, sans préjudice de l'animation touristique qui est une compétence partagée, au sens de l'article L. 1111-4 du CGCT, avec les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
	2° Aménagement de l'espace communautaire	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code.

	3° Équilibre social de l'habitat	Programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
	4° Politique de la ville	Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville. Dans les départements et collectivités d'outre-mer : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.
	5° GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.
	6° Accueil des gens du voyage	Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
	7° Déchets	Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.
	8° Eau	Eau.
	9° Assainissement	Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 du CGCT.
	10 ° Eaux pluviales	Gestion des eaux pluviales urbaines, au sens de l'article L. 2226-1 du CGCT.

Compétences supplémentaires relevant du II de l'article L. 5216-5 du CGCT (anciennes compétences optionnelles)	1° Voirie et parcs de stationnement	Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire. Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence « création ou aménagement et entretien de voirie communautaire » et que son territoire est couvert par un plan de mobilité, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire

		aux seuls équipements affectés au service de transport collectif.
	4° Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.
	5° Equipements culturels et sportifs	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.
	6° Action sociale	Action sociale d'intérêt communautaire. Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles.
	7° France services	Participation à une convention France Services et définition des obligations de service au public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

En vertu de l'article L. 5211-61 du CGCT, la communauté d'agglomération peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre de la communauté d'agglomération. Par dérogation, pour des compétences limitativement énumérées, un EPCI à fiscalité propre peut transférer toute 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 à des syndicats différents selon la partie de territoire concernée 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 collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, de distribution d'électricité ou de gaz naturel ou de GEMAPI (cf. fiche n° 4.3 relative aux modifications de compétences des EPCI à fiscalité propre).

2.6.3.4. Les conditions d'exercice particulières de certaines compétences

- En matière de tourisme

La loi Engagement et Proximité permet à toutes les communes touristiques, membres d'une communauté d'agglomération, érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme de décider, par délibération et après avis de l'organe délibérant de la communauté d'agglomération, de conserver ou de retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». Le conseil communautaire rend son avis dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. A défaut, l'avis est réputé rendu. En cas de perte du classement en station de tourisme de la commune, la compétence est intégralement exercée par la communauté d'agglomération en lieu et place de la commune.

La loi 3DS a en outre prévu qu'une ou plusieurs communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme peuvent demander à retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». La restitution de cette compétence est décidée par délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux de l'ensemble de ses communes membres, dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. La communauté d'agglomération conserve, concurremment auxdites communes et sur leur territoire, l'exercice de cette compétence, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme.

En cas de perte de la qualité de « commune touristique », la compétence est intégralement exercée par la communauté d'agglomération en lieu et place de la commune.

- En matière d'eau, d'assainissement et de GEMAPI

S'agissant des compétences obligatoires relatives à l'eau, l'assainissement des eaux usées et la gestion des eaux pluviales urbaines, l'article 14 de la loi Engagement et Proximité autorise les communautés d'agglomération à déléguer tout ou partie de ces compétences aux communes ou aux syndicats infra-communautaires existant au 1er janvier 2019. Une convention, conclue entre les parties et approuvée par leurs assemblées délibérantes, précise la durée de la délégation et ses modalités d'exécution.

En ce qui concerne la compétence GEMAPI, les communautés d'agglomération peuvent, en application de l'article L. 5211-61 du CGCT, déléguer toute ou partie de cette compétence, sur tout ou partie de son territoire, à un établissement public territorial de bassin ou un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau.

- En matière d'urbanisme

Conformément au II bis de l'article L. 5216-5 du CGCT, la communauté d'agglomération est titulaire du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés par le conseil communautaire, après délibération concordante de la ou des communes concernées.

- En matière d'action sociale d'intérêt communautaire

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

En outre, par convention passée avec le département, la communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du CASF (V de l'article L. 5216-5 du CGCT).

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

- En matière de mobilité

Les communautés d'agglomération peuvent, avec une ou plusieurs autorités organisatrices de la mobilité et sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, s'associer au sein d'un syndicat mixte prévu à l'article L. 1231-10 du code des transports, afin de coordonner les services qu'elles organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transports uniques ou unifiés. Le département peut être membre d'un tel syndicat, lequel peut, en lieu et place d'un ou plusieurs de ses membres, organiser des services de mobilité, y compris, si la région en est membre, des services ferroviaires organisés par cette dernière et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

En outre, par convention passée avec le département, la communauté d'agglomération, dont le plan de mobilité comprend un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation, peut, dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, exercer en lieu et place du département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département en vertu des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière (VII de l'article L. 5216-5 du CGCT). La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

Enfin, en application de l'article L. 1231-4 du code des transports, la communauté d'agglomération autorité organisatrice de la mobilité peut se voir confier par la région, par convention, toute attribution ainsi que tout ou partie d'un service ou plusieurs services énumérés à l'article L. 1231-3 du code des transports, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT.

2.6.4 ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT

Le fonctionnement d'une communauté d'agglomération ne présente pas de spécificités. Il convient de se référer aux fiches n° 3.1 relative à la gouvernance et n° 3.2 relative à la démocratie et la transparence.

2.6.5. MODIFICATIONS STATUTAIRES

Les modifications statutaires des communautés d'agglomération ne présentent pas de spécificités, en dehors de l'article L. 5216-11 du CGCT issu de la loi Engagement et Proximité qui étend aux communautés d'agglomération la procédure dite de retrait dérogatoire des communes, qui s'applique déjà aux communautés de communes, et qui permet à une commune de se retirer d'un EPCI à fiscalité propre, sans son accord pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre qui a donné son accord.

L'autorisation de se retirer d'un EPCI à fiscalité propre pour un autre est donnée par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la commission départementale de coopération intercommunale.

Il convient de se référer à la fiche n° 4.2 relative aux évolutions de périmètre des EPCI à fiscalité propre, qui aborde l'ensemble des modifications statutaires.

2.6.6 DISSOLUTION

L'article L. 5216-9 du CGCT prévoit que la communauté d'agglomération est dissoute :

- soit de plein droit, par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'elle ne compte plus qu'une seule commune membre ;
- soit sur la demande des conseils municipaux des communes membres acquise par un vote des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant en outre nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population concernée.

Le décret détermine, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT et dans le respect des droits des tiers, les conditions dans lesquelles la communauté d'agglomération est liquidée.