



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DGCL

Direction générale
des collectivités locales

GUIDE DE L'INTERCOMMUNALITE

SEPTEMBRE 2025

TABLE DES MATIERES

1. Préface de la directrice générale des collectivités locales

2. Cadre institutionnel

- 2.1. Les étapes de la coopération intercommunale
- 2.2. Les principes régissant les EPCI
- 2.3. La CDCI et les SDCI
- 2.4. Les syndicats intercommunaux
- 2.5. La communauté de communes
- 2.6. La communauté d'agglomération
- 2.7. La communauté urbaine
- 2.8. La métropole
- 2.9. La métropole du grand Paris et les établissements publics territoriaux
- 2.10. La métropole d'Aix-Marseille-Provence

3. La gouvernance des EPCI à fiscalité propre

- 3.1. Composition et fonctionnement des organes délibérants
- 3.2. Démocratie et transparence dans les EPCI
- 3.3. Les transferts de pouvoirs de police

4. Création et modifications statutaires des EPCI à fiscalité propre

- 4.1. La création d'un EPCI à fiscalité propre
- 4.2. L'évolution du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre
- 4.3. La modification des compétences et les autres modifications statutaires
- 4.4. L'intérêt communautaire ou métropolitain
- 4.5. Tableau : conséquences de ces modifications sur les syndicats

5. Les autres formes de coopération intercommunale et locale

- 5.1. Le syndicat mixte fermé
- 5.2. Le syndicat mixte ouvert
- 5.3. Le pôle métropolitain
- 5.4. Le pôle d'équilibre territorial et rural
- 5.5. Les ententes, conventions et conférences intercommunales
- 5.6. Les autres modalités de coopération
- 5.7. L'action extérieure des collectivités territoriales

6. Le statut du personnel et des élus

- 6.1. Le transfert du personnel à un EPCI
- 6.2. Les élus intercommunaux

PREFACE DE LA DIRECTRICE GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

Depuis l'apparition des premiers syndicats intercommunaux à la fin du XIX^{ème} siècle, jusqu'à la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre de nos jours, l'intercommunalité s'est peu à peu ancrée comme une réalité incontournable de la gouvernance territoriale française. Elle constitue aujourd'hui un acteur central, garant des services publics de proximité et des solidarités territoriales.

Au cours des dernières années, la loi a évolué, afin de permettre à chaque territoire d'agir avec plus de souplesse. La carte intercommunale étant dorénavant complétée, il s'agit de donner aux élus locaux les moyens concrets de s'approprier cet outil qu'est l'intercommunalité au service des communes qui la compose, en s'adaptant aux enjeux locaux pour renforcer son efficacité.

C'est tout l'objet de ce guide institutionnel de l'intercommunalité.

Il permet d'approfondir en détail chacun des aspects de ce sujet souvent technique, et d'en discerner les subtilités afin de sécuriser les décisions prises.

Il propose également une vision globale des nombreuses possibilités qui s'offrent aux territoires. Il démontre que l'intercommunalité constitue, pour les élus et les projets qu'ils souhaitent mettre en place, un outil aussi adaptable que puissant. Des souplesses existent, nombreuses, trop souvent méconnues, qu'ils pourront, grâce à ce guide, s'approprier et exploiter.

Je souhaite que ce guide soit utile autant aux agents des préfectures, dont le rôle de conseil et de sécurisation juridique est essentiel, qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Cécile RAQUIN

Les premières initiatives de coopération intercommunale remontent au XIX^{ème} siècle avec la création des commissions syndicales pour gérer les biens indivis entre communes (1837) et des ententes intercommunales (1884). Ces structures réalisaient un regroupement embryonnaire, d'intérêt limité. Les ententes intercommunales organisaient une simple concertation entre les communes ; les commissions de gestion des biens indivis accomplissaient des actes d'administration courante. Très rapidement s'est imposée la nécessité de développer des solidarités nouvelles pour répondre aux besoins sans cesse croissants des populations auxquels les communes seules pouvaient difficilement faire face.

La coopération intercommunale est née de ce constat. Son cadre juridique a été défini initialement par la loi du 22 mars 1890 créant les syndicats de communes.

Par ce texte, le législateur a autorisé les communes à constituer entre elles un établissement public autonome, destiné à créer et gérer un service d'intérêt commun. Limité à l'origine à la satisfaction d'un objet unique, les syndicats intercommunaux ont vu leur champ d'intervention étendu à des objets multiples par l'ordonnance du 5 janvier 1959. Ce texte a également substitué la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité, facilitant ainsi les créations d'établissements publics de coopération intercommunale.

Le nécessaire partenariat entre les différents acteurs locaux a été autorisé, à cette même période, par le décret du 20 mai 1955 autorisant la constitution de syndicats mixtes.

Dès la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, le développement du fait urbain a conduit le législateur à créer de nouveaux groupements pour structurer les grandes agglomérations multicommunales et, pour la première fois, les a dotés de compétences obligatoires.

C'est ainsi que, dès 1959, sont institués, par l'ordonnance du 5 janvier 1959, les districts urbains.

L'évolution s'est poursuivie avec la loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines, dont celles de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

Enfin, la loi du 10 juillet 1970 a favorisé la création et la réalisation de villes nouvelles.

L'intercommunalité, conçue initialement pour assurer la gestion intercommunale de services, comme la distribution d'eau ou l'électrification, dans la France rurale du début du XX^{ème} siècle, a donc évolué dès le milieu du siècle en vue d'une organisation plus intégrée des territoires, notamment en milieu urbain.

Deux formes de coopération intercommunale se distinguent alors, à la fois par leur finalité et leur mode de financement :

- d'une part, la forme associative, essentiellement développée en milieu rural, permet aux communes de gérer ensemble des activités ou des services publics. Son financement provient des contributions budgétaires ou fiscalisées des communes membres (syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, syndicats mixtes) ;

- d'autre part, la forme fédérative, à vocation urbaine, tend à regrouper des communes pour faire face aux grands enjeux posés par l'aménagement urbain. Son financement est assuré par la fiscalité directe locale (taxes foncières, d'habitation ou professionnelle) levées par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

2.1 LA LOI N° 92-125 DU 6 FÉVRIER 1992 RELATIVE À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

Cette loi amorce une relance de l'intercommunalité. Afin de développer et renforcer la coopération intercommunale, la loi crée deux nouvelles structures intercommunales complémentaires, destinées à favoriser le développement économique local et l'aménagement de l'espace :

- les communautés de communes, initialement destinées à fédérer des communes en milieu rural ;
- les communautés de villes, appelées à fédérer des communes pour former une agglomération de plus de 20 000 habitants.

La coopération intercommunale, conçue par ce texte, était fondée sur la notion de projet de développement organisé au sein d'un espace de solidarité (bassin de vie et d'emploi).

Afin de marquer le caractère intégré de ces structures, la loi leur a conféré des compétences de nature obligatoire.

Ces nouvelles structures tendaient aussi à harmoniser les politiques fiscales et notamment le taux de taxe professionnelle.

2.2 LA LOI N° 99-586 DU 12 JUILLET 1999 RELATIVE AU RENFORCEMENT ET À LA SIMPLIFICATION DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Cette loi apporte un nouvel élan au processus de regroupement des communes autour d'un projet commun de développement. Une nouvelle catégorie d'EPCI est créée avec les communautés d'agglomération.

Leur vocation est, à l'instar des communautés urbaines, de rationaliser et de structurer les aires urbaines dans une optique d'efficacité renforcée et d'exercice des compétences à une échelle de territoire pertinente.

Cette loi modifie et simplifie profondément l'architecture de l'intercommunalité à fiscalité propre, reposant désormais sur 3 types d'EPCI, au lieu de 5 auparavant, chacun disposant de compétences élargies suivant son degré d'intégration :

- la communauté de communes ;
- la communauté d'agglomération (regroupant des communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave) ;
- la communauté urbaine (regroupant des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave).

Parallèlement, cette loi programme la transformation des districts et des communautés de villes, cette dernière catégorie ayant au demeurant peu séduit (5 communautés de villes existaient au 1^{er} janvier 2002).

Elle institue des règles novatrices à la fois au plan juridique et fiscal pour rationaliser la coopération intercommunale, faciliter son intégration et renforcer ses moyens d'action en vue de satisfaire l'objectif de développement économique local inscrit dans la loi de 1992.

2.2.1 AU PLAN JURIDIQUE

- Une commune ne peut appartenir à plus d'un EPCI à fiscalité propre.
- La transformation d'un EPCI à fiscalité propre en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre est possible par une procédure ne nécessitant pas la création d'une nouvelle personne morale. Ainsi une communauté de communes peut se transformer en communauté d'agglomération ou une communauté d'agglomération en communauté urbaine, sous réserve de détenir les compétences et le niveau démographique requis. Il y a substitution d'une personne morale à l'autre.
- Les compétences transférées aux communautés urbaines sont renforcées, celles transférées aux communautés d'agglomération sont particulièrement intégrées.
- Les règles de fonctionnement des EPCI sont unifiées via la création d'un tronc commun de règles applicable à toutes les catégories d'EPCI, qu'il s'agisse de leur création, des conditions de l'évolution de leur périmètre ou de leur fonctionnement.

2.2.2 AU PLAN FISCAL

- La taxe professionnelle unique est ouverte aux trois formes d'intercommunalité à fiscalité propre : obligatoire pour les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines ; optionnelle pour les communautés urbaines existantes et les communautés de communes.
- La fiscalité mixte permet au groupement, en plus de la taxe professionnelle, de voter des taux additionnels de taxe foncière et de taxe d'habitation.
- Au travers de la déliaison partielle des taux, les groupements ne se voient plus contraints de diminuer leur propre taux d'imposition à la suite de choix budgétaires et fiscaux des communes.

2.3 LA LOI N° 2004-809 DU 13 AOÛT 2004 RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES

Le titre IX de cette loi consacré à l'intercommunalité vise à renforcer la cohérence des périmètres des structures intercommunales, à faciliter leur évolution vers des structures intégrées, et à améliorer leur fonctionnement.

2.3.1 AU PLAN JURIDIQUE

2.3.1.1 Mesures destinées à rationaliser la carte de la coopération intercommunale

Institution des procédures de fusion :

- fusion d'EPCI dont un au moins à fiscalité propre en un autre EPCI à fiscalité propre (article 153 codifié à l'article L. 5211-41-3 du CGCT) ;

- fusion de syndicats d'agglomération nouvelle décidant de se transformer en communautés d'agglomération avec un EPCI à fiscalité propre (article 156 modifiant l'article L. 5341-3 du CGCT) ;
- fusion de syndicats mixtes (article 155 codifié aux articles L.5711-2 et L.5721-2 du CGCT).

Institution d'une procédure de transformation des syndicats intercommunaux :

- transformation de syndicats en communautés de communes ou communautés d'agglomération (article 152 codifié à l'article L. 5211-41-2 du CGCT) ;
- institution d'un nouveau cas de dissolution de droit des syndicats mixtes ouverts [syndicats sans activité depuis au moins 2 ans (article 177 codifié à l'article L. 5721-7-1 du CGCT) et déconcentration, aux préfets, de la procédure de dissolution des syndicats mixtes sur demande des personnes morales qui le composent (article 177 codifié à l'article L. 5721-7 du CGCT)].

2.3.1.2. Mesures destinées à favoriser le fonctionnement des EPCI

Dans l'exercice des compétences :

- élargissement des possibilités de mise en place de services communs entre les EPCI et leurs communes membres (articles 165 à 167 codifiés aux articles L. 5211-4-1 II et L. 5721-9 du CGCT) ;
- possibilité pour le maire d'exercer conjointement certains de ses pouvoirs de police avec le président d'un EPCI à fiscalité propre (article 163 codifié à l'article L.5211-9-1 du CGCT) ;
- définition du contenu minimal des statuts (article 171 codifié à l'article L.5211-5-1 du CGCT) ;
- institution d'un délai de 2 ans pour définir l'intérêt communautaire (article 164 modifiant les articles L.5214-16, L.5215-20 et L.5216-5 du CGCT) ;
- faculté offerte aux EPCI à fiscalité propre de demander aux départements et aux régions de leur déléguer l'exercice de tout ou partie de leurs compétences (article 145, article 151 codifié à l'article L. 5210-4 du CGCT).

Dans l'organisation et le fonctionnement des instances délibérantes :

- clarification des conditions dans lesquelles les attributions de l'organe délibérant peuvent être déléguées au vice-président du bureau (article 169 modifiant l'article L. 5211-10 du CGCT) ;
- possibilité, sous certaines conditions, de modifier le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'EPCI (articles 159 à 162 codifiés aux articles L. 5211-20-1, L. 5211-41-1, L. 5711-3 et L. 5215-6 du CGCT) ;
- harmonisation des dispositions relatives aux groupes de délégués avec celles relatives aux groupes d'élus dans les communes dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines (article 170 modifiant les articles L.5215-18 et L.5216-4-2 du CGCT).

Dans l'évolution des groupements :

- prise en compte de l'incidence du retrait des communes appartenant à des syndicats sur les syndicats mixtes (articles 172 et 180 modifiant notamment les articles L.5211-19 et L. 5211-25-1 du CGCT) ;

- extension de périmètre d'un EPCI : uniformisation des règles de majorité qualifiée requises (article 174 codifié à l'article L. 5211-18 du CGCT) ;
- définition des syndicats mixtes fermés composés exclusivement d'EPCI (article 176 modifiant l'article L. 5711-1 du CGCT).

2.3.2 AU PLAN FINANCIER

- élargissement des conditions relatives à l'utilisation des fonds de concours (article 186 modifiant les articles L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215-26 du CGCT) ;
- assouplissement des règles relatives à l'attribution de compensation et à la dotation de solidarité communautaire (articles 183 et 185 modifiant l'article 1609 nonies C du code général des impôts – CGI) ;
- ajout de la gestion des équipements sportifs dans le groupe de compétences permettant l'éligibilité à la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée (article 179 modifiant l'article L.5214-23-1 du CGCT) ;
- élargissement des possibilités offertes aux syndicats intercommunaux de percevoir la taxe communale sur l'électricité au lieu et place de la commune (article 178 modifiant l'article L.5212-24 du CGCT) ;
- possibilité offerte aux syndicats de communes de fiscaliser en tout ou partie la contribution budgétaire des communes membres (article 181 modifiant les article L.5212-20 du CGCT et 1609 quater du CGI).

2.4 LA LOI N° 2010-1563 DU 16 DÉCEMBRE 2010 DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (DITE « RCT »)

Cette loi vise à moderniser l'organisation territoriale notamment par l'achèvement de la carte intercommunale et l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct en même temps que les conseillers municipaux dans les communes soumises au scrutin de liste.

Elle a été complétée, sur certains points techniques, par la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

2.4.1 LES CATEGORIES JURIDIQUES D'EPCI

2.4.1.1. Les structures syndicales

Cette loi conserve les structures syndicales existantes : syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, syndicats mixtes ouverts ou fermés.

Elle crée le pôle métropolitain, syndicat mixte, composé exclusivement d'EPCI à fiscalité propre afin de renforcer leur coopération. Il regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un

ensemble, le cas échéant discontinu, de plus de 300 000 habitants autour d'un EPCI centre de plus de 150 000 habitants.

Dans le cas d'un pôle métropolitain transfrontalier, elle abaisse le seuil démographique lié à l'EPCI centre à 50 000 habitants quand celui-ci est limitrophe d'un Etat étranger. En revanche, dans ce cas, le pôle doit constituer un ensemble d'un seul tenant et sans enclave.

Le pôle métropolitain vient enrichir les formes « associatives » de coopération syndicale.

2.4.1.2. Les EPCI à fiscalité propre

Les types d'EPCI à fiscalité propre existants sont conservés :

- la communauté de communes ;
- la communauté d'agglomération ;
- le syndicat d'agglomération nouvelle - SAN (la communauté d'agglomération nouvelle est supprimée) ;
- la communauté urbaine dont le seuil démographique est abaissé de 500 000 à 450 000 habitants.

Cette loi crée la métropole, EPCI à fiscalité propre offrant la possibilité aux grandes agglomérations d'adopter un nouveau statut visant à assurer leur rayonnement international. Il s'agit d'un EPCI de plus de 500 000 habitants regroupant des communes d'un seul tenant et sans enclave.

Par ailleurs, elle supprime la catégorie juridique des « pays » créée par la loi du 4 février 1995, tout en laissant subsister, le cas échéant, ceux créés avant la sa publication.

Sur le plan fiscal, elle ne modifie pas les dispositions applicables aux EPCI. La métropole, comme la communauté urbaine, applique, à titre obligatoire, la fiscalité professionnelle unique.

Elle prévoit toutefois la possibilité d'opter pour un régime de fiscalité unifiée. Elle modifie ainsi l'article L. 5211-28-3 du CGCT, afin de permettre à un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres de *« décider, sur délibérations concordantes de l'organe délibérant et de chacun des conseils municipaux des communes membres, de procéder à l'unification de l'un ou de plusieurs des impôts directs suivants : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties »*.

2.4.2 L'ACHEVEMENT DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

Cette loi vise l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité sur tout le territoire. A cet effet, elle attribue au préfet, sous le contrôle des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI), des pouvoirs exceptionnels et temporaires visant à faciliter l'intégration des communes isolées dans un EPCI à fiscalité propre et à rendre plus cohérent le périmètre des EPCI, notamment en mettant fin aux enclaves et discontinuités territoriales, et en réduisant le nombre de syndicats.

Elle charge ainsi le préfet d'élaborer, en concertation avec la CDCI et les élus locaux concernés, un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Devant être

adopté par le préfet avant le 31 décembre 2011, ce schéma propose, en tant que de besoin, la création, la modification ou la fusion d'EPCI à fiscalité propre ainsi que la dissolution, la modification ou la fusion de syndicats.

On recensait 17 368 groupements de collectivités territoriales au 1er janvier 2012 dont 2 581 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et 14 787 syndicats. Le nombre de communes isolées s'est réduit à 1 324 sur le territoire des 96 départements concernés par l'obligation de couverture intégrale en EPCI à fiscalité propre et à l'exception des îles composées d'une seule commune.

2.4.3 MODALITÉS DESTINÉES A FAVORISER LE FONCTIONNEMENT DES EPCI

Jusqu'à cette loi, l'organe délibérant de l'EPCI, appelé conseil communautaire, était composé de délégués désignés par les conseils municipaux des communes membres. A compter du renouvellement général de 2014, elle prévoit l'élection des conseillers au scrutin universel direct dans le cadre des élections municipales pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste.

Les modalités pratiques en sont définies par loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. La loi « RCT » revoit également la composition des conseils communautaires pour tenir compte des équilibres démographiques.

De plus, les effectifs des bureaux des EPCI sont diminués, le nombre de vice-présidents ne pouvant être supérieur à 20% de l'effectif total de l'organe délibérant ni supérieur à 15 vice-présidents.

2.5 LA LOI N° 2014-58 DU 27 JANVIER 2014 DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS (DITE « MAPTAM »)

2.5.1 NOUVEAUX CRITERES DE CREATION DES METROPOLES

Cette loi crée un nouveau statut pour les métropoles afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville.

L'article L. 5217-1 du CGCT, tel qu'issu de l'article 43 de cette loi, prévoit que, d'une part, les EPCI à fiscalité propre formant à la date de création de la métropole un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région et, d'autre part, les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants et exerçant déjà l'ensemble des compétences obligatoires d'une métropole à la date d'entrée en vigueur de la

loi, peuvent demander leur transformation en métropole. Onze métropoles sont créées sur ce fondement : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse et Nancy.

2.5.2 DEFINITION D'UN STATUT PARTICULIER POUR CERTAINES METROPOLES

La métropole du grand Paris est dotée d'un statut particulier (voir fiche n°2.9), de même pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence (voir fiche n°2.10).

Pour mémoire, la métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier.

2.5.3 ASSOULISSEMENT DES CONDITIONS DE CREATION DES POLES METROPOLITAINS

Le chapitre VI de cette loi assouplit les conditions de création des pôles métropolitains. Il met un terme à l'impossibilité de constituer des pôles métropolitains au sein de la région Ile-de-France et abaisse le seuil de population requis pour la création, en exigeant que l'un des EPCI à fiscalité propre qui les constitue compte plus de 100 000 habitants.

2.6 LA LOI N° 2015-991 DU 7 AOÛT 2015 PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE (DITE « NOTRE »)

2.6.1 RATIONALISATION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

Cette rationalisation s'appuie sur une nouvelle génération de SDCI devant être mis en œuvre au plus tard le 1^{er} janvier 2017. Leur contenu est également approfondi par la prise en compte, dans le cadre de leur élaboration, d'un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice. Le législateur fixe enfin un objectif de réduction du nombre de structures intercommunales qui doit trouver une traduction dans ces schémas.

On peut par ailleurs noter la suppression des SAN.

A l'issue de la mise en œuvre des SDCI, la France comptait 1263 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017, soit une diminution de 39% par rapport à la situation au 1^{er} janvier 2016. Le nombre de communes isolées s'élève à 5 sur le territoire national.

2.6.2 RENFORCEMENT DES INTERCOMMUNALITES

Le seuil démographique minimal des intercommunalités est rehaussé de 5 000 à 15 000 habitants. Le législateur prévoit des adaptations pour tenir compte à la fois de la densité

démographique et des recompositions antérieures, sans toutefois pouvoir descendre en-dessous de 5 000 habitants.

En outre, un nouveau dispositif de rattachement, par le préfet, des communes, qui se trouveraient enclavées, en situation d'isolement ou de discontinuité avec leur EPCI à fiscalité propre, est mis en place à l'article L. 5210-1-2 du CGCT.

Les blocs de compétences sont de plus modifiés. De nouvelles compétences obligatoires sont reconnues aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération : la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés, l'eau et l'assainissement (à compter du 1^{er} janvier 2018 pour ces deux derniers domaines). La loi supprime l'intérêt communautaire pour les actions de développement économique et les zones d'activité économique.

Enfin, elle renforce le degré d'intégration des communautés de communes et des communautés d'agglomération en ajoutant de nouvelles compétences, alors dites optionnelles, en matière de création et de gestion de maisons de services au public.

2.6.3 MESURES CONCERNANT LES METROPOLES A STATUT PARTICULIER

La loi NOTRe modifie les dispositions de la loi MAPTAM en ce qui concerne les régimes juridiques de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et de la métropole du Grand Paris.

2.7 LA LOI N° 2017-257 DU 28 FÉVRIER 2017 RELATIVE AU STATUT DE PARIS ET À L'AMÉNAGEMENT MÉTROPOLITAIN

L'article 41 de cette loi élargit le nombre de cas dans lesquels une métropole peut être créée, par transformation d'un EPCI à fiscalité propre existant, en les portant à quatre hypothèses :

- ~ former un ensemble de plus de 400 000 habitants à la date de la création (critère déjà existant avant la loi) ;
- ~ ou constituer le centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants (au sens de l'INSEE), dès lors que l'EPCI exerce déjà les compétences obligatoires des métropoles ;
- ~ ou constituer le centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants (au sens de l'INSEE), dès lors que l'EPCI comprend le chef-lieu de région ;
- ~ ou former un ensemble de plus de 250 000 habitants et comprendre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centre d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants au sens de l'INSEE.

Sept métropoles sont créées sur ce fondement : Saint-Étienne, Toulon, Dijon, Orléans, Metz, Tours et Clermont-Ferrand.

2.8 LA LOI N° 209-809 DU 1^{ER} AOÛT 2019 VISANT À ADAPTER L'ORGANISATION DES COMMUNES NOUVELLES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

Un nouveau dispositif dit de « commune-communauté » est créé à l'article L. 2113-9 du CGCT. Il autorise une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre à exercer aussi bien les compétences communales qu'intercommunales. Elle est également dispensée de l'obligation d'appartenance à un nouvel EPCI à fiscalité propre.

2.9 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 (DITE « ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ »)

2.9.1 MESURES DE SIMPLIFICATION

2.9.1.1 Suppression de la catégorie des compétences optionnelles et création d'une procédure de restitution de compétences aux communes

L'article 13 de la loi supprime la catégorie des compétences optionnelles pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Elle n'a toutefois pas pour effet de restituer automatiquement aux communes ces compétences, qui ont donc continué à relever, au lendemain de la publication de la loi, des communautés de communes ou communautés d'agglomération concernées.

Toutefois, l'article 12 de la loi introduit la possibilité, pour les EPCI, de restituer à tout moment à toutes leurs communes membres des compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive (nouvel article L. 5211-17-1 du CGCT). Cette procédure peut donc aujourd'hui être mobilisée pour restituer aux communes des anciennes compétences optionnelles.

2.9.1.2 Suppression du caractère obligatoire de la révision des SDCI

La loi supprime l'obligation de révision sexennale des SDCI, tout en permettant à la CDCI de saisir le préfet d'une demande de révision du schéma.

2.9.2 NOUVELLES POSSIBILITES DE MODIFICATION DE PERIMETRE

La loi étend la procédure de retrait dérogatoire aux communes membres d'une communauté d'agglomération (article L. 5216-11 du CGCT). Les règles encadrant ce retrait sont les mêmes que celles de l'article L. 5214-26 s'agissant des communes membres d'une communauté de communes. Cette procédure permet à une commune de quitter une communauté d'agglomération sans l'accord de celle-ci, afin d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre (avec l'accord de celui-ci), et nécessite l'élaboration d'une étude d'impact, l'avis préalable de la CDCI et la prise d'un arrêté du préfet de département.

La loi introduit la possibilité de partager les communautés de communes et les communautés d'agglomération existantes en deux établissements ou plus, avec l'accord d'une majorité qualifiée de communes (cette majorité qualifiée est calculée dans le périmètre de chacun des futurs EPCI à fiscalité propre dont la création est envisagée, et non à l'échelle de l'EPCI à fiscalité propre qu'il est envisagé de partager).

Le nouvel article L. 5211-5-1 A du CGCT, créé par la loi, précise par ailleurs les modalités de répartition des personnels, des biens, des équipements et des services entre les nouveaux EPCI à fiscalité propre.

Il est également prévu qu'en cas de changement de périmètre (fusion, scission, rattachement ou retrait d'une commune d'un EPCI avec ou sans fiscalité propre), l'auteur de la demande ou de l'initiative élabore un document présentant les incidences sur les ressources, les charges et 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 d'analyser et d'apprécier les conséquences du changement de périmètre envisagé. Son contenu est précisé par le décret n° 2020-1375 du 12 novembre 2020.

2.10 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 »)

Cette loi comporte quelques mesures en matière d'intercommunalité.

Le nouvel article L. 5211-17-2 du CGCT offre la possibilité d'un transfert facultatif de compétences supplémentaires par une ou plusieurs communes vers leur EPCI à fiscalité propre (voir fiche n°4.3).

Est également prévue la possibilité pour certaines communautés urbaines et métropoles de soumettre la compétence relative à la création, l'aménagement et l'entretien de voirie à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain, et de la déléguer à ses communes membres (voir fiches n°2.7 et 2.8).

L'article 10 de la loi modifie en outre les articles L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du CGCT relatifs aux modalités d'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la gestion des offices du tourisme » au sein respectivement des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles. Elle permet notamment, dans certaines conditions, aux communes érigées en stations classées de tourisme (dans les communautés urbaines et les métropoles) ou aux communes touristiques (dans les communautés d'agglomération) de reprendre l'exercice de cette compétence.

Des dispositions spécifiques à la métropole d'Aix-Marseille-Provence ont par ailleurs été introduites. Ses conseils de territoire sont supprimés à partir du 1^{er} juillet 2022 et la répartition des compétences entre la métropole et les communes membres est revue.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont régis par les principes de spécialité et d'exclusivité.

2.2.1. LA NOTION D'ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNALE

Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences soit par convention, soit en créant un organisme public de coopération dans les formes et conditions prévues par la loi (article L. 5111-1 du CGCT).

La coopération peut prendre différentes formes dont la plus répandue est celle de l'établissement public de coopération.

Un établissement public de coopération intercommunale est un établissement public administratif :

- il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; il a donc ses propres moyens d'action ;
- il est administré par des autorités qui lui sont propres ;
- il recrute son personnel et assure la gestion de ses services ;
- ses décisions sont des décisions administratives qui relèvent du contrôle de légalité exercé par le préfet et de la juridiction administrative ;
- les travaux qu'il réalise sont des travaux publics.

L'EPCI a donc une existence juridique propre, distincte de celle des communes qui en sont membres.

Il convient de cerner la notion d'EPCI car certaines dispositions du CGCT ne sont applicables qu'à cette catégorie, voire à un sous-ensemble de cette catégorie que sont les EPCI à fiscalité propre.

L'article L. 5210-1-1 A du CGCT attribue la qualité d'EPCI aux syndicats de communes (article L. 5212-1), aux communautés de communes (article L. 5214-1), aux communautés d'agglomération (article L. 5216-1), aux communautés urbaines (article L. 5215-1) et aux métropoles (article L. 5217-1).

Les communautés de communes (CC), les communautés d'agglomération (CA), les communautés urbaines (CU) et les métropoles¹ sont des EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP).

2.2.2 LE PRINCIPE DE SPECIALITE

Comme tous les établissements publics, l'EPCI est régi par le principe de spécialité. Il ne peut donc intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées conformément aux règles posées par l'article L. 5210-4 (ou L. 1111-8 s'agissant des EPCI à fiscalité propre) du CGCT (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité

¹ Malgré sa dénomination, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier, régie à titre principal par la troisième partie du CGCT consacrée aux départements.

territoriale). Par conséquent, il ne peut intervenir ni opérationnellement, ni financièrement dans le champ des compétences que les communes ont conservées². De même, les communes ne peuvent intervenir dans le champ des compétences transférées en vertu du principe d'exclusivité (sauf si un intérêt communautaire ou métropolitain est attaché à l'exercice de ces compétences s'agissant des EPCI à fiscalité propre).

En application de ce principe de spécialité, en cas de doute, le juge se réfère aux statuts et adopte une interprétation stricte (par exemple, CE, 19 novembre 1975, n° 94791 *Commune de Thaon-les-Vosges* – CE, 23 octobre 1985, n° 46612 *Commune de Blaye-les-Mines* – Cour administrative d'appel de Lyon 17 juin 1999, n° 99LY00321 *Communauté urbaine de Lyon*).

L'EPCI exerce de plein droit les compétences obligatoires fixées par les textes déterminant son régime juridique. Ses communes membres peuvent lui transférer d'autres compétences dites facultatives. Certaines de ces compétences facultatives sont soumises à la définition d'un intérêt communautaire (voir fiche n°4.4). D'autres compétences dites « supplémentaires » peuvent être transférées à tout moment par les communes membres de l'EPCI, sans que la loi ne le prévoit (article L.5211-17 du CGCT).

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'article 13 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 a substitué à l'obligation, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de détenir un certain nombre de compétences dites « optionnelles », listées aux II des articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT, la simple faculté de les exercer (seules ces EPCI détenaient des compétences optionnelles). Les EPCI qui exerçaient alors les compétences optionnelles continuent d'être exercées au titre des compétences supplémentaires, sauf si les communes membres décident qu'elles doivent leur être restituées.

2.2.2.1 Principe de spécialité fonctionnelle

Le principe de spécialité fonctionnelle conditionne l'étendue de l'attribution des compétences aux EPCI : seules les compétences transférées peuvent être effectivement exercées. Toutefois, les transferts de compétence ne sauraient dispenser les EPCI du respect de certains principes plus généraux et toutes les compétences ne peuvent pas être transférées.

2.2.2.1.1 La détermination des compétences des EPCI selon la catégorie du groupement

Quelle que soit la catégorie dont l'EPCI relève, ses communes membres peuvent à tout moment lui transférer des compétences à titre supplémentaire, librement définies par les conseils municipaux (article L. 5211-17 du CGCT).

Parmi les cinq catégories d'EPCI, seuls les syndicats de communes ne sont pas des EPCI à fiscalité propre.

- Les syndicats de communes (EPCI)

En ce qui concerne les syndicats de communes, la loi laisse aux conseils municipaux des communes membres toute liberté pour se déterminer. Ce sont les statuts approuvés par les conseils municipaux qui définissent la nature et l'étendue des compétences transférées.

En ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre, le législateur impose des règles plus contraignantes qui découlent du principe de spécialité fonctionnelle.

² Sauf à réaliser une prestation de service au profit d'une commune extérieure, à la condition que cette prestation présente un lien avec les compétences détenues par l'EPCI.

- Les communautés de communes (EPCI-FP)

Elles se voient transférer par leurs communes membres, d'une part, sept groupes de compétences obligatoires (I de l'article L. 5214-16 du CGCT) et, d'autre part, des compétences parmi sept groupes de compétences pouvant être exercées à titre supplémentaire (II de l'article L. 5214-16 du même code – anciennes compétences optionnelles).

- Les communautés d'agglomération (EPCI-FP)

Le législateur détermine dix groupes de compétences obligatoires (I de l'article L. 5216-5 du CGCT) et cinq groupes de compétences pouvant être exercées à titre supplémentaire (II de l'article L. 5216-5 du même code), dont le contenu est défini précisément et qui sont transférées par leurs communes membres.

- Les communautés urbaines (EPCI-FP)

Il convient de distinguer les CU existantes à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, et celles créées après cette loi.

Les CU créées après la loi de 1999 doivent exercer sept groupes de compétences obligatoires et peuvent par convention avec le département se voir déléguer des compétences dans les domaines de l'action sociale et de la voirie (article L. 5215-20 du CGCT).

Les CU existantes à la date de promulgation de la loi de 1999 exercent quinze groupes de compétences obligatoires et continuent d'exercer les compétences qui leur ont été antérieurement librement transférées par leurs communes membres (article L. 5215-20-1 du même code).

- Les métropoles (EPCI-FP)

Le législateur a énuméré six groupes de compétences obligatoires transférées par leurs communes membres (article L. 5217-2).

D'autres compétences peuvent être déléguées par voie de convention par l'Etat, le département ou la région. Une convention précise alors l'étendue et les conditions financières de la délégation, les conditions de mise à disposition des services départementaux, régionaux ou de l'Etat correspondants, ainsi que les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation.

2.2.2.1.2 Les limites aux possibilités de transfert

Les EPCI n'ont que des compétences d'attribution que les communes membres doivent ou peuvent leur transférer mais ce transfert est lui-même limité par certaines règles.

Ne peuvent pas être transférées à des EPCI :

- les 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, 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 ;

- les attributions déjà transférées à un autre EPCI, exception faite des cas de substitution permettant aux EPCI à fiscalité propre d'être investis des compétences transférées à des syndicats préexistants, sans dissolution préalable de ces derniers ou restitution de leurs compétences aux communes, et des cas de représentation-substitution permettant aux EPCI à fiscalité propre de se substituer aux communes au sein des syndicats.

En outre, le fait de confier l'exercice de certaines compétences à un EPCI ne saurait affranchir ce dernier du respect des règles qui peuvent limiter voire interdire les possibilités d'action des communes dans tel ou tel domaine. En tout état de cause, la commune conserve la clause de compétence générale (article L. 2121-29 du CGCT) sur son territoire tandis que l'EPCI obéissant au « principe de spécialité » ne peut agir en dehors des compétences qui lui ont été attribuées. Toutefois, la clause de compétence générale n'est pas sans limite : sa mise en œuvre doit être justifiée par un intérêt public communal qui ne relève pas d'une compétence expressément attribuée à une autre collectivité ou à l'Etat (CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*).

2.2.2.2 Principe de spécialité territoriale

L'EPCI n'est compétent que pour intervenir à l'intérieur de son périmètre, c'est-à-dire au seul bénéfice de ses communes membres.

Par exception, la jurisprudence tolère qu'un groupement intervienne en dehors de son périmètre pour l'exercice de l'une de ses compétences. C'est notamment le cas en matière d'eau potable. Le groupement doit alors être dans l'impossibilité de mener à bien sa mission sur le territoire d'une commune membre et répondre exclusivement à un besoin d'ordre intercommunal (CE sect., 6 mars 1981, n° 00119 ; TA Nancy, 30 avril 2024, n° 2101004).

Par ailleurs, un EPCI peut déroger au principe de spécialité lorsqu'il réalise des prestations de service par voie de convention au profit de communes non membres. Dans ce cas, il est assujéti aux règles de publicité et de mise en concurrence de la commande publique.

2.2.3. LE PRINCIPE D'EXCLUSIVITE

En application de ce principe, les EPCI sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées. Toutefois, ce principe ne leur interdit pas de transférer certaines de leurs compétences à un syndicat mixte.

La création de l'EPCI emporte dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées (CE 27 février 1970 *Commune de Saint-Vallier*, 1970 ; CE 13 octobre 1978 n° 02907 *Commune de Vénissieux* ; CE 1^{er} avril 1994 n° 146946 *Commune de Réau* ; CE 14 janvier 1998 n°161661 *Communauté urbaine de Cherbourg* ; Cour administrative d'appel de Bordeaux 24 juin 2003 n° 99BX00156 *Société SVE Onyx*). La commune dessaisie ne peut plus exercer elle-même la compétence. Elle ne peut plus la transférer à un autre EPCI sauf à se retirer préalablement de l'EPCI dont elle est membre (CE, 28 juillet 1995, n°149863 *District de l'agglomération de Montpellier*). En vertu de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, « le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre ».

A ce titre, les fonctionnaires territoriaux concernés sont transférés à l'EPCI et ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Dans les cas où le transfert de compétences est subordonné à la définition d'un intérêt communautaire ou métropolitain, le dessaisissement de compétences des communes est différé.

Le délai pour la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain par l'EPCI à fiscalité propre est fixé à deux ans à compter du transfert de compétence³, ou pour la métropole, à compter de sa création⁴. A défaut de définition de l'intérêt communautaire à l'expiration du délai, les EPCI deviennent titulaires de l'intégralité des compétences concernées (voir également fiche n° 4.4 sur la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain).

Le principe d'exclusivité se matérialise :

- par l'interdiction de retracer définitivement dans le budget de l'EPCI des dépenses et des recettes qui ne se rapportent pas à l'exercice de ses compétences et dans celui des communes des dépenses et des recettes relatives à l'exercice des compétences transférées à l'EPCI. Deux atténuations existent cependant s'agissant des contributions des communes aux syndicats et des fonds de concours autorisés sous certaines conditions entre les CC, les CA, les CU, les métropoles et leurs communes membres ;
- par l'interdiction d'opérer un transfert de compétences au profit d'un autre EPCI, sauf à les reprendre préalablement à l'EPCI auquel elles ont été transférées ou, à titre dérogatoire, à ce que l'EPCI nouvellement doté de la compétence se substitue à la commune au sein du syndicat dont la commune était membre.

Le principe d'exclusivité a été atténué par la possibilité pour la commune, en cas de transfert partiel de compétence, de conserver les services concernés. Ces compétences partagées, en raison de l'existence d'un intérêt communautaire ou métropolitain prévu par le législateur, permettent une intervention complémentaire de la commune et de l'EPCI à fiscalité propre sur la même compétence (au risque cependant de freiner l'intégration communautaire et de créer des doublons). Le législateur a donc introduit des possibilités de mutualisation des services fondées notamment sur l'article L. 5211-4-1 du CGCT (mise à disposition de services) afin de favoriser leur bonne organisation.

En dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs communes peuvent également se doter de services communs (article L. 5211-4-2 du même code).

2.2.4. IMPACT SUR LE CONTENU DES STATUTS

En raison de ces principes, chaque EPCI a des statuts qui doivent être approuvés, d'une part, avant la création du groupement par les communes incluses dans son périmètre et, d'autre part, par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés.

L'article L. 5211-5-1 du CGCT fixe les mentions minimales devant figurer dans les statuts, à savoir :

³ Cf. 1^{er} alinéa du IV de l'article L. 5214-16 (communautés de communes), III de l'article L. 5216-5 (communautés d'agglomération), et dernier alinéa du I de l'article L. 5215-20 (communautés urbaines)

⁴ Dernier alinéa du I de l'article L. 5217-2

- la liste des communes membres de l'établissement ;
- le siège de celui-ci ;
- le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué,
- les compétences transférées à l'établissement.

Sur ce dernier point, les compétences transférées pouvant varier fortement d'un établissement à l'autre, en fonction de leurs statuts propres, elles doivent être décrites précisément lors de sa création ou lors d'une modification statutaire afin :

- d'une part, de maîtriser le champ des compétences que les communes souhaitent transférer : si une compétence est transférée à un EPCI d'une manière floue ou générale, le risque est que soient transférées des attributions dont la commune n'entendait pas, en fait, se défaire ;
- d'autre part, d'éviter des conflits de compétences qui pourraient naître si les statuts sont obscurs ou ambigus ne permettant pas de déterminer qui, des communes ou de l'EPCI, a la compétence juridique pour intervenir dans tel ou tel domaine.

La jurisprudence administrative sanctionne l'imprécision rédactionnelle des statuts des EPCI quant aux compétences qui leur sont transférées par leurs communes membres (par exemple, Tribunal administratif de Strasbourg, 9 mai 1990, *Commune de Pange*).

2.3.1 LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE (CDCI)

Il est institué dans chaque département une CDCI, dont la composition, le fonctionnement et les attributions sont régies notamment par les articles L. 5211-42 à L. 5211-45, et R. 5211-19 à R. 5211-40 du CGCT.

La commission est composée à raison :

- de 50% par des maires, des adjoints au maire ou des conseillers municipaux élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires regroupés au sein des collèges électoraux déterminés en fonction de l'importance démographique des communes ;
- de 30 % par des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant leur siège dans le département, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements ;
- de 5 % par des représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents de chacune de ces catégories de syndicats ;
- de 10 % par des représentants du conseil départemental, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;
- de 5 % par des représentants du conseil régional dans la circonscription départementale, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Dès lors qu'ils ne sont pas membres de la commission départementale de la coopération intercommunale au titre d'un mandat local, sont associés aux travaux de la commission, sans voix délibérative :

- L'ensemble des députés et des sénateurs élus dans le département, lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires ;
- Deux députés et deux sénateurs élus dans le département, lorsque le département compte cinq parlementaires ou plus.

Le mandat des membres de la commission cesse à l'occasion du renouvellement des fonctions au titre desquelles ils ont été désignés.

La circulaire du 30 juillet 2020 (NOR : TERB2020473C) précise ses modalités de composition et de fonctionnement. Elle explicite par ailleurs ses attributions.

Les compétences de la CDCI en formation plénière sont mentionnées au VI.4.1 de la circulaire. Au-delà de ces compétences, la saisine de la CDCI est obligatoire sur les projets de fusion de syndicats mis en œuvre en application de l'article L. 5212-27 du CGCT.

Par ailleurs, il convient de préciser que la création d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre résultant d'un partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération (article L. 5211-5-1 A du CGCT) nécessite la consultation de la CDCI dans le seul cas où l'initiative de cette création émane du représentant de l'Etat dans le département.

2.3.2 LES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX DE COOPERATION INTERCOMMUNALE (SDCI) ET LE SCHEMA REGIONAL DE COOPERATION INTERCOMMUNALE (SRCI) D'ILE-DE-FRANCE

2.3.2.1. Les SDCI

L'obligation d'établir, dans chaque département, un SDCI, résulte de l'article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT »), codifié à l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

Les SDCI répondent aux objectifs :

- de couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et de suppression des enclaves et discontinuités territoriales ;
- de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants.

Par dérogation, la couverture intégrale du territoire par les EPCI à fiscalité propre ne s'impose pas, en application des dispositions du V de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, sur le territoire des communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre ainsi que dans les îles maritimes mono-communales.

Le premier schéma devait être élaboré en 2011 et arrêté par le préfet avant le 31 décembre 2011. On recensait 17 368 groupements de collectivités territoriales au 1er janvier 2012 dont 2 581 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et 14 787 syndicats. Le nombre de communes isolées s'est réduit à 1 324 sur le territoire des 96 départements concernés par l'obligation de couverture intégrale en EPCI à fiscalité propre et à l'exception des îles composées d'une seule commune.

Afin de poursuivre l'effort de rationalisation de la carte intercommunale déjà engagé par la mise en œuvre des SDCI arrêtés en 2011 dans le cadre de la loi RCT, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »), a imposé la révision au plus tard le 31 mars 2016 des SDCI, à l'exception des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne appelés à rejoindre la métropole du Grand Paris (dispositions du II de l'article 33 de la loi NOTRe).

La loi précisait par ailleurs que les schémas des départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines ne portaient que sur les communes qui ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre dont le siège est situé dans l'unité urbaine de Paris définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les autres communes de ces départements relevant du dispositif particulier du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) propre à l'Île-de-France prévu par les dispositions de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM »).

Les différents arrêtés de mise en œuvre des SDCI sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2017 conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi NOTRe. A l'issue de la mise en œuvre des SDCI, la France comptait 1263 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1er janvier 2017, soit une diminution de 39% par rapport à la situation au 1er janvier 2016. Le nombre de communes isolées s'élève à cinq sur le territoire national.

La carte de la coopération intercommunale étant arrêtée, l'article 24 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 (dite « Engagement et Proximité ») a modifié les dispositions du IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT en substituant à l'obligation de révision sexennale des SDCI la simple faculté de les réviser, sans condition de délai.

La procédure de révision d'un SDCI est régie par les dispositions du IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT et comprend plusieurs étapes.

L'initiative de la révision du SDCI

L'initiative de la révision du SDCI peut émaner :

- du représentant de l'État dans le département ;
- de la CDCI.

L'article 24 de la loi Engagement et Proximité a renforcé le rôle de la CDCI en lui conférant un pouvoir d'initiative de révision du SDCI. Les dispositions du IV bis de l'article L. 5210-1-1 du CGCT prévoient que la CDCI, réunie à la demande de 20% de ses membres, peut, si la moitié de ses membres le demande, saisir le représentant de l'État d'une demande de révision du schéma.

Le représentant de l'État se prononce dans un délai de deux mois sur cette demande de révision. S'il en accepte le principe, il présente dans un délai de trois mois un projet de schéma auquel s'applique la procédure prévue au IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

Le contenu du projet de SDCI

Le projet de schéma peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'EPCI à fiscalité propre ainsi que la modification de leurs périmètres. Il peut également proposer la suppression, la transformation ou la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes.

L'ensemble des propositions du schéma doit être reporté sur une carte annexée comprenant notamment les périmètres des EPCI, des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des parcs naturels régionaux.

Les prescriptions du schéma doivent être explicites et ne laisser aucune place à des interprétations divergentes. A cet égard, l'article L. 5210-2 du CGCT pose le principe selon lequel une commune ne peut être membre que d'un seul EPCI à fiscalité propre à la fois.

Le schéma doit respecter les obligations et les orientations fixées au III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, en particulier un seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre de 15 000 habitants sauf dérogations liées notamment à la densité démographique, à la cohérence spatiale de ces EPCI au regard notamment des unités urbaines, des bassins de vie et des SCoT, et à l'accroissement de la solidarité financière et territoriale.

La présentation du schéma à la CDCI

Le projet de SDCI est préparé par le préfet de département, qui doit ensuite le présenter aux membres de la CDCI avant de lancer la procédure de consultation des organes délibérants concernés prévue par la loi.

La consultation pour avis des acteurs concernés

Après avoir été présenté à la CDCI, le projet est ensuite adressé par le préfet pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante, lesquels disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Lorsqu'une proposition intéresse des communes, des EPCI ou des syndicats mixtes appartenant à des départements différents, le représentant de l'État dans le département saisit par ailleurs pour avis le représentant de l'État dans le ou les autres départements concernés, qui se prononce dans un délai de deux mois après consultation de la CDCI. A défaut d'avis rendu dans ce délai, celui-ci est réputé favorable.

Ainsi, lors de la consultation, le préfet du département A « porteur » du projet de SDCI sollicite le préfet du département B concerné par ce projet en vue de recueillir son avis, celui-ci devant consulter la CDCI de son département. Ce n'est pas l'avis de cette CDCI qui doit être transmis au préfet du département A mais celui du préfet du département B éclairé par l'avis de la CDCI de son département.

L'avis rendu par ce préfet, pas plus que celui que lui a communiqué sa CDCI, n'emporte d'effet contraignant. Il a pour objet d'éclairer le préfet responsable du projet de SDCI.

La consultation pour avis de la CDCI et, le cas échéant, les propositions de modification

Le projet de SDCI, ainsi que l'ensemble des avis rendus par les acteurs concernés, sont transmis pour avis à la CDCI qui, à compter de cette transmission, dispose d'un délai de 3 mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Les propositions de modification, conformes aux objectifs et orientations définis aux I à III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres, sont intégrées dans le projet de schéma.

Le préfet est compétent pour apprécier la conformité de ces amendements aux objectifs et aux orientations de la loi.

L'arrêté portant SDCI

Le schéma est arrêté par décision du représentant de l'État dans le département et fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département.

L'arrêté, par lequel le préfet adopte le SDCI, ne revêt pas le caractère d'acte réglementaire. Il est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 21 octobre 2016, *communauté de communes du Val de Drôme*, n° 390052).

Si les dispositions actuelles du CGCT ne prévoient pas de pouvoirs exceptionnels au préfet pour à imposer la mise en œuvre du SDCI ainsi révisé, ce dernier n'est pas sans produire un certain nombre d'effets juridiques. Plusieurs dispositions du CGCT font ainsi expressément référence au SDCI :

- l'article L. 5210-1-1 du CGCT, qui définit la procédure de rattachement d'une commune isolée ou créant une enclave ou une discontinuité territoriale dans le territoire d'un EPCI à fiscalité propre, précise que l'arrêté préfectoral doit prendre en compte le SDCI ;
- l'article L. 5111-6 du CGCT, conditionne la création de syndicats de communes ou de syndicats mixtes à sa compatibilité avec le SDCI, ou aux orientations mentionnées au III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT ;
- l'article L. 5211-41-3 du CGCT, applicable aux fusions d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre, prévoit que l'arrêté de périmètre peut comprendre des communes dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique et la solidarité financière nécessaires au développement du futur EPCI, dans le respect du SDCI ;

- l'article L. 5211-45, relatif aux attributions de la CDCI, prévoit qu'elle doit être consultée sur tout projet de modification de périmètre d'un EPCI, ou de fusion d'EPCI, qui diffère du SDCI.

2.3.2.2. Le SRCI d'Ile-de-France

Le SRCI d'Ile-de-France a été arrêté le 4 mars 2015 par le préfet de la région d'Ile-de-France dans les départements de grande couronne parisienne (Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise et Yvelines), dans les conditions prévues au I de l'article 11 de la loi MAPTAM.

Ce schéma tient compte notamment de l'obligation fixée au VII de l'article L. 5210-1-1 du CGCT selon laquelle les EPCI à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris, telle que définie par l'INSEE, regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble d'au moins 200 000 habitants. Toutefois, le législateur a accordé la faculté au représentant de l'État de déroger à ce seuil démographique, afin de « *tenir compte « pour tenir compte des caractéristiques de certains espaces, en prenant en compte des particularités de la géographie physique, le nombre de communes membres, la densité de population ou la superficie des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés.* ».

La phase de mise en œuvre du SRCI a débuté à compter du 4 mars 2015 dans les conditions prévues aux III (création d'EPCI à fiscalité propre), IV (modification de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre) et V (fusion d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre) de l'article 11 de la loi MAPTAM, accordant aux représentants de l'État dans les départements concernés des pouvoirs exceptionnels, limités dans le temps (prenant fin au 31 décembre 2015, notamment celui de passer outre l'opposition des communes).

Les arrêtés préfectoraux de mise en œuvre du SRCI sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2016 ce qui a permis de faire coïncider les nouveaux périmètres d'EPCI en grande couronne parisienne avec la création, au 1^{er} janvier 2016, de la métropole du Grand Paris.

FICHE N°2.4 LES SYNDICATS DE COMMUNES

Les syndicats de communes sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre, permettant aux communes de créer et de gérer ensemble des activités ou des services publics.

Ils sont régis par les dispositions générales applicables aux EPCI figurant aux articles L. 5211-1 à L. 5211-62 du CGCT, sous réserve des dispositions qui leur sont propres, contenues aux articles L. 5212-1 à L. 5212-34 de ce même code.

Ils sont créés pour une durée déterminée ou sans limitation de durée. Ils peuvent aussi être créés pour une opération déterminée. Leur durée sera alors liée à l'achèvement de cette opération.

En application de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) doivent prendre en compte *« la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes »*. La création ou l'évolution des syndicats de communes doit donc s'effectuer dans ce cadre.

2.4.1. LES DIFFERENTS SYNDICATS DE COMMUNES

Le syndicat de communes est un EPCI associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal (article L. 5212-1 du CGCT). Lorsque l'objet du syndicat est limité à une seule œuvre ou un seul service d'intérêt intercommunal, il s'agit d'un syndicat à vocation unique (SIVU) ; s'il détient plusieurs vocations, c'est alors un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM). Juridiquement, la loi n'opère pas de distinction entre ces deux catégories qui sont soumises aux mêmes règles.

L'exigence d'un intérêt intercommunal implique que les œuvres ou services du syndicat présentent un intérêt pour toutes les communes du syndicat et non exclusivement pour une seule d'entre elles. L'intérêt intercommunal, utilisé pour qualifier les compétences du syndicat, est une notion identique à celle d'intérêt communautaire utilisée pour déterminer les compétences des EPCI à fiscalité propre.

Lorsqu'une commune n'adhère à un syndicat que pour une partie de ses compétences, ce dernier est qualifié de syndicat « à la carte ». L'article L. 5212-16 du CGCT détermine les règles particulières applicables en pareil cas (règles spécifiques de fonctionnement, participation au vote, possibilité de fixer des règles spécifiques de représentation, transfert et reprise de compétences, fixation des contributions).

2.4.2. CREATION

Une commune peut prendre l'initiative de la création d'un syndicat. Elle saisit alors le représentant de l'Etat dans le département de sa demande par délibération selon la procédure prévue à l'article L. 5211-5 du CGCT.

Le représentant de l'Etat dans le département dispose de deux mois à compter de la transmission de la première délibération le saisissant d'un tel projet pour prendre un arrêté de périmètre dressant la liste des communes intéressées. Aux termes de l'article L. 5212-2 du CGCT, cette liste est communiquée pour information au conseil départemental.

Le préfet peut également être à l'origine de la création d'un syndicat. Dans ce cas, il saisit la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) - (CE, 27 octobre 2008, *Commune de Sainte-Croix-en-Plaine*, n°296734) afin que celle-ci se prononce sur le projet d'arrêté. Cet avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.

A compter de la notification de l'arrêté de périmètre, le conseil municipal de chaque commune concernée dispose de trois mois pour se prononcer sur cette liste. A défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable.

L'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 par ailleurs nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée.

Les conseils municipaux des communes intéressées se déterminent sur les statuts qui précisent, outre la liste des communes concernées (article L. 5211-5-1 du CGCT) :

- le siège du syndicat ;
- le cas échéant, la durée pour laquelle il est institué ;
- les compétences transférées au syndicat.

Lors de la création du syndicat, les statuts sont soumis aux conseils municipaux des communes intéressées en même temps que la liste des communes concernées.

Le syndicat est créé par arrêté du (des) représentant(s) de l'Etat dans le (les) département(s) concerné(s) qui dispose(nt), en tant que garant(s) de l'intérêt général et de la cohérence de la carte intercommunale, d'un pouvoir d'appréciation et peut(vent) ne pas donner suite à la demande de création (CE, 13 mars 1985, *Ville de Cayenne*, n°s 19321 et 19322).

Par ailleurs et comme indiqué précédemment, le préfet ne peut autoriser la création de syndicats de communes ou de syndicats mixtes que si elle est compatible avec le SDCI, en particulier ses orientations en matière de rationalisation des syndicats. Cette règle, prévue à l'article L. 5111-6 du CGCT, n'est toutefois pas applicable à la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte compétent en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, d'accueil de la petite enfance ou d'action sociale.

Les statuts du syndicat sont annexés à l'arrêté de création dans les conditions mentionnées à l'article L. 5211-5-1 du CGCT.

Il convient de souligner que lorsqu'elle procède de la volonté unanime des conseils municipaux exprimée par des délibérations concordantes, la création d'un syndicat de communes ne donne pas lieu à l'établissement d'un arrêté de périmètre.

Lorsque certaines communes ont refusé leur adhésion, l'arrêté de création détermine les conditions de leur participation au syndicat (article L. 5212-4 du CGCT).

2.4.3. COMPETENCES

Les compétences les plus fréquemment exercées par les syndicats de communes sont les suivantes¹ :

- construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- activités périscolaires ;
- eau (traitement, adduction, distribution) ;
- transport scolaire ;
- assainissement ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

2.4.4. ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT

2.4.4.1. L'organe délibérant : le comité du syndicat

Le syndicat de communes est administré par un organe délibérant, le comité du syndicat (ou comité syndical), composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres au scrutin secret et à la majorité absolue (article L. 5211-7 du CGCT).

Toutefois, l'article L. 5211-7 du CGCT, modifié par l'article 236 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 »), prévoit que, par dérogation, le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder par scrutin secret à la nomination des délégués.

¹ Source BANATIC.

2.4.4.1.1 NOMBRE ET REPARTITION DES SIEGES

Le nombre et la répartition des sièges sont fixés en principe par la décision institutive (article L. 5212-6 du CGCT), qui peut prévoir des délégués suppléants. Sauf disposition contraire des statuts, chaque commune désigne deux délégués titulaires.

La décision institutive ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants appelés à siéger au comité avec voix délibérative, en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires.

Pour ce qui concerne les communes fusionnées régies par le CGCT dans sa rédaction antérieure à la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT »), lorsque l'une des communes associées dépasse en nombre d'habitants la moitié de la population de la commune principale, elle est représentée de plein droit par un délégué au sein du comité syndical auquel appartient la commune fusionnée lorsque cette dernière dispose de plusieurs sièges (article L. 5212-7 du CGCT). Si le conseil municipal de la commune associée est élu au scrutin de liste, le représentant siégeant au nom de cette dernière est désigné sur les listes soumises à l'élection municipale. Dans les autres cas, le siège est occupé par le maire délégué.

Toute commune déléguée créée en application de l'article L. 2113-10 est représentée au sein du comité syndical, avec voix consultative, par le maire délégué ou, le cas échéant, par un représentant qu'il désigne au sein du conseil de la commune déléguée.

Pour ce qui concerne les communes nouvelles régies par les dispositions du CGCT postérieures à la loi « RCT », jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges au sein du comité syndical égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des anciennes communes qui appartenaient à ce syndicat, sauf si son règlement exclut l'application de cette règle.

L'arrêté préfectoral qui modifie l'arrêté de création du syndicat pour intégrer une nouvelle commune précise le nombre de sièges qui lui revient, ce nombre résultant de l'application des règles fixées par les statuts ou, à défaut, de l'accord formalisé dans les délibérations concordantes des assemblées délibérantes des membres.

Conformément à l'article L. 5212-8 du CGCT, les statuts peuvent prévoir que les délégués désignés par les conseils municipaux des communes membres du syndicat constituent un collège pour l'élection de leurs représentants au comité. Sauf disposition contraire des statuts et par dérogation au 1° de l'article L. 5212-16 relatif aux syndicats « à la carte », les représentants ainsi élus sont également habilités à prendre part au vote pour toute affaire mise en délibération, pour laquelle au moins une commune représentée au sein du collège est concernée.

Par ailleurs, l'article L. 5212-7-1 du CGCT prévoit la possibilité de modifier le nombre de sièges ou leur répartition entre les communes (voir partie 2.4.5.3 de la présente fiche).

2.4.4.1.2 ELECTION ET MANDAT DES DELEGUES

Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les délégués sont élus par le conseil municipal pour la durée du mandat du conseil municipal qui les a désignés. Toutefois, la fixation de la durée de leur fonction ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation opérée dans les mêmes formes (article L. 2121-33 du CGCT).

La jurisprudence encadre cependant cette possibilité. Le juge est venu préciser que le conseil municipal ne peut procéder à une nouvelle désignation de ses délégués pour le seul motif que cette désignation serait contestée (CE, 10 février 2010, n°327422). A cet égard, le Conseil d'Etat indique qu'une nouvelle désignation peut intervenir lorsque le contexte politique local ou l'intérêt communal le justifie (CE, 5 juill. 2013, Commune d'Issoire, n°363653) ou en cas d'évolution des équilibres politiques au sein du conseil municipal (CE, 17 décembre 2010, n°339077). Le remplacement d'un délégué non démissionnaire par la commune dont il est issu n'est donc possible qu'à l'initiative du conseil municipal, et sous réserve de justifier d'un contexte politique local ou d'un intérêt communal.

Depuis le renouvellement général des conseils municipaux de 2020, le choix du conseil municipal pour la désignation des délégués peut porter uniquement sur l'un de ses membres (article L. 5212-7 du CGCT) et non plus sur une personne extérieure.

A défaut pour la commune d'avoir désigné des délégués avant la date d'installation du comité syndical qui suit le renouvellement général des conseils municipaux, elle est représentée au sein de l'organe délibérant par le maire si elle ne comporte qu'un délégué, ou par le maire et le premier adjoint le cas échéant. L'organe délibérant est alors réputé complet.

Les délégués sortants sont rééligibles (article L. 5211-8 du CGCT). Les fonctions de délégué sont exercées à titre bénévole (article L. 5212-7 du CGCT).

Les agents employés par un syndicat de communes ou par une de ses communes membres ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de ce syndicat. De même, les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux délégués des communes sont celles prévues pour les élections au conseil municipal par les articles L. 44 à L. 45-1, L. 228 à L. 237-1 et L. 239 du code électoral, ainsi que celles prévues pour les élections au conseil communautaire par l'article L. 46 du même code (par renvoi de l'article L. 5211-7, II du CGCT).

Le mandat des délégués expire lors de l'installation du comité syndical suivant le renouvellement général des conseils municipaux. En conséquence, les pouvoirs des organes délibérants et des exécutifs des syndicats de communes expirent lors de la première séance de la nouvelle assemblée. La loi n'apporte aucune restriction à l'exercice de ces pouvoirs et ne les a pas limités aux mesures conservatoires et urgentes. Toutefois, pour éviter les risques de contentieux, il peut être recommandé aux assemblées, dont le mandat vient à expiration après le renouvellement général des conseils municipaux, de se référer au critère de continuité des services publics, retenu par le Conseil d'Etat (CE, 21 mai 1986, Schlumberger, n°56848), pour ne prendre que les mesures qui s'imposent.

2.4.4.1.3 FONCTIONNEMENT

Après le renouvellement général des conseils municipaux, le comité syndical se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires (article L. 5211-8 du CGCT).

Il est soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que celles prévues pour les conseils municipaux.

Il règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de sa compétence en application du principe de spécialité, et ceci en respectant les lois et règlements relatifs au contrôle administratif et financier des communes.

Il vote, notamment, le budget, le compte administratif, les délégations de gestion d'un service public, et peut déléguer au président et au bureau certains actes d'administration courante, à l'exclusion des attributions qui lui sont expressément réservées par l'article L. 5211-10 du CGCT.

Il se réunit au moins une fois par trimestre ou, pour les SIVU, une fois par semestre (article L. 5211-11 du CGCT). La réunion a lieu, sur convocation du président, soit au siège du syndicat, soit dans un lieu choisi par l'organe délibérant dans l'une des communes membres.

Sur la demande de cinq membres ou du président, il peut décider, sans débat et à la majorité absolue, de se réunir à huis clos.

L'article 170 de la loi 3DS met en place un dispositif de visioconférence pérenne pour la réunion de l'organe délibérant des EPCI, à fiscalité propre ou non, à compter du 1^{er} août 2022. Les modalités d'organisation d'une réunion en visioconférence sont les suivantes :

- le règlement intérieur fixe les modalités pratiques des réunions en plusieurs lieux par visioconférence ;

- seul le président de l'EPCI décide que la réunion de l'organe délibérant se tient en plusieurs lieux, par visioconférence ;
- la convocation à la réunion mentionne qu'elle sera organisée totalement ou partiellement par visioconférence ;
- le quorum est apprécié en fonction de la présence des membres dans les différents lieux, par visioconférence ;
- le vote des membres de l'organe délibérant ne peut avoir lieu qu'au scrutin public, soit par appel nominal, soit par scrutin électronique dans des conditions garantissant sa sincérité. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante ;
- la réunion est diffusée en direct à l'attention du public sur le site internet de l'EPCI et lorsque des lieux sont mis à disposition pour la tenue d'une de ses réunions par visioconférence, chacun d'entre eux est accessible au public ;
- le président proclame le résultat du vote, qui est reproduit au procès-verbal avec le nom des votants.

2.4.4.2. L'exécutif : le président du syndicat

A la suite du renouvellement général des conseils municipaux, le comité syndical élit le président et le bureau au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. Le président est élu par le comité syndical selon les règles applicables à l'élection du maire, au scrutin secret à trois tours (articles L. 5211-2 et L. 2122-7 du CGCT).

Les attributions du président sont celles qui appartiennent à tout exécutif local. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, est l'ordonnateur des dépenses, et prescrit l'exécution des recettes du syndicat (article L. 5211-9 du CGCT).

Il est le chef des services de l'EPCI et représente celui-ci en justice.

Il peut déléguer, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou, dès lors que les vice-présidents sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.

Le président peut aussi subdéléguer la délégation d'attribution qu'il a reçue de l'organe délibérant aux vice-présidents.

Il peut également donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service. La délégation de signature ainsi donnée peut être étendue aux attributions qui lui ont été confiées par l'organe délibérant en application de l'article L. 5211-10 du CGCT, sauf si cet organe en a décidé autrement dans la délibération déléguant ces attributions au président. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées (article L. 5211-9 du CGCT).

Les fonctions de président et de vice-président sont incompatibles avec celles de militaire en position d'activité (article L. 5211-9 du CGCT).

2.4.4.3. Les vice-présidents

Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant sans que ce nombre puisse excéder 20%, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant, ni qu'il puisse excéder 15 vice-présidents, avec un minimum de 4.

L'organe délibérant peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de vice-présidents supérieur sans pouvoir dépasser 30% de son propre effectif et le nombre de 15.

2.4.4.4. Le bureau

Le bureau du syndicat est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant.

Les membres du bureau exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation.

A défaut de dispositions législatives expresses régissant le fonctionnement du bureau, celui-ci peut faire l'objet de dispositions particulières adoptées par l'organe délibérant dans son règlement intérieur.

Dans la mesure où le bureau est appelé à prendre des décisions sur les affaires qui lui ont été déléguées par l'organe délibérant, il doit respecter les règles applicables aux délibérations de l'assemblée plénière, notamment en ce qui concerne les conditions de quorum, la majorité requise pour leur adoption, les modes de scrutin et les conditions d'acquisition du caractère exécutoire.

Les règles et la jurisprudence relatives au fonctionnement de la commission permanente des conseils régionaux et départementaux peuvent servir de référence dans la mesure où, comme le bureau, la commission est composée du président, de vice-présidents et éventuellement d'autres membres, et peut se voir confier des attributions par délégation de l'assemblée plénière.

Le président comme le bureau peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant sauf en matière :

- budgétaire (vote du budget, approbation du compte administratif, institution et fixation des taux, tarifs et redevances...);
- statutaire (modification des conditions de fonctionnement, durée de l'EPCI...);
- d'adhésion de l'EPCI à un établissement public ;
- de délégation de gestion d'un service public ;
- de dispositions portant orientations en matière d'aménagement intercommunal, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant lors de chaque réunion de celui-ci.

Les délégations relatives à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement général des conseils municipaux.

2.4.5. MODIFICATIONS STATUTAIRES

La modification des statuts peut avoir différents objets. Certaines procédures étant communes à l'ensemble des EPCI, elles ne sont pas détaillées dans la présente fiche et il convient de se reporter à la fiche dédiée (fiche n°4.3).

2.4.5.1. Modifications relatives aux compétences

Lorsqu'une commune adhère à un syndicat « à la carte » conformément à l'article L. 5212-16 du CGCT, elle peut retirer une ou plusieurs des compétences qu'elle lui a transférées pour les transférer à la communauté de communes dont elle est membre, conformément à l'article L. 5212-29-1 du CGCT. Le préfet peut autoriser un tel retrait de compétences après avis de la CDCI réunie en formation restreinte. L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois. Cet avis, obligatoire, ne lie pas la décision du préfet.

2.4.5.2. Modifications relatives au périmètre

2.4.5.2.1 Extension de périmètre : adjonction de nouvelles communes

Voir fiche n°4.2 (partie 4.2.1).

Lorsque le syndicat de communes souhaite adhérer à un syndicat mixte, l'accord des communes membres du syndicat est nécessaire (article L. 5212-32 du CGCT), sauf dispositions contraires des statuts.

2.4.5.2.2 Réduction de périmètre : retrait de communes de droit commun

Voir fiche n°4.2 (partie 4.2.2.1).

L'article L. 5211-39-2 du CGCT relatif à l'élaboration d'un document présentant une estimation des incidences du retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre est applicable en cas de retrait d'une commune d'un syndicat de communes.

Par dérogation à l'article L. 5211-19 du CGCT, des procédures dérogatoires de retrait propres aux syndicats ont été prévues lorsque la participation de la commune au syndicat est devenue sans objet, lorsque son intérêt à participer à l'objet syndical est compromis de manière essentielle ou enfin en vue de l'adhésion de la commune à une communauté de communes.

Premièrement, l'article L. 5212-29 du CGCT dispose qu'une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un syndicat (autre que de distribution d'électricité), après avis de la CDCI réunie en formation restreinte si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de cette commune au regard de la réglementation, sa participation au syndicat est devenue sans objet. L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois. Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation pour autoriser ou non le retrait.

Deuxièmement, aux termes du 1^{er} alinéa de l'article L. 5212-30 du CGCT, lorsqu'une commune estime que les dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité syndical, aux compétences exercées par le syndicat ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat sont de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical, elle peut demander la modification des dispositions statutaires en cause dans les conditions prévues dans chaque cas par le CGCT. Si elle n'obtient pas de décision favorable dans un délai de six mois, elle peut demander au représentant de l'Etat dans le département, après avis de la CDCI réunie en formation restreinte, d'autoriser son retrait (CE, 7 juillet 2000, *SICTOM de la région d'Issoudun*, n°205842). L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois.

Par ailleurs, selon le 2^{ème} alinéa de l'article L. 5212-30 du CGCT, lorsqu'une commune estime qu'une modification des dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité syndical, aux compétences exercées par le syndicat ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat sont de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical, elle peut demander son retrait du syndicat dans les conditions prévues par le CGCT. Si elle n'obtient pas ce retrait dans le délai de six mois, elle peut demander au préfet de l'autoriser, après avis de la CDCI réunie en formation restreinte. L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois.

Il importe de ne pas confondre ces deux cas :

Dans le 1^{er} cas (1^{er} alinéa de l'article L. 5212-30), des dispositions statutaires existantes compromettent l'intérêt de la commune à continuer à participer au syndicat. Suivant la nature de ces dispositions (représentation au comité syndical, compétences ou contributions financières), la commune demande une modification statutaire suivant les règles de droit commun prévues dans le CGCT. Si elle n'obtient pas satisfaction dans un délai de six mois, elle peut demander au préfet d'autoriser son retrait du syndicat.

Dans le 2nd cas (2ème alinéa de l'article L. 5212-30), les règles du syndicat ont fait l'objet de modifications statutaires approuvées. La commune estime qu'elles sont de nature à compromettre son intérêt à continuer à participer au syndicat. Elle peut demander son retrait du syndicat dans les conditions de droit commun. Si elle ne l'obtient pas dans un délai de six mois, elle peut demander au préfet d'autoriser son retrait du syndicat.

Enfin, en application de l'article L. 5212-29-1 du CGCT, une commune peut être autorisée à se retirer d'un syndicat par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la CDCI réunie en formation restreinte, pour adhérer à une communauté de communes. L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois. Cette règle, antérieure à l'obligation de rattachement des communes à un EPCI à fiscalité propre, n'a toutefois plus véritablement d'objet depuis l'achèvement de la carte intercommunale.

Par dérogation aux règles de droit commun, le retrait opéré sur le fondement de cet article n'est pas subordonné à l'accord des communes membres du syndicat et du comité syndical. Toutefois, en application des dispositions combinées des articles L. 5212-29 et L. 5212-29-1 du CGCT, les communes membres sont consultées car leur accord est requis s'agissant de la répartition des biens acquis ou réalisés par le syndicat postérieurement à l'intégration de la commune. Si cet accord ne peut être obtenu dans les conditions de majorité requises pour la création du syndicat, le représentant de l'Etat fixe les conditions du retrait après avis du comité du syndicat et du conseil municipal de la commune intéressée.

2.4.5.3 Modifications relatives au nombre et à la répartition des sièges

En application de l'article L. 5212-7-1 du CGCT, le nombre ou la répartition des sièges entre communes au sein de l'organe délibérant peut être modifié à la demande :

- soit de l'organe délibérant de l'établissement public ;
- soit du conseil municipal d'une commune membre, à l'occasion d'une modification du périmètre (extension ou réduction) ou des compétences de l'établissement public, ou dans le but d'établir une plus juste adéquation entre la représentation des communes au sein de l'organe délibérant et leur poids démographique.

Toute demande est immédiatement transmise par le syndicat à l'ensemble des communes intéressées, c'est-à-dire aux communes appartenant d'ores et déjà à l'établissement public ou, le cas échéant, à celles dont l'adhésion est envisagée.

Chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer, à compter de la transmission de la délibération de l'organe délibérant. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. La modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité prévues pour la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant, c'est-à-dire à la majorité qualifiée requise pour la création du syndicat.

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

2.4.5.4 Les autres modifications statutaires

Voir fiche n°4.3 (partie 4.3.3).

L'article L. 5211-20 du CGCT concerne les modifications statutaires autres que celles visées aux articles L. 5211-17 à L. 5211-19 du même code (compétences, périmètre, organisation) et que celles relatives à la dissolution.

Ces modifications font l'objet d'une délibération de l'organe délibérant. La décision de modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création du syndicat.

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

2.4.6. TRANSFORMATION, FUSION ET DISSOLUTION

L'existence du syndicat peut être remise en question à la suite de différents événements, à savoir sa transformation en EPCI à fiscalité propre, une fusion avec un EPCI avec ou sans fiscalité propre, ou sa dissolution.

2.4.6.1. Transformation

2.4.6.1.1 Transformation en communauté de communes ou en communauté d'agglomération

En application de l'article L. 5211-41-2 du CGCT, un syndicat peut se transformer en communauté de communes ou en communauté d'agglomération s'il exerce déjà, au lieu et place des communes qui le composent, les compétences fixées par le CGCT pour ces communautés. S'il n'exerce pas ces compétences mais souhaite se transformer, il doit acquérir préalablement les compétences qui lui manquent.

Il doit par ailleurs remplir les conditions concernant le périmètre (d'un seul tenant et sans enclave) et le seuil minimum de population propre à chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre.

Cette transformation est décidée par délibérations concordantes du comité syndical et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI (deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou 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.

Le comité syndical et le conseil municipal de chaque commune membre se prononcent dans le délai de trois mois à compter de la notification au maire et au président du syndicat de la délibération proposant la transformation. A défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable.

La transformation est 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. Elle n'emporte pas la création d'une nouvelle personne morale.

L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat transformé sont transférés au nouvel établissement public qui est substitué de plein droit au syndicat dans toutes ses délibérations et tous ses actes à la date de l'arrêté de transformation. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale. Cette substitution de personne morale aux contrats conclus par le syndicat n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. 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 entraîne une nouvelle répartition, entre toutes les communes, des sièges au sein de l'organe délibérant du nouvel établissement, dans les conditions qui lui sont applicables, ainsi qu'une nouvelle élection de l'ensemble des délégués des communes.

Le nombre et la répartition des membres de l'organe délibérant de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération sont déterminés suivant les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la transformation en communauté de communes ou en communauté d'agglomération, les conseillers communautaires sont désignés dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT. Le mandat des délégués en fonctions avant la transformation de l'établissement est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant dans le mois suivant la transformation.

2.4.6.1.2 Transformation en syndicat mixte fermé du fait du mécanisme de « représentation-substitution »

Le II de l'article L. 5214-21 du CGCT prévoit qu'une communauté de communes est substituée, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, à ses communes membres lorsque ces dernières adhèrent à un syndicat de communes qui comprend des communes extérieures à la communauté de communes.

Ainsi, la communauté de communes vient en « représentation-substitution » de ses communes membres au sein du syndicat. Ces dernières ne sont donc plus membres de ce syndicat.

Dans ce cas, il est prévu que le syndicat de communes devienne un syndicat mixte fermé au sens de l'article L. 5711-1 du CGCT. Ni les attributions, ni le périmètre du syndicat ne sont modifiés.

Ces dispositions trouvent à s'appliquer en cas de création, d'extension ou de fusion de la communauté de communes, ou de transfert de compétences à cette communauté de communes prévus par la loi.

Lorsque c'est une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une métropole qui vient à exercer des compétences qui étaient transférées par leurs communes membres à un syndicat de communes, et que le syndicat compte des communes appartenant à plusieurs EPCI à fiscalité propre, il n'y a pas systématiquement représentation-substitution.

Le tableau relatif aux interférences de périmètres entre EPCI à fiscalité propre et syndicats, figurant en annexe, reprend de manière exhaustive toutes les situations, en fonction des catégories d'EPCI à fiscalité propre, des compétences concernées, du périmètre de l'EPCI à fiscalité propre et de celui du syndicat.

2.4.6.2. Fusion

2.4.6.2.1 La fusion de droit commun

L'article L. 5212-27 du CGCT autorise la fusion entre des syndicats intercommunaux ou entre syndicats intercommunaux et syndicats mixtes fermés relevant de l'article L. 5711-11 du même code ou syndicats mixtes ouverts relevant de l'article L. 5721-1 du même code.

L'initiative d'un projet de fusion appartient soit :

- aux membres des syndicats concernés ;
- aux syndicats dont la fusion est envisagée ;
- au(x) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) concerné(s) après avis de la (des) CDCI compétentes ;
- à la CDCI.

L'initiative de la fusion se matérialise pour chacune des quatre hypothèses précitées de la façon suivante :

Initiative du projet	Matérialisation
Membres des syndicats concernés	Délibération de l'organe délibérant d'un ou plusieurs membres des syndicats
Syndicats concernés	Délibération de l'organe délibérant du ou des syndicats
Préfet	Arrêté préfectoral de projet de périmètre
CDCI	Délibération

Le(s) préfet(s) dispose(nt) d'un délai de deux mois pour prendre un arrêté de projet de périmètre lorsque l'initiative émane des conseils municipaux ou des organes délibérants des EPCI. Ce délai court à compter de la première délibération transmise.

En ce qui concerne la procédure de fusion, le préfet n'est jamais en situation de compétence liée. Il dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de donner suite ou non au projet dont il est saisi et peut ne pas répondre favorablement à une demande de fusion de syndicats en particulier si le projet est en contradiction avec les objectifs et les mesures du SDCI. La décision de refus doit être motivée et peut être censurée par le juge dans le cadre de son contrôle restreint sanctionnant notamment l'erreur manifeste d'appréciation.

L'arrêté fixant le projet de périmètre doit mentionner la liste des syndicats intéressés par la fusion. A l'inverse des EPCI à fiscalité propre, il n'est pas prévu que la fusion de syndicats puisse inclure des communes extérieures aux syndicats fusionnés.

Le projet de périmètre et les statuts de l'EPCI sont notifiés par le(s) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) concerné(s).

Pour accord :

- aux maires lorsque les communes sont membres à titre individuel d'un syndicat intercommunal, d'un syndicat mixte fermé ou d'un syndicat mixte ouvert ;
- aux présidents des organes délibérants des membres d'un syndicat mixte fermé ou ouvert dont la fusion avec un syndicat intercommunal est proposée.

Les organes délibérants disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre et des statuts pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai leur avis est réputé favorable.

Pour avis :

- aux organes délibérants des syndicats dont la fusion est envisagée ;

S'il n'intervient pas dans un délai de trois mois à compter de la notification du projet d'arrêté, leur avis est réputé favorable. Cette transmission peut se faire en même temps qu'est organisée la saisine pour accord des communes et des syndicats membres, intéressés.

- à la CDCI.

Lorsqu'un projet intéresse des communes ou des EPCI appartenant à des départements différents, les CDCI concernées peuvent se réunir en formation interdépartementale dans les conditions prévues à l'article R. 5211-36 du CGCT.

La CDCI n'est pas consultée dans tous les cas. En effet, s'il s'agit de fusionner des syndicats intercommunaux, la saisine de la CDCI n'intervient que si l'initiative du projet émane du préfet, mais pas si l'initiative émane des syndicats intercommunaux eux-mêmes.

S'il s'agit de fusionner un syndicat intercommunal et un syndicat mixte, l'article L. 5211-45 du CGCT prévoit la consultation de la CDCI. En effet, cet article dispose que *« le représentant de l'Etat dans le département la consulte sur tout projet de création d'un établissement public de coopération intercommunale, dans les conditions fixées à l'article L. 5211-5 [soit lorsque l'initiative de la création de l'EPCI émane du préfet], et sur tout projet de création d'un syndicat mixte [quel que soit l'initiateur du projet] »*. La fusion impliquant la création d'une nouvelle personne morale, toute fusion entraînant la création d'un syndicat mixte nécessite la saisine de la CDCI.

La CDCI peut amender le projet de périmètre dans le respect des objectifs et orientations prévus à l'article L. 5210-1-1 du CGCT. Les propositions de modification adoptées à la majorité des deux tiers de ses membres sont obligatoirement intégrées à l'arrêté du (des) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) concerné(s).

La fusion peut être décidée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou, dans le cas contraire, par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés après accord à la majorité qualifiée des organes délibérants des membres des syndicats sur le projet de périmètre et sur les statuts du nouveau syndicat. La majorité qualifiée est obtenue par l'accord des deux tiers au moins des organes délibérants des communes ou des EPCI membres des syndicats inclus dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou la moitié au moins des mêmes organes délibérants représentant les deux tiers de cette population.

Dans le cas où le projet de fusion inclut un ou plusieurs syndicats mixtes ouverts, l'accord sur la fusion doit être exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats intéressés et de leurs membres.

Le III de l'article L. 5212-27 du CGCT précise que *« les statuts déterminent parmi les compétences transférées aux syndicats existants celles qui sont exercées par le nouveau syndicat dans son périmètre ; les autres compétences font l'objet d'une restitution aux membres des syndicats »*. Cela signifie que les statuts du nouveau syndicat ne peuvent prévoir que des compétences qui étaient déjà détenues par les syndicats fusionnés, à l'exclusion de toute nouvelle compétence (TA de Dijon, 1^{er} juillet 2021, n°2100438).

2.4.6.2.2 La fusion de syndicats intercommunaux et d'EPCI à fiscalité propre

Voir fiche n°4.2 (partie 4.2.3)

2.4.6.3. Dissolution

2.4.6.3.1. Dissolution de plein droit

Le syndicat intercommunal est dissous de plein droit, sans pouvoir d'appréciation du préfet et sans que les conseils municipaux des membres du syndicat ne soient consultés, dans les quatre cas prévus par l'article L. 5212-33 du CGCT :

- à l'expiration de la durée fixée par la décision institutive ;
- à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire ;
- lorsqu'il ne compte plus qu'une seule commune ;
- à la date du transfert à un EPCI à fiscalité propre des compétences qu'il avait vocation à assurer, si son périmètre est identique ou inclus dans le périmètre d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole et si l'EPCI à fiscalité propre est appelé à exercer l'intégralité des compétences du syndicat dans les conditions mentionnées aux articles L. 5214-21, L. 5216-6, L. 5215-22 et L. 5217-7 du CGCT. Lorsque le périmètre n'est pas identique mais que le syndicat est inclus dans l'EPCI à fiscalité propre, si le syndicat exerce des compétences qui ne sont pas transférées à l'EPCI à fiscalité propre, il y aura réduction des compétences du syndicat, qui subsistera. Par exception à ce dernier cas, en vertu de l'article 14 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 (dite « Engagement et Proximité »), lorsque le syndicat « infra-communautaire » existait au 1^{er} janvier 2019, une communauté de communes ou une communauté d'agglomération a pu lui déléguer tout ou partie des compétences « eau », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales urbaines », ce qui a eu pour effet de faire subsister le syndicat, même s'il n'exerce pas d'autre compétence.

Pour les interférences de périmètre entre les syndicats et les EPCI à fiscalité propre, il convient de se référer au tableau en annexe.

En revanche, si le syndicat se transforme en communauté de communes ou communauté d'agglomération, le nouvel EPCI à fiscalité propre sera substitué au syndicat qui disparaîtra de l'ordonnancement juridique, ceci n'étant pas alors analysé comme une dissolution.

Le préfet est également tenu de dissoudre un syndicat, à la demande de toutes les communes intéressées et après avoir recueilli une délibération favorable de tous les conseils municipaux.

2.4.6.3.2. Dissolution possible

Un syndicat intercommunal peut être dissous par le préfet à la demande motivée de la majorité des conseils municipaux. Le représentant de l'Etat dans le département n'est alors pas tenu de consulter le comité syndical destiné à être dissous.

Un syndicat intercommunal peut être également dissous d'office, par décret en Conseil d'Etat, en présence de motifs graves de nature à rendre impossible le maintien de l'association entre les communes ou à compromettre l'ordre public (CE, 17 janvier 1936, *Compagnie des chemins de fer départementaux de la Haute-Vienne et syndicat intercommunal d'électrification de Compreignac*).

Enfin, aux termes de l'article L. 5212-34 du CGCT, un syndicat intercommunal qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du(des) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) concerné(s) après avis des conseils municipaux des communes membres. Un syndicat est considéré comme n'exerçant aucune activité depuis deux ans au moins, lorsque, par exemple, ses instances statutaires ont cessé de fonctionner depuis ce délai (CE, 13 décembre 1996, n°165506, *Commune de Saint-Florent et autres*).

L'arrêté ou le décret de dissolution détermine, dans le respect des dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du CGCT et sous réserve des droits des tiers, les conditions de liquidation du syndicat (transfert de patrimoine, établissement du compte administratif...).

2.4.6.3.3 Cas particulier de la dissolution « en deux temps »

Lorsque les conditions de la liquidation du syndicat intercommunal ont été anticipées et que notamment le dernier compte administratif a été voté et les conditions de transfert de l'actif et du passif (conformément aux dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT) ont été déterminées, un seul et même arrêté (ou décret) dissout le groupement et détermine les conditions de sa liquidation.

Les membres du syndicat dissout corrigent leurs résultats de la reprise des résultats de l'établissement dissous, par délibération budgétaire, conformément à l'arrêté (ou au décret) de dissolution.

A l'inverse, lorsqu'il n'aura pas été possible d'anticiper les conditions de sa liquidation, ni de procéder au vote de son compte administratif, l'article L. 5211-26 du CGCT permet au préfet (ou à l'auteur du décret) de surseoir à la dissolution du syndicat qui ne sera prononcée que dans un second temps.

Un premier arrêté met fin à l'exercice des compétences ; un deuxième arrêté constate la répartition de l'actif et du passif au terme des opérations de liquidation.

Dans l'intervalle entre la date de prise d'effet du premier arrêté (ou décret) et du second, le syndicat conserve sa personnalité morale pour les seuls besoins de sa liquidation.

Pendant cette période, il n'exerce plus les compétences qui étaient les siennes ; celles-ci incombent aux communes. Le cas échéant, il ne perçoit plus de recettes fiscales ou de dotations de l'Etat.

Le législateur a entendu privilégier, dans un premier temps, la recherche d'un accord entre les communes membres sur les modalités de liquidation du syndicat. Son président rend compte au préfet tous les trois mois de l'état d'avancement de ces opérations de liquidation.

Lorsque la liquidation présente des difficultés ou n'aboutit pas, le préfet nomme un liquidateur dans les conditions prévues par décret (articles R. 5211-9 et suivants du CGCT), nomination qui intervient au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle du premier arrêté mettant fin à l'exercice des compétences, si l'arrêté de dissolution n'a toujours pas été pris. Il est placé sous la responsabilité du représentant de l'Etat dans le département du siège du syndicat dissous. Le liquidateur a pour mission d'apurer les dettes et les créances et de céder les actifs, sous réserve du droit des tiers. Il est nommé pour un an et peut être reconduit pour la même durée, jusqu'au terme de la liquidation.

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 1 ^{er} 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. 123-41 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 aux dites 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 1^{er} 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.

Les premières communautés urbaines ont été créées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 pour répondre aux problèmes d'organisation administrative et de solidarité financière que posait la croissance rapide des grandes villes. Cette loi a créé les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Sur le fondement de ce texte, 5 autres communautés urbaines ont été constituées : Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-Les-Mines et Le Mans.

La loi n°95-1350 du 30 décembre 1995 a permis de transformer les districts urbains en communautés urbaines (communauté urbaine du Grand Nancy en 1996, d'Alençon en 1997 et communauté urbaine d'Arras en 1998).

La loi n°99-596 du 12 juillet 1999 a conforté les communautés urbaines dans leur mission de structuration des très grandes agglomérations. Cette loi a porté le seuil de création des CU de 20 000 habitants à 500 000 habitants, ajouté aux conditions de création l'obligation de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave et donné à la communauté urbaine pour mission d'élaborer et conduire un projet commun de développement urbain et d'aménagement de son territoire.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 a autorisé la fusion des communautés urbaines avec d'autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui crée les métropoles, et la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ont abaissé respectivement à 450 000 puis à 250 000 habitants le seuil de création des communautés urbaines, en prévoyant que les EPCI créés antérieurement conserveraient leur statut même s'ils ne respectent pas ce seuil.

Les communautés urbaines, du fait de leurs compétences et de leur régime fiscal, font partie des EPCI à fiscalité propre les plus intégrés.

2.7.1 CARACTERISTIQUES DE LA COMMUNAUTE URBAINE

La communauté urbaine est un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création et lors des évolutions ultérieures du périmètre de cet établissement, un ensemble de plus de 250 000 habitants. Les communes membres s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire (article L. 5215-1 du CGCT). Lorsque la communauté urbaine comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, le projet commun intègre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine.

Ces conditions ne sont pas exigées pour les communautés urbaines existant à la date de publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 (Dunkerque, Le Creusot Montceau-Les-Mines, Le Mans Métropole, Alençon et Arras), ni pour la création d'une communauté urbaine issue de la fusion d'une communauté urbaine avec un ou plusieurs autres EPCI à FP.

Le seuil de population ne s'applique pas non plus lorsque l'EPCI à FP comprend une commune ayant perdu la qualité de chef-lieu de région, qu'il exerce l'intégralité des compétences obligatoires des communautés urbaines mentionnées à l'article L. 5215-20 du CGCT, et que ses communes membres ont délibéré dans les conditions de majorité prévues au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT (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) avant le 1^{er} janvier 2020.

2.7.2 CREATION

En vertu de l'article L.5215-4 du CGCT, la communauté urbaine est créée sans limitation de durée.

La création d'une communauté urbaine 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.

2.7.3 COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE URBAINE

2.7.3.1. Les caractéristiques des transferts de compétences

La communauté urbaine exerce les compétences qui lui sont transférées aux lieu et place des communes membres. Le nombre de compétences obligatoires de cet EPCI à fiscalité propre est beaucoup plus important que pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. En plus des compétences obligatoires, les communes membres peuvent également transférer d'autres compétences à la communauté urbaine si elles le souhaitent (compétences facultatives).

Certaines des compétences des communautés urbaines sont communautaires par nature ou par fonction et la loi ne prévoit pas, en ce cas, que ces dernières puissent être exercées au niveau communal. D'autres compétences, en revanche, peuvent être partagées entre la communauté et les communes.

La reconnaissance du principe de subsidiarité s'exprime par la définition de l'intérêt communautaire attaché à l'exercice de certaines compétences expressément prévues par la loi. L'intérêt communautaire permet aux communes membres d'exercer des compétences de proximité, la communauté urbaine intervenant pour des compétences présentant un intérêt supra-communal. L'article L.5215-20 du CGCT dispose que lorsque l'exercice des compétences est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, ce dernier est déterminé à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés du conseil de la communauté urbaine. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence ou de la loi ayant prévu la reconnaissance dudit intérêt communautaire. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée. Le conseil communautaire peut dans les mêmes conditions modifier l'intérêt métropolitain attaché à l'exercice de l'une de ses compétences (cf. fiche n°4.4 sur la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain).

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. 5211-17-2 dans le CGCT, qui précise les conditions de transfert de compétences facultatives d'une ou plusieurs communes vers la communauté urbaine. 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 EPCI à FP. 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 ». 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 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 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.

2.7.3.2. Les compétences à transférer

Les compétences des communautés urbaines diffèrent selon que la communauté a été créée avant ou après la promulgation de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999.

COMPETENCES OBLIGATOIRES	
Article L. 5215-20 du CGCT <i>La communauté urbaine exerce au lieu et place des communes membres ces compétences</i>	Article L. 5215-20-1 du CGCT <i>Les communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 continuent d'exercer au lieu et place des communes membres ces compétences</i>
<u>En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :</u>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Chartes intercommunales de développement et d'aménagement, ○ Schémas de cohérence territoriale,

<ul style="list-style-type: none"> ○ Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; ○ Actions de développement économique ; ○ Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ; ○ Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV du CGCT ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation (compétence dont l'exercice doit être coordonné avec les compétences des conseils départementaux et régionaux en la matière) ; ○ 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 ; ○ Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche. 	<ul style="list-style-type: none"> plans locaux d'urbanisme ou documents d'urbanisme en tenant lieu, ○ Programmes locaux de l'habitat, constitution de réserves foncières, les conseils municipaux devant être saisis pour avis ; ○ Définition, création et réalisations d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; * ○ Actions de développement économique ; * ○ Création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; * ○ Actions de réhabilitation d'intérêt communautaire ; * ○ Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; * ○ Construction, aménagement et entretien des locaux scolaires dans les zones et secteurs mentionnés aux 2° du I de l'article L.5215-20-1 du CGCT et réalisés ou déterminés par la communauté ; à l'expiration d'un délai de dix ans à dater de leur mise en service, la propriété et l'entretien de ces locaux sont transférés, sur sa demande, à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés ; en ce cas, les conditions de prise en charge des annuités d'emprunt afférentes à ces locaux sont déterminées par délibérations concordantes du conseil de communauté et du conseil municipal intéressé ;
<p><u>En matière d'aménagement de l'espace communautaire :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;

<p>d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières ;</p> <ul style="list-style-type: none"> Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de mobilité. <p><u>En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Programme local de l'habitat ; Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ; Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre. <p><u>En matière de politique de la ville :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p><u>En matière de gestion des services d'intérêt collectif :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Assainissement des eaux usées, dans 	<ul style="list-style-type: none"> Services d'incendie et de secours, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du CGCT ; Organisation de la mobilité, au sens des <u>articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L.1231-14 à L. 1231-16</u> du code des transports à ce titre, elles peuvent organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service ; Lycées et collèges (compétence dont l'exercice doit être coordonné avec les compétences des conseils départementaux et régionaux en la matière) ; Eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères; création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ; Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ; Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés, crématoriums ; * Abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ; Voirie et signalisation, création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ; * Parcs et aires de stationnement ; * Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
---	--

<p>les conditions prévues à l'article L.2224-8 du CGCT, gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 du CGCT, et eau ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt communautaire ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ○ Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; ○ Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ; ○ Contribution à la transition énergétique ; ○ Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ; ○ Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ; ○ Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques. <p><u>En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ; ○ Lutte contre la pollution de l'air ; ○ Lutte contre les nuisances sonores ; ○ Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; ○ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Contribution à la transition énergétique ; ○ Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ; <p><u>En matière de politique de la ville :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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 ; <p><i>NB : Ces compétences peuvent toutefois ne pas inclure tout ou partie des compétences mentionnées par un * pour les équipements ou opérations principalement destinés aux habitants d'une commune, s'il en a été décidé ainsi lors de la création de la communauté ou postérieurement à celle-ci selon les règles de majorité qualifiée requises pour cette création.</i></p>
---	---

<p><u>Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage 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.)</u></p>	
--	--

Par ailleurs, le conseil des communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et les conseils municipaux des communes membres peuvent néanmoins décider l'élargissement des compétences de la communauté à l'ensemble des compétences définies au I de l'article L. 5215-20 du CGCT. Cet élargissement est acquis par délibérations concordantes du conseil de communauté et d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de la communauté.

Enfin, en vertu de l'article L. 5211-61 du CGCT, la communauté urbaine peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre de la communauté urbaine. 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 (voir fiche n° 4.3 relative aux modifications de compétences des EPCI à fiscalité propre).

2.7.3.3. Les conditions d'exercice de certaines compétences

- En matière de tourisme

Par dérogation au principe du transfert de la compétence « promotion du tourisme » à la communauté urbaine, une ou plusieurs communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme peuvent demander à retrouver l'exercice de cette compétence dont la création d'offices de tourisme. Sa restitution est décidée par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté urbaine 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 urbaine conserve, concurremment aux dites communes et sur son territoire, l'exercice de cette même compétence, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme.

En cas de perte du classement en station de tourisme, la délibération du conseil municipal par laquelle la commune a décidé de retrouver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » cesse de produire ses effets et la compétence est intégralement exercée par la communauté urbaine en lieu et place de la commune.

- En matière de GEMAPI

Les communautés urbaines peuvent, en application de l'article L. 5211-61 du CGCT, déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI, 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'action sociale d'intérêt communautaire

Une communauté urbaine peut également 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 code de l'action sociale et des familles.

- En matière de mobilité

La communauté urbaine peut, 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 urbaine dont le plan de mobilité comprend la réalisation d'un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation peut également, 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. Le refus du conseil départemental de déléguer tout ou partie de ces compétences doit être motivé par délibération. 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 urbaine.

Enfin, en application de l'article L. 1231-4 du code des transports, la communauté urbaine 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.

La communauté urbaine peut, sur le fondement de l'article L. 2121-3-1 du code des transports et en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, contribuer au financement d'un service ferroviaire régional de voyageurs ou d'un service en gare situés dans son ressort territorial afin de répondre à un besoin qui lui est spécifique ou d'assurer un surcroît de desserte. À cette fin, elle peut conclure une convention avec la région.

- En matière de voirie

L'article L. 5215-20 du CGCT, modifié par l'article 18 de la loi 3DS, ouvre désormais la faculté aux communautés urbaines de décider de soumettre l'exercice de la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » à la reconnaissance d'un intérêt communautaire.

La procédure prévue au I de l'article L. 5215-20 modifié du CGCT comporte deux étapes :

- La décision de subordonner à l'intérêt communautaire la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » est prise sur délibérations concordantes du conseil communautaire et des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. La possibilité de recourir à ce mécanisme est ouverte pendant un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi 3DS (soit jusqu'au 21 février 2023) ou à compter de la création de l'EPCI à fiscalité propre. A défaut de délibération dans ce délai, la compétence reste exercée, dans son intégralité, par la communauté urbaine sans possibilité de délibérer ultérieurement.
- Une fois prise la décision de subordonner à l'intérêt communautaire la compétence « création, aménagement et entretien de voirie », la communauté urbaine doit définir précisément la portée de cet intérêt. Cette définition doit intervenir dans le délai de droit commun de deux ans à compter de la publication de la loi 3DS (soit jusqu'au 21 février 2024).

Dans l'attente de la définition de l'intérêt communautaire, la communauté urbaine demeure intégralement compétente en matière de voirie.

Compte tenu des compétences des communautés urbaines en matière de transport public, les voies publiques sur lesquelles circule un service de transport collectif en site propre ainsi que les trottoirs adjacents sont automatiquement inclus dans la voirie d'intérêt communautaire et ne peuvent être restituée aux communes.

A noter que la communauté urbaine peut déléguer à ses communes membres, par convention, la gestion de tout ou partie des équipements et services nécessaires à l'entretien de la voirie dont elle a la charge. La compétence ainsi déléguée est exercée au nom et pour le compte de la communauté urbaine.

- En matière funéraire

L'article L. 5215-20 du CGCT, modifié par la loi 3DS, prévoit :

- pour ce qui concerne les cimetières et les sites cinéraires :
 - d'une part, que les communautés urbaines créées postérieurement à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sont compétentes non seulement pour la création, l'extension et la translation des cimetières et sites cinéraires mais également pour leur gestion (en lien avec les maires détenteurs du pouvoir de police spéciale en matière de funérailles et de cimetières), comme c'était déjà le cas pour les autres EPCI à FP;
 - d'autre part, qu'à l'instar des métropoles, l'exercice de cette compétence dans les communautés urbaines est subordonné à l'intérêt communautaire, ce qui permettra de le moduler en fonction des réalités locales.
- pour ce qui concerne les crématoriums :
 - que les communautés urbaines créées postérieurement à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sont compétentes non seulement pour la création et l'extension des crématoriums mais également pour leur gestion ;
 - que la compétence relative à la création, la gestion et l'extension des crématoriums n'est en revanche pas soumise à intérêt communautaire.

Les communautés urbaines concernées disposent d'un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi 3DS, soit jusqu'au 21 février 2024, pour définir cet intérêt communautaire. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.

Cette disposition est applicable à compter du 23 février 2022, date d'entrée en vigueur de la loi 3DS.

2.7.4 ARTICULATION DES PERIMETRES ENTRE LES COMMUNAUTES URBAINES ET LES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX OU MIXTES

L'article L. 5215-21 du CGCT prévoit que la communauté urbaine est substituée de plein droit au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique au sien, pour la totalité des compétences qu'il exerce. Elle est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre.

Dans ce dernier cas, le syndicat disparaît s'il n'exerce pas d'autres compétences ; dans le cas contraire, il demeure pour les seules compétences que la communauté urbaine n'exerce pas.

L'article L. 5215-22 du CGCT dispose que lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une communauté urbaine et que cette dernière est incluse en totalité dans le syndicat, cela vaut retrait du syndicat des communes membres de la communauté pour les compétences obligatoires de l'article L. 5215-20 du CGCT que le syndicat exerce, à l'exception de la compétence « concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ». S'agissant des compétences transférées autres que celles obligatoires, cela n'emporte pas, à l'inverse, le retrait des communes membres du syndicat : la communauté urbaine est alors substituée au sein du syndicat aux communes qui la composent.

L'article L. 5215-22 du CGCT précise également que lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte est associée avec des communes extérieures à ce syndicat dans une communauté urbaine, cela vaut retrait du syndicat des communes membres de la communauté pour les compétences obligatoires. A l'inverse, cela vaut substitution de la communauté urbaine aux communes pour les compétences facultatives ainsi que la compétence « concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ».

2.7.5 ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT

Le fonctionnement d'une communauté urbaine 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.

Lors de la création de la communauté urbaine, les biens des communes nécessaires à l'exercice de ses compétences sont affectés de plein droit à la communauté et font obligatoirement l'objet d'un transfert définitif de propriété à son profit par accord amiable. A défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'Etat procède à ce transfert au plus tard un an après les transferts de compétences à la communauté urbaine. Ce régime est spécifique aux communautés urbaines en vertu de l'article L.5215-28 du CGCT.

2.7.6 MODIFICATIONS STATUTAIRES

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 communes à ces établissements.

Toutefois, l'article L. 5215-40 du CGCT, spécifique aux communautés urbaines, prévoit que le périmètre de l'agglomération dans laquelle la communauté urbaine exerce ses compétences peut être ultérieurement étendu par adjonction de nouvelles communes, soit à la demande de leurs conseils municipaux, soit à l'initiative du conseil de communauté. La modification est subordonnée dans le premier cas à l'accord du conseil de communauté et dans le second cas à celui du ou des conseils municipaux intéressés. Ces dispositions spécifiques sont cependant redondantes avec les dispositions de droit commun relatives à l'adhésion d'une commune à un EPCI, prévues à l'article L. 5211-18 du CGCT ; il convient donc d'appliquer ce dernier.

Par ailleurs l'article L.5215-40-1 du CGCT dispose que dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, le périmètre des communautés urbaines pouvait être étendu aux communes dont l'inclusion dans le périmètre communautaire était de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement de la communauté urbaine et à son évolution en métropole régionale. Il ne peut toutefois inclure, sans leur accord, les communes membres d'une communauté de communes dont l'éligibilité à la dotation d'intercommunalité a été constatée. La procédure peut être renouvelée tous les douze ans à compter de l'expiration du délai de trois ans (2024, 2032...).

De plus, dès lors que le périmètre d'une communauté urbaine est étendu par adjonction d'une ou de plusieurs communes membres, d'un ou de plusieurs syndicats de communes ou syndicats mixtes, cette extension vaut retrait des communes des syndicats ou substitution de la communauté urbaine aux communes au sein des syndicats dans les cas et conditions prévus aux I et II de l'article L5215-22 du CGCT. Et lorsque les compétences d'une communauté urbaine sont étendues, conformément à l'article L. 5211-17 du CGCT, à des compétences facultatives antérieurement déléguées par tout ou partie des communes qui la composent à un ou plusieurs syndicats de communes ou syndicats mixtes, la communauté urbaine est substituée à ces communes au sein du ou des syndicats.

Enfin, l'article L.5211-19 du CGCT relatif au retrait des membres, n'est pas applicable aux communautés urbaines. Aucune disposition légale ne permet de se retirer d'une communauté urbaine.

2.7.7. FUSION, TRANSFORMATION ET DISSOLUTION

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 communes à ces établissements.

Toutefois, la communauté urbaine fait l'objet de dispositions spécifiques s'agissant des règles de dissolution.

En vertu de l'article L.5215-42 du CGCT, la communauté urbaine peut être dissoute sur la demande des conseils municipaux des communes qu'elle rassemble, statuant 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 nécessairement comprendre le conseil municipal dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée. Elle est dissoute de plein droit lorsqu'elle ne compte plus qu'une seule commune membre. La dissolution est prononcée par décret en Conseil des ministres.

Un décret en Conseil d'Etat détermine, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT et sous réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles la communauté est liquidée ; il fixe notamment les conditions dans lesquelles s'opère le transfert des biens, droits et obligations, après l'avis de la une commission prévue à l'article L. 5215-28 du CGCT.

Les personnels de la communauté sont répartis entre les communes membres ou leurs éventuels organismes de coopération, par une commission présidée par le président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sans qu'il puisse être procédé à un dégagement des cadres et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes ou leurs éventuels organismes de coopération attributaires supportent les charges financières correspondantes.

Les métropoles constituent la catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la plus intégrée.

La présente fiche concerne les 19 métropoles de droit commun, et n'aborde pas les deux métropoles à statut particulier que sont la métropole du Grand Paris (fiche n° 2.9) et la métropole d'Aix-Marseille-Provence (fiche n° 2.10). Pour mémoire, malgré sa dénomination, la métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier.

Plusieurs dispositions du CGCT relatives aux communautés urbaines sont applicables aux métropoles en vertu de l'article L. 5217-7 : les articles L. 5215-16 à L. 5215-18 (conditions d'exercice du mandat des membres du conseil), L. 5215-21 (substitution à des syndicats), L. 5215-26 à L. 5215-29 (fonds de concours, prestation de service, transfert de biens, droits et obligations), L. 5215-40 (admission de nouvelles communes) et L. 5215-42 (dissolution). Toutefois, cette catégorie d'EPCI à fiscalité propre se caractérise par plusieurs spécificités.

2.8.1 CREATION PAR DECRET DES METROPOLES

En vertu de l'article L. 5217-1 du CGCT, la métropole est un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré.

Les métropoles se distinguent des autres EPCI à fiscalité propre par le fait que leur création s'opère par décret et résulte de la transformation d'un EPCI à fiscalité propre déjà constitué.

2.8.1.1. Les EPCI transformés en métropole au 1^{er} janvier 2015

Au 1^{er} janvier 2015, l'ensemble des EPCI à fiscalité propre qui formaient, à cette date un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ont été transformés en métropole, soit 9 métropoles.

2.8.1.2. Les EPCI transformés en métropole par accord des conseils municipaux des communes intéressées

Par demande exprimée par les 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, peuvent obtenir par décret le statut de métropole :

1° Les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants ;

2° Les EPCI à fiscalité propre, autres que ceux visés au 1° et ceux ayant été transformés en métropole au 1^{er} janvier 2015, centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'INSEE, et qui exercent en lieu et place des communes, les compétences énumérées au I de l'article L. 5217-2 à la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Le décret prend alors en compte, pour l'accès au statut de métropole, les fonctions de commandement stratégique de l'État et les fonctions métropolitaines effectivement exercées sur le territoire de l'EPCI ainsi que son rôle en matière d'équilibre du territoire national.

3° Les EPCI à fiscalité propre centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'INSEE, comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de région ;

4° les EPCI à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, au sens de l'INSEE.

Le décret de création fixe le nom de la métropole, son périmètre, l'adresse de son siège, ses compétences ainsi que la date de prise d'effet de cette création. Il désigne le comptable public de la métropole. La métropole est créée sans limitation de durée.

Au total, au 1^{er} juillet 2024, les 19 métropoles de droit commun sont :

- Bordeaux Métropole (décret n° 2014-1599 du 23 décembre 2014) ;
- Brest Métropole (décret n° 2014-1079 du 22 septembre) ;
- Clermont Auvergne Métropole (décret n° 2017-1778 du 27 décembre 2017) ;
- Dijon Métropole (décret n° 2017-635 du 25 avril 2017) ;
- Eurométropole de Strasbourg (décret n° 2014-1603 du 23 décembre 2014) ;
- Grenoble-Alpes Métropole (décret n° 2014-1601 du 23 décembre 2014) ;
- Metz Métropole (décret n° 2017-1412 du 27 septembre 2017) ;
- Métropole du Grand Nancy (décret n° 2016-490 du 20 avril 2016) ;
- Métropole européenne de Lille (décret n° 2014-1600 du 23 décembre 2014) ;
- Métropole Nice Côte d'Azur (décret du 17 octobre 2011) ;
- Métropole Rouen Normandie (décret n° 2014-1604 du 23 décembre 2014) ;
- Métropole Toulon-Provence-Méditerranée (décret n° 2017-1758 du 26 décembre 2017) ;
- Montpellier Méditerranée Métropole (décret n° 2014-1605 du 23 décembre 2014) ;
- Nantes Métropole (décret n° 2014-1077 du 22 septembre 2014) ;
- Orléans Métropole (décret n° 2017-686 du 28 avril 2017) ;

- Rennes Métropole (décret n° 2014-1602 du 23 décembre 2014) ;
- Saint-Etienne Métropole (décret n° 2017-1316 du 1er septembre 2017) ;
- Toulouse Métropole (décret n° 2014-1078 du 22 septembre 2014) ;
- Tours Métropole Val de Loire (décret n° 2017-352 du 20 mars 2017).

2.8.2 COMPETENCES DE LA METROPOLE DE DROIT COMMUN

A la différence des autres EPCI à fiscalité propre, les métropoles exercent à la fois, de plein droit, des compétences communales (8 blocs de compétences), des compétences ordinairement dévolues aux départements et aux régions, voire des compétences que l'État peut leur déléguer.

2.8.2.1. Les compétences communales

Les métropoles de droit commun exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences mentionnées au I de l'article L. 5217-2 du CGCT en matière de :

1° Développement et aménagement économique, social et culturel	a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
	b) Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1 du CGCT, ainsi que soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire
	c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain
	d) 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
	e) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain	a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document en tenant lieu ou carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières
	b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de mobilité
	c) Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires

	d) Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain
	e) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT
3° En matière de politique locale de l'habitat	a) Programme local de l'habitat
	b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées
	c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre
	d) Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage 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
4° En matière de politique de la ville	a) Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville
	b) 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
	c) Programmes d'actions définis dans le contrat de ville
5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif	a) Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 du CGCT, gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 du CGCT, et eau
	b) Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi que création, gestion et extension des crématoriums
	c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national
	d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du CGCT
	e) Service public de défense extérieure contre l'incendie
6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie	a) Gestion des déchets ménagers et assimilés
	b) Lutte contre la pollution de l'air
	c) Lutte contre les nuisances sonores
	d) Contribution à la transition énergétique
	e) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
	f) Elaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable
	g) Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz
	h) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains
	i) Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou de navires à quai ainsi que des points de ravitaillement en gaz ou en hydrogène pour véhicules ou pour navires, ou mise en place d'un service associé, en application de l'article L. 2224-37 du CGCT

	j) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement
	k) Autorité concessionnaire de l'Etat pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques

Lorsque l'exercice de ces compétences est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole, A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées. Le conseil de la métropole peut, dans les mêmes conditions, modifier l'intérêt métropolitain attaché à l'exercice de l'une de ses compétences (cf. fiche n°4.4 sur la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain).

L'article L. 5217-2 du CGCT, modifié par l'article 18 de la loi 3DS, ouvre désormais la faculté aux métropoles de décider de soumettre l'exercice de la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain.

La procédure prévue au I de l'article L. 5217-2 modifié du CGCT comporte deux étapes :

- La décision de subordonner à l'intérêt métropolitain la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » est prise sur délibérations concordantes du conseil de la métropole et des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. La possibilité de recourir à ce mécanisme est ouverte pendant un an à compter de la promulgation de la loi 3DS (soit jusqu'au 21 février 2023) ou de la création de la métropole. A défaut de délibération dans ce délai, la compétence reste exercée, dans son intégralité, par l'EPCI à fiscalité propre sans possibilité de délibérer ultérieurement.
- Une fois prise la décision de subordonner à l'intérêt métropolitain la compétence « création, aménagement et entretien de voirie », la métropole doit définir précisément la portée de cet intérêt métropolitain. Cette définition doit intervenir dans le délai de droit commun de deux ans à compter la promulgation de la loi 3DS soit jusqu'au 21 février 2024. Dans l'attente de la définition de l'intérêt métropolitain, la métropole demeure intégralement compétente en matière de voirie.

Compte tenu des compétences des métropoles en matière de transport public, les voies publiques sur lesquelles circule un service de transport collectif en site propre ainsi que les trottoirs adjacents sont automatiquement inclus dans la voirie d'intérêt métropolitain et ne peuvent être restitués aux communes.

L'article L. 5217-1 du CGCT dispose que toutes les compétences acquises par un EPCI à fiscalité propre antérieurement à sa transformation en métropole sont transférées de plein droit à la métropole.

Les communes membres d'une métropole peuvent, par ailleurs, en application des dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT, transférer des compétences supplémentaires à leur métropole. Pour l'application de l'article L. 5211-17, les conditions de majorité requises sont celles prévues à l'article L. 5211-5 du CGCT.

2.8.2.2. Délégation pour l'exercice de certaines compétences de l'Etat

Sur sa demande, la métropole peut se voir déléguer par l'État, par convention, dans les conditions définies aux II et III de l'article L. 5217-2 du CGCT, dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire, un certain nombre de compétences :

- L'attribution des aides au logement locatif social, au logement intermédiaire et en faveur de la location-accession et la notification aux bénéficiaires, l'octroi des autorisations spécifiques prévues aux articles L. 441-2 et L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation ainsi que, par délégation de l'Agence nationale de l'habitat, l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé et la signature des conventions mentionnées à l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation ;
- Sans dissociation possible, la garantie du droit à un logement décent et indépendant mentionné au chapitre préliminaire du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du même code et, pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie des réservations dont le représentant de l'Etat dans le département bénéficie en application de l'article L. 441-1 dudit code, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'Etat
- En tout ou partie : la mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire prévue au chapitre II du titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation ; la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, dans le respect des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que le financement des organismes et dispositifs qui y contribuent, mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 et aux articles L. 322-1 et L. 345-2 du même code et aux articles L. 365-1, L. 631-11 et L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation ; la délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements prévue aux articles L. 443-7, L. 443-8 et L. 443-9 du même code et situés sur le territoire métropolitain.

L'État peut également transférer, par décret, à la métropole qui en fait la demande la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures dans les conditions fixées au VII de l'article L. 5217-2 du CGCT.

2.8.2.3. Transfert ou délégation de certaines compétences du département

Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, dans les conditions fixées au IV de l'article L. 5217-2 du CGCT, tout ou partie des groupes de compétences suivants :

1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;

2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles ;

3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du même code ;

4° Aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 dudit code ;

5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ;

6° Personnes âgées et action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;

7° Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;

8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. A ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;

9° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole.

A défaut de convention conclue entre le département et la métropole au 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole sur au moins 3 des groupes de compétences prévues aux 1^o à 8^o du IV de l'article L. 5217-2 du CGCT, la totalité de ces groupes de compétences est transférée de plein droit à la métropole, à l'exception du groupe des compétences mentionné au 8^o concernant les collèges. Le calendrier et les modalités de ces conventions sont précisés par les dispositions du IV de l'article L. 5217-2 du CGCT.

2.8.2.4. Transfert ou délégation de certaines compétences de la région

À la demande de la métropole ou de la région, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par convention passée avec la région, en lieu et place de celle-ci, dans les conditions mentionnées au V de l'article L. 5217-2 du CGCT, les compétences définies à l'article L. 4221-1-1 du CGCT (lycées et développement économique).

La métropole 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.

La métropole peut, sur le fondement de l'article L. 2121-3-1 du code des transports et en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, contribuer au financement d'un service ferroviaire régional de voyageurs ou d'un service en gare situés dans son ressort territorial afin de répondre à un besoin qui lui est spécifique ou d'assurer un surcroît de desserte. À cette fin, elle peut conclure une convention avec la région.

2.8.2.5. Autres compétences

La métropole peut se voir attribuer d'autres compétences (voir points 2 et 3) ou être associée ou à l'initiative de certains schémas (voir points 1 et 5). Par ailleurs, elle peut avoir un rôle spécifique si elle est frontalière (voir point 4). Enfin, elle assure une fonction d'autorité organisatrice (voir point 6).

1 - En vertu du VI de l'article L. 5217-2 du CGCT, la métropole est associée de plein droit à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, de transports et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État et qui relèvent de la compétence de l'État, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics, lorsque ces schémas et documents ont une incidence ou un impact sur le territoire de la métropole. La métropole est également associée de plein droit à l'élaboration du contrat de plan conclu avec l'État, en application de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, qui comporte un volet spécifique à son territoire.

2 - La métropole qui en a fait la demande peut exercer la compétence relative à la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et la gestion des logements étudiants, dans les conditions prévues à l'article L. 822-1 du code de l'éducation.

3 - La métropole peut créer des établissements mentionnés au 10° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (foyers de jeunes travailleurs). Elle en assume la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et la gestion.

4 - Afin de renforcer et de développer ses rapports de voisinage européen, la métropole peut adhérer à des structures de coopération transfrontalière telles que visées aux articles L. 1115-4, 1115-4-1 et L. 1115-4-2 du CGCT (voir fiche n° 5.7 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales).

5 - La métropole limitrophe d'un État étranger élabore un schéma de coopération transfrontalière associant le département, la région et les communes concernées.

6 - La métropole assure la fonction d'autorité organisatrice d'une compétence qu'elle exerce sur son territoire. Elle définit les obligations de service au public et assure la gestion des services publics correspondants, ainsi que la planification et la coordination des interventions sur les réseaux concernés par l'exercice des compétences.

2.8.2.6. Les conditions d'exercice particulières de certaines compétences

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

En ce qui concerne la compétence GEMAPI, les métropoles peuvent, en application de l'article L. 5211-61, 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.

La métropole peut également, 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.

Par dérogation au principe du transfert de la compétence « promotion du tourisme » à la métropole, une ou plusieurs communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme peuvent demander à retrouver l'exercice de cette compétence dont la création d'offices de tourisme. Sa restitution est décidée par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la métropole et des conseils municipaux de l'ensemble de ses communes membres, dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. La métropole conserve, concurremment aux dites communes et sur son territoire, l'exercice de cette même compétence, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme.

En cas de perte du classement en station de tourisme, la délibération du conseil municipal par laquelle la commune a décidé de retrouver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » cesse de produire ses effets et la compétence est intégralement exercée par la communauté urbaine en lieu et place de la commune.

2.8.3 CONSEQUENCES DE LA CREATION DE LA METROPOLE DE DROIT COMMUN

En application des dispositions de l'article L. 5217-4 du CGCT, la métropole est substituée de plein droit à l'EPCI à fiscalité propre auquel elle succède.

Cette substitution est opérée dans les conditions prévues aux deux derniers alinéas de l'article L. 5211-41 du CGCT qui prévoient que 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 du décret de création. 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.

L'article L. 5217-5 du CGCT précise que les biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur le territoire de la métropole, utilisés pour l'exercice des compétences transférées, sont mis de plein droit à disposition de la métropole. Un procès-verbal établi contradictoirement précise la consistance et la situation juridique de ces biens et droits. Ils sont transférés dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole.

Les biens et droits qui appartenaient au patrimoine de l'EPCI transformé sont transférés à la métropole en pleine propriété, de même lorsqu'ils étaient mis à disposition de cet EPCI par les communes.

A défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'Etat procède au transfert définitif de propriété. Il est pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales et qui comprend des maires des communes concernées par un tel transfert, le président du conseil de la métropole et des présidents d'organe délibérant d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'article L. 5217-5 précise également les conditions dans lesquelles la métropole est amenée à se substituer à ses communes membres et à l'EPCI à fiscalité propre transformé notamment dans leurs délibérations et leurs actes ainsi que les conditions dans lesquelles les contrats sont exécutés.

2.8.4 ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT

Le fonctionnement d'une métropole de droit commun 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.

2.8.5 MODIFICATIONS STATUTAIRES DE LA METROPOLE

Si la création de la métropole est prise par décret, toutes les modifications ultérieures relatives au nom de la métropole, à l'adresse du siège, à la désignation du comptable public, au transfert de compétences supplémentaires ou à une extension de périmètre sont prononcées par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés, dans les conditions prévues aux articles L. 5211-17 à L. 5211-20 du CGCT (voir la fiche n° 4.2 relative aux évolutions de périmètre des EPCI à fiscalité propre, et la fiche n° 4.3 relative aux modifications de compétences et aux autres modifications statutaires des EPCI à fiscalité propre).

Les dispositions de l'article L. 5215-40, qui concerne les communautés urbaines, sont applicables aux métropoles. Cet article prévoit que le périmètre de l'agglomération dans laquelle la métropole exerce ses compétences peut être étendu, par arrêté du représentant de l'Etat :

- soit à la demande des conseils municipaux : il faut alors l'accord du conseil métropolitain ;
- soit à l'initiative du conseil métropolitain : il faut alors l'accord des conseils municipaux intéressés.

Ces dispositions, certes spécifiques, sont cependant redondantes avec les dispositions de droit commun relatives à l'adhésion d'une commune à un EPCI, prévues à l'article L. 5211-18 ; il convient donc d'appliquer ce dernier.

Il convient de rappeler que les communes membres ne peuvent se retirer d'une métropole de droit commun (cf. article L. 5211-19 du CGCT).

2.8.6 DISSOLUTION DE LA METROPOLE

Les modalités de dissolution d'une métropole sont celles d'une communauté urbaine, l'article L. 5217-7 du CGCT renvoyant expressément aux dispositions de l'article L. 5215-42 du CGCT.

La métropole peut être dissoute :

- sur la demande des conseils municipaux des communes qu'elle rassemble, statuant 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 dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ;
- de plein droit lorsqu'elle ne compte plus qu'une seule commune membre.

La dissolution est prononcée par décret en Conseil des ministres.

Un décret en Conseil d'Etat détermine, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-25-1 et sous réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles la métropole est liquidée ; il fixe notamment les conditions dans lesquelles s'opère le transfert des biens, droits et obligations, après l'avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté ministériel.

Les personnels de la métropole sont répartis entre les communes membres ou leurs éventuels organismes de coopération, par une commission présidée par le président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sans qu'il puisse être procédé à un dégagement des cadres et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes ou leurs éventuels organismes de coopération attributaires supportent les charges financières correspondantes. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités de cette répartition ainsi que la composition de cette commission.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM ») a créé un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier, la métropole du Grand Paris (MGP), à compter du 1^{er} janvier 2016, composé de territoires dépourvus de personnalité juridique.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») a modifié la structure de la MGP, en attribuant la personnalité juridique aux territoires, qui sont devenus des établissements publics territoriaux (EPT). Les EPT sont régis par les règles applicables aux syndicats de communes, sous réserve des dispositions particulières prévues à l'article 59 de la loi NOTRe (articles L. 5219-1 et suivants du code général des collectivités territoriales - CGCT).

Ainsi, la loi NOTRe organise une articulation des compétences entre la MGP, EPCI à fiscalité propre à statut particulier, les EPT et les communes.

2.9.1 LA METROPOLE DU GRAND PARIS

Régime juridique

La MGP est un EPCI à fiscalité propre à statut particulier. Le II de l'article L. 5219-1 du CGCT précise qu'elle est soumise aux dispositions applicables aux métropoles de droit commun (articles L. 5217-1 et suivants du CGCT), sous réserve des dispositions qui lui sont propres.

Périmètre

Le législateur s'est attaché à définir un périmètre cohérent en vue de la définition et de la mise en œuvre des actions nécessaires à la réalisation des objectifs de la MGP.

C'est pourquoi la loi a prévu l'adhésion obligatoire de la commune de Paris et de l'ensemble des communes des départements de petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) à la métropole. En plus de ces 124 communes, elle prévoyait également la possibilité pour certaines communes des départements de grande couronne parisienne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise) d'intégrer la MGP, dans les conditions prévues aux 3^e et 4^e du I de l'article L. 5219-1 du CGCT.

Ainsi, les communes d'Argenteuil (95) et de Paray-Vieille-Poste (91), toutes deux limitrophes de communes situées en petite couronne parisienne, ont délibéré en faveur de leur intégration à la MGP, avant le 30 septembre 2014, et l'ont donc intégrée.

Par ailleurs, la loi NOTRe a introduit la faculté pour les communes, appartenant à des EPCI à fiscalité propre dans le périmètre desquels se situent des infrastructures aéroportuaires, de se prononcer sur leur intégration à la MGP, dans un délai d'un mois à compter de sa date de promulgation. La loi ouvre également cette faculté aux communes ayant fait l'objet d'un arrêté de rattachement à un tel établissement à sa date de promulgation. En application de ces dispositions, 5 communes du département de l'Essonne (Athis-Mons, Savigny-sur-Orge, Juvisy-sur-Orge, Morangis et Viry-Châtillon) ont délibéré au début du mois de septembre 2015, en faveur de leur intégration à la MGP.

Le périmètre de la MGP, composé de 131 communes, a été constaté par décret n° 2015-1212 du 30 septembre 2015. Ce décret fixe le siège de la MGP et désigne le comptable public de la métropole.

Compétences

Conformément aux deux derniers alinéas du I de l'article L. 5219-1 du CGCT, la MGP est constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national.

Elle élabore un projet métropolitain. Les habitants sont associés à son élaboration selon les formes déterminées par le conseil de la métropole sur proposition du conseil de développement. Ce projet métropolitain définit les orientations générales de la politique conduite par la MGP. Il participe à la mise en œuvre du schéma directeur de la région d'Ile-de-France. Il comporte un diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain, des orientations stratégiques pour le développement de la métropole, ainsi que des domaines d'intervention prioritaires.

La MGP exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les compétences obligatoires énumérées au II de l'article L. 5219-1 du CGCT, en matière de :

- aménagement de l'espace métropolitain ;
- politique locale de l'habitat ;
- développement et aménagement économique, social et culturel ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Le transfert des compétences à la MGP s'est effectué selon un calendrier progressif précisé notamment à l'article L. 5219-2 du CGCT.

La MGP dispose, à la date de rédaction de la présente fiche, de la quasi-totalité de ses compétences à l'exception de certaines relevant de la politique locale de l'habitat.

Ainsi, le transfert des compétences « *politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées* » et « *création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage 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* » (compétences b) et d) du 2° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT) interviendra à la date à laquelle le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) sera rendu exécutoire en application des dispositions du dixième alinéa du V de l'article L. 5219-1 du CGCT (cf. dispositions du XII de l'article 59 de la loi NOTRe).

Dans l'attente, ces compétences restent exercées par les EPT dans les seuls périmètres correspondant aux EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015, ou par les communes lorsque celles-ci n'étaient pas rattachées à un EPCI à fiscalité propre au 31 décembre 2015.

L'exercice de certaines compétences de la MGP est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain. Celui-ci devait être déterminé par délibération du conseil de la métropole à la majorité des deux tiers de ses membres, au plus tard deux ans après sa création ou deux ans après la date mentionnée au 2° du II pour les compétences en matière de politique locale de l'habitat. A l'expiration du délai de deux ans et à défaut de délibération, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées. Le conseil métropolitain a ainsi fixé par délibérations l'intérêt métropolitain en matière de :

- amélioration du parc immobilier bâti et réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
- développement et aménagement économique, social et culturel ;
- aménagement de l'espace métropolitain.

Le conseil de la métropole peut à tout moment modifier l'intérêt métropolitain attaché à l'exercice des compétences concernées à la majorité des deux tiers de ses membres. Les compétences non reconnues d'intérêt métropolitain par la MGP sont exercées par les EPT (IV de l'article L. 5219-5 du CGCT).

Par ailleurs, l'article L. 5219-1 du CGCT prévoit que la MGP exerce un certain nombre de compétences, dont notamment :

- la définition et la mise en œuvre des programmes d'actions en vue de lutter contre la pollution de l'air et de favoriser la transition énergétique ;
- la mise en cohérence des réseaux de distribution d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid et l'établissement d'un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains ;
- l'élaboration d'un PMHH, qui tient lieu de programme local de l'habitat, et qui prend en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France (SRHH).

Les compétences de la MGP ne sont pas figées, puisque la loi prévoit que, dans les conditions de droit commun de l'article L. 5211-17 du CGCT, ses communes membres peuvent lui transférer l'exercice de toute autre compétence.

Pour l'application de cet article, les conditions de majorité requises sont celles prévues au II de l'article L. 5211-5 du CGCT à savoir l'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 représentant les deux tiers de la population. Tout comme les modifications relatives au comptable public et à l'adresse du siège, les transferts de compétences supplémentaires sont prononcés par arrêté du préfet de la région d'Ile-de-France.

L'Etat peut transférer, à la demande de la MGP, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures.

La MGP peut, par ailleurs, exercer à sa demande, par délégation de l'État, les compétences mentionnées aux VI et VII de l'article L. 5219-1 du CGCT en matière de logement, dès lors qu'elle dispose d'un PMHH exécutoire, dans les conditions prévues par ces dispositions.

Gouvernance : le conseil de la métropole

Il convient de se référer notamment à la fiche n°2.8 relative aux métropoles de droit commun.

L'article L. 5219-9 du CGCT précise que l'organe délibérant de la MGP est le conseil de la métropole, composé de 208 conseillers métropolitains élus depuis le renouvellement général des conseils municipaux en 2020.

Les conseillers métropolitains sont élus dans les conditions prévues aux articles L. 273-1 à L. 273-12 du code électoral. Ils sont nécessairement des conseillers municipaux (article L. 273-5 du code électoral).

Ils sont élus pour la même durée que les conseillers municipaux dans la commune qu'ils représentent et renouvelés intégralement à la même date que ceux-ci.

Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités sont celles des conseillers métropolitains des métropoles de droit commun.

Les règles relatives au nombre, à la répartition des sièges du conseil de la métropole et à la désignation des conseillers métropolitains sont celles applicables à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre.

Comme dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, le conseil de la métropole élit un bureau composé d'un président, de vice-présidents et de conseillers métropolitains délégués (articles L. 5211-6 et L. 5211-10 du CGCT).

2.9.2 LES ETABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

Régime juridique

Les EPT sont des EPCI sans fiscalité propre soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

Périmètre

Afin de tenir compte des spécificités de la MGP, et notamment de la nécessité d'assurer la réalisation de services publics à l'échelle d'un ensemble regroupant plus de 7 millions d'habitants, cette dernière dispose d'une organisation en 11 EPT, créés au 1^{er} janvier 2016.

Ces EPT, d'un seul tenant et sans enclave, comptent au moins 300 000 habitants. Leur périmètre et leur siège ont été fixés par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte du périmètre des anciens EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015 et après consultation, par le préfet de la région d'Ile-de-France, des conseils municipaux des communes concernées qui ont disposé d'un délai d'un mois pour rendre leur avis. L'article L. 5219-2 du CGCT exclut Paris du champ de création des EPT.

Compétences

Les EPT exercent obligatoirement de plein droit, dès leur création, en lieu et place de leurs communes membres, les compétences mentionnées au I de l'article L. 5219-5 du CGCT en matière de :

- politique de la ville ;
- construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial ;
- assainissement et eau ;
- gestion des déchets ménagers et assimilés ;
- action sociale d'intérêt territorial, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat.

L'exercice de certaines compétences mentionnées au I de l'article L. 5219-5 du CGCT est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt territorial, qui correspond à la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain mais à l'échelle de l'EPT (voir fiche n°4.4 sur la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain). Le conseil de territoire de chaque EPT devait délibérer à la majorité des deux tiers de ses membres au plus tard deux ans après la création de la MGP pour définir l'intérêt territorial attaché à chaque compétence concernée. A l'expiration de ce délai et à défaut de délibération, l'EPT exerce l'intégralité de la compétence. Chaque EPT peut à tout moment modifier l'intérêt territorial préalablement défini par délibération de son conseil de territoire à la majorité des deux tiers de ses membres.

Les EPT sont en outre chargés :

- avec Paris, de mettre en œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs dans les conditions prévues au I bis de l'article L. 5219-5 du CGCT ;

- de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal ;
- avec Paris, de l'élaboration d'un plan climat-air-énergie qui doit être compatible notamment avec le plan climat-air-énergie territorial de la métropole ;
- des compétences métropolitaines soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non-reconnues comme telles.

Les EPT exercent, par ailleurs, les compétences antérieurement exercées par les EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015 sur leur périmètre dans les conditions prévues au V de l'article L. 5219-5 du CGCT.

Les offices publics de l'habitat, précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans le périmètre des EPT sont rattachés à ces derniers au plus tard le 31 décembre 2017, sauf dans le cas de la commune de Paris.

Gouvernance : les conseils de territoire

En application de l'article L. 5219-2 du CGCT, les 11 EPT constitués sur le périmètre de la MGP disposent chacun d'un organe délibérant : le conseil de territoire.

Conformément à l'article L. 5219-9-1 du CGCT, chaque conseil de territoire est composé d'un nombre de conseillers déterminé en application des III et IV de l'article L. 5211-6-1 du même code. Dans chaque commune, le ou les conseillers métropolitains de la commune sont désignés conseillers de territoire et les sièges supplémentaires sont pourvus conformément au b du 1° de l'article L. 5211-6-2.

Chaque conseil de territoire dispose d'un président élu en son sein. Le conseil de territoire désigne également un ou plusieurs vice-présidents. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 20% du nombre total des membres du conseil de territoire.

2.9.3 LES PARTICULARITES DU FINANCEMENT DE LA MGP DE SES COMMUNES MEMBRES ET DES EPT

La loi MAPTAM puis la loi NOTRe ont prévu un dispositif spécifique de financement de la MGP, des EPT et de ses communes. Son particularisme réside à la fois dans le panier de ressources de la MGP, différent des EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) de droit commun, mais également par un schéma de financement complexe du fait d'un jeu de reversement de produits d'imposition et de dotations intervenant entre ces trois acteurs.

Le schéma de financement de la MGP a été conçu également pour une montée en puissance progressive afin d'accompagner la montée en charge de la métropole. Plusieurs ajustements ont été apportés en loi de finances depuis 2019.

Schéma temporaire de financement de 2016 à 2024

Afin de bien comprendre la particularité du schéma financier de la MGP, il convient de faire un rappel rapide sur le panier de recettes des EPCI à fiscalité propre unique de droit commun.

Dans le droit commun, un EPCI à FPU se substitue aux communes membres pour la perception de diverses impositions professionnelles :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- une partie des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- sous réserve de délibérations concordantes des communes membres et de l'EPCI, d'autres produits tels le fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR) ou la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

En contrepartie de la perception de ces produits de fiscalité, l'EPCI reverse aux communes membres des attributions de compensation (AC) qui tiennent compte des charges transférées lors du transfert de compétences à l'échelon intercommunal et, le cas échéant, institue une dotation de solidarité communautaire (DSC) visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes membres (obligatoire pour les métropoles). Par ailleurs, l'EPCI et ses communes membres perçoivent chacun une dotation globale de fonctionnement (DGF) par l'Etat et les communes bénéficient pour leur part, sauf exceptions, de la fiscalité « ménages ».

A la création de la MGP puis pour une période transitoire prolongée à plusieurs reprises prévue à date jusqu'en 2024, le produit de la fiscalité professionnelle est partagé entre la métropole et les EPT selon un schéma différent des EPCI à FPU de droit commun.

La différence principale réside dans le fait que la MGP perçoit la CVAE, la TASCOM, la taxe additionnelle à la TFPNB et l'IFER, au même titre qu'un EPCI à FPU classique. En revanche, elle ne perçoit pas la CFE qui est versée directement au profit des EPT ou de la Ville de Paris. Ces derniers disposent d'un pouvoir de taux sur le montant de la CFE.

Toutefois, pour maintenir de manière transitoire l'équilibre financier de la MGP, un mécanisme inédit de reversement entre les EPT et la MGP a été institué à la création de la métropole. Celui-ci prend la forme d'une dotation d'équilibre visant à garantir à la métropole un niveau de ressources suffisant pour verser les AC aux communes. Cette dotation a été complétée pour 2021 et 2022 d'un reversement des deux tiers de la dynamique de CFE pour faire face à la baisse attendue de CVAE compte tenu de la crise sanitaire survenue en 2020. Ce reversement a été reconduit au titre de l'année 2024.

D'une manière similaire aux ressources fiscales, la DGF des EPCI est partagée entre la MGP et les EPT : si elle est calculée sur le périmètre de la métropole et selon les règles de droit commun, les EPT perçoivent, de manière transitoire, la part de dotation d'intercommunalité et, à titre pérenne, la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle que percevaient les EPCI à fiscalité propre auxquels ils succèdent.

La MGP, en contrepartie, doit verser une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) aux EPT et, le cas échéant, aux communes membres, correspondant à une part de la dynamique du produit de la CVAE. Cette dotation est répartie en tenant compte des charges supportées du fait de la réalisation ou de la gestion d'équipement répondant à un enjeu de solidarité territoriale. Dans les faits, seuls les EPT ont été destinataires de la DSIT à hauteur de 30% de la dynamique de CVAE en 2017. Ensuite, aucune DSIT n'a été versée : soit parce que la dynamique de CVAE était négative, soit car la loi a suspendu son versement jusqu'en 2023.

La MGP verse également des AC aux communes membres comme tout EPCI à FPU. Elle a également institué une DSC à l'égard des communes membres.

Les EPT, quant à eux, perçoivent également jusqu'en 2023 d'autres produits de fiscalité tels le FNGIR ou la DCRTP.

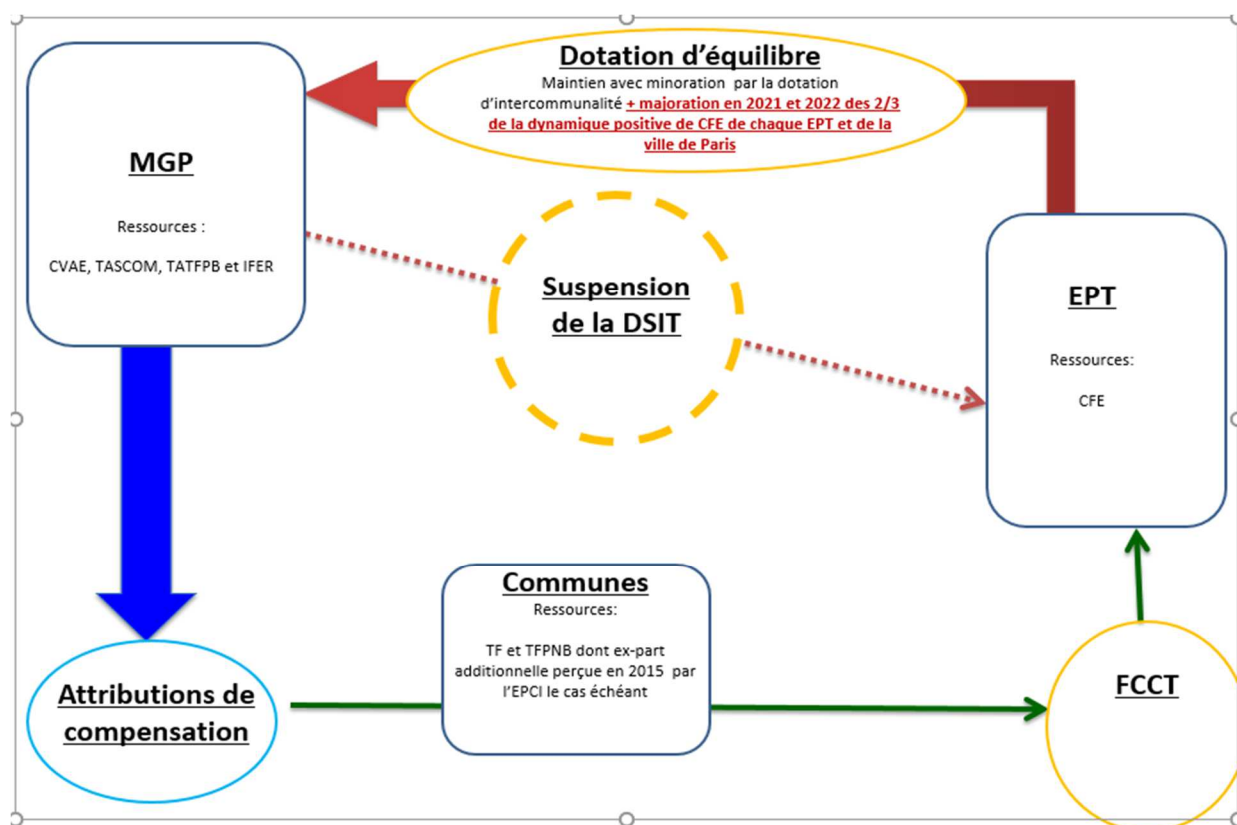
Les communes, qui perçoivent, sauf exception, la fiscalité « ménages » (notamment la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, et la taxe foncière), en reversent une partie pour alimenter un fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) destinés à financer les EPT à hauteur des ressources « ménages » qu'ils percevaient au 31 décembre 2015.

Contrairement aux EPCI à fiscalité propre de droit commun qui disposent, pour partie, de ressources distinctes et venant en supplément de celles transférées par leurs communes membres (en particulier la dotation d'intercommunalité et la fiscalité additionnelle perçue sur les ménages), les ressources des EPT proviennent soit de la reconduction de montants de recettes historiques, soit de reversement de ressources communales. Les ressources allouées aux EPT sont conçues pour permettre le financement des seules compétences obligatoirement transférées par la loi. Les dispositions de la loi NOTRe cherchent à inciter les communes à transférer des compétences à la MGP plutôt qu'aux EPT.

A noter que le niveau communal perçoit l'ancienne part intercommunale de la fiscalité « ménages », dont il reverse une partie aux EPT à titre de contribution syndicale, et les allocations compensatrices afférentes.

Enfin, du fait du nombre limité de compétences exercées par la MGP, son budget est atypique et se caractérise par un poids prépondérant des AC versées aux communes, d'environ 95% de ses recettes de fonctionnement contre 25% en moyenne pour les autres métropoles.

Schéma de financement de 2021 à 2024



Source : DGCL

Schéma de financement à terme

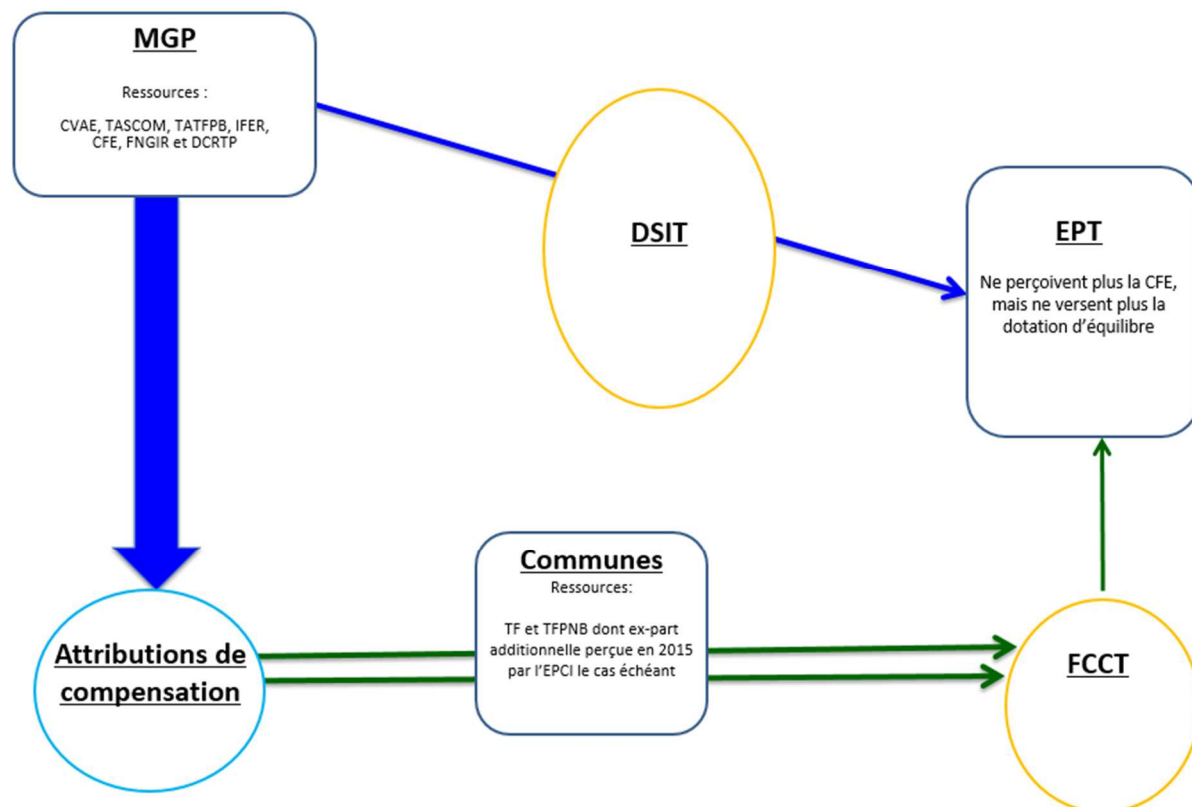
A compter de 2025, sauf prolongation du schéma transitoire, la MGP devrait percevoir l'ensemble des produits de fiscalité professionnelle, y compris la CFE. Elle devrait également bénéficier de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (FCRTP) et du FNGIR.

En contrepartie, elle versera des AC aux communes du territoire et une DSIT (comprenant une part de CVAE entre 15 et 50% et 50% de la dynamique de la CFE).

Les communes percevront la fiscalité « ménages » et les AC de la MGP. Elles en reverseront une part sous forme de contribution au FCCT à destination des EPT. Ainsi, les ressources des EPT se limiteront au FCCT, c'est-à-dire au niveau de leur fiscalité sur les ménages au 31 décembre 2015.

Le schéma de financement en régime pérenne sera donc plus simple avec trois flux financiers principaux entre les acteurs (AC, FCCT et DSIT) et un rapprochement entre le schéma de financement de la MGP et les EPCI à FPU de droit commun.

Schéma de financement en régime pérenne



Source : DGCL

La métropole d'Aix-Marseille-Provence (MAMP) a été créée le 1er janvier 2016 par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM »). Il s'agit d'une métropole à statut particulier.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »), la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, puis 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 ») ont ajusté son régime juridique.

2.10.1. LE PERIMETRE DE LA METROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

La MAMP regroupe, sur 3 149 km², 92 communes et une population de 1 903 173 habitants. Issue de la fusion de six EPCI à fiscalité propre (communautés d'agglomération de Salon de Berre Durance, du Pays d'Aix, du Pays de Martigues, et du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, et la communauté urbaine Marseille Provence métropole), le siège de la métropole est fixé à Marseille.

2.10.2. GOUVERNANCE : UNE ORGANISATION DECONCENTREE EN TERRITOIRES

Conformément à l'article L. 5218-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la MAMP est soumise aux dispositions de droit commun relatives aux métropoles, sous réserve de dispositions spécifiques prévues aux articles L. 5218-1 à L. 5218-11 du même code.

- Le conseil de la métropole

Les modalités de désignation des conseillers métropolitains obéissent au droit commun, tel qu'il est fixé aux articles L. 273-1 à L. 273-12 du code électoral (titre V du livre 1er). Nul ne peut être conseiller métropolitain s'il n'est conseiller municipal (article L. 273-5 du code électoral).

Les conseillers métropolitains sont élus pour la même durée que les conseillers municipaux dans la commune qu'ils représentent et renouvelés intégralement à la même date que ceux-ci.

Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités prévues aux articles L. 228 à L. 236 du code électoral sont applicables aux conseillers métropolitains. Les agents employés par un établissement de coopération intercommunale (EPCI) ou au sein d'une commune membre ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet EPCI.

De même, la qualité de salarié d'un centre communal d'action sociale d'une commune membre ou d'un centre intercommunal d'action sociale créé par l'EPCI est incompatible avec le mandat de conseiller communautaire de ce même EPCI (article L. 237-1 du code électoral).

Les règles relatives au nombre, à la répartition des sièges du conseil de la métropole et à la désignation des conseillers métropolitains sont celles applicables à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Pour plus de précisions, il convient de se référer à la fiche n° 2.8 relative aux métropoles de droit commun.

Depuis le renouvellement général des conseils municipaux en 2020, le conseil de la MAMP comprend 240 conseillers métropolitains élus.

Conformément aux dispositions applicables aux EPCI à fiscalité propre de droit commun, le conseil de la MAMP élit un bureau composé d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents et de conseillers métropolitains délégués (articles L. 5211-6 et L. 5211-10 du CGCT). Au 1er janvier 2024, la MAMP dispose de 26 vice-présidents, dont 6 vice-présidents de droit en leur qualité de président du conseil de territoire, et de 12 conseillers métropolitains délégués.

L'organisation de la métropole est déconcentrée. A cet effet, la loi 3DS a imposé au conseil métropolitain d'arrêter l'organisation territorialisée de ses services avant le 1er juillet 2022 (article L. 5218-3 du CGCT). Les principes généraux de cette organisation ont été définis par une délibération du 30 juin 2022, précisée par trois délibérations du 15 décembre 2022, 16 mars 2023 et 29 juin 2023.

– Les conseils de territoire

Les conseils de territoire ont été supprimés à compter du 30 juin 2022 par la loi 3DS. Leurs présidents sont maintenus dans leurs fonctions de vice-président de la métropole jusqu'au prochain renouvellement général du conseil métropolitain en juin 2026.

2.10.3. LES INSTITUTIONS ASSOCIEES

- La conférence métropolitaine des maires

En vertu de l'article L. 5218-9 du CGCT, une conférence métropolitaine des maires est instituée sur le territoire de la MAMP. Celle-ci peut être consultée pour avis lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de la métropole.

Depuis la promulgation de la loi 3DS, la conférence métropolitaine des maires peut être convoquée par le président du conseil de la métropole, qui en est le président de droit ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires.

Lors de sa première réunion après chaque renouvellement général du conseil métropolitain, la conférence métropolitaine des maires désigne un ou plusieurs vice-présidents qui suppléent le président en cas d'empêchement. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 30 % du nombre total des membres de la conférence métropolitaine. Les modalités de fonctionnement de la conférence métropolitaine des maires sont déterminées par le règlement intérieur du conseil métropolitain.

- Les conférences territoriales des maires

En plus d'assouplir les conditions pour réunir la conférence métropolitaine des maires, la loi 3DS autorise la création de conférences territoriales des maires (dernier alinéa de l'article L. 5218-9 du CGCT), afin que la métropole dispose d'instances de concertation permettant à la fois de faciliter son développement et de maintenir un lien avec ses communes membres.

Ainsi, conformément aux dispositions du 5° du II de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, les élus locaux peuvent créer des conférences territoriales des maires, selon des périmètres géographiques et des périmètres de compétences qu'il détermine par le biais du pacte de gouvernance. Ces conférences peuvent être consultées lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de la métropole. Leurs modalités de fonctionnement sont déterminées par le règlement intérieur du conseil métropolitain.

- Le conseil de développement

Un conseil de développement réunit les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs de la MAMP (article L. 5218-10 du CGCT). Il est consulté sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à la métropole.

Un rapport annuel d'activité est établi par le conseil de développement et examiné par le conseil de la métropole.

Il s'organise librement. Ses modalités de fonctionnement sont déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole.

2.10.4. LA REPARTITION DES COMPETENCES

La MAMP exerce les compétences dévolues aux métropoles de droit commun prévues à l'article L. 5217-2 du CGCT, sous réserve des exceptions et aménagements introduits par la loi 3DS à l'article L. 5218-2 du même code.

Ces dispositions dérogatoires ont pour effet :

- d'étendre les compétences exercées par les communes membres de la métropole ;
- d'élargir le nombre de compétences concernées par la définition d'un intérêt métropolitain ;
- de permettre à la métropole de déléguer aux communes membres certaines de ses compétences ;
- de renforcer le rôle stratégique de la métropole à travers la définition de schémas.

Les compétences de proximité suivantes sont restituées à l'ensemble des communes membres :

- création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires ;
- service public de défense extérieure contre l'incendie (il ne revient pas au président du conseil métropolitain d'exercer les attributions permettant de réglementer la défense extérieure contre l'incendie) ;
- création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
- autorité concessionnaire de l'Etat pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques .

En outre, les communes érigées en stations classées de tourisme ou en communes touristiques peuvent se voir restituer la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

Par l'effet de la loi 3DS, les compétences suivantes sont soumises à la définition d'un intérêt métropolitain :

- soutien aux activités commerciales et artisanales ;
- création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi que de leurs ouvrages accessoires ;
- parcs et aires de stationnement, étant précisé que les accessoires aux services de transport collectif en site propre (TCSP) sont d'office qualifiés d'intérêt métropolitain ;
- création, aménagement et entretien de la voirie, y compris la signalisation, étant précisé que les voies publiques supportant la circulation des services de TCSP et les trottoirs adjacents à ces voies sont d'office qualifiées d'intérêt métropolitain.

À défaut de définition de l'intérêt métropolitain, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

La majorité requise pour la définition de l'intérêt métropolitain correspond, pour les compétences « parcs et aires de stationnement » et « soutien aux activités commerciales et artisanales », à celle applicable aux métropoles de droit commun, soit la majorité des deux tiers du conseil de la métropole.

Par exception, la définition de l'intérêt métropolitain attaché aux compétences liées à la voirie ainsi qu'aux espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain et leurs ouvrages accessoires nécessite à la fois l'accord du conseil de la métropole et celui de deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale de la métropole (ou la moitié des conseils municipaux représentant deux tiers de cette population) ; en outre, elle est conditionnée à l'accord de la commune la plus peuplée (Marseille).

Le délai imparti à la MAMP pour la définition de ces intérêts métropolitains était fixé au 31 décembre 2022. Par trois délibérations du 15 décembre 2022, le conseil métropolitain a déterminé, au moins en partie, l'intérêt métropolitain de ces compétences.

La loi 3DS imposait également à la métropole de se prononcer sur une révision de l'intérêt métropolitain lié à la compétence « construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs », dans un délai d'un an suivant la promulgation de la loi, soit avant le 21 février 2023. A défaut, l'intérêt métropolitain tel qu'il existait avant cette promulgation aurait continué à s'appliquer. Par deux délibérations du 19 janvier 2023, le conseil métropolitain a défini l'intérêt métropolitain relatif à cette compétence.

Dans les conditions fixées au E de l'article L. 5218-2 du CGCT, la métropole peut déléguer à l'une de ses communes membres :

- tout ou partie de la compétence relative à la gestion des eaux pluviales urbaines ;
- la gestion de tout ou partie des équipements et services nécessaires à l'entretien de la voirie reconnue d'intérêt métropolitain et à l'entretien des espaces publics d'intérêt métropolitain dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi que de leurs ouvrages accessoires d'intérêt métropolitain.

Le rôle stratégique de la métropole est renforcé à travers la définition des schémas suivants :

- un schéma d'ensemble relatif à la politique de soutien aux activités commerciales et artisanales ;
- un schéma d'ensemble de la voirie ;
- un schéma d'organisation du tourisme ;
- un schéma d'ensemble des réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
- un schéma d'ensemble relatif à l'implantation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

Ces schémas doivent être compatibles avec les orientations et les objectifs des schémas départementaux et régionaux, notamment le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma départemental de la solidarité territoriale (SDST). En outre, ils interviennent dans des champs de compétences parfois soumises à un intérêt métropolitain.

2.10.5. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LA METROPOLE ET SES COMMUNES MEMBRES

La chambre régionale des comptes (CRC) Provence-Alpes-Côte d'Azur a été chargée par la loi 3DS d'émettre, avant le 1er septembre 2022, un avis sur les relations financières entre la métropole et ses communes membres, portant notamment sur le niveau des attributions de compensation versées aux communes par la métropole et les EPCI à fiscalité propre préexistants. A la suite de la notification de cet avis le 29 août 2022, le conseil de la métropole en a débattu le 20 octobre 2022.

Les nouveaux montants d'attributions de compensation ont été fixés par une délibération du conseil de la métropole du 7 décembre 2023, au vu de l'avis émis par la CRC le 21 juin 2023 sur le coût des charges inhérentes aux transferts de compétences prévus au 1er janvier 2023 par la loi 3DS.

Les règles qui suivent sont communes à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles de droit commun). Les règles spécifiques à chaque type d'établissement sont précisées dans les fiches correspondantes.

3.1.1. COMPOSITION DE L'ORGANE DELIBERANT DE L'EPCI A FISCALITE PROPRE

L'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que : « Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de représentants des communes membres désignés dans les conditions prévues au titre V du livre Ier du code électoral » (articles L. 273-1 à L. 273-12 du code électoral).

Les représentants des communes membres sont appelés conseillers communautaires ou conseillers métropolitains s'agissant des métropoles.

3.1.1.1. Nombre et répartition des sièges de l'organe délibérant du conseil communautaire

a) Principes généraux

L'article L. 5211-6-1 du CGCT précise les modalités de détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseiller communautaire ou métropolitain. Cette détermination est encadrée dans des délais qui sont justifiés par l'élection d'une partie des conseillers lors des élections municipales (communes de 1 000 habitants et plus) :

- le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire ou métropolitain sont établis au plus tard le 31 août de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux ;
- un arrêté du préfet de département ou un arrêté conjoint des préfets des départements concernés constate le nombre total de sièges que comptera l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre ainsi que celui qui sera attribué à chaque commune membre lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux, au plus tard le 31 octobre de l'année précédant ce renouvellement général. Cet arrêté entre en vigueur lors du renouvellement général des conseils municipaux concernés.

L'ensemble des EPCI à fiscalité propre est concerné par cette disposition. Ainsi un arrêté préfectoral constatant le nombre et la répartition des sièges doit être pris, y compris si la composition du conseil communautaire ou métropolitain reste inchangée.

b) Fixation du nombre de sièges et répartition des sièges entre communes membres de l'EPCI à fiscalité propre

Lorsqu'un conseil communautaire ou métropolitain doit être composé ou recomposé, la loi prévoit que le nombre de sièges et leur répartition peuvent être fixés selon deux modalités :

- par application du droit commun : II à VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT ;
- par application d'un accord local (I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération) ou d'une majoration du nombre de siège (VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT pour tous les EPCI à fiscalité propre, dont les communautés urbaines et les métropoles).

Ces règles sont conditionnées par plusieurs principes découlant de principes constitutionnels : la nécessité pour chaque commune quel que soit sa taille d'être représentée, l'interdiction pour une commune de détenir plus de la moitié des sièges, la représentation de chaque commune sur des bases essentiellement démographiques.

- **En application du droit commun**

1° *Calcul en fonction du nombre de sièges de référence*

Le III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT prévoit un nombre de sièges de référence défini en fonction de la population de l'EPCI à fiscalité propre.

- Les sièges sont attribués à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'EPCI à fiscalité propre sur la base de leur population municipale authentifiée, conformément à l'article R. 5211-1-1 du CGCT ;
- Les communes qui n'ont obtenu aucun siège compte tenu de cette méthode de calcul en obtiennent un de manière forfaitaire ;
- Si, après attribution des sièges conformément aux deux règles ci-dessus, une commune obtient plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant, seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires ou métropolitains à la moitié des sièges, arrondie à l'entier inférieur, lui est attribué ;
- Les sièges qui se retrouvent non attribués en application de la règle ci-dessus sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne en fonction de leur population municipale ;

- Si le nombre de sièges attribué à une commune est supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges au sein de l'organe délibérant (effectif de référence et sièges attribués forfaitairement) est réduit à due concurrence du nombre de sièges nécessaires pour que, après une nouvelle répartition des sièges compte tenu de l'ensemble des règles mentionnées ci-dessus, cette commune dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux ;
- Enfin, en cas d'égalité de la plus forte moyenne entre des communes lors de l'attribution du dernier siège, chacune de ces communes se voit attribuer un siège.

Dans les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines (!\ cette disposition ne concerne pas les métropoles), si les sièges attribués de manière forfaitaire aux communes qui ne disposaient pas de sièges en application de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, excèdent 30% du nombre de sièges définis selon l'effectif de référence (hors sièges calculés de manière forfaitaire), alors 10% du nombre total de sièges issus de l'effectif de référence et des sièges calculés de manière forfaitaire sont attribués aux communes, selon les règles précitées.

Dans ce cas, il ne peut pas être fait application de la règle relative à la création et à la répartition de sièges supplémentaires posée par le VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT (cf. infra).

2° *Sièges supplémentaires*

Le VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT s'applique dans les métropoles et les communautés urbaines – à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence –, et dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération qui n'ont pas conclu d'accord local (cf. infra).

Selon cette disposition, les communes membres peuvent créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10% du nombre total de sièges issu de l'effectif de référence et des règles relatives au nombre de sièges (forfait, nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges, etc.).

La décision de créer et de répartir des sièges supplémentaires est prise – comme pour la décision de recourir à un accord local – selon les règles de majorité suivantes :

- à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ;

ou

- à la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci.

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

En cas de fixation du nombre des sièges selon les règles du droit commun, y compris avec la création de 10% de sièges supplémentaires, la part globale des sièges attribués en application du droit commun ne peut s'écarter de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres.

Par exception, cette limite peut être dépassée dans deux situations :

- lorsque la répartition effectuée en application du droit commun conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population globale et que l'attribution effectuée compte tenu des 10% de sièges supplémentaires maintient ou réduit cet écart ;
- lorsqu'un second siège serait attribué à une commune ayant bénéficié d'un seul siège en application de la répartition à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (soit en application du 1^o du IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT).

Dans les métropoles et les communautés urbaines, la répartition des sièges supplémentaires peut porter, par exception, le nombre de sièges attribué à une commune à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant.

- **En application d'un accord local**

Le 2^o du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT prévoit la possibilité pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération de conclure un accord local afin de déterminer le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant.

/!\ Les communautés urbaines et les métropoles ne peuvent donc conclure un tel accord local ; elles n'ont que la possibilité de créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10% du nombre total de sièges déterminé en application du droit commun (cf. supra).

Les règles de majorité pour l'approbation de cet accord sont les suivantes :

- accord pris par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ;

ou

- accord pris par la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci.

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

La répartition des sièges effectuée en application d'un accord local doit respecter certaines règles énoncées ci-après :

- Le nombre total de sièges répartis entre les communes ne peut excéder de plus de 25% celui qui serait attribué en application des III et IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT (soit selon les règles de droit commun, mais sans comptabiliser la création de 10 % de sièges supplémentaires) ;
- Les sièges sont répartis de manière démographique, en fonction de la population municipale authentifiée de chaque commune ;
- Chaque commune dispose d'au moins un siège ;
- Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;
- La part des sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres sauf, par exception :
- lorsque la répartition effectuée en application des III et IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population globale et que la répartition effectuée par l'accord maintient ou réduit cet écart ;
- lorsque deux sièges seraient attribués à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application de la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (1° du IV du même code) conduirait à l'attribution d'un seul siège.

Pour plus de précisions sur la détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire et métropolitain, il convient de consulter la circulaire n° TERB1833158C du 27 février 2019 relative à la recomposition de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux.

3.1.1.2. Désignation et entrée en fonctions des conseillers communautaires et métropolitains

Les modalités de désignation des conseillers communautaires et métropolitains sont fixées aux articles L. 273-1 à L. 273-12 du code électoral (titre V du livre Ier).

Les conseillers communautaires et métropolitains sont nécessairement des conseillers municipaux (article L. 273-5 du code électoral).

Les conseillers communautaires et métropolitains sont élus pour la même durée que les conseillers municipaux dans la commune qu'ils représentent et renouvelés intégralement à la même date que ceux-ci. En d'autres termes, ces conseillers sont élus pour six ans et ils sont renouvelés intégralement au mois de mars, à une date fixée par décret pris en Conseil des ministres (article L. 227 du code électoral).

Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités prévues aux articles L. 228 à L. 237 du code électoral sont applicables aux conseillers communautaires et métropolitains.

En outre, les agents employés par un EPCI à fiscalité propre ou une de ses communes membres ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet EPCI à fiscalité propre. De même, la qualité de salarié d'un centre communal d'action sociale d'une commune membre ou d'un centre intercommunal d'action sociale créé par l'EPCI à fiscalité propre est incompatible avec le mandat de conseiller communautaire ou métropolitain (article L. 237-1 du code électoral).

Les modalités de désignation des conseillers communautaires et métropolitains diffèrent selon la population de la commune qu'ils représentent et selon la date à laquelle ils sont désignés : à la suite du renouvellement général des conseils municipaux ou entre deux renouvellements généraux.

3.1.1.2.1. A la suite du renouvellement général des conseils municipaux

a) Dans les communes de 1 000 habitants et plus

L'article L. 273-6 du code électoral précise que « Les conseillers communautaires représentant les communes de 1 000 habitants et plus au sein des organes délibérants des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont élus en même temps que les conseillers municipaux et figurent sur la liste des candidats au conseil municipal ».

Les conditions de l'élection des conseillers communautaires et métropolitains sont fixées par référence à celle des conseillers municipaux (articles L. 225 à L. 251 et L. 260 à L. 272-6 du code électoral).

1° *Règles relatives aux listes de candidats*

Conformément aux dispositions de l'article L. 260 du code électoral, les conseillers communautaires et métropolitains sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant au moins autant de candidats que de sièges à pourvoir, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

Les listes présentant les candidats aux sièges de conseillers communautaires et métropolitains doivent répondre aux exigences fixées par l'article L. 273-9 du code électoral :

- ordre des candidats : les candidats aux sièges de conseiller communautaire ou métropolitain figurent dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal. Ils doivent toutefois figurer sur une liste à part mais sur le même bulletin de vote. Les électeurs ne votent ainsi qu'une seule fois ;
- nombre de candidats : la liste des candidats comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et de deux candidats supplémentaires si ce nombre est supérieur ou égal à cinq. Ces candidats supplémentaires ont pour objet d'augmenter les possibilités de remplacement en cas de siège vacant.

Ainsi, la liste des candidats au conseil communautaire ou métropolitain ne peut pas comprendre moins de deux personnes puisque chaque commune est représentée par au moins un conseiller communautaire ou métropolitain au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, auquel s'ajoute un candidat supplémentaire ;

- liste paritaire : la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire ou métropolitain est composée alternativement de candidats de chaque sexe ;
- têtes de liste communes : tous les candidats présentés dans le premier quart de la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire ou métropolitain doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal. Le calcul du premier quart s'effectue sans prendre en compte les candidats supplémentaires (article R. 130-1-A du code électoral). Compte tenu de cette règle du quart, il y a nécessairement identité entre le premier candidat de la liste communale et de la liste communautaire ou métropolitaine.

Le quart constitue un plafond, lorsque le nombre correspondant n'est pas un nombre entier, il est arrondi à l'entier inférieur, le nombre minimal à retenir étant toutefois toujours 1 ;

- règle des 3/5èmes : tous les candidats aux sièges de conseiller communautaire ou métropolitain doivent figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au conseil municipal. Le calcul des 3/5èmes s'effectue sans prendre en compte les candidats supplémentaires (article R. 130-1-A du code électoral). Les 3/5èmes constitue un plafond, lorsque le chiffre correspondant n'est pas un nombre entier, il est arrondi à l'entier inférieur ;
- enfin, lorsque le nombre de sièges de conseillers communautaires ou métropolitains à pourvoir, augmenté des candidats supplémentaires (un candidat supplémentaire si le nombre de sièges est inférieur à cinq et deux candidats supplémentaires si le nombre de sièges est supérieur ou égal à 5), excède les 3/5èmes du nombre de sièges de conseiller municipal à pourvoir, la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire ou métropolitain reprend l'ordre de présentation de la liste des candidats au conseil municipal.

Le procès-verbal des opérations électorales de la commune dresse la liste des conseillers municipaux ainsi que des conseillers communautaires ou métropolitains élus (article R.128-4 du code électoral). Dès l'établissement de ce procès-verbal, les résultats sont proclamés en public puis affichés (article R. 67 du même code).

Le mandat des conseillers communautaires et métropolitains débute dès cette proclamation des résultats du scrutin.

2° Règles relatives à l'attribution des sièges

L'article L. 273-8 du code électoral précise que les sièges de conseiller communautaire et métropolitain sont répartis entre les listes par application aux suffrages exprimés lors de cette élection des règles prévues pour les élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus. Les sièges sont attribués dans l'ordre de présentation des candidats sur les listes (cf. a).

Les règles d'attribution des sièges sont fixées à l'article L. 262 du code électoral. Ils sont répartis à la proportionnelle à la plus forte moyenne avec prime majoritaire de 50% à la liste arrivée en tête. L'article L. 273-8 précise que lorsqu'un siège est attribué à un candidat non élu conseiller municipal, celui-ci est remplacé par le premier conseiller municipal de même sexe élu sur la liste correspondante des candidats au siège de conseiller municipal, non élu conseiller communautaire.

b) **Dans les communes de moins de 1 000 habitants**

Les conseillers communautaires ou métropolitains représentant les communes de moins de 1 000 habitants sont désignés selon les modalités prévues par l'alinéa 1er de l'article L. 273-11 du code électoral : « Les conseillers communautaires représentant les communes de moins de 1 000 habitants au sein des organes délibérants des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau ».

L'ordre du tableau du conseil municipal est précisé au II de l'article L. 2121-1 du CGCT. En application de ce texte, les élus sont classés de la manière suivante :

- le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants devient en principe automatiquement conseiller communautaire (sauf cas particulier d'une incompatibilité par exemple) ;
- les adjoints par ordre d'élection et, entre adjoints élus sur la même liste, selon leur ordre de présentation sur la liste ;
- les conseillers municipaux par ancienneté de leur élection, depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal puis, entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus et, à égalité de voix, par priorité d'âge (le plus âgé est élu).

La liste des conseillers communautaires ou métropolitains désignés suivant l'ordre du tableau est rendue publique par voie d'affichage dans les 24 heures suivant l'élection du maire et des adjoints. Elle est communiquée au préfet au plus tard à 18 heures le lundi suivant l'élection du maire et des adjoints (article R. 127 du code électoral).

Le mandat des conseillers communautaires ou métropolitains des communes de moins de 1 000 habitants débute dès l'élection du maire et des adjoints et l'établissement du tableau du conseil municipal.

3.1.1.2.2. Entre deux renouvellements généraux

Les modalités de désignation des conseillers communautaires ou métropolitains entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux sont fixées par l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

a) **Nécessité de procéder à une nouvelle désignation**

La nature des changements opérés sur l'EPCI à fiscalité propre – qui sont repris ci-après – détermine s'il est nécessaire de procéder ou non à une nouvelle désignation des conseillers communautaires ou métropolitains.

Ainsi, en cas de :

- création d'un EPCI à fiscalité propre;
- fusion d'un EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre ;
- extension de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre par l'intégration d'une ou de plusieurs communes ou par la modification des limites territoriales d'une commune membre ;
- annulation par la juridiction administrative de la répartition des sièges de conseiller communautaire ou métropolitain ;
- Nouvelle détermination du nombre et répartition des sièges de conseillers communautaires ou métropolitains, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6-2 du CGCT.
- fusion d'EPCI à fiscalité propre ou extension de périmètre d'EPCI à fiscalité propre avec une commune nouvelle dans le nouveau périmètre ;
- Si le nombre de sièges qui est attribué à la commune nouvelle en application du droit commun est inférieur au nombre de sièges des anciennes communes qui ont constitué la commune nouvelle, il est procédé à l'attribution au bénéfice de la commune nouvelle d'un nombre de sièges supplémentaires lui permettant d'assurer la représentation de chacune des anciennes communes, jusqu'au prochain renouvellement général ;
- Si par application de cette règle, la commune nouvelle obtient plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant seul, un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié des sièges, arrondie à l'entier inférieur, lui est attribué. Les sièges qui se retrouvent non attribués en application de cette règle sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne en fonction de leur population municipale authentifiée ;
- Si par application de cette règle, la commune nouvelle obtient un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges au sein de l'organe délibérant (effectif de référence et sièges attribués forfaitairement) est réduit à due concurrence du nombre de sièges nécessaires pour que, après une nouvelle répartition des sièges compte tenu des règles de droit commun, cette commune dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux ;
- Ces dispositions ne prévoient pas de règle relative à la constitution des listes ou au mode de scrutin imposant que chacune des anciennes communes soit représentée par un conseiller communautaire ou métropolitain au sein de l'EPCI à fiscalité propre. Aucune disposition n'interdit qu'une liste de candidats comporte plus d'un représentant d'une même ancienne commune (CE, 18 octobre 2017, n°410193).
- retrait d'une ou de plusieurs communes d'un EPCI à fiscalité propre:
- Pas de nouvelle répartition des sièges, le conseil communautaire ou métropolitain voit son nombre de sièges diminué du nombre de sièges dont disposaient la ou les communes concernées par le retrait.
- création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre:
- Attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges précédemment détenus par chacune des communes concernées.

- Si par application de cette règle, la commune nouvelle obtient plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant, seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires ou métropolitains à la moitié des sièges, arrondie à l'entier inférieur lui est attribué. Les sièges qui se retrouvent non attribués en application de cette règle sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne en fonction de leur population municipale authentifiée ;
- Si par application de cette règle, la commune nouvelle obtient un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges au sein de l'organe délibérant (effectif de référence et sièges attribués forfaitairement) est réduit à due concurrence du nombre de sièges nécessaires pour que, après une nouvelle répartition des sièges compte tenu des règles de droit commun, cette commune dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux.
- extension du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre aux communes dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale nécessaire au développement de l'EPCI (article L. 5211-41-1 du CGCT) ;
- Les conseillers communautaires ou métropolitains de l'organe délibérant de l'ancien EPCI à fiscalité propre conservent leur mandat pour la durée de celui-ci restant à courir au sein de l'organe délibérant de l'EPCI.

b) **Le cas échéant, modalités d'attribution des sièges**

Dans les situations dans lesquelles il doit être procédé à une nouvelle désignation des conseillers communautaires ou métropolitains, il convient de distinguer selon la population de la commune.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires ou métropolitains sont les membres du conseil municipal pris dans l'ordre du tableau (cf. 1.2.1.2).

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires ou métropolitains sont désignés selon les règles suivantes :

- si les sièges attribués à la commune sont en nombre supérieur ou égal à ceux qu'elle détenait à l'issue du dernier renouvellement général des conseils municipaux, les conseillers communautaires ou métropolitains élus lors de ces dernières élections conservent leur mandat ;
- afin de pourvoir les sièges supplémentaires, les conseillers communautaires ou métropolitains sont élus par le conseil municipal en son sein ;
- cette élection s'effectue au scrutin de liste paritaire à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes ;

- si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires ou métropolitains élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les membres du nouvel organe délibérant sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires ou métropolitains sortants au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation ;
- la répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui revient, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes ;
- enfin, si la commune n'avait pas de conseiller communautaire ou métropolitain lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux, le conseil municipal élit l'ensemble des conseillers communautaires ou métropolitains en son sein dans les conditions décrites afin de pourvoir les sièges supplémentaires.

Ces règles d'élection des conseillers communautaires ou métropolitains sont également applicables dans le cas d'une vacance, pour quelque cause que ce soit, d'un siège de conseiller communautaire ou métropolitain élu sur ce fondement (et non au suffrage universel direct par fléchage), dans le cas de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre et dans l'hypothèse où une commune nouvelle a été créée après le renouvellement général et qu'un siège devient vacant, y compris dans une commune de moins de 1 000 habitants, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Lorsqu'une commune dispose d'un seul siège, la liste des candidats au siège de conseiller communautaire ou métropolitain comporte deux noms. Le second candidat de la liste qui a été élue devient conseiller communautaire ou métropolitain suppléant (cf. infra).

Enfin, la constatation par la juridiction administrative de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats à l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre n'entraîne l'annulation que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des candidats suivants dans l'ordre de la liste.

Le mandat des conseillers communautaires ou métropolitains précédemment élus et non membres du nouvel organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre prend fin à compter de la date de la première réunion de ce nouvel organe délibérant.

La première réunion correspond également à la date de prise de fonctions des conseillers communautaires ou métropolitains nouvellement élus.

3.1.1.3. Suppléance et remplacement des conseillers communautaires et métropolitains

3.1.1.3.1. Suppléance d'un conseiller communautaire ou métropolitain

que « Lorsqu'une commune ne dispose que d'un seul conseiller communautaire, le conseiller municipal appelé à le remplacer en application des articles L. 273-10 ou L. 273-12 est le conseiller communautaire suppléant qui peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'établissement public. Le conseiller suppléant est destinataire des convocations aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que des documents annexés à celles-ci ».

Par ailleurs, l'ensemble des conseillers communautaires ou métropolitains – quelle que soit la taille de la commune qu'ils représentent – dispose de la possibilité de donner procuration à un autre conseiller communautaire ou métropolitain.

Seul le conseiller communautaire ou métropolitain titulaire détient le mandat, même si le suppléant peut siéger occasionnellement au conseil avec voix délibérative. En conséquence, il n'est pas possible de démissionner de la qualité de suppléant et les règles d'incompatibilité électorale ne s'appliquent pas aux suppléants.

3.1.1.3.2. Fin de fonctions et remplacement des conseillers communautaires et métropolitains

En cours de mandat, les fonctions d'un conseiller communautaire ou métropolitain peuvent prendre fin pour plusieurs raisons :

- fin du mandat de conseiller municipal en raison de l'annulation d'une élection, d'une démission ou d'un décès dans la mesure où nul ne peut être conseiller communautaire ou métropolitain s'il n'est pas conseiller municipal (article L. 273-5 du code électoral) ;
- démission du conseiller communautaire ou métropolitain, qu'elle soit volontaire - dans les conditions prévues à l'article L. 2121-4 et au quatrième alinéa de l'article L. 5211-1 du CGCT, c'est-à-dire adressée au président de l'EPCI à fiscalité propre, ou déclarée d'office par le préfet notamment dans un cas d'incompatibilité survenant après l'élection communautaire ou métropolitaine.

Dans cette situation, les modalités de remplacement du conseiller communautaire ou métropolitain dépendent de la population de la commune. :

a) Dans les communes de moins de 1 000 habitants

L'article L. 273-12 du code électoral régit le remplacement des conseillers communautaires ou métropolitains. Le conseiller communautaire ou métropolitain qui cesse son mandat est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire ou métropolitain qui le suit dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance de son siège devient définitive.

Dans l'hypothèse où le conseiller communautaire ou métropolitain cesse également son mandat de maire ou d'adjoint, il est remplacé par le premier membre du conseil municipal non conseiller communautaire ou métropolitain pris dans l'ordre du tableau, établi à la date de l'élection subséquente du maire et des adjoints. Pendant la période comprise entre la cessation du mandat et le remplacement du conseiller communautaire ou métropolitain, le conseiller suppléant s'il existe (un conseiller communautaire ou métropolitain suppléant est mis en place dans les communes qui ne disposent que d'un seul conseiller) remplace temporairement le conseiller dont le siège devient vacant.

b) **Dans les communes de 1 000 habitants et plus**

Les modalités de remplacement diffèrent selon que le conseiller communautaire ou métropolitain dont le siège est vacant a été élu au suffrage universel direct par fléchage lors du renouvellement général des conseillers municipaux ou s'il a été désigné entre deux renouvellements généraux conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6-2 du CGCT (cf. supra).

1° *Conseiller communautaire ou métropolitain élu au suffrage universel direct*

Lorsqu'il a été élu au suffrage universel direct par fléchage, l'article L. 273-10 du code électoral précise les modalités de remplacement du conseiller communautaire ou métropolitain.

Le siège devenu vacant devra, dans un premier temps, être pourvu par le candidat de même sexe élu conseiller municipal suivant sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire ou métropolitain sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu. Lorsque la commune ne dispose que d'un seul siège de conseiller communautaire ou métropolitain, c'est le candidat supplémentaire sur la liste des candidats au conseil communautaire ou métropolitain qui le remplace.

S'il n'y a plus de candidat sur la liste des candidats au conseil communautaire ou métropolitain susceptible de le remplacer ou si la commune ne dispose que d'un siège de conseiller communautaire ou métropolitain, le siège est pourvu par le premier conseiller municipal de même sexe élu sur la liste des candidats au siège du conseil municipal qui n'exerce pas de mandat communautaire ou métropolitain.

Toutefois, depuis la loi n°2023-506 du 26 juin 2023 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires, au terme de la première année suivant l'installation du conseil municipal, lorsqu'il n'existe pas de conseiller municipal pouvant être désigné, le siège devenu vacant est pourvu par le premier candidat élu conseiller suivant sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire ou métropolitain sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu, sans tenir compte de son sexe.

Lorsqu'il n'y a plus de candidat élu conseiller municipal pouvant pourvoir le siège sur la liste des candidats au siège de conseiller communautaire ou métropolitain, le siège

est pourvu par le premier conseiller municipal élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire ou métropolitain, sans tenir compte de son sexe.

Au cours du délai d'un an suivant l'installation du conseil municipal, le siège de conseiller communautaire ou métropolitain reste vacant. A l'issue de ce délai, le siège peut être pourvu par le premier conseiller municipal élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire ou métropolitain, sans tenir compte de son sexe.

2° Conseiller communautaire ou métropolitain élu entre deux renouvellements généraux

Dans cette hypothèse, la désignation du conseiller communautaire ou métropolitain a lieu selon les modalités prévues au 1° du I de l'article L. 5211-6-2 du CGCT (cf. 1.2.2.2). Cette élection s'effectue au scrutin de liste paritaire à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

3.1.2. ADMINISTRATION DE L'ORGANE DELIBERANT

L'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre est soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que celles prévues pour les conseils municipaux. Les articles L. 5211-1 et L. 5211-2 du CGCT prévoient que, sauf dispositions spécifiques contraires, les règles relatives au fonctionnement du conseil municipal ainsi qu'au maire et aux adjoints sont applicables respectivement au fonctionnement de l'organe délibérant ainsi qu'au président et aux membres du bureau de l'EPCI à fiscalité propre.

3.1.2.1. Bureau de l'organe délibérant

3.1.2.1.1. Composition du bureau

Le bureau est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par le conseil communautaire ou métropolitain sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant ni qu'il puisse excéder 15 vice-présidents. Pour les métropoles, le nombre maximal de vice-présidents est fixé à 20. Néanmoins, si en application de cette règle, le nombre de vice-présidents est inférieur à 4, ce nombre peut être porté à 4.

En outre, l'organe délibérant peut toujours à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de vice-présidents supérieur à celui qui résulte de l'application de ces règles, sans pouvoir dépasser 30% de son propre effectif et le nombre de 15 ou, s'il s'agit d'une métropole, de 20.

3.1.2.1.2. Élection du bureau

(La présente fiche fera l'objet d'une prochaine actualisation, à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité).

A la suite du renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant élit son président, les vice-présidents et les autres membres du bureau au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires (article L. 5211-6 du CGCT).

Le président, les vice-présidents et les membres du bureau sont élus par l'organe délibérant, selon les règles applicables à l'élection du maire, au scrutin uninominal secret à trois tours à la majorité absolue. Le juge administratif a en effet considéré que le scrutin de listes constituées selon le principe de parité, institué par l'article L. 2122-7-2 du CGCT pour les communes de 1 000 habitants et plus, n'était pas applicable à l'élection des membres du bureau de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre (CE, 23 avril 2009, Syndicat départemental d'énergies de la Drôme, n° 319812).

Il est procédé successivement à l'élection de chacun des membres du bureau au scrutin uninominal à trois tours, excluant par conséquent de pouvoir recourir au scrutin de liste. Ce mode de scrutin, individuel, exclut par conséquent toute obligation de parité.

Lors de la première réunion de l'organe délibérant, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau, le président donne lecture de la charte de l' élu local et en remet une copie aux conseillers communautaires ou métropolitains ainsi que des dispositions du CGCT correspondant à l'EPCI à fiscalité propre.

Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres de l'organe délibérant.

3.1.2.1.3. Attributions du président

Les attributions du président sont celles qui appartiennent à tout exécutif local. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de l'EPCI à fiscalité propre (article L. 5211-9 du CGCT).

Il est le chef des services de l'EPCI à fiscalité propre et représente celui-ci en justice. Il est seul chargé de l'administration mais il peut déléguer, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou, dès lors que les vice-présidents sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.

Il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables des services.

Ces délégations peuvent également concerner les attributions que l'organe délibérant a déléguées au président en application de l'article L. 5211-10 du CGCT (cf. infra).

Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

3.1.2.1.4. Fonctionnement du bureau

A défaut de dispositions législatives expresses régissant le fonctionnement du bureau, celui-ci peut faire l'objet de dispositions particulières adoptées par l'organe délibérant dans son règlement intérieur.

Toutefois, dans la mesure où le bureau est appelé à prendre des décisions sur les affaires qui lui ont été déléguées par l'organe délibérant, il doit respecter les règles applicables aux délibérations de l'assemblée plénière, notamment en ce qui concerne les conditions de quorum, la majorité requise pour leur adoption, les modes de scrutin et les conditions d'acquisition du caractère exécutoire (ces règles sont fixées par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT aux articles L. 2121-1 et s. du même code).

Les règles et la jurisprudence relatives au fonctionnement de la commission permanente des conseils régionaux et départementaux peuvent servir de référence dans la mesure où, comme le bureau, la commission permanente est composée du président, de vice-présidents et éventuellement d'autres membres et peut se voir confier des attributions par délégation de l'assemblée plénière.

Toutefois, le recours à la visioconférence est exclu s'agissant des réunions du bureau.

3.1.2.2. Fonctionnement de l'organe délibérant

3.1.2.2.1. Attributions

L'organe délibérant est soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que celles prévues pour les conseils municipaux.

Il règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de la compétence de l'EPCI à fiscalité propre en application du principe de spécialité, et ceci en respectant les lois et règlements relatifs au contrôle administratif et financier des communes.

Il vote, notamment, le budget, le compte administratif, les délégations de gestion d'un service public, et peut déléguer à son président et à son bureau certains actes d'administration courante, à l'exclusion des attributions qui lui sont expressément réservées par l'article L. 5211-10 du CGCT.

Ainsi, le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant sauf en matière de :

- budget : vote du budget, approbation du compte administratif, institution et fixation des taux ou tarifs des taxes et redevances, dispositions à caractère budgétaire prise par un EPCI à fiscalité propre à la suite d'une mise en demeure pour inscription au budget d'une dépense obligatoire ;
- statut : modification des conditions initiales de composition, de fonctionnement, durée de l'EPCI à fiscalité propre, adhésion de l'EPCI à un établissement public ;
- compétences : délégation de gestion d'un service public, dispositions portant orientation en matière d'aménagement intercommunal, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

3.1.2.2.2. Séances de l'organe délibérant

a) Principe

L'organe délibérant se réunit au moins une fois par trimestre. La réunion a lieu, sur convocation du président, soit au siège de l'EPCI à fiscalité propre, soit dans un lieu choisi par le conseil communautaire ou métropolitain dans l'une des communes membres.

Sur la demande de cinq membres ou du président, l'organe délibérant peut décider, sans débat et à la majorité absolue, de se réunir à huis clos.

b) Recours à la visioconférence

En application de l'article L. 5211-11-1 du CGCT modifié par 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 »), le président de l'EPCI à fiscalité propre peut décider que la réunion du conseil communautaire ou métropolitain se tient en plusieurs lieux par visioconférence. Il convient en particulier de s'assurer que les salles équipées du système de visioconférence respectent le principe de neutralité, d'accessibilité et de sécurité. Le conseil communautaire ou métropolitain définit dans son règlement intérieur les modalités pratiques de déroulement des réunions en plusieurs lieux par visioconférence.

Lorsque la réunion du conseil se tient entièrement ou partiellement par visioconférence, il en est fait mention dans la convocation.

Le caractère public des délibérations et des votes est assuré dans les salles équipées d'un système de visioconférence, lesquelles sont rendues accessibles au public. La séance au cours de laquelle a été adoptée une demande de vote secret doit être reportée par le président à une date ultérieure car elle ne peut se tenir par visioconférence.

Lorsque la réunion du conseil se tient par visioconférence, le quorum est alors apprécié en fonction de la présence des conseillers communautaires ou métropolitains dans les différents lieux de réunion. Les votes ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public.

La réunion du conseil communautaire ou métropolitain ne peut se tenir en plusieurs lieux pour l'élection du président et du bureau, pour l'adoption du budget primitif, pour l'élection des délégués aux EPCI et pour la désignation des membres et délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs.

3.1.2.2.3. Conseil de développement

Un conseil de développement est mis en place dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. En dessous de ce seuil, il peut être mis en place par délibération de l'EPCI. Des EPCI à fiscalité propre peuvent décider, de créer et d'organiser un conseil de développement commun compétent pour l'ensemble de leurs périmètres par délibérations de leurs organes délibérants.

Par délibérations de leurs organes délibérants, une partie ou l'ensemble des EPCI à fiscalité propre membres d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) peuvent confier à ce dernier la mise en place d'un conseil de développement commun. Pour plus de précisions, se reporter à la fiche n° 5.4 relative aux PETR.

Le conseil de développement est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'EPCI à fiscalité propre. Les conseillers communautaires ou métropolitains ne peuvent pas être membres des conseils de développement.

L'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre détermine la composition du conseil de développement de telle sorte que l'écart entre le nombre d'hommes et de femmes ne soit pas supérieur à un et afin de refléter la population du territoire concerné dans ses différentes classes d'âge.

3.1.2.2.4. Conférence des maires

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 (dite « engagement et proximité ») a créé, de manière obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre, une conférence des maires dans les EPCI à fiscalité propre qui comprend les maires des communes membres, sauf lorsque le bureau de l'organe délibérant est déjà composé de l'ensemble des maires de communes membres (article L. 5211-11-3 du CGCT).

Elle est présidée par le président de l'EPCI à fiscalité propre qui en est membre, y compris s'il n'est pas maire. La conférence des maires se réunit sur un ordre du jour déterminé à l'initiative de son président ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires.

3.1.2.2.5. Pacte de gouvernance

a) Objet du pacte

L'article L. 5211-11-2 du CGCT, créé par l'article 1er de la loi du 27 décembre 2019 « Engagement et proximité », a introduit la possibilité pour les EPCI à fiscalité propre d'élaborer des pactes de gouvernance après avis des conseils municipaux des communes membres.

Après chaque renouvellement général des conseils municipaux, en cas de partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération ou de fusion d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre, le président de l'EPCI à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant :

- un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;
- un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public.

b) **Elaboration et modification du pacte**

Le pacte est en principe adopté dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général des conseils municipaux, du partage ou de la fusion d'EPCI, après avis des conseils municipaux des communes membres, rendu dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte. Le pacte peut être modifié dans les mêmes conditions.

c) **Contenu du pacte**

Le pacte de gouvernance peut prévoir :

- les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les dispositions de l'article L. 5211-57 du CGCT relatives à la prise de décision par l'EPCI à fiscalité propre pour une seule commune ;
- 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 ou métropolitain ;
- les conditions dans lesquelles l'EPCI à fiscalité propre peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres ;
- la création de commissions spécialisées associant les maires. Le pacte détermine alors leur organisation, leur fonctionnement et leurs missions. Le pacte fixe, le cas échéant, les modalités de fonctionnement des commissions prévues à l'article L. 5211-40-1 du CGCT ;
- la création de conférences territoriales des maires, selon des périmètres géographiques et des périmètres de compétences qu'il détermine. Les conférences territoriales des maires peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'EPCI à fiscalité propre. Les modalités de fonctionnement des conférences territoriales des maires sont déterminées par le règlement intérieur de l'organe délibérant de l'établissement public ;

- les conditions dans lesquelles le président de l'EPCI à fiscalité propre peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services ;
- les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services ;
- les objectifs à poursuivre en matière d'égale représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'EPCI à fiscalité propre.

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.

Le dispositif de transfert des pouvoirs de police spéciale du maire aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) a été institué à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) par la loi n° 2004- 809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il a alors le double objectif de mettre fin à des situations dans lesquelles les présidents d'EPCI-FP sont compétents pour la gestion de biens ou d'équipements sans pouvoir en réglementer l'usage et de prendre en considération l'étendue géographique de l'exercice de certaines prérogatives.

Ce dispositif ne concerne pas le pouvoir de police générale du maire, qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (article L. 2212-2 du CGCT), lequel ne peut en aucun cas être transféré au président d'un groupement de collectivités.

Seuls les pouvoirs de police spéciale, limitativement énumérés à l'article L. 5211- 9-2 du CGCT, peuvent faire l'objet d'un transfert aux présidents de certains groupements de collectivités territoriales. Parmi ces groupements, sont principalement concernés les présidents d'EPCI-FP. Néanmoins, peuvent aussi être concernés les présidents des groupements de collectivités compétents en matière de collecte des déchets ménagers ainsi que les président des groupements de collectivités compétents en matière de défense extérieure contre l'incendie.

Le transfert est opéré selon deux procédures distinctes, selon qu'il est « automatique » ou « facultatif ».

Des dispositions spécifiques organisent le transfert obligatoire de certains pouvoirs de police spéciale dans les métropoles.

3.3.1. LES TRANSFERTS DE POLICE DITS « AUTOMATIQUES »

Le I-A de l'article L. 5211-9-2 du CGCT prévoit un mécanisme de transfert de plein droit d'un pouvoir de police spéciale au président d'un groupement de collectivités territoriales, lorsque ce groupement exerce la compétence correspondante (dite « compétence-socle »). L'automaticité de ce transfert a lieu d'abord au moment de la prise de la « compétence-socle » par le groupement, puis à la suite de chaque élection d'un nouveau président du groupement compétent.

Toutefois, le maire peut s'opposer au transfert de son pouvoir de police spéciale, dans les conditions prévues par le III de l'article L. 5211-9-2 du CGCT (sans qu'il soit nécessaire de solliciter l'avis ou l'accord du conseil municipal).

La décision par laquelle un maire s'oppose au transfert de ses pouvoirs de police spéciale doit être notifiée au président du groupement concerné et transmise, au titre du contrôle de légalité, au représentant de l'Etat dans le département.

Sont ainsi transférées en l'absence d'opposition du maire :

- la police de la réglementation de l'assainissement (règlements d'assainissement, dérogations au raccordement au réseau public de collecte) au président de l'EPCI-FP compétent en matière d'assainissement ;
- la police de la réglementation de la collecte des déchets ménagers (règlements de collecte des déchets) au président du groupement de collectivités (EPCI-FP, syndicat de communes ou syndicat mixte) compétent en matière de collecte des déchets ménagers ;
- la police de la réglementation du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (interdiction de stationnement en dehors des aires) au président de l'EPCI-FP compétent en matière de réalisation des aires d'accueil ;
- la police de la circulation et du stationnement au président de l'EPCI-FP compétent en matière de voirie sauf cas particulier des métropoles s'agissant de la police de la circulation et du stationnement, sur les routes intercommunales en dehors des agglomérations (voir point 3) ;
- la police de la délivrance des autorisations de stationnement de taxi au président de l'EPCI-FP compétent en matière de voirie ;
- la police de la publicité (affichage publicitaire), des enseignes et préenseignes au président de l'EPCI-FP compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU) et/ou de règlement local de publicité (RLP) ;
- la police de mise en sécurité des bâtiments et de l'habitat indigne au président de l'EPCI-FP compétent en matière d'habitat.

Pour chacune de ces polices spéciales, dès lors qu'au moins un maire de commune membre du groupement de collectivités s'est opposé au transfert « automatique » vers le président du groupement concerné, ce dernier peut renoncer à l'exercice intercommunal de la police spéciale dans le délai prévu par la loi. Le cas échéant, cette renonciation par le président du groupement vaut pour l'ensemble du territoire intercommunal ; elle doit donc être notifiée à l'ensemble des maires des communes membres.

Si le président ne renonce pas à l'exercice intercommunal de la police spéciale et prend donc la responsabilité d'exercer les prérogatives concernées, il n'exerce celles-ci que sur le territoire des communes dont les maires ne se sont pas opposés au transfert (c'est-à-dire les maires qui n'ont pas notifié leur souhait de conserver l'exercice de la police spéciale à leur niveau).

Il existe toutefois quelques exceptions à ces modalités de transfert. Ainsi, en matière de mise en sécurité des bâtiments :

- le droit de renonciation du président de l'EPCI-FP n'est possible que si au moins la moitié des maires des communes membres se sont opposés au transfert, ou si les maires s'étant opposés au transfert représentent au moins la moitié de la population de l'EPCI (cinquième alinéa du III de l'article L. 5211-9-2 du CGCT) ;

- les maires peuvent, par dérogation, transférer leurs pouvoirs de police spéciale « au fil de l'eau », indépendamment du mécanisme de transfert automatique : un maire s'étant opposé au transfert de ses pouvoirs à la suite de l'élection du président de l'EPCI-FP compétent peut décider ultérieurement, et sans attendre la prochaine élection du président de l'EPCI-FP, de transférer lesdits pouvoirs. Dans ce cas, le président d'EPCI-FP ne peut renoncer au transfert que s'il n'exerce pas déjà ces attributions sur le territoire d'une ou plusieurs autres communes membres (III bis de l'article L. 5211-9-2 du CGCT).

3.3.2. LES TRANSFERTS DE POLICE DITS « FACULTATIFS »

Pour d'autres polices spéciales, le I-B de l'article L. 5211-9-2 du CGCT prévoit la possibilité de transférer les prérogatives concernées sur proposition d'un ou de plusieurs maires des communes membres et après accord de tous les maires et du président du groupement concerné (sans qu'il soit nécessaire de solliciter l'avis ou l'accord des conseils municipaux).

Le transfert est ensuite finalisé par un arrêté du ou des préfets concernés, sans que ceux-ci puissent s'y opposer (premier alinéa du IV de l'article L. 5211-9-2 du CGCT).

Peuvent ainsi être transférées :

- la police de l'organisation de la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles (possibilité d'enjoindre à l'organisateur la mise en place d'un service d'ordre) au président de l'EPCI-FP pour assurer la sécurité de ces manifestations lorsqu'elles sont organisées dans des établissements communautaires ;
- la police de la défense extérieure contre l'incendie (planification des points d'eau incendie) au président du groupement de collectivités (EPCI-FP, syndicat de communes ou syndicat mixte) compétent en matière de défense extérieure contre l'incendie (alimentation en eau des moyens de services d'incendie et de secours) sauf cas particulier des métropoles (voir point 3) ;
- la police des dépôts sauvages de déchets (procédure administrative prévue par l'article L. 541-3 du code de l'environnement) au président du groupement de collectivités (EPCI-FP, syndicat de communes ou syndicat mixte) compétent en matière de collecte des déchets ménagers ;
- la police de la régulation de la fréquentation des espaces naturels protégés (article L. 360-1 du code de l'environnement) au président de l'EPCI-FP compétent en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement.

A noter, s'agissant des communautés urbaines, que le transfert facultatif est décidé par un arrêté du ou des préfets concernés, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale (deuxième alinéa du IV de l'article L. 5211-9-2 du CGCT).

3.3.3. DISPOSITIONS SPECIFIQUES APPLICABLES AUX METROPOLES

Dans les métropoles, il existe deux matières dans lesquelles le maire ne dispose pas d'un droit d'opposition au transfert de ses pouvoirs de police spéciale au président de la métropole, lequel ne peut pas non plus y renoncer (article L. 5217-3 du CGCT).

Tel est le cas, en partie, de la police de la circulation et du stationnement, qui est exercée obligatoirement par le président de la métropole sur le périmètre des routes intercommunales situées en dehors des agglomérations.

Il en va de même s'agissant de la police de la défense extérieure contre l'incendie sur l'ensemble du territoire de la métropole.

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.

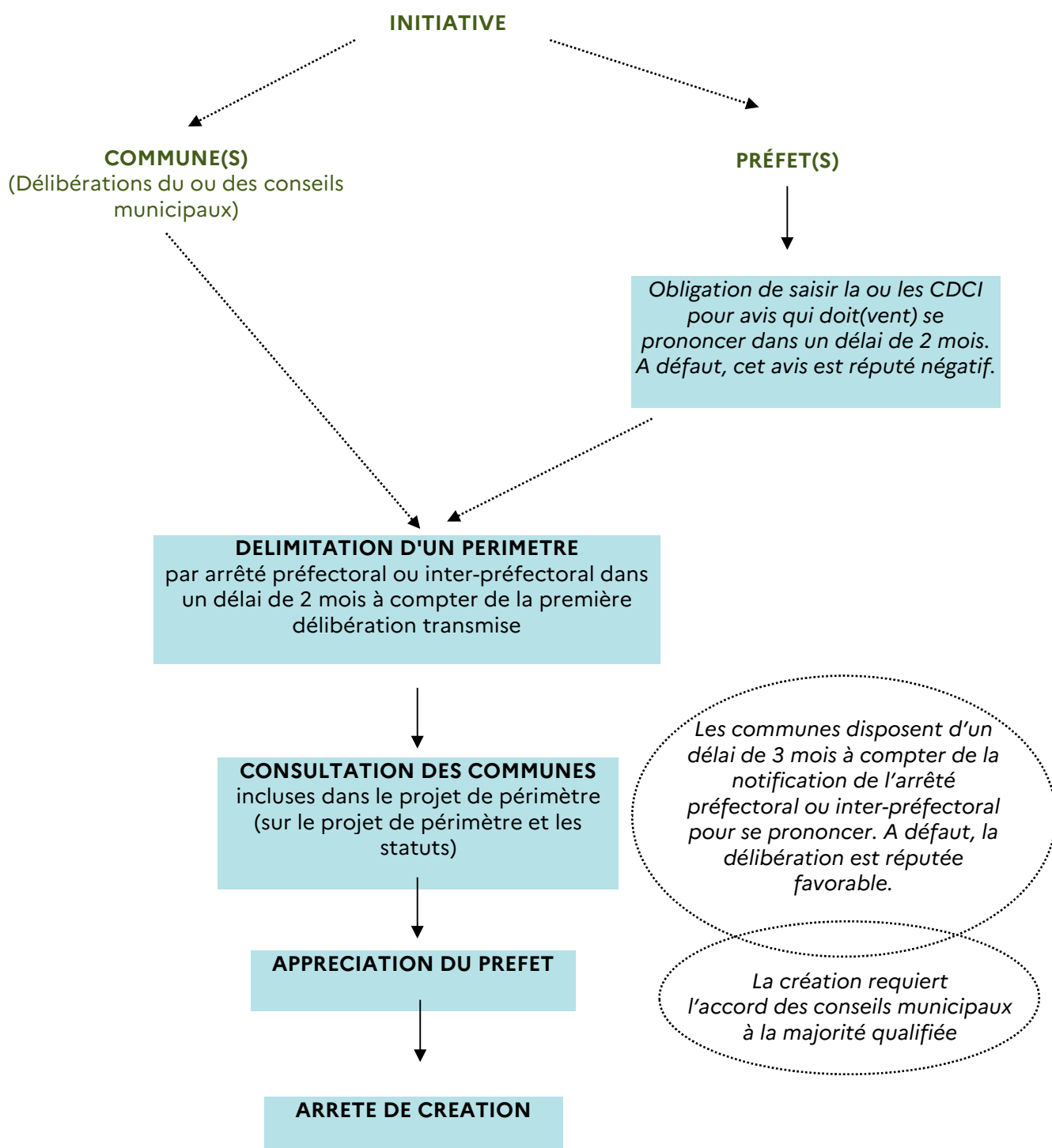
Le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article 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



Les schémas départementaux de coopérations intercommunales ont défini, en 2011 puis 2016, les périmètres des EPCI à FP. La carte intercommunale est achevée depuis cette date. Le préfet ne dispose plus de pouvoirs exceptionnels, avec la procédure de passer outre, pour imposer un périmètre. Toutefois, au cours de son existence, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pourra connaître plusieurs événements affectant son périmètre, voire sa personnalité morale, par exemple :

- l'extension de son périmètre par l'adhésion d'une ou plusieurs communes (article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales - CGCT) ;
- la réduction de son périmètre à la suite du retrait d'une ou de plusieurs communes (articles L. 5211-19, L. 5214-26 et L. 5216-11 du CGCT) ;
- sa fusion (ou fusion-extension) avec un autre EPCI à FP (article L. 5211-41-3 du CGCT) ;
- son partage en plusieurs EPCI à fiscalité propre (article L. 5211-5-1 A du CGCT) ;
- l'extension de son périmètre par le rattachement d'une commune n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre (article L. 5210-1-2 du CGCT).

4.2.1 LES EXTENSIONS DE PERIMETRE DES EPCI A FISCALITE PROPRE

L'article L. 5211-18 du CGCT définit le cadre juridique de droit commun des extensions de périmètre des EPCI à fiscalité propre.

4.2.1.1. La procédure d'extension de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre

L'initiative du projet d'extension

L'initiative du projet d'extension émane soit :

- du ou des conseils municipaux des communes souhaitant rejoindre l'EPCI à fiscalité propre. La modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. La délibération d'une commune demandant son adhésion à un EPCI à fiscalité propre ne constitue qu'une mesure préparatoire et est insusceptible de recours pour excès de pouvoir (CE, 3 juillet 1998, Société Sade, n° 154234) ;

- de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre dont l'extension est envisagée. La modification est alors subordonnée à l'accord du ou des conseils municipaux des communes dont l'adhésion est envisagée ;
- du représentant de l'État dans le département. La modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et des conseils municipaux des communes dont l'adhésion est envisagée.

Initiative du projet	Matérialisation
Commune(s) souhaitant adhérer à l'EPCI à fiscalité propre	Délibération(s) du ou des conseils municipaux des communes concernées
EPCI à fiscalité propre dont l'extension est envisagée	Délibération de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre concerné
Représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s)	Arrêté préfectoral (interpréfectoral) de projet de périmètre après accord de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et des communes intéressées

L'élaboration du document présentant les incidences de l'opération

L'article L. 5211-39-2 du CGCT crée l'obligation, en cas de projet d'extension du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre dans les conditions de l'article L. 5211-18 du CGCT, pour l'auteur de la demande ou de l'initiative, d'élaborer un document présentant une estimation des incidences de l'opération sur les ressources et les charges ainsi que sur le personnel des communes et de l'EPCI à fiscalité propre concernés.

Le contenu de ce rapport est précisé aux articles D. 5211-18-2 et D. 5211-18-3 du CGCT. Le cas échéant, le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) fourni(ssen)t à l'auteur de la demande ou de l'initiative les informations nécessaires à l'élaboration de ce document.

Celui-ci doit être joint à la saisine du conseil municipal des communes et de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre appelés à rendre un avis ou une décision sur l'opération projetée. Il est également joint, le cas échéant, à la saisine de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) concernées.

Ce document est mis en ligne sur le site internet de l'EPCI à fiscalité propre et de chaque commune concernée, lorsque ce dernier existe.

La consultation des acteurs concernés

Dans les cas où le projet d'extension n'émane pas de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, celui-ci dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de la demande pour délibérer sur la demande d'extension.

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 dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur l'admission de la nouvelle commune, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI à fiscalité propre, telles que mentionnées à l'article L. 5211-5 du CGCT, à savoir un 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 représentant les deux tiers de la population. Cette majorité comprend nécessairement le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population concernée. A défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable.

Le même délai s'applique pour les conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée.

Acteur à consulter	Délais	Conditions de majorité
Organe délibérant de l'EPCI à FP s'il n'est pas à l'origine du projet d'extension	3 mois à compter de la réception de la demande	/
Conseils municipaux des communes membres	3 mois à compter de la notification de l'EPCI à FP au maire de chacune des communes	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 comprend nécessairement le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population concernée. A défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable.

Conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée	3 mois à compter de la notification de l'EPCI à FP au maire de chacune des communes	/
---	---	---

La consultation de la ou des CDCI concernées

En application des dispositions de l'article L. 5211-45 du CGCT, la ou les CDCI concernées doivent être consultées sur tout projet de modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre ou de fusion de tels établissements qui diffère des propositions du schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) prévu à l'article L. 5210-1-1 du CGCT, par exemple lorsque le projet n'aurait pas été prévu par le SDCI ou lui serait contraire. Le cas échéant, le document présentant une estimation des incidences du projet est joint à la consultation.

L'arrêté (inter)préfectoral prononçant l'extension de périmètre de l'EPCI à fiscalité propre

Le représentant de l'Etat dans le département dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la suite à donner à la procédure. Le juge administratif procède, en la matière, à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

L'arrêté d'extension de périmètre comprend le nouveau périmètre de l'EPCI à fiscalité propre et sa date d'entrée en vigueur.

4.2.1.2. Les conséquences de l'extension de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre

Les compétences de l'EPCI à fiscalité propre, dont le périmètre est étendu, restent inchangées ; elles sont simplement exercées sur un périmètre plus large.

Le transfert des compétences par la ou les communes concernées à l'EPCI à fiscalité propre 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 (mise à disposition des biens meubles et immeubles utilisés), des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 (remise des biens à titre gratuit) et des articles L. 1321-3 (biens désaffectés), L. 1321-4 (conditions de transfert des biens en pleine propriété) et L. 1321-5 (biens en location) 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 de l'EPCI à fiscalité propre 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.

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

Lorsque l'adhésion d'une commune intervient en cours d'année, et sur délibérations concordantes de la commune et de l'EPCI à fiscalité propre, ce dernier peut percevoir le reversement de fiscalité mentionné au dernier alinéa de l'article L. 5211-19 du CGCT. Les modalités de reversement sont déterminées par convention entre la commune concernée et l'EPCI à fiscalité propre.

Les conséquences de l'extension de périmètre de l'EPCI à fiscalité propre sur les syndicats existants sont précisées dans l'annexe relative aux interférences de périmètres (cf. annexe).

4.2.2 LES REDUCTIONS DE PERIMETRE DES EPCI A FISCALITE PROPRE

La procédure de retrait de droit commun d'une ou plusieurs communes d'un EPCI à fiscalité propre (hors communautés urbaines et métropoles, le retrait n'étant pas autorisé) par ces deux catégories d'EPCI à FP est régie par l'article L. 5211-19 du CGCT.

Une commune peut, par ailleurs, se retirer d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération selon les procédures dérogatoires respectivement prévues à l'article L. 5214-26 et L. 5216-11 du CGCT.

La restitution des biens, équipements et services aux communes, organisée par l'article L. 5211-25-1 du CGCT, s'applique dans le cas d'une réduction de périmètre de l'EPCI à la suite du retrait d'une ou plusieurs communes.

4.2.2.1. La procédure de retrait de droit commun d'un EPCI à fiscalité propre

La demande de retrait et le document présentant les incidences du retrait

La demande de retrait émane du conseil municipal de la commune qui souhaite se retirer de l'EPCI à fiscalité propre, par délibération prise à la majorité simple. Cette demande est ensuite soumise à l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre concerné.

L'article L. 5211-39-2 du CGCT crée l'obligation, dans le cas du retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre selon la procédure de l'article L. 5211-19, pour l'auteur de la demande ou de l'initiative, d'élaborer un document présentant une estimation des incidences de l'opération sur les ressources et les charges ainsi que sur le personnel des communes et des EPCI concernés. Le contenu de ce rapport est précisé aux articles D. 5211-18-2 et D. 5211-18-3. Le cas échéant, le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) fournissent à l'auteur de la demande ou de l'initiative les informations nécessaires à l'élaboration de ce document.

Celui-ci doit être joint à la saisine du conseil municipal des communes et de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre appelés à rendre un avis ou une décision (selon la situation de la commune au regard de l'EPCI-FP) sur l'opération projetée. Il est également joint, le cas échéant, à la saisine de la ou des CDCI concernées.

Ce document est mis en ligne sur le site internet de l'EPCI et de chaque commune membre concernés, lorsque ce dernier existe.

La nécessité d'obtenir l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre

L'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre concerné par une demande de retrait (accompagnée du document présentant les incidences de cette opération) doit donner son accord.

La consultation des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre

La délibération de l'EPCI à fiscalité propre, accompagnée du document présentant les incidences du retrait, est adressée au maire de chaque commune membre (y compris celle dont le retrait est envisagé).

A compter de la notification de la délibération de l'EPCI à fiscalité propre au maire, les conseils municipaux de chaque commune membre disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le projet de retrait, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création d'un EPCI, telles que mentionnées au II de l'article L. 5211-5 du CGCT, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou inversement, dont l'accord du conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée. À défaut de délibération dans ce délai, la décision de la commune est réputée défavorable.

La consultation de la ou des CDCI concernées

En application des dispositions de l'article L. 5211-45 du CGCT, la ou les CDCI concernées sont consultées sur tout projet de modification du périmètre d'un EPCI qui diffère des propositions du SDCI, par exemple lorsque le projet concerné n'aurait pas été prévu par le schéma ou lui serait contraire. Le document précisant les incidences du projet de retrait doit leur être transmis.

La prise de l'arrêté (inter) préfectoral prononçant le retrait

Si les conditions de majorité prévues à l'article L. 5211-19 du CGCT sont réunies, le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) peuvent prononcer, par arrêté, le retrait de la commune. Il(s) dispose(nt) en la matière d'un pouvoir d'appréciation, même si les conditions de majorité sont satisfaites. Le juge ne contrôle que l'erreur manifeste d'appréciation à l'égard des motivations invoquées.

En outre, le retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre ne pourra pas être prononcé s'il a pour effet de créer une situation illégale, par exemple :

- en plaçant l'EPCI à fiscalité propre concerné par la demande de retrait en-dessous des seuils minimaux de population fixés par le CGCT pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Des contentieux sont en cours sur l'application des dispositions relatives au retrait des EPCI-FP ;
- en plaçant une commune en situation d'isolement, n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre, ou en situation de discontinuité ou d'enclave territoriale. Ceci signifie son adhésion concomitante à un autre EPCI à FP.

Les conséquences du retrait

Les conséquences patrimoniales de la réduction de périmètre sont identiques à celles de la réduction de compétence. Les dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT s'appliquent en ce qui concerne les biens et les contrats :

- les biens meubles et immeubles appartenant à la commune retirée lui sont restitués ainsi que les droits qui s'y rattachent. La commune reprend l'encours de la dette afférent à ces biens ;
- pour les biens meubles et immeubles acquis par l'EPCI à fiscalité propre et les emprunts destinés à les financer, la loi permet à la commune et à l'EPCI à fiscalité propre de trouver un terrain d'entente. A défaut d'accord, cette répartition est fixée par arrêté du(des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s), dans un délai de six mois suivant leur saisine par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre ou de l'une des communes concernées.

Lorsque la commune se retire d'un EPCI à fiscalité propre membre d'un syndicat mixte, ce retrait entraîne la réduction du périmètre dudit syndicat. Les conditions financières et patrimoniales du retrait de la commune sont déterminées par délibérations concordantes du conseil municipal de la commune et des organes délibérants du syndicat mixte et de l'EPCI à fiscalité propre. A défaut d'accord, ces conditions sont arrêtées par le représentant de l'État dans le département.

Lorsque le retrait de la commune est réalisé en cours d'année, l'EPCI à fiscalité propre dont elle était membre antérieurement verse à cette commune l'intégralité des produits de la fiscalité qu'il continue de percevoir dans le périmètre de cette commune après la prise d'effet du retrait de la commune. Ces produits sont calculés sur la base des délibérations fiscales prises par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre applicables l'année du retrait de la commune, déduction faite, le cas échéant, des montants versés par l'établissement en application du III de l'article 1609 *quinquies* C et du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, et de l'article L. 5211-28-4 du CGCT (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire notamment). Ce reversement constitue une dépense obligatoire pour l'EPCI à fiscalité propre.

4.2.2.2. La procédure dérogatoire de retrait d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération

Lorsqu'une commune souhaite se retirer d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, elle peut recourir à la procédure dite dérogatoire de retrait prévue pour les communautés de communes à l'article L. 5214-26 du CGCT et pour les communautés d'agglomération à l'article L. 5216-11.

Par dérogation à l'article L. 5211-19 du CGCT, organisant la procédure de retrait de droit commun, une commune peut ainsi être autorisée par le représentant de l'État dans le département à se retirer d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre dont le conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion et après avis de la CDCI, réunie en formation restreinte en application du second alinéa de l'article L. 5211-45 du CGCT. Le document présentant une estimation des incidences de l'opération sur les ressources et les charges ainsi que sur le personnel des communes et des EPCI à fiscalité propre concernés est joint à la consultation (*cf. supra*). L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.

Le Conseil d'État, dans sa décision n° 419842 du 24 avril 2019, *Commune de Courcelles-les-Gisors et autres*, a rappelé que le législateur a entendu soumettre à l'avis de la CDCI réunie en formation restreinte les demandes de retrait d'une communauté de communes justifiées par le souhait des communes demanderesses d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre, et non à la commission réunie en formation plénière comme prévu pour les projets de modification du périmètre d'un établissement.

En revanche, il convient de saisir la CDCI en sa formation plénière afin qu'elle se prononce sur l'adhésion de la commune à l'EPCI à fiscalité propre « d'accueil » dès lors que cette adhésion diffère des propositions du SDCI.

Ainsi, chaque formation de la CDCI doit délibérer de manière distincte sur les affaires qui lui sont soumises.

Le retrait s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1 du CGCT et vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont la communauté de communes ou la communauté d'agglomération est membre, dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 5211-19 du CGCT.

Le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) dispose(nt) d'un pouvoir d'appréciation quant à la suite à donner à la procédure de retrait. Le juge effectue un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation à l'égard des motivations invoquées. Comme pour le retrait de droit commun, le retrait dérogatoire d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre ne pourra pas être accordé, s'il a pour effet de créer une situation illégale.

Enfin, l'autorisation de retrait étant soumise à l'adhésion à un autre EPCI à fiscalité propre, la procédure d'adhésion fondée sur les dispositions de l'article L. 5211-18 du CGCT doit être menée en parallèle de la procédure de retrait dérogatoire.

La légalité de l'arrêté préfectoral de retrait est subordonnée à la légalité de l'arrêté préfectoral d'adhésion à un autre EPCI à fiscalité propre. Le Conseil d'Etat a considéré que *« le retrait d'une communauté de communes dans le cadre des dispositions de l'article L. 5214-26 du CGCT ne peut intervenir qu'en vue de l'adhésion de la commune à un autre EPCI. Il en résulte que les arrêtés autorisant le retrait et l'adhésion forment un tout indivisible, de telle sorte qu'une illégalité affectant l'un des deux arrêtés les rend tous deux illégaux »* (CE, 4 avril 2018, n°415471).

4.2.3 LA FUSION (ET FUSION-EXTENSION) D'EPCI A FISCALITE PROPRE

4.2.3.1. Le cadre juridique de la procédure de fusion d'EPCI à fiscalité propre

L'article L. 5211-41-3 du CGCT définit le cadre juridique de droit commun dans lequel les fusions d'EPCI à fiscalité propre peuvent être organisées.

La procédure de fusion peut se combiner avec la transformation en une catégorie plus intégrée et, éventuellement, une extension de périmètre.

▪ L'initiative du projet de fusion

L'initiative d'un projet de fusion appartient soit :

- à un ou plusieurs conseils municipaux de communes membres des EPCI à fiscalité propre dont la fusion est envisagée ;
- à un ou plusieurs organes délibérants des EPCI à fiscalité propre dont la fusion est envisagée ;
- au(x) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) ;
- à la(les) CDCI concernée(s).

Cette initiative se matérialise respectivement pour chacune des quatre hypothèses précitées de la manière suivante :

Initiative du projet	Matérialisation
Commune(s) membre(s) des EPCI à fiscalité propre concernés	Délibération d'un ou plusieurs conseils municipaux
EPCI à fiscalité propre concernés	Délibération de l'organe délibérant d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre
Représentant (s) de l'Etat dans le(s) département(s)	Arrêté préfectoral (interpréfectoral) de projet de périmètre
CDCI	Délibération(s)

Initiative du projet	Matérialisation	Arrêté de périmètre
Commune(s) membre(s) des EPCI à fiscalité propre concernés	Délibération d'un ou plusieurs conseils municipaux	oui dans un délai de 3 mois
EPCI à fiscalité propre concernés	Délibération de l'organe délibérant d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre	oui dans un délai de 3 mois
Représentant (s) de l'Etat dans le(s) département(s)	Arrêté préfectoral (interpréfectoral) de projet de périmètre	/
CDCI	Délibération(s)	non

- **L'élaboration du projet de périmètre du nouvel EPCI à fiscalité propre**
 - ***Le délai imparti au(x) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) pour prendre l'arrêté de projet de périmètre***

Le(s) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) concerné(s) dispose(nt) d'un délai de deux mois pour prendre un arrêté de projet de périmètre lorsque l'initiative émane des conseils municipaux des communes membres ou des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Ce délai court à compter de la première délibération transmise. En revanche, aucun délai n'est imparti lorsque l'initiative émane de la ou des CDCI.

- ***L'arrêté de projet de périmètre : son contenu et ses annexes***

Le projet de périmètre de l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion doit être d'un seul tenant et sans enclave. Il peut en outre comprendre des communes dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière nécessaires au développement du nouvel établissement public dans le respect du SDCI.

L'arrêté fixant le projet de périmètre doit mentionner :

- la liste des EPCI à fiscalité propre concernés par la fusion. Cette liste peut être complétée par la liste des communes membres des EPCI à fiscalité propre appelés à fusionner afin d'apporter des éléments de connaissance utiles à la décision ;
- la catégorie de l'EPCI à fiscalité propre envisagé à l'issue de la fusion ;
- si la fusion s'accompagne d'une extension à des communes appartenant à d'autres EPCI à fiscalité propre que ceux inclus dans le périmètre fusionné (projet de fusion-extension), l'arrêté fixant le projet de périmètre comprend la liste des communes dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence du périmètre ainsi que la solidarité financière nécessaires au développement du nouvel EPCI à fiscalité propre dans le respect du SDCI.

L'arrêté de projet de périmètre doit être accompagné :

- d'un rapport explicatif qui contient *a minima* des informations explicitant les motifs de la fusion, la procédure mise en œuvre, les objectifs poursuivis et les conséquences principales en termes de compétences transférées et de gouvernance. Ce rapport peut s'appuyer sur les éléments transmis par les communes et EPCI à fiscalité propre concernés ;
- d'une étude d'impact budgétaire et fiscal. Cette étude comporte un état de la situation budgétaire, financière et fiscale des EPCI à fiscalité propre et des communes concernés par la fusion ainsi qu'une estimation des incidences résultant de la fusion ;
- d'un projet de statuts mentionnant notamment les compétences du futur EPCI à fiscalité propre issu de la fusion ainsi que de la catégorie juridique qui peut être différente de celles des anciens EPCI à fiscalité propre. Les mentions minimales des statuts d'un EPCI à fiscalité propre sont précisées à l'article L. 5211-5-1 du CGCT. Cette exigence se déduit du fait que les conseils municipaux appelés à délibérer sur la fusion doivent également se prononcer sur le projet de statuts.

- **La notification de l'arrêté de projet de périmètre du nouvel EPCI à fiscalité propre et de ses annexes, et la consultation des acteurs concernés**

- ***Aux communes pour accord***

L'arrêté de projet de périmètre du nouvel EPCI à fiscalité propre ainsi que le rapport explicatif et l'étude d'impact budgétaire et fiscal sont notifiés par le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre.

Si l'article L. 5211-41-3 du CGCT ne précise pas expressément que le projet de statuts est notifié par le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) en même temps que l'arrêté de projet de périmètre, le rapport explicatif et l'étude d'impact budgétaire, il est recommandé de procéder à une notification simultanée de tous les documents aux communes.

Les conseils municipaux disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification du(des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) pour se prononcer sur le projet de périmètre, la catégorie et les statuts du nouvel EPCI à fiscalité propre. A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

- ***Aux organes délibérants des EPCI pour avis***

L'arrêté de projet de périmètre est soumis pour avis par le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) aux EPCI à fiscalité propre dont la fusion est envisagée. A défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet d'arrêté, leur avis est réputé favorable.

Cette transmission pour avis peut se faire en même temps qu'est organisée la saisine pour accord des communes. A noter que l'article L. 5211-41-3 du CGCT n'impose pas expressément que l'arrêté de projet de périmètre soumis à l'avis des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre soit accompagné des annexes dont les communes sont destinataires (rapport explicatif, étude d'impact budgétaire et fiscal, projet de statuts). En pratique, cette communication est recommandée.

- ***À la ou les CDCI pour avis et, le cas échéant, contre-propositions***

L'arrêté de projet de périmètre, le rapport explicatif, l'étude d'impact budgétaire et fiscal, et les délibérations des communes et des EPCI à fiscalité propre sont notifiés à la ou les CDCI concernées par le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s). Même si l'article L. 5211-41-3 du CGCT ne le prévoit pas, il est recommandé de notifier à la ou les CDCI concernées le projet de statuts pour leur complète information.

Lorsqu'un projet de fusion intéresse des communes ou des EPCI à fiscalité propre appartenant à des départements différents, les CDCI concernées se réunissent en formation interdépartementale dans les conditions prévues à l'article R. 5211-36 du CGCT.

A défaut de délibération dans un délai de deux mois à compter de la notification, l'avis de la ou des commissions est réputé favorable.

Les propositions de modification du projet de périmètre adoptées, dans le respect des objectifs prévus aux I et II de l'article L. 5210-1-1 du CGCT et des orientations définies au III du même article, par la ou les CDCI à la majorité des deux tiers de leurs membres sont intégrées à l'arrêté du(des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s).

- **L'arrêté de fusion**

- **Les conditions de majorité requises**

La fusion peut être décidée par arrêté du(des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s), après accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes concernées sur l'arrêté de projet de périmètre et les statuts de l'EPCI à fiscalité propre qui sera issu de la fusion, dans les conditions de majorité suivantes :

- deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de 50 % la population totale de celles-ci ;
- ou 50 % au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Ces majorités doivent nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes qui sont regroupées dans chacun des EPCI à fiscalité propre dont la fusion est envisagée. Cette mesure est destinée à assurer la protection des intérêts des EPCI à fiscalité propre démographiquement minoritaires.

Le sixième alinéa de l'article L.5211-41-3 du CGCT prévoit que le représentant de l'Etat dans le département peut inclure, dans le projet de périmètre, *« des communes dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière nécessaires au développement du nouvel établissement public dans le respect du schéma départemental de coopération intercommunale »*. Dans l'éventualité où cette faculté serait utilisée, l'accord des communes, qui font partie d'un EPCI à fiscalité propre ne fusionnant pas et qui sont incluses dans le périmètre de fusion, est requis. Si cet accord est obtenu, il y a retrait de ces communes sans qu'il y ait nécessité d'obtenir l'accord de leur EPCI à fiscalité propre d'origine, ni des communes membres de celui-ci.

L'accord des organes délibérants des EPCI n'est en revanche pas exigé, ceux-ci étant consultés seulement pour avis.

- **Le pouvoir d'appréciation du(des) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s)**

Le représentant de l'État dans le département dispose d'un pouvoir d'appréciation pour prononcer la fusion même lorsque les conditions de majorité requises sont satisfaites. Il peut refuser de prendre l'arrêté de fusion notamment si le projet est en contradiction avec les objectifs et les orientations du SDCI. Toute décision de refus doit être motivée et pourra être censurée par le juge administratif dans le cadre de son contrôle restreint (erreur manifeste d'appréciation).

L'arrêté de fusion peut être pris à n'importe quel moment de l'année. Toutefois, il est recommandé, afin d'éviter toute difficulté fiscale ou budgétaire, de donner à cet arrêté une prise d'effet au 1^{er} janvier de l'année suivante.

L'arrêté de fusion est accompagné des statuts qui ont été soumis à la consultation des communes et EPCI à fiscalité propre concernés. Ces statuts doivent contenir *a minima* les éléments définis à l'article L. 5211-5-1 du CGCT : -le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion ;

- son siège ;
- le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué ;
- ses compétences.

4.2.3.2. La catégorie d'EPCI à fiscalité propre dont relève l'EPCI à fiscalité propre issue de la fusion

L'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion relève de la catégorie des EPCI à fiscalité propre inclus dans le projet de fusion à laquelle la loi a confié le plus grand nombre de compétences ou d'une catégorie disposant de compétences obligatoires en nombre supérieur, sous réserve qu'il remplisse les conditions de création prévues pour celle-ci.

La fusion d'EPCI à fiscalité propre et la transformation en une nouvelle catégorie peuvent être conduites dans le cadre de la même procédure et faire l'objet d'un seul arrêté, en application du III de l'article L. 5211-41-3 du CGCT.

Dans le cas où le nouvel EPCI à fiscalité propre relève d'une catégorie disposant de par la loi de compétences obligatoires en nombre supérieur à celle des établissements qui fusionnent, les statuts doivent prévoir les compétences nouvelles.

Cas particulier s'agissant de l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice des mobilités applicable aux communautés de communes

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 ») a levé une difficulté liée à l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice des mobilités (AOM) pour les communautés de communes voulant se transformer en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre et devant détenir cette compétence préalablement à leur transformation.

L'article L. 1231-1 du code des transports, modifié, permet, à présent, à une communauté de communes voulant se transformer en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre de se voir transférer de droit la compétence d'AOM exercée par la région sur son territoire.

La délibération de l'organe délibérant de la communauté de communes, demandant à la région le transfert de cette compétence, intervient dans un délai d'un an en vue de mettre en œuvre la transformation prévue à l'article L. 5211-41 du CGCT. En effet, pour mener à bien la procédure de transformation, la compétence d'AOM devra préalablement être détenue par la communauté de communes.

Ce même article prévoit la même faculté pour les communautés de communes créées par partage d'une communauté de communes, sur le fondement de l'article L. 5211-5-1 A du CGCT.

Cette opportunité permet de ne pas préempter le choix des élus de détenir la compétence d'AOM lorsque la communauté de communes d'avant partage ne la détenait pas, dès lors que les conditions prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-17 du CGCT pour le transfert par les communes membres n'avaient pas été réunies avant le 1^{er} juillet 2021 ou que la délibération de l'organe délibérant de la communauté de communes n'était pas intervenue avant le 31 mars 2021, ou que l'organe délibérant avait délibéré contre à l'époque.

La délibération de l'organe délibérant de la communauté de communes créée par partage, demandant à la région le transfert de cette compétence, devra intervenir dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté mentionné au II de l'article L. 5211-5 du CGCT.

4.2.3.3. Les conséquences juridiques de la fusion d'EPCI à fiscalité propre

▪ La création d'une nouvelle personne morale

La fusion d'EPCI à fiscalité propre entraîne la création d'une nouvelle personne morale de droit public et, par conséquent, la disparition des EPCI à fiscalité propre d'origine. Ce changement de personne morale nécessite donc la création d'un nouveau numéro de SIRET. Ces opérations sont réalisées concomitamment et la loi n'impose pas que l'actif et le passif des EPCI à fiscalité propre soient répartis préalablement entre les communes membres. Malgré le changement de personne morale, la loi prévoit la continuité juridique des contrats, des biens et des services.

L'ensemble des biens, droits et obligations des EPCI à fiscalité propre fusionnés sont ainsi transférés à l'établissement issu de la fusion.

Il est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens EPCI à fiscalité propre et, le cas échéant, aux communes incluses dans son périmètre 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. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les anciens EPCI à fiscalité propre et les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

La fusion d'EPCI à fiscalité propre est effectuée à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraire.

L'ensemble des personnels des EPCI à fiscalité propre fusionnés est réputé relever de l'établissement issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

- **Le transfert des compétences des EPCI à fiscalité propre fusionnés vers le nouvel EPCI à fiscalité propre**

Lorsque la fusion emporte transfert de compétences des communes membres au nouvel EPCI à fiscalité propre, ces transferts s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 5211-17 du CGCT.

Les compétences obligatoires

L'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion exerce, dès sa date de création, les compétences obligatoires correspondant à sa catégorie sur l'ensemble de son périmètre.

Les compétences supplémentaires

L'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion exerce les compétences supplémentaires héritées des anciens EPCI à fiscalité propre (dont les compétences transférées à titre optionnel puis exercées à titre supplémentaire en application du II de l'article 13 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) sur l'ensemble de son périmètre. Si l'organe délibérant du nouvel EPCI à fiscalité propre le décide dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant de la fusion, ces compétences font l'objet d'une restitution aux communes membres. La délibération de l'organe délibérant peut prévoir que ces compétences font l'objet d'une restitution partielle.

Jusqu'à cette délibération, ou au plus tard jusqu'à l'expiration du délai de deux ans précité, le nouvel EPCI à fiscalité propre exerce, dans les anciens périmètres correspondant à chacun des EPCI à fiscalité propre ayant fusionné, les compétences transférées à titre supplémentaire par les communes membres à chaque établissement.

Pour faciliter le maintien des compétences à un niveau intercommunal il peut être fait appel :

- au levier de l'intérêt communautaire pour moduler l'exercice d'une compétence. Cette possibilité n'est évidemment ouverte qu'à l'égard des compétences pour lesquelles le législateur a expressément prévu un tel intérêt communautaire ;
- à une redéfinition des contours des compétences transférées à titre supplémentaire.

Si le nouvel EPCI à fiscalité propre décide de restituer les compétences aux communes membres, il existe alors différents dispositifs de mutualisation permettant à ces dernières de ne pas assumer seules le coût de leur exercice, détaillés dans le guide des coopérations réalisé par la DGCL.

Les compétences soumises à la reconnaissance de leur intérêt communautaire

Lorsque l'exercice des compétences du nouvel EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est défini dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté portant fusion.

Jusqu'à cette délibération, ou à défaut dans un délai maximal de deux ans, les compétences concernées sont exercées conformément à l'intérêt communautaire déterminé par les anciens EPCI à fiscalité propre.

A défaut de délibération durant ce délai, la totalité de la compétence concernée sera exercée par l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion sur l'ensemble de son périmètre.

- **Le retrait des communes des EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre**

L'arrêté vaut retrait des communes des EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre du nouvel EPCI à fiscalité propre résultant de la procédure de fusion-extension.

- **La gouvernance**

Le nombre et la répartition des membres de l'organe délibérant du nouvel EPCI à fiscalité propre sont déterminés dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Ainsi, dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la composition de l'organe délibérant est établie selon les principes suivants :

- 1° L'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, en fonction du tableau fixé au III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, garantit une représentation essentiellement démographique ;
- 2° L'attribution d'un siège à chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale assure la représentation de l'ensemble des communes.

Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création du nouvel établissement, les membres sont désignés dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

Le mandat des membres en fonction avant la fusion des EPCI à fiscalité propre est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant la fusion. La présidence de l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion est, à titre transitoire, assurée par le plus âgé des présidents des établissements ayant fusionné. Les pouvoirs des membres et du président sont limités aux actes d'administration conservatoire et urgente.

4.2.4 LE PARTAGE D'UNE COMMUNAUTE DE COMMUNES OU D'UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

L'article L. 5211-5-1 A du CGCT prévoit la possibilité de créer des EPCI à fiscalité propre par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5 du même code (procédure de création des EPCI – voir fiche n°4.1), après avis de l'organe délibérant de l'établissement existant.

Dans le périmètre de chaque nouvel EPCI à fiscalité propre créé, les conditions de majorité suivantes doivent être satisfaites :

- l'accord des conseils municipaux des communes intéressées 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 ;
- la majorité doit 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.

Chacun des périmètres des EPCI à fiscalité propre résultant du partage de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération préexistante doit respecter les seuils de population et prendre en compte les autres orientations et obligations définies aux III et VII de l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

En application des dispositions de l'article L. 5211-39-2 du CGCT, en cas de création d'un EPCI à fiscalité propre par partage dans les conditions de l'article L. 5211-5-1 A du CGCT, l'auteur de la demande ou de l'initiative élabore un document présentant une estimation des incidences de l'opération sur les ressources et les charges ainsi que sur le personnel des communes et des EPCI à fiscalité propre concernés. Le contenu de ce rapport est précisé par les articles D. 5211-18-2 et D. 5211-18-3 du CGCT. Ce document est joint à la saisine du conseil municipal des communes appelées à rendre un avis sur la création de l'EPCI à fiscalité propre. Chaque création d'EPCI à fiscalité propre doit donc s'accompagner de l'élaboration de ce document.

La CDCI n'est pas obligatoirement consultée sur la création de chacun des EPCI à fiscalité propre résultant du partage, sauf dans l'hypothèse où l'initiative de la création émane du(des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s), conformément aux dispositions des articles L. 5211-5 et L. 5211-45 du CGCT.

Le partage de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération nécessite de définir, dans les conditions prévues aux II et aux III de l'article L. 5211-5-1 A du CGCT, d'une part, les modalités de répartition du personnel entre les EPCI à fiscalité propre ainsi créés et, d'autre part, les modalités de répartition entre eux des biens, équipements et services publics ainsi que l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la répartition du personnel, la loi impose que le projet de délibération soit préalablement soumis à l'avis des comités sociaux territoriaux compétents. L'EPCI à fiscalité propre doit établir une fiche d'impact décrivant les effets du partage sur l'organisation et les conditions de travail ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents contractuels territoriaux concernés. Bien qu'en théorie distincte du document d'incidence établi par l'auteur de la demande de scission, elle peut en toute logique s'en inspirer. Elle doit être jointe à la convocation des comités sociaux territoriaux concernés.

Les conseils municipaux intéressés sont saisis pour accord sur ces délibérations de répartition, dans les conditions de majorité prévues à l'article L. 5211-5 du CGCT. A défaut d'accord sur la répartition au plus tard trois mois avant le partage, la répartition du personnel ou des biens, équipements et services est arrêtée par le représentant de l'Etat dans le département.

Au regard de la similarité des conditions de majorité d'une part, du fait que la répartition entre les futurs EPCI à fiscalité propre doit être actée au maximum trois mois avant le partage d'autre part, il convient de recommander aux acteurs locaux d'aborder l'ensemble de la procédure dans une seule temporalité (à la fois sur les aspects institutionnels et sur la répartition).

Les répartitions du personnel, des biens, équipements et services ainsi définies sont annexées à l'arrêté du représentant de l'État dans le département portant création du nouvel EPCI à fiscalité propre.

Les nouveaux EPCI à fiscalité propre issus de la scission ne deviendront pas membres de droit des syndicats dont l'EPCI à fiscalité propre préexistant était membre ; une nouvelle adhésion leur sera nécessaire.

4.2.5 LA PROCEDURE DE RATTACHEMENT DES COMMUNES ISOLEES A UN EPCI A FISCALITE PROPRE OU DES COMMUNES CREANT UNE ENCLAVE OU UNE DISCONTINUITE TERRITORIALE AU SEIN DE CES ETABLISSEMENTS

En application des dispositions du V de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, sur le territoire des communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre ainsi que dans les îles maritimes composées d'une seule commune, les SDCI ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre.

Hormis ces deux cas de figure, chaque commune doit être membre d'un (et un seul) EPCI à fiscalité propre ; une commune ne peut donc être « isolée ».

Les dispositions de l'article L. 5210-1-2 du CGCT précisent la procédure à mettre en œuvre lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun EPCI à fiscalité propre ou crée une enclave ou une discontinuité territoriale au sein du périmètre d'un tel établissement.

Tout d'abord, le représentant de l'Etat dans le département arrête un projet de rattachement de cette commune à un EPCI à fiscalité propre, en tenant compte du SDCI.

Il est tenu, en application des dispositions de l'article L. 5211-39-2 du CGCT, d'élaborer un document présentant une estimation des incidences de l'opération sur les ressources et les charges ainsi que sur le personnel des communes et EPCI à fiscalité propre concernés.

Le projet de rattachement accompagné du document présentant les incidences du rattachement est notifié au président de l'EPCI à fiscalité propre, au maire de chaque commune membre et au maire de la commune concernée par le représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par les représentants de l'État dans les départements concernés dans le cas contraire, afin de recueillir les avis de l'organe délibérant et des conseils municipaux. Ceux-ci disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour formuler un avis sur cet arrêté. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Lorsque la commune concernée est située dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, le projet est également soumis au comité de massif prévu à l'article 7 de la même loi. Celui-ci dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification pour formuler un avis sur cet arrêté. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Le projet de rattachement, le document présentant les incidences du rattachement, les avis des communes et de l'EPCI à fiscalité propre ainsi que, le cas échéant, l'avis du comité de massif, sont notifiés à la (aux) CDCI compétente(s) par le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s). Elle rend un avis conformément à l'article L. 5211-45 du CGCT. Lorsque le projet intéresse des communes appartenant à des départements différents, les commissions concernées se réunissent en formation interdépartementale. A défaut de délibération dans un délai d'un mois à compter de la notification, l'avis de la CDCI est réputé favorable.

Le(s) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concernés mettent en œuvre le rattachement de la commune conformément à l'arrêté de projet, sauf si la CDCI, le cas échéant en formation inter-départementale, s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un projet de rattachement à un autre EPCI à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée. Dans ce dernier cas, le(s) représentant(s) de l'Etat met(tent) en œuvre le projet de rattachement proposé par la CDCI.

L'arrêté du(des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) emporte, le cas échéant, retrait de la commune rattachée d'un autre EPCI à fiscalité propre dont elle est membre.

Les conseils municipaux des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre et de la commune concernée disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification du projet de rattachement pour délibérer sur la composition de l'organe délibérant de l'établissement dont le périmètre serait ainsi étendu, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Lorsque l'arrêté du(des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) met en œuvre le projet de rattachement notifié, il constate le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire au sein de l'organe délibérant au vu des délibérations des conseils municipaux.

Lorsque l'arrêté du(des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) met en œuvre un projet de rattachement à un autre EPCI à fiscalité propre proposé par la CDCI, les conseils municipaux des communes membres de l'établissement dont le périmètre est étendu disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification de cet arrêté pour délibérer de la composition de l'organe délibérant de l'établissement public, dans les conditions prévues au même article L. 5211-6-1 du CGCT.

Les conseillers communautaires sont désignés ou élus dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

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.

L'exercice effectif de certaines compétences par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est, dans des cas limitativement prévus par la loi, subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire ou métropolitain (*cette fiche n'aborde pas le cas de la métropole du Grand Paris et des établissements publics territoriaux – cf. fiche n° 2.9*).

4.4.1. LA NOTION D'INTERET COMMUNAUTAIRE OU METROPOLITAIN

La notion d'intérêt communautaire est apparue dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, à l'occasion de la création des communautés de villes et des communautés de communes. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, en étendant cette notion aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines et en prévoyant les modalités de sa définition, lui a donné une nouvelle dimension.

L'intérêt communautaire ou métropolitain constitue la ligne de partage, au sein d'une compétence transférée, entre les domaines d'action transférés à l'EPCI à fiscalité propre et ceux qui demeurent au niveau des communes membres.

Il constitue le moyen, pour certaines compétences énumérées par la loi, de laisser au niveau communal des compétences de proximité et de transférer à l'EPCI à fiscalité propre les missions, qui par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation des moyens, réalisation d'économies d'échelle et élaboration d'un projet de développement sur des périmètres pertinents).

4.4.2. LES COMPETENCES CONCERNEES PAR L'INTERET COMMUNAUTAIRE OU METROPOLITAIN

L'intérêt communautaire ou métropolitain ne concerne que certaines compétences expressément et limitativement énumérées par la loi.

Les compétences concernées sont précisées pour :

- **Les communautés de communes (CC) aux I et II de l'article L. 5214-16 du CGCT**

Elles exercent de plein droit les compétences en matière de :

- « *aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire* » ;
- « *politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* ».

Elles peuvent également exercer « pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire » les compétences en matière de :

- « 1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- 2° Politique du logement et du cadre de vie ;
- 2° bis En matière de 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 ;
- 3° Création, aménagement et entretien de la voirie ; (...)
- 4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- 5° Action sociale d'intérêt communautaire ; (...)
- 8° Participation à une convention France Services et définition des obligations de service 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 » ;

- **Les communautés d'agglomération (CA) aux I et II de l'article L. 5216-5 du CGCT**

Elles exercent de plein droit les compétences en matière de :

- « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » ;
- « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme » ;
- « 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 » ;
- « 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 ».

Elles peuvent également exercer les compétences en matière de :

- « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire » ;

- « *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* » ;
- « *action sociale d'intérêt communautaire* ».

Lorsque la CA 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. L'intérêt communautaire peut toutefois, sur certaines portions de trottoirs adjacents, être limité sur délibération du conseil communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif.

A noter également que la faculté de créer un centre intercommunal d'action sociale est conditionnée à l'exercice de la compétence action sociale d'intérêt communautaire ;

- **Les communautés urbaines (CU) créées après la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, au I de l'article L. 5215-20 du CGCT**

Elles exercent de plein droit les compétences en matière de :

- « *construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire* » ;
- « *définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* » ;
- « *création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt communautaire* » ;

- **Les communautés urbaines (CU) existant à la date de promulgation de la loi de 1999 précitée, au I de l'article L. 5215-20-1 du CGCT**

Elles continuent d'exercer à titre obligatoire les compétences en matière de « *définition, création et réalisations d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de développement économique ; création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de réhabilitation d'intérêt communautaire* » ;

- **Les métropoles (de droit commun) au I de l'article L. 5217-2 du CGCT**

Elles exercent de plein droit les compétences en matière de :

- « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* » ;

- « *définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* » ;
- « *création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain* ».

A noter que la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt métropolitain des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies.

En dehors des cas expressément prévus par le législateur, toute utilisation de la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain pour moduler l'intensité du transfert d'une compétence est illégale.

- L'article 13 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 a substitué à l'obligation, pour les CC et les CA, de détenir un certain nombre de compétences dites « optionnelles », listées aux II des articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT, la simple faculté de les exercer (seules les CC et les CA détenaient des compétences optionnelles).

Le législateur a, en outre, précisé que les CC et les CA continuent d'exercer, à titre supplémentaire, les compétences qu'elles exerçaient à titre optionnel à la date de la publication de la loi (soit le 28 décembre 2019), jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17-1 du CGCT relatif à la restitution de compétences (dispositions du II de l'article 13 de la loi du 27 décembre 2019).

Ainsi, les compétences que les CC et les CA exerçaient à titre optionnel au 28 décembre 2019 continuent d'être exercées à titre supplémentaire (sauf restitution) et restent soumises, le cas échéant, à la définition de l'intérêt communautaire.

- Le cas particulier de la compétence relative à la création, à l'aménagement et à l'entretien de la voirie exercée par les communautés urbaines et les métropoles est abordé en fin de fiche (voir point 4.4.4.).

4.4.3. LA PROCEDURE DE DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE OU METROPOLITAIN

La procédure de définition de l'intérêt communautaire des compétences d'un EPCI à fiscalité propre résultant d'une fusion en application de l'article L. 5211-41-3 du CGCT est abordée dans la fiche afférente (fiche 4.2).

Définition initiale

Pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre (CC, CA, CU et métropole de droit commun), l'intérêt communautaire ou métropolitain est déterminé par l'assemblée délibérante de l'EPCI à fiscalité propre à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

- S'agissant des CC, CA et CU : les dispositions des articles L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215- 20 du CGCT précisent que l'intérêt communautaire, nécessaire à l'exercice de la compétence, est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la CC, la CA ou la CU exerce l'intégralité de la compétence transférée. Le délai de deux ans peut aussi, le cas échéant, être décompté à partir de l'entrée en vigueur de la loi ayant prévu le transfert de compétence.
- S'agissant des métropoles de droit commun : les dispositions de l'article L. 5217-2 du CGCT précisent que l'intérêt métropolitain est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

Avant l'expiration de ce délai de deux ans, et en l'absence de définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain, les communes ne sont pas dessaisies de la compétence.

Modifications ultérieures

Dans les mêmes conditions, les EPCI à fiscalité propre peuvent ultérieurement modifier la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain par délibération du conseil de l'EPCI à fiscalité propre adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

La définition (initiale comme modificative) de l'intérêt communautaire ou métropolitain d'une compétence n'a pas à figurer dans les statuts de l'EPCI à fiscalité propre et n'a pas à être entérinée par un arrêté préfectoral.

4.4.4. LES MODALITES DE DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE OU METROPOLITAIN

Bien que la loi n'énonce aucune règle pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain, il paraît souhaitable que celui-ci ne se réduise pas à une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des compétences concernées.

4.4.4.1. La définition de critères objectifs est recommandé

L'intérêt communautaire ou métropolitain paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable, au sein de la compétence concernée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal, qu'il s'agisse d'opérations, de zones ou d'équipements, existants ou futurs.

Ces critères peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements, etc.) voire géographiques, sous réserve d'une définition précise de la localisation retenue.

Ils peuvent également être d'ordre qualitatif, sous réserve d'un énoncé objectif et précis (fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois, etc.).

Les critères retenus, de quelque nature qu'ils soient, doivent correspondre à l'intérêt communautaire ou métropolitain au sens de la loi, eu égard à la catégorie et à la taille de l'EPCI à fiscalité propre, à ses perspectives de développement et, plus généralement, aux enjeux économiques et sociaux s'y rapportant. Ainsi, ont vocation à être reconnus d'intérêt communautaire ou métropolitain toutes les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale de l'ensemble de l'EPCI à fiscalité propre, même s'ils sont localisés sur le territoire d'une seule commune.

Il importe que l'intérêt communautaire ou métropolitain soit défini avec précision afin que ressortent clairement les actions relevant de l'EPCI à fiscalité propre et celles relevant des communes et d'éviter, d'une part, toute difficulté dans la mise en œuvre de la compétence concernée et, d'autre part, les risques contentieux associés. Doivent donc être exclues les formulations générales, évasives ou imprécises (par exemple, la référence au « *caractère stratégique pour le développement de l'espace communautaire* » ou le recours à l'adverbe « *notamment* » ou aux points de suspension).

Un EPCI à fiscalité propre est un espace de solidarité, ce qui implique que ses compétences ont vocation à s'exercer sur le territoire de l'ensemble des communes situées dans son périmètre, sans préjudice des compétences transférées sur le fondement de l'article L. 5211-17-2 du CGCT. Il ne peut donc pas, lors de la détermination de l'intérêt communautaire ou métropolitain d'une de ses compétences, décider d'exclure expressément de son périmètre d'intervention une ou plusieurs de ses communes membres. Dans certains cas, toutefois, l'intérêt communautaire ou métropolitain retenu pourra avoir comme conséquence que certaines communes soient, de fait, exclues du champ d'intervention de l'EPCI à fiscalité propre (ex : équipements culturels ou sportifs d'intérêt communautaire implantés dans quelques communes et non dans chacune d'entre elles).

4.4.4.2. L'utilisation de listes n'est pas exclue

Lorsque l'emploi de critères objectifs ne permet pas de délimiter avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles de l'EPCI à fiscalité propre, le recours à une liste n'est pas à prohiber.

Une liste, qui a nécessairement un caractère limitatif, nécessite néanmoins d'être modifiée afin d'intégrer ou de retirer tout nouvel élément. Cette modification, assimilable à une modification de la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain, implique une délibération du conseil de l'EPCI à fiscalité propre à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

4.4.4.3. L'interdiction de scinder l'investissement et le fonctionnement entre les communes et leur EPCI à fiscalité propre

La définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain ne peut pas conduire à une scission des opérations d'investissement et de fonctionnement. Il résulte de la combinaison des articles L.1321-1 et L.1321-2 du CGCT que l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique.

En effet, dans la mesure où le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à disposition du bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de cette compétence et que le bénéficiaire assume l'ensemble des obligations du propriétaire, il doit prendre en charge l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives aux biens mis à disposition.

Dès lors, une collectivité qui souhaiterait charger un EPCI à fiscalité propre d'une catégorie seulement de ces dépenses ne pourrait le faire dans le cadre de la coopération intercommunale mais par voie conventionnelle.

4.4.4.4. Exemple de définition de l'intérêt communautaire

4.4.4.4.1. PRINCIPE PRECONISE : L'UTILISATION DE CRITERES OBJECTIFS

En matière de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie, peuvent être définies comme d'intérêt communautaire les voies reliant les zones d'activités économiques à la voie d'accès à l'autoroute et aux voiries départementales et nationales, les voies empruntées par les réseaux de transport public, et les voies desservant les équipements communautaires.

L'articulation entre la compétence relative aux zones d'activités économiques et la compétence relative à la voirie appelle deux observations.

En premier lieu, si les voies desservant des équipements communautaires ou assurant le raccordement des zones d'activités économiques aux autoroutes ou routes départementales et nationales présentent, à l'évidence, un intérêt communautaire, il paraît en revanche difficile de partir du postulat que seules ces voies présenteraient un intérêt communautaire pour une CC ou une CA.

En second lieu, la compétence relative à la voirie est par essence distincte des compétences relatives à l'aménagement de l'espace ou au développement économique. Ainsi, il ne peut être considéré qu'une limitation de la voirie d'intérêt communautaire à la seule voirie interne des zones d'activités économiques entraînerait un transfert, au profit d'un EPCI à fiscalité propre, de la compétence « voirie ». En effet, la compétence relative à la création, l'aménagement, la gestion et l'entretien de zones d'activités économiques - qui relève du groupe « actions de développement économiques » - comprend nécessairement la viabilisation de ces zones, donc la création, l'aménagement et l'entretien de leur voirie interne.

4.4.4.4.2. EXCEPTION : L'UTILISATION DE LISTES

Une liste, qui aurait nécessairement un caractère limitatif, subordonnerait toute nouvelle intervention de l'EPCI à une modification statutaire pour les communautés de communes ou à une délibération modificative pour les communautés d'agglomération ou urbaines, et ferait obstacle, à l'élaboration d'un projet novateur alors que l'objet même des EPCI à fiscalité propre est l'élaboration et la mise en œuvre

d'un projet commun de développement et d'aménagement dépassant l'échelle communale. Toutefois, lorsque l'emploi de critères objectifs ne permet pas, à lui seul, de délimiter avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles de l'EPCI, le recours à une liste reste possible.

➤ **Cas particulier de la compétence « voirie » exercée par certaines CU et métropoles (dispositif transitoire)**

Les articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT, modifiés par l'article 18 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 »), ouvrent désormais la faculté aux CU les plus récentes et aux métropoles de droit commun de décider de soumettre l'exercice de la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain.

Sont plus précisément concernées :

- l'ensemble des métropoles de droit commun. En revanche, ces dispositions ne sont applicables ni à la métropole du Grand Paris ni à la métropole d'Aix-Marseille-Provence pour laquelle des dispositions spécifiques sont prévues¹ ;
- les CU créées postérieurement à la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Sur les 14 CU existantes, 9 sont ainsi concernées : Angers Loire Métropole, Grand Paris Seine et Oise, Perpignan Méditerranée Métropole, Caen la Mer, Grand Reims, Grand Poitiers, Le Havre Seine Métropole, Limoges Métropole et Grand Besançon Métropole.

La procédure prévue au I de l'article L. 5215-20 modifié (CU) et au I de l'article L. 5217-2 modifié (métropoles de droit commun) du CGCT comporte deux étapes :

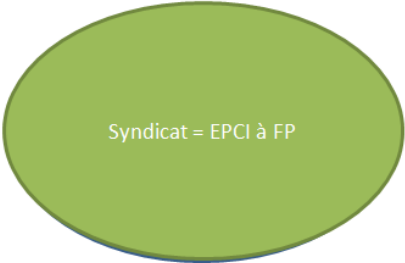
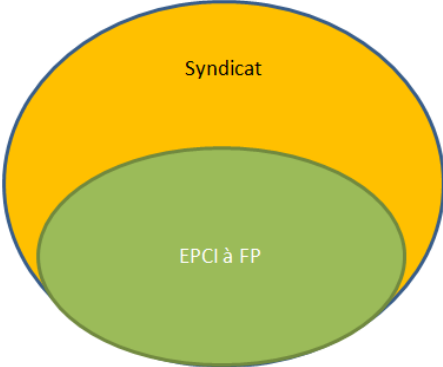
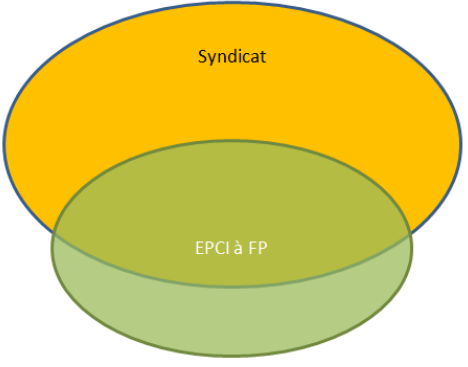
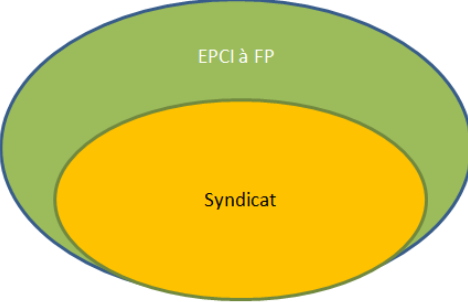
- La décision de subordonner à l'intérêt communautaire ou métropolitain la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » est prise sur délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population.

La possibilité de recourir à ce mécanisme est ouverte pendant un an à compter de la promulgation de la loi « 3DS » (soit jusqu'au 23 février 2023) ou de la création de l'EPCI à fiscalité propre. A défaut de délibération dans ce délai, la compétence reste exercée, dans son intégralité, par l'EPCI à fiscalité propre sans possibilité de délibérer ultérieurement.

¹ Elles ne sont pas non plus applicables à la métropole de Lyon, qui n'est pas une métropole mais une collectivité territoriale à statut particulier.

- Une fois prise la décision de subordonner à l'intérêt communautaire ou métropolitain la compétence « création, aménagement et entretien de voirie », la communauté urbaine ou la métropole doit définir précisément la portée de cet intérêt communautaire ou métropolitain. Cette définition doit intervenir dans le délai de droit commun de deux ans à compter de la loi ayant prévu la reconnaissance dudit intérêt communautaire (soit jusqu'au 23 février 2024).

Dans l'attente de la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain, la communauté urbaine ou la métropole demeure intégralement compétente en matière de voirie. Compte tenu des compétences des métropoles et des communautés urbaines en matière de transport public, les voies publiques sur lesquelles circule un service de transport collectif en site propre ainsi que les trottoirs adjacents sont automatiquement inclus dans la voirie d'intérêt communautaire ou métropolitain et ne peuvent être restituées aux communes.

FICHE N° 4.5 - Conséquences de la création, extension, fusion ou transformation d'un EPCI à fiscalité propre ou d'une prise de compétences sur les syndicats existants		
Situation	Communautés de communes	CA, CU (hors CU créées avant la loi du 12 juillet 1999) et métropoles
<p>Le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre correspond exactement à celui du syndicat</p> 	<p>Substitution de l'EPCI à fiscalité propre au syndicat <i>pour la totalité des compétences que le syndicat exerce</i> (1er al. du I de l'article L. 5214-21 pour les CC ; 1er al. de l'art. L. 5216-6 pour les CA ; 1er al. de l'art. L. 5215-21 pour les CU et les métropoles par renvoi de l'article L. 5217-7), <u>y compris lorsqu'il s'agit de compétences qui n'ont pas été transférées au nouvel EPCI à FP.</u></p> <p>Simultanément, dissolution du syndicat devenu sans objet en application de l'article L. 5212-33.</p>	
<p>L'EPCI à fiscalité propre est inclus en totalité dans le périmètre du syndicat</p> 	<p><u>I – En cas de création, d’extension ou de fusion de la CC ou de transfert de compétence prévu par la loi</u></p> <p>Pour toutes les compétences transférées à la CC (obligatoires, optionnelles et facultatives), la CC vient en représentation-substitution des communes et des EPCI préexistants (II de l'art. L.5214-21).</p> <p>Pour les compétences non transférées, les communes restent membres du syndicat.</p>	<p><u>I – En cas de création, d’extension, de fusion ou de transformation de la CA, de la CU ou de la métropole ou de transfert de compétence prévu par la loi</u></p> <p>Pour les compétences obligatoires (et optionnelles pour les CA), retrait du syndicat (1er al. du I. et II de l'art. L. 5216-7 pour les CA, 1er al. du I et II de l'art. L. 5215-22 pour les CU, 1er al. du II et III de l'art. L. 5217-7 pour les métropoles), à l'exception d'une compétence pour laquelle s'applique la représentation-substitution : "autorité concédante de la distribution publique de l'électricité" pour les métropoles (VI de l'art. L. 5217-7) et les CU (3e alinéa du I de l'art. L. 5215-22) ;</p> <p>Pour les compétences facultatives, représentation-substitution (2e al. du I. de l'art. L. 5216-7 pour les CA, 1er al. du I de l'art. L. 5215-22 pour les CU, 2e al. du II de l'art. L. 5217-7 pour les métropoles).</p> <p>Pour les compétences non transférées, les communes restent membres du syndicat.</p> <p><u>II – En cas de transfert de compétence non prévu par la loi et non lié à une création, une extension, une fusion ou une transformation de la CA, de la CU ou de la métropole</u></p> <p>Représentation-substitution (2ème al. du III de l'art L.5216-7 pour les CA, 2ème al. du III de l'art L.5215-22 pour les CU, 2ème al. du IV de l'art L.5217-7 pour les métropoles).</p> <p><u>III – Cas particuliers</u> La "GEMAPI" pour les CA, les CU et les métropoles, à compter de la promulgation de la loi biodiversité (articles L. 5215-22, L. 5216-7 et L. 5217-7 du CGCT) : représentation-substitution.</p> <p>Les compétences "eau" et "assainissement" pour les CA : compétences optionnelles mais obligatoires à compter du 1er janvier 2020. Représentation-substitution avec possibilité pour le préfet d'autoriser l'EPCI à se retirer du syndicat après avis de la CDCI au 1er janvier n+1 (IV. de l'art. L. 5216-7).</p> <p>Les compétences "eau" et "assainissement" pour les CU et métropoles : compétences obligatoires</p> <ul style="list-style-type: none">- Retrait du syndicat lorsqu'il est compétent sur des communes appartenant à deux EPCI à FP différents.- Représentation-substitution lorsque le syndicat est compétent sur des communes appartenant à au moins trois EPCI à FP différents, avec possibilité pour le préfet d'autoriser l'EPCI à se retirer du syndicat après avis de la CDCI au 1er janvier n+1 (IV. de l'art. L. 5215-22, IV. bis de l'art. L. 5217-7).
<p>L'EPCI à fiscalité propre est partiellement inclus dans le syndicat</p> 	<p><u>II – En cas de transfert de compétence non prévu par la loi et non lié à une création, une extension ou une fusion de la CC</u></p> <p>Représentation-substitution (II de l'art. L.5214-21).</p>	
<p>Le syndicat est inclus en totalité dans le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre</p> 	<p>Pour toutes les compétences transférées à la CC, à la CA, à la CU ou à la métropole (obligatoires, optionnelles, facultatives), substitution de l'EPCI à fiscalité propre au syndicat <i>pour les compétences que l'EPCI à fiscalité propre exerce</i> (2ème al. du I de l'article L. 5214-21 pour les communautés de communes ; 2e al. de l'art. L. 5216-6 pour les CA ; 2e al. de l'art. L. 5215-21 pour les CU et les métropoles), et simultanément, dissolution du syndicat devenu sans objet en application de l'article L. 5212-33 ou réduction des missions du syndicat s'il exerce également des compétences qui n'ont pas été transférées au nouvel EPCI à FP.</p> <p>Pour les compétences non transférées, les communes restent membres du syndicat.</p>	

5.1.1. LES CARACTERISTIQUES DES SYNDICATS MIXTES FERMES

Les syndicats mixtes fermés sont, en application des dispositions de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), des groupements de collectivités territoriales.

Ce ne sont pas des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) car, d'une part, ils n'associent pas exclusivement des communes et, d'autre part, ils ne sont pas qualifiés de tels par l'article L. 5711-1 du CGCT.

Les syndicats mixtes fermés peuvent être composés de communes et d'EPCI, avec ou sans fiscalité propre, ou seulement d'EPCI.

Ils sont régis par les dispositions des articles L. 5711-1 à L. 5711-6 du CGCT. Par ailleurs, en vertu de l'article L. 5711-1 précité, ils sont soumis, sous réserve des dispositions qui leurs sont propres, d'une part, aux dispositions communes concernant les EPCI prévues par le chapitre premier du titre premier du livre II de la cinquième partie du CGCT relative à la coopération locale et, d'autre part, aux dispositions du chapitre II relatif aux syndicats de communes.

Ce sont des établissements publics locaux sans fiscalité propre. Leurs ressources sont constituées de participations des membres adhérents déterminées suivant une clé de répartition librement arrêtée.

Comme les syndicats intercommunaux, les syndicats mixtes fermés sont des structures de coopération pour lesquelles la loi n'impose aucune compétence obligatoire. Ils exercent les compétences que leurs membres leur transfèrent et ils ont donc vocation à se substituer à eux dans les champs de compétences transférées.

Les syndicats mixtes fermés se distinguent des syndicats mixtes ouverts qui peuvent être composés d'autres personnes morales de droit public (voir fiche 5.2).

Ils peuvent fonctionner « à la carte » et exercer des compétences pour le compte des seuls membres qui ont procédé à un transfert à leur profit, dans les conditions mentionnées à l'article L. 5212-16 du CGCT.

5.1.2. CREATION

Les syndicats mixtes fermés sont constitués suivant les mêmes règles que celles applicables aux syndicats de communes. Il convient donc de se référer à la fiche n°2.4.

Ils sont créés par arrêté du (des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) au terme de la procédure prévue par l'article L. 5211-5 du CGCT.

Le représentant de l'Etat dans le département dispose de deux mois à compter de la première délibération de communes ou d'EPCI le saisissant d'un tel projet pour prendre un arrêté de périmètre qui dresse la liste des communes et EPCI intéressés.

Dans le cas où le syndicat mixte fermé associe des communes et des EPCI, la majorité qualifiée requise pour sa création est calculée sur la base des délibérations prises par les conseils municipaux des communes et par les organes délibérants des EPCI. S'il regroupe exclusivement des EPCI, seuls les organes délibérants des EPCI sont saisis.

La décision institutive est constituée des délibérations concordantes des communes et/ou des EPCI approuvant les statuts ainsi que de l'acte d'autorisation du préfet.

Création d'un syndicat mixte fermé à la suite du retrait d'un membre d'un syndicat mixte ouvert

Dans le cas où le retrait d'un membre d'un syndicat mixte ouvert (voir fiche 5.2) aurait pour conséquence que la composition de ce syndicat correspondrait en réalité à celle d'un syndicat mixte fermé¹, il n'y a pas pour autant « transformation automatique » de ce syndicat mixte ouvert en syndicat mixte fermé.

En effet, l'alinéa premier de l'article L. 5111-3 du CGCT prévoit que « *lorsqu'un établissement public de coopération entre collectivités territoriales sans fiscalité propre se transforme en une autre catégorie d'établissement public de coopération entre collectivités territoriales, les règles de transformation applicables sont celles de la création d'un nouvel établissement de coopération* ».

Aussi, il ne suffit pas de constater que le syndicat mixte ouvert est composé exclusivement d'EPCI et/ou de communes pour en déduire qu'il ne peut plus être qualifié comme tel et doit être considéré comme un syndicat mixte fermé. Une procédure de dissolution du syndicat mixte ouvert doit au contraire être engagée avec, le cas échéant, une procédure de création d'un syndicat mixte fermé. La sécurité juridique des décisions prises par les membres du syndicat ne sera en effet plus garantie dès lors que sa composition ne correspondra plus à celle d'un syndicat mixte ouvert.

¹ Par exemple dans le cas où une région se retirerait d'un syndicat mixte ouvert et que ce dernier ne compterait plus, à la suite de ce retrait, que des EPCI et des communes.

5.1.3. COMPETENCES D'UN SYNDICAT MIXTE FERME

Un syndicat mixte fermé a vocation à fédérer, sur un territoire pertinent, des EPCI et des communes ou des EPCI, pour réaliser des économies d'échelle, rentabiliser les investissements, coordonner l'action des collectivités publiques. Ses compétences peuvent s'inscrire dans tous les domaines de compétences de ses membres.

Il peut gérer des services publics de nature administrative ou industrielle et commerciale.

Les compétences les plus fréquemment exercées par les syndicats mixtes fermés sont les suivantes :

- eau ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ;
- déchets ;
- assainissement ;
- schéma de cohérence territoriale (SCOT) ;
- construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Conséquences du transfert de compétences

Conformément aux dispositions de l'article L5211-17 du CGCT, le transfert de compétences à un SMF entraîne de plein droit la mise à disposition des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice dans les conditions prévues par les articles L. 1321-1 (trois premiers alinéas), L. 1321-2 (deux premiers alinéas) et des articles L. 1321-3 à L. 1321-5.

L'ensemble des droits et obligations attachés aux biens, équipements et services publics à la date du transfert est transféré au SMF.

Toutefois, lorsque le SMF est compétent en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées par délibérations concordantes entre les collectivités territoriales et les EPCI qui participent à la création du syndicat.

Le SMF est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux collectivités territoriales et EPCI 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 collectivités et établissements n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La collectivité ou l'établissement qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution.

5.1.4. ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT

Les syndicats mixtes fermés étant soumis aux règles de fonctionnement applicables aux syndicats intercommunaux par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT, il convient donc de se référer à la fiche n° 2.4. Seules leurs spécificités sont abordées ci-dessous.

5.1.4.1. L'organe délibérant : le comité syndical

Depuis le renouvellement général des conseils municipaux de 2020, l'article L. 5711-1 du CGCT prévoit que le choix du conseil municipal pour la désignation au comité syndical de ses délégués porte uniquement sur l'un de ses membres, tandis que le choix de l'organe délibérant de l'EPCI peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

En cas de substitution d'un EPCI à fiscalité propre à des communes au sein d'un syndicat, en application des articles L. 5214-21, L. 5215-22 et L. 5216-7 du CGCT, l'EPCI à fiscalité propre est représenté par autant de délégués qu'en avaient les communes avant la substitution (article L. 5711-3 du CGCT).

5.1.4.2. Fonctionnement

L'article 170 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 ») met en place un dispositif de visioconférence pérenne pour la réunion de l'organe délibérant des EPCI, à fiscalité propre ou non, à compter du 1^{er} août 2022.

Cette disposition est applicable aux syndicats mixtes fermés par le renvoi opéré à cet article par l'article L. 5711-1 du CGCT.

5.1.5. ADHESION D'UN SYNDICAT MIXTE FERME A UN AUTRE SYNDICAT MIXTE

Le Conseil d'Etat, dans sa décision n°265938 du 5 janvier 2005, a considéré qu'un syndicat mixte fermé ne pouvait pas adhérer à un syndicat mixte ouvert, dans la mesure où le législateur, qui n'a notamment pas prévu de procédure spécifique de consultation des membres dudit syndicat mixte fermé, ne semblait pas l'avoir autorisé.

Toutefois, dans les domaines de la gestion de l'eau et des cours d'eau, de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement collectif ou non collectif, de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés, ou de la distribution d'électricité ou de gaz naturel ou de réseaux et services locaux de communications électroniques, l'article L. 5711-4 du CGCT permet à un syndicat mixte fermé d'adhérer à un autre syndicat mixte fermé ou ouvert, dans les conditions précisées à l'article L. 5211-18 du CGCT. Il y a alors transfert de compétence « en cascade » des communes vers le syndicat mixte fermé, puis de ce dernier vers le syndicat auquel il adhère.

Pour les compétences limitativement énumérées ci-dessus, l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte est sans incidence sur les règles qui régissent ce dernier (voir partie 5.1.6.2).

5.1.6. LES MODIFICATIONS STATUTAIRES

Les modifications statutaires sont mises en œuvre dans les mêmes conditions que pour les syndicats intercommunaux. Il convient donc de se référer à la fiche n°2.4.

Quelques points particuliers, propres aux syndicats mixtes fermés, doivent toutefois être mentionnés.

5.1.6.1. Retrait d'un syndicat mixte fermé

Premièrement, les dispositions de l'article L. 5212-29-1 du CGCT autorisant le retrait d'une commune d'un syndicat en vue de son adhésion à une communauté de communes ne sont pas applicables au retrait des EPCI des syndicats mixtes fermés.

Deuxièmement, dans le cadre des autres procédures de retrait, à savoir le retrait de droit commun (article L. 5211-19 du CGCT) et les retraits dérogatoires (articles L. 5212-29 et L. 5212-30 du CGCT), la procédure étant subordonnée à l'accord des organes délibérants, il conviendra de recueillir notamment l'accord du comité syndical.

Enfin depuis l'adoption de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »), l'article L. 5711-5 du CGCT dispose qu'une commune ou un EPCI peut être autorisé par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un syndicat mixte si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de cette commune ou cet EPCI au regard de la réglementation, sa participation au syndicat est devenue sans objet.

Dans ses décisions n°s 438328, 438329, 438332 du 8 décembre 2020, le Conseil d'Etat a précisé que la notion de perte d'objet pouvait correspondre à la perte de compétence. Le retrait est prononcé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département dans un délai de deux mois à compter de la demande de la commune ou de l'EPCI.

5.1.6.2. Conséquences de l'adhésion d'un syndicat mixte fermé à un autre syndicat mixte

Lorsqu'en vertu de l'article L. 5711-4 du CGCT et pour les seules compétences limitativement énumérées à cet article, un syndicat mixte fermé adhère à un autre syndicat mixte fermé, cette adhésion est sans incidence sur les règles qui régissent ce dernier.

Ainsi, un syndicat mixte fermé qui compterait parmi ses membres un autre syndicat mixte fermé ne devient pas, malgré sa composition atypique, un syndicat mixte ouvert. Il n'existe d'ailleurs pas de procédure de transformation d'un syndicat mixte fermé en syndicat mixte ouvert (voir fiche n°5.2).

Lorsque le syndicat mixte qui adhère à un autre syndicat mixte lui transfère la totalité des compétences qu'il exerce, son adhésion entraîne sa dissolution. Les membres du syndicat mixte dissous deviennent de plein droit membres du syndicat mixte qui subsiste. Sauf disposition statutaire contraire, il leur est attribué au sein du comité syndical un nombre de sièges identique à celui dont disposait le syndicat mixte dissous.

5.1.7. FUSION ET DISSOLUTION

Le syndicat mixte fermé disparaît par fusion ou dissolution.

5.1.7.1 FUSION DES SYNDICATS MIXTES

Les syndicats mixtes fermés peuvent être autorisés à fusionner avec des syndicats intercommunaux dans les conditions mentionnées à l'article L. 5212-27 du CGCT (voir fiche n°2.4).

Comme les syndicats intercommunaux, un syndicat mixte fermé a également la possibilité de fusionner avec un EPCI à fiscalité propre, sur le fondement de l'article L. 5211-41-3 du CGCT (voir fiche n°4.2).

Enfin, l'article L. 5711-2 du CGCT prévoit que plusieurs syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner entre eux, et renvoie pour la procédure à suivre à l'article L. 5211-41-3. Dans ce cas, les dispositions relatives à la continuité territoriale ne s'appliquent pas, et les conditions de majorité requises pour l'accord sur la fusion sont les suivantes : l'accord doit être exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes intéressés et par les deux tiers au moins des membres de chaque syndicat représentant plus de la moitié de la population totale ou par la moitié au moins des membres de chaque syndicat représentant les deux tiers de la population.

5.1.7.2. Dissolution

Le syndicat mixte fermé est dissous dans les mêmes conditions que celles fixées pour les syndicats intercommunaux (voir fiche n°2.4).

Les syndicats mixtes ont été créés par le décret-loi du 30 octobre 1935 autorisant le groupement de collectivités pour l'exploitation par voie de concession de services publics dont l'article 1^{er} disposait que « *les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se regrouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause* ».

Ce texte n'autorisait pas les syndicats de communes et les institutions départementales à faire partie de syndicats mixtes. Par ailleurs, les syndicats mixtes ainsi constitués avaient un rôle limité à celui d'un concessionnaire.

Le décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes a autorisé la coopération entre collectivités territoriales de niveaux différents, élargissant ainsi le champ de leur intervention et les a soumis à des règles de fonctionnement souples.

5.2.1. LES CARACTERISTIQUES DES SYNDICATS MIXTES « OUVERTS »

Les syndicats mixtes ouverts (SMO) sont constitués entre des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (comme des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et de l'artisanat ...).

Ils ont pour objet d'assurer les œuvres ou services présentant une utilité pour chacune des personnes morales associées.

Ils sont régis par les dispositions des articles L. 5721-1 à L. 5722-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le SMO est un établissement public (article L. 5721-1) qui s'apparente aux autres formes de groupement communal, mais n'en partage pas forcément la nature administrative et peut être un établissement public industriel et commercial si plusieurs conditions sont cumulativement remplies (objet industriel ou commercial, origine des ressources, modalités de fonctionnement se rapprochant de l'entreprise privée).

L'article L. 5721-8 du CGCT fait référence aux syndicats mixtes ouverts composés exclusivement de communes, d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de départements et de régions, créant ainsi la sous-catégorie des SMO restreints. 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 a ajouté à cette définition la possibilité pour des syndicats mixtes ouverts restreints de s'associer.

Il faut noter que les SMO restreints, tout comme les syndicats mixtes fermés, font partie de la catégorie des groupements de collectivités territoriales au sens des dispositions de l'article L. 5111-1 du CGCT alors que tel n'est pas le cas des autres syndicats mixtes ouverts définis à l'article L. 5721- 2 du même code.

Les dispositions du CGCT relatives au contrôle de légalité, au caractère exécutoire des actes des autorités départementales, au contrôle budgétaire et au comptable public, leurs sont applicables dans les conditions mentionnées à l'article L. 5721-4 du CGCT.

5.2.2. CREATION

Un SMO peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, la métropole de Lyon, des EPCI, des communes, des syndicats mixtes fermés, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales mais doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités.

La création d'un SMO requiert toujours l'accord unanime de ses membres et est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat. L'ensemble des délibérations concordantes approuvant les statuts et l'autorisation du préfet constituent la décision institutive.

Le SMO peut réaliser son objet notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des sociétés ou organismes, dans les mêmes conditions que les départements ou les communes. Dans ce dernier cas, les modalités d'institution sont fixées par la décision institutive.

Il n'existe pas de procédure de transformation directe d'un syndicat mixte fermé en SMO. Ainsi, dans le cas où, par exemple, un département ou une région souhaite adhérer à un syndicat mixte fermé, seule une dissolution du syndicat mixte fermé accompagnée de la création d'un syndicat mixte ouvert est possible. En effet, une telle transformation reviendrait à admettre la constitution d'un syndicat mixte ouvert en méconnaissance des règles applicables à cette catégorie particulière de groupement de collectivités territoriales : tandis que l'unanimité est requise pour la création d'un SMO, l'admission d'un nouveau membre selon les règles applicables aux syndicats mixtes fermés suppose l'accord d'une majorité qualifiée des membres de ce dernier.

5.2.3. COMPETENCES

5.2.3.1. Types de compétences transférées

Les compétences les plus fréquemment exercées par les syndicats mixtes ouverts sont les suivantes¹ :

- autres actions environnementales ;
- promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme ;
- actions de développement économique ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ;
- nouvelles technologies de l'information et de la communication (internet...) ;
- études et programmation ;
- activités culturelles ou socio-culturelles ;
- création ou réalisation de zones d'aménagement concerté ;
- parcs naturels régionaux ; infrastructures diverses (aérodromes) ;
- eau ;
- déchets.

Les SMO peuvent, si leurs statuts le prévoient, fonctionner « à la carte », même si les dispositions de l'article L. 5212-16 du CGCT ne leur sont pas applicables. Dans ce cas, chaque membre du SMO peut lui transférer ou non certaines compétences, qu'il exercera donc pour une partie ou pour la totalité des membres.

5.2.3.2. Conséquences du transfert de compétences

Conformément aux dispositions de l'article L. 5721-6-1 du CGCT, le transfert de compétences à un SMO entraîne de plein droit la mise à disposition des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice dans les conditions prévues par les articles L. 1321-1 (trois premiers alinéas), L. 1321-2 (deux premiers alinéas) et des articles L. 1321-3 à L. 1321-5.

L'ensemble des droits et obligations attachés aux biens, équipements et services publics à la date du transfert est transféré au SMO.

¹ Source BANATIC

Toutefois, lorsque le SMO est compétent en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées par accord entre les collectivités territoriales et les EPCI qui participent à la création du syndicat. L'affectation des personnels est décidée dans les mêmes conditions.

Le SMO est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux collectivités territoriales et EPCI 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 collectivités et établissements n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La collectivité ou l'établissement qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution.

Lorsque le SMO est compétent pour la gestion du domaine public fluvial, le transfert de propriété du domaine public fluvial est opéré à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires. La convention constitutive du syndicat mixte prévoit les conditions de retrait et de dissolution selon les principes fixés par les articles L. 5721-6-2, L. 5721-7 et L. 5721-7-1 du CGCT, les principes du 1° de l'article L. 5211-25-1 s'appliquant également aux biens transférés en pleine propriété au syndicat mixte. L'article L. 3113-1 du code général de la propriété des personnes publiques ne s'applique pas au domaine public fluvial transféré.

5.2.4. ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT MIXTE OUVERT

5.2.4.1. L'organe délibérant : le comité syndical

La répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités territoriales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts.

A défaut de dispositions particulières dans les statuts, le nombre de sièges attribués aux EPCI qui se substituent à tout ou partie de leurs communes membres au sein du SMO en application des articles L. 5214-21, L. 5215-22 et L. 5216-7 du CGCT est égal au nombre de sièges dont disposaient les communes avant la substitution.

Depuis le renouvellement général des conseils municipaux de 2020, le choix de l'organe délibérant, pour l'élection des délégués des communes, des EPCI, des départements et des régions au comité syndical, porte uniquement sur l'un de ses membres.

Les fonctions de délégué sont exercées à titre bénévole (article L. 5721-2 du CGCT). Toutefois, le président et les vice-présidents d'un SMO restreint, peuvent, en application des articles L. 5721-8 et R. 5723-1 du CGCT, percevoir une indemnité au titre de leur fonction.

L'arrêté préfectoral autorisant la création du syndicat mixte ouvert en approuve les modalités de fonctionnement. Les membres fondateurs doivent définir les règles de fonctionnement de l'établissement, le CGCT laissant une grande latitude pour ce faire. A défaut de règles propres, éventuellement dérogoires aux dispositions applicables aux EPCI ou aux collectivités territoriales (ex : présidence « tournante »), il est recommandé, pour éviter un vide juridique, de prévoir dans les statuts un renvoi aux dispositions concernant les EPCI : cinquième partie du CGCT, livres I et II notamment.

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des délibérations et des procès-verbaux du comité syndical, des budgets et des comptes ainsi que des arrêtés du président de l'établissement². Celui-ci peut les publier sous sa responsabilité.

La personne désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes d'un SMO peut l'obtenir à ses frais, aussi bien du président de l'établissement que des services déconcentrés de l'État.

5.2.4.2. L'exécutif : le président et le bureau du syndicat mixte

Le président du SMO est élu par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'il a constitué.

Les attributions du président ne sont pas définies par la loi. Elles doivent donc être précisées dans les statuts. Comme tout exécutif local, il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes du syndicat mixte, il est le chef des services de l'établissement public et représente celui-ci en justice.

La faculté de donner des délégations n'étant pas prévue par la loi, il convient de mentionner dans les statuts que le président peut déléguer, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents, ainsi que sa signature au directeur et éventuellement aux responsables des services.

Il en est de même pour les délégations d'attributions que l'organe délibérant pourrait donner au président : elles doivent être fixées dans les statuts.

Les modalités de désignation des membres du bureau syndical peuvent être fixées par les statuts du syndicat. A défaut de précision statutaire, il appartient au comité syndical de décider des modalités de désignation des membres de ce bureau.

² Modification de l'ordonnance du 7/10/2021, à compter du 1er juillet 2022

5.2.4.3. Mise à disposition des services

En application de l'article L. 5721-9 du CGCT, les services d'un syndicat mixte associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition de ses collectivités ou groupements membres, pour l'exercice de leurs compétences.

Une convention conclue entre le syndicat et les collectivités territoriales ou les groupements intéressés fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la collectivité ou le groupement des frais de fonctionnement du service.

Dans les mêmes conditions, par dérogation à l'article L. 5721-6-1 du CGCT, les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du SMO pour l'exercice de ses compétences.

Le maire ou le président de la collectivité territoriale ou de l'EPCI adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches. Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie.

Il convient de noter qu'avant 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, ces dispositions ne visaient que les SMO composés de collectivités ou d'EPCI. Cette loi a étendu ces dispositions aux SMO composés de groupements de collectivités.

5.2.5. LES EVOLUTIONS DU SYNDICAT MIXTE OUVERT

Certaines dispositions du CGCT prévoient des procédures propres aux SMO (réduction de périmètre, fusion et dissolution). A l'exception de l'article L. 5721-8, qui concerne les conditions d'exercice des mandats des élus siégeant au sein des SMO restreints, la loi n'a pas procédé à un renvoi général aux dispositions applicables aux EPCI, ni davantage à celles applicables aux syndicats de communes. Dès lors, les évolutions sont soumises à la procédure générale de modification statutaire des SMO.

Dans le cas où, du fait du retrait de certains de ses membres, le syndicat mixte ouvert ne compterait plus que des communes ou des EPCI, sa composition ne correspondrait plus à la définition d'un syndicat mixte ouvert mais à celle d'un syndicat mixte fermé ou d'un syndicat intercommunal. Dans ce cas, il ne pourrait plus fonctionner en toute sécurité juridique et sa dissolution devrait être envisagée, suivie le cas échéant, si ses membres le souhaitent, de la création d'un syndicat mixte fermé ou d'un syndicat intercommunal selon le cas. En tout état de cause, il n'y a pas de transformation « automatique » d'un syndicat mixte ouvert en une autre catégorie de syndicat du seul fait du retrait de certains de ses membres.

5.2.5.1. La procédure générale de modifications statutaires d'un syndicat mixte ouvert

Les modifications statutaires peuvent porter sur la composition du SMO (adhésion de nouveaux membres, retrait de membres), sur l'objet du syndicat, sur les conditions de répartition des charges entre les membres, sur la représentation des membres au sein du syndicat, sur le transfert de nouvelles compétences par ses membres, etc.

Aux termes de l'article L. 5721-2-1 du CGCT, lorsque les statuts n'ont pas prévu une procédure spécifique, les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical.

Ces dispositions ne précisent pas si un arrêté du préfet doit autoriser ces modifications. Il a pu alors être considéré que, par parallélisme des formes avec la procédure de création, les modifications statutaires décidées alors que les statuts ne prévoyaient aucune procédure spécifique, devaient être autorisées par un arrêté préfectoral.

Toutefois, dans un arrêt du 16 novembre 2020 (n° 19BX03439, 20BX00345), la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que si le préfet était compétent pour autoriser la création, les dispositions de l'article L. 5721-2-1 précité ne prévoyaient pas pour autant qu'il approuve les modifications statutaires. Dès lors, tout arrêté pris à la suite de telles modifications devait être considéré comme superfétatoire. En revanche, tel n'est pas le cas si les statuts prévoient expressément que la délibération doit être approuvée par un arrêté préfectoral.

5.2.5.2. Réduction de périmètre : dispositions particulières relatives au retrait de communes ou de compétences

L'article L. 5721-6-2 du CGCT dispose que le retrait d'un SMO ou, lorsque les statuts du syndicat le permettent, le retrait d'une ou plusieurs compétences transférées à un SMO, s'effectue dans les conditions fixées à l'article L. 5211-25-1 du CGCT.

Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article L. 5721-6-3, et nonobstant les règles prévues dans les statuts pour le retrait de communes ou la reprise de compétences, une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie en formation restreinte, à se retirer d'un SMO pour adhérer à une communauté de communes ou, lorsque les statuts du syndicat le permettent, à lui retirer une ou plusieurs compétences qu'elle lui a transférées pour les transférer à la communauté de communes dont elle est membre, dans les conditions prévues aux deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 5212-29.

L'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois.

Depuis l'adoption de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le troisième alinéa de l'article L. 5721-6-3 du CGCT dispose qu'une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un SMO si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de cette commune au regard de la réglementation, la participation de cette commune au syndicat est devenue sans objet. Son retrait est alors prononcé par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département dans un délai de deux mois à compter de la demande.

5.2.5.3. Fusion et dissolution

a) Fusion

1° Conditions

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit l'article L. 5212-27 du CGCT qui autorise la fusion de tout type de syndicats et notamment des syndicats mixtes ouverts relevant de l'article L. 5721-1 entre eux ou avec des syndicats intercommunaux ou des syndicats mixtes fermés relevant de l'article L. 5711-1, dans des conditions identiques (voir fiche n° 2.4 sur les syndicats intercommunaux).

2° Les conséquences de la fusion

S'agissant des compétences, elles peuvent être exercées par le SMO issu de la fusion ou restituées aux membres du syndicat.

Lorsque la fusion entraîne le transfert de compétences, ces transferts s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales habituelles.

La fusion entraîne une nouvelle élection des délégués des membres du nouveau syndicat au conseil de ce dernier. Les délégués sortants en fonction avant la fusion voient leur mandat prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant, au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant la fusion.

La présidence du syndicat issu de la fusion est, à titre transitoire, assurée par le plus âgé des présidents des syndicats ayant fusionné, et les pouvoirs de l'assemblée des délégués et du président sont limités aux actes d'administration conservatoire et urgente.

b) Dissolution

Aux termes de l'article L. 5721-7, le SMO est dissous de plein droit dans trois cas :

- soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué ;
- soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire ;
- soit lorsqu'il ne compte plus qu'un seul membre.

Dans ces trois hypothèses, le représentant de l'Etat dans le département ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation.

Il peut également être dissous d'office ou à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent, par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat.

Enfin, il peut être dissous s'il n'exerce aucune activité depuis au moins deux ans, après avis de chacun de ses membres, sur le fondement de l'article L. 5721-7-1 du CGCT. À compter de la notification par le représentant de l'Etat dans le département de son intention de dissoudre le syndicat, chaque membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut d'avis dans ce délai, celui-ci est réputé favorable.

Quelle que soit l'hypothèse de dissolution, de plein droit ou facultative, cette dissolution prend nécessairement la forme d'un arrêté préfectoral.

L'arrêté de dissolution détermine, dans le respect des droits des tiers et des dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 les conditions dans lesquelles le syndicat est liquidé.

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 conjointement 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 L. 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).

Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ont été créés par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM ») afin de doter les territoires ruraux, périurbains et les petites agglomérations d'un outil d'organisation et de développement, leur permettant de mutualiser leurs moyens pour mener en commun des projets structurants à l'image des pôles métropolitains dans les territoires urbains, et après la suppression des pays de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Ce dispositif a pour objet de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre des zones rurales d'organiser leur coopération.

5.4.1. CARACTERISTIQUES GENERALES

Les PETR sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés prévus aux articles L. 5711-1 et suivants du CGCT, sous réserve des dispositions des articles L. 5741-1 à L.5741-5 du même code spécifiques à ces structures et au II et III de l'article 79 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

Ces groupements sont des établissements publics associant exclusivement des EPCI à fiscalité propre, caractérisés par une organisation et un fonctionnement souples, permettant à ses membres d'organiser les modalités de leur coopération de manière concertée et solidaire dans les domaines du développement économique, écologique, culturel et social, de l'aménagement de l'espace et de la promotion de la transition écologique.

Les PETR sont donc constitués par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre et, le cas échéant, une commune nouvelle mentionnée aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 2113-9 du CGCT (commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, décidant de ne pas appartenir à un EPCI à fiscalité propre, dite « commune-communauté »), formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Aucun seuil de population n'est exigé pour la création d'un PETR.

En outre, un EPCI à fiscalité propre ne peut appartenir qu'à un seul PETR.

Aux termes du I bis de l'article L. 5741-1 du CGCT, une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre membre d'un PETR, peut également rester au sein du pôle jusqu'à son éventuelle adhésion à un EPCI à fiscalité propre dans les conditions mentionnées à l'article L. 2113-9 du même code.

Les départements et les régions peuvent être associés au PETR mais sans en être membres. Ils peuvent être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet de territoire du pôle.

Aucun seuil de population n'est fixé pour la mise en place d'un PETR.

5.4.2. MODALITES DE CONSTITUTION DES PETR

Il existe quatre cas de constitution d'un PETR, deux par transformation de syndicats mixtes existants, deux par création d'un nouvel établissement public.

5.4.2.1. Par transformation des syndicats mixtes existants

Transformation par le représentant de l'Etat dans le département de syndicats mixtes, ayant été reconnus comme pays avant l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (II de l'article 79 de la loi MAPTAM, non codifié) :

Le II de l'article 79 de la loi MAPTAM a posé le principe selon lequel les syndicats mixtes, composés exclusivement d'EPCI à fiscalité propre et reconnus comme pays avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, seraient transformés en PETR par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège du syndicat mixte. Le représentant de l'Etat dans le département devait en ce sens informer les organes délibérants du syndicat mixte et de ses membres, dans un délai de six mois suivant la promulgation de la loi (soit jusqu'au 27 juillet 2014), du projet de transformation des syndicats en PETR.

Les membres du syndicat disposaient alors d'un délai de trois mois, à compter de la notification par le représentant de l'Etat dans le département du projet de transformation, pour s'y opposer, par délibérations concordantes des organes délibérants des deux tiers au moins des EPCI à fiscalité propre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci ou des organes délibérants de la moitié au moins des EPCI à fiscalité propre représentant les deux tiers de la population totale. En l'absence de délibération, la décision était réputée favorable.

A défaut d'opposition, les syndicats mixtes de pays étaient transformés en PETR par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège du syndicat mixte à l'issue du délai de trois mois.

Transformation volontaire d'un syndicat mixte conformément l'article L. 5741-4 du CGCT :

Un syndicat mixte composé uniquement d'EPCI à fiscalité propre et remplissant les conditions fixées au I de l'article L.5741-1 du CGCT (notamment un périmètre d'un seul tenant et sans enclave) peut se transformer en PETR.

Cette transformation, initiée par le comité syndical, est décidée par délibérations concordantes des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre membres du syndicat. Le comité syndical et les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification à leur président de la délibération proposant la transformation. L'absence de délibération à l'expiration du délai vaut avis favorable.

Cette transformation est actée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où le projet de statuts du pôle fixe son siège. Dans ce cas précis, ce dernier se trouve en situation de compétence liée.

Le CGCT ne prévoit pas explicitement que les EPCI à fiscalité propre membres d'un syndicat mixte doivent se prononcer sur un projet de statuts à l'occasion de la délibération relative au projet de transformation mais il est néanmoins conseillé de les approuver, pour plus de clarté.

La saisine de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) n'est pas prévue par l'article L. 5741-4 du CGCT mais il est avisé de la consulter pour le représentant de l'Etat dans le département dans la mesure où la transformation crée un nouvel établissement public, a fortiori si elle diffère du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI).

L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat transformé sont transférés au PETR qui se substitue de plein droit au syndicat dans toutes les délibérations et tous les actes à la date de la transformation. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale. La substitution de personne morale aux contrats conclus par le syndicat n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'ensemble des personnels du syndicat est réputé relever du PETR, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

L'avenir des syndicats mixtes de pays :

L'article 51 de loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a abrogé l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire définissant le statut des pays. La possibilité de créer de nouveaux pays a été supprimée. Si cette abrogation n'a, ni remis en cause les structures porteuses de pays existantes à cette date ni l'exécution des contrats de pays conclus avant cette abrogation qui continuent à être exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, elle a figé définitivement le périmètre et les missions visés par ces contrats.

Dès lors, seuls les syndicats de pays dont les statuts mentionnent d'autres compétences que la mise en œuvre d'une charte de pays peuvent perdurer.

Les syndicats de pays qui ont pour seul objet la mise en œuvre de la charte de pays devront être dissous lorsque la charte et les contrats pris pour son application arriveront à échéance, sur le fondement du a) de l'article L. 5212-33 ou L. 5721-7 du CGCT s'ils ne se sont pas transformés en PETR (syndicats mixtes ouverts, syndicats intercommunaux, syndicats comprenant des enclaves, syndicats ne souhaitant pas se transformer, etc.) sur le fondement des dispositions mentionnées aux points 2.1.1 et 2.1.2.

5.4.3 PAR CREATION DE PETR EX NHILO

Des PETR peuvent être créés dans deux hypothèses :

5.4.3.1. Création ex nihilo d'un PETR, émanant de la volonté de plusieurs EPCI à fiscalité propre de se regrouper (article L. 5741-1 du CGCT)

Aux termes de l'article L. 5741-1 du CGCT, la création d'un PETR est décidée à l'unanimité des EPCI à fiscalité propre concernés et approuvée par le représentant de l'Etat dans le département où le projet de statuts du pôle fixe son siège. Tous les EPCI à fiscalité propre concernés doivent manifester leur accord à la création du PETR par délibérations concordantes. Ils se prononcent à cette occasion sur un projet de statuts.

La consultation de la CDCI est obligatoire en vertu des dispositions de l'article L. 5211-45 du CGCT, puisqu'il s'agit de la création d'un nouvel établissement public.

Le représentant de l'Etat dans le département dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'approbation de ce projet de création.

5.4.3.2. Constitution d'un PETR par les EPCI à fiscalité propre membres d'associations ou de groupements d'intérêt public (GIP) reconnus comme pays en application de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dans sa rédaction antérieure à la loi du 16 décembre 2010 (III de l'article 79 de la loi MAPTAM, non codifié)

Les EPCI à fiscalité propre membres d'associations ou de GIP reconnus comme pays peuvent constituer un PETR, par délibérations concordantes, en application des dispositions prévues à l'article L. 5741-1 du CGCT.

La constitution d'un PETR dans les conditions mentionnées au III de l'article 79 de la loi MAPTAM n'entraîne pas la dissolution d'office des associations créées sur le fondement de la loi du 1^{er} juillet 1901, dont l'existence ne peut être remise en cause que si leurs membres engagent une procédure de dissolution, dans les conditions prévues dans les statuts de l'association.

5.4.4 GOUVERNANCE DU PETR

La gouvernance du PETR est assurée par un comité syndical, une conférence des maires et un conseil de développement. Le II de l'article L. 5741-1 du CGCT précise que : « *Le pôle d'équilibre territorial et rural est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés prévus à l'article L. 5711-1, sous réserve du présent article* ».

Les PETR sont donc soumis, par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT, à l'ensemble des règles communes applicables aux EPCI (articles L. 5211-1 et suivants du CGCT) et aux règles applicables aux syndicats de communes (articles L. 5212-1 et suivants du CGCT).

5.4.4.1. Le comité syndical

Il constitue l'organe délibérant du PETR. A défaut de disposition spécifique précisant son organisation, ce sont les règles de gouvernance des syndicats mixtes fermés de droit commun qui s'appliquent. Il convient de se référer à la fiche n° 5.1 relative aux syndicats mixtes fermés.

S'agissant de la composition du comité syndical, le dispositif prévu au point II de l'article L. 5741-1 du CGCT, inspiré des règles de composition des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre prévues à l'article L. 5211-6-1 du CGCT, précise que chaque EPCI à fiscalité propre dispose d'au moins un siège au sein du comité et qu'aucun d'entre eux ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Il mentionne également que les modalités de répartition des sièges au sein du conseil syndical entre les EPCI à fiscalité propre qui composent le PETR doivent tenir compte du poids démographique de chacun des membres.

Ces deux critères doivent donc être pris en compte lors de la composition du comité syndical du PETR, sauf dans le cas particulier d'un PETR composé de seulement deux membres puisque les deux critères de répartition des sièges au sein du comité syndical ne peuvent être respectés conjointement. Il résulte de la rédaction du II de l'article L.5741-1 du CGCT que dans ce cas précis, seul le critère tenant à la répartition égalitaire des sièges est applicable puisque le texte précise que : « *aucun d'entre eux ne peut disposer de plus de la moitié des sièges* ». Le poids démographique de chacun des deux EPCI à fiscalité propre membre du pôle n'est alors pas pris en considération puisqu'il en est seulement « *tenu compte* ».

En application du deuxième alinéa de l'article L. 5711-1 du CGCT, pour l'élection des délégués de la commune, le choix de l'organe délibérant ne peut porter que sur un membre du conseil municipal de cette commune et en application du troisième alinéa du même texte, pour l'élection des délégués des EPCI à fiscalité propre au comité syndical, le choix de l'organe délibérant peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

Le conseil syndical du PETR dispose, en application des articles L. 5211-9 et L. 5211-10 du CGCT, d'un bureau composé du président, de vice-présidents et d'autres membres élus lors de la séance d'installation du pôle au scrutin uninominal à la majorité absolue à trois tours.

Les attributions du président et des autres membres du bureau correspondent à celles qu'ils exercent dans un syndicat mixte fermé (voir fiche n°5.1 relative aux syndicats mixtes fermés).

5.4.4.2. La conférence des maires

Le III de l'article L. 5741-1 du CGCT prévoit qu'au moins une fois par an, la conférence des maires réunit les maires des communes situées dans le périmètre du PETR. La conférence des maires est consultée lors de l'élaboration, de la modification et de la révision du projet de territoire du pôle.

5.4.4.3. Le conseil de développement territorial

L'article L. 5741-1 du CGCT dispose que chaque PETR doit se doter d'un conseil de développement territorial. Il est régi exclusivement par les dispositions spécifiques mentionnées au IV de l'article L. 5741-1 du CGCT, à l'exception de celles mentionnées à l'article L. 5211-10-1 du même code (applicables aux EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants qui doivent se doter d'un conseil de développement et à ceux qui le mettent en place de manière facultative lorsque leur population totale est inférieure à ce seuil).

L'article L. 5211-10-1 du CGCT précise de plus, en son troisième alinéa, que par délibérations de leurs organes délibérants, une partie ou l'ensemble des EPCI à fiscalité propre membres d'un PETR peuvent décider de confier à ce dernier la mise en place d'un conseil de développement territorial commun, conformément aux dispositions du IV de l'article L. 5741-1 du même code. Ce conseil de développement territorial commun remplace alors les conseils de développement des EPCI à fiscalité propre concernés. Il réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle.

Les modalités de fonctionnement du conseil de développement territorial sont fixées par les statuts du pôle, ce qui laisse de la souplesse aux EPCI à fiscalité propre qui en sont membres pour en préciser le fonctionnement.

Le conseil de développement est consulté sur les principales orientations prises par le comité syndical du pôle et peut également être consulté sur toute question d'intérêt territorial.

5.5 MISSIONS ET COMPETENCES DU PETR

5.5.1. Les compétences propres du PETR

Le PETR élabore un projet de territoire dans les douze mois qui suivent sa création pour le compte et en partenariat avec les EPCI à fiscalité propre qui le composent, dans les conditions prévues à l'article L. 5741-2 du CGCT.

Le projet de territoire constitue un outil permettant de fixer les grandes orientations et les principaux objectifs du PETR. Il définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle. Il précise également les actions à mener sur le périmètre du pôle en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de promotion de la transition écologique soit, par les EPCI à fiscalité propre qui en sont membres soit, pour leur compte, par le PETR. Le projet de territoire peut comporter des dispositions relatives à tout sujet d'intérêt territorial.

Il est soumis pour avis à la conférence des maires ainsi qu'au conseil de développement territorial et approuvé par les organes délibérants des EPCI membres du PETR, et, le cas échéant, par les conseils départementaux et régionaux ayant été associés à son élaboration. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un rapport annuel adressé à ces mêmes instances.

Ce projet de territoire doit être compatible avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT) applicables dans le périmètre du pôle, ainsi qu'avec la charte du parc naturel régional (PNR) si son périmètre recouvre celui d'un PNR.

Le projet de territoire est révisé dans les 12 mois suivant le renouvellement général des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre qui le composent.

5.5.2. Les compétences transférées ou déléguées au PETR

En dehors de l'élaboration du projet de territoire, le PETR peut exercer des missions concourant à la mise en œuvre du projet de territoire qui lui ont été déléguées par voie convention par les EPCI à fiscalité propre qui en sont membres et par les départements et les régions associés dans les conditions mentionnées au point II de l'article L. 5741-2 du CGCT. Ces missions sont exercées au nom et pour le compte du délégant.

Par ailleurs, les règles applicables aux syndicats mixtes fermés s'appliquant aux PETR sous réserve de ne pas être en contradiction avec les dispositions mentionnées à aux articles L. 5741-1 et suivants du CGCT, les pôles peuvent exercer les compétences que leur transfèrent leurs EPCI à fiscalité propre membres dès lors qu'elles s'inscrivent dans la mise en œuvre du projet de territoire et, par conséquent, concerne le développement économique, écologique, culturel ou social. Dans ce cadre, les principes de spécialité et d'exclusivité s'appliquent.

Les modifications relatives aux compétences sont effectuées selon la procédure de droit commun mentionnée aux articles L. 5211-17 et L. 5211-17-1 du CGCT.

L'article L. 5212-16 du même code qui organise le fonctionnement des syndicats de communes à la carte est applicable par renvoi des articles L. 5741-1 et L. 5711-1 du CGCT. Les PETR peuvent donc fonctionner comme des syndicats à la carte.

S'agissant spécifiquement de la compétence SCoT, aux termes de l'article L. 5741-3 du CGCT, lorsque l'intégralité du périmètre du PETR correspond à celui d'un SCOT, le pôle peut procéder à l'élaboration, la révision et la coordination du schéma si tous ses membres lui ont transféré la compétence.

Lorsque le périmètre du PETR recouvre partiellement plusieurs SCoT, les EPCI membres du PETR restent compétents pour l'élaboration, la révision et la coordination des SCoT mais peuvent confier au PETR la coordination des différents schémas, pour son seul périmètre, en application du deuxième alinéa du I de l'article L. 5741-3 du CGCT.

Les possibilités pour un PETR de déléguer ses compétences

Les PETR peuvent adhérer à un syndicat mixte fermé ou ouvert, dans les conditions mentionnées à l'article L. 5711-4 du CGCT, pour les compétences limitativement énumérées par cet article (la gestion de l'eau et des cours d'eau, l'alimentation en eau potable, l'assainissement collectif ou non collectif, la collecte ou le traitement des déchets ménagers et assimilés, la distribution d'électricité ou de gaz naturel et les réseaux et services locaux de communications électroniques). Les circonstances dans lesquels un PETR peut adhérer à un syndicat mixte sont donc limitées.

5.6 LES EVOLUTIONS DE PERIMETRE DES PETR

Les fusions de PETR

Aux termes de l'article L. 5741-1 du CGCT, les PETR sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés. En vertu de l'article L. 5711-2 les syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner dans les conditions prévues par l'article L.5211-41-3, à l'exception des dispositions relatives à la continuité territoriale. L'accord sur la fusion est exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des PETR intéressés et par les deux tiers au moins des membres de chaque PETR représentant plus de la moitié de la population totale ou par la moitié au moins des membres de chaque PETR représentant les deux tiers de la population.

Les modifications de périmètre de PETR

En vertu de l'article L. 5711-1, ces derniers sont eux même soumis aux dispositions communes relatives aux EPCI (articles L. 5211-1 et suivants). Ainsi, l'article L. 5211-18 est applicable aux extensions de périmètre des PETR. Les organes délibérants de chaque EPCI à fiscalité propre membre du PETR se prononcent sur l'admission du nouvel EPCI à fiscalité propre « *dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale* ». Tous les membres du pôle devront donc être favorables à l'adhésion d'un nouvel EPCI à fiscalité propre, conformément à l'article L. 5741-1 du CGCT qui prévoit l'unanimité pour la création d'un PETR.

Il est à noter que l'article L. 5214-27 du CGCT concernant l'accord des conseils municipaux des communes membres des communautés de communes souhaitant adhérer à un syndicat mixte est applicable à l'adhésion d'une communauté de communes à un PETR.

Le retrait d'un EPCI à fiscalité propre d'un PETR est également subordonné à l'accord de tous les membres du PETR conformément aux dispositions combinées des articles L. 5211-19 et L. 5741-1 du CGCT.

5.7 LES POLES D'EQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX ET LEURS EPCI MEMBRES

5.7.1 ARTICULATION ENTRE PETR ET POLES METROPOLITAINS

Aucune disposition n'interdit à un EPCI à fiscalité propre d'être membre à la fois d'un PETR et d'un pôle métropolitain, sous réserve que les compétences transférées à 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 en application du principe d'exclusivité.

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

5.8 LES CONSEQUENCES DES MODIFICATIONS STATUTAIRES DES EPCI A FISCALITE PROPRE, MEMBRES D'UN MEME PETR

L'article L. 5211-20 du CGCT, qui prévoit que le comité syndical doit délibérer sur les modifications statutaires (autres que celles relatives aux transferts ou restitutions de compétences, celles relatives aux changements de périmètre ou celles relatives à la dissolution), est applicable aux PETR (en application du II de l'article L. 5741-1, qui dispose que les PETR sont soumis au régime des syndicats mixtes fermés). La décision de modification est ensuite subordonnée à l'accord des conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre membres, dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement. En vertu de l'article L. 5741-1 du CGCT, les modifications statutaires se font donc à l'unanimité des membres du PETR.

5.8.1. PLUSIEURS EPCI A FISCALITE PROPRE APPARTENANT A UN MEME PETR FUSIONNENT ET LE PERIMETRE DU NOUVEL EPCI ISSU DE LA FUSION EST IDENTIQUE AU PERIMETRE DU PETR

Si le nouvel EPCI à FP est une communauté de communes, l'article L. 5214-21 du CGCT s'applique. La communauté de communes est substituée au PETR pour la totalité des compétences qu'il exerce. Le PETR est alors dissous de plein droit dans les conditions mentionnées à l'article L. 5212-33 du CGCT.

Une procédure identique s'applique si le nouvel EPCI est une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une métropole : la substitution au PETR se fera alors sur le fondement, respectivement, des articles L. 5216-6, L. 5215-21 ou L. 5217-7 du CGCT. Le PETR est dissous.

5.8.2. LES CONSEQUENCES DE LA FUSION D'EPCI A FISCALITE PROPRE APPARTENANT A DES PETR DIFFERENTS

En application des articles L. 5214-21 (communauté de communes), L. 5216-7 (communauté d'agglomération), L. 5215-22 (communauté urbaine) et L. 5217-7 (métropole), le nouvel EPCI issu de la fusion pourrait potentiellement venir en représentation substitution dans les deux PETR, pour certaines compétences listées dans les articles concernés telles que la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), ou pour toutes les compétences s'agissant d'une communauté de communes.

Or, cette situation serait contraire aux dispositions de l'article L. 5741-1 du CGCT, aux termes desquelles un EPCI à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un PETR.

Le nouvel EPCI à fiscalité propre devra donc se retirer de l'un des deux PETR dans les conditions définies par l'article L. 5211-19, et le PETR accueillant l'intégralité du nouvel EPCI devra engager une procédure de modification statutaire dans les conditions de l'article L. 5211-20 pour élargir son champ d'intervention à l'ensemble du territoire du nouvel EPCI.

En revanche, aucune disposition ne s'oppose à ce qu'un EPCI à fiscalité propre soit membre par représentation-substitution d'un PETR pour une partie de son territoire et à un syndicat mixte pour une autre partie dès lors qu'il n'y adhère pas pour les mêmes compétences.

5.8.3. L'IMPACT D'UNE FUSION D'EPCI A FISCALITE PROPRE SUR LEUR APPARTENANCE A DES PETR DIFFERENTS PORTEURS DE SCOT

Aux termes de l'article L. 143-13 du code de l'urbanisme, lorsque le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre comprend des communes appartenant à plusieurs périmètres de SCoT, cet établissement devient, au terme d'un délai de trois mois, membre de plein droit du PETR sur le territoire duquel est comprise la majeure partie de sa population, sauf lorsque son organe délibérant s'est prononcé dans ce délai contre son appartenance à cet établissement public ou pour son appartenance à l'établissement public d'un des autres schémas.

Les ententes et conférences entre communes ont constitué les premières formes de coopération intercommunale.

Leur régime juridique a été défini par la loi du 5 avril 1884. Ce texte a transposé aux communes les dispositions sur les ententes et conférences interdépartementales prévues par la loi du 10 août 1871.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a élargi aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux syndicats mixtes le régime des ententes et des conférences intercommunales. Les EPCI peuvent ainsi créer des ententes entre eux ou avec des syndicats mixtes et des communes.

Le régime juridique des ententes, conventions et conférences entre communes, EPCI et (ou) syndicats mixtes est défini par les articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

5.5.1. NATURE ET CONCLUSION DE L'ENTENTE

L'entente est un accord entre deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes, portant sur des objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et intéressant les divers membres.

L'entente ne peut pas être imposée. Aucune création d'office n'est prévue et seule l'unanimité permet de s'engager dans une entente.

En raison du principe d'exclusivité qui les régit, les EPCI et les syndicats ne peuvent créer ou participer à une entente sans accord préalable de leurs membres.

L'objet de l'entente doit entrer dans les attributions des personnes morales qui participent à une entente. Ainsi, un EPCI ou un syndicat mixte ne peut participer à une entente que dans la mesure où l'objet de l'entente entre dans les compétences dont l'EPCI ou le syndicat mixte est titulaire.

Sous cette seule réserve, l'objet de l'entente peut être large.

Les ententes peuvent avoir par exemple pour objet l'aménagement, la gestion et l'entretien d'un centre de stockage des déchets ultimes, l'étude en vue de l'élaboration d'un plan local de production et de distribution de l'eau potable ou encore la gestion technique d'une station d'épuration.

L'entente peut consister à faire assurer par un des membres des prestations de services, dans le respect, le cas échéant, des règles du droit de la commande publique (cf. point 123.4).

La création d'une entente n'a pas à être autorisée par le préfet.

L'entente n'a pas la personnalité morale. Elle n'est pas dotée de pouvoirs autonomes même par délégation des collectivités, EPCI ou syndicats mixtes intéressés. Toutes les décisions prises doivent, pour être exécutoires, être ratifiées par l'ensemble des organes délibérants intéressés.

5.5.2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ENTENTE : LA CONFERENCE

Dans le cadre d'une entente intercommunale, les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences dont la composition est définie par convention entre les communes, EPCI et syndicats mixtes intéressés. A défaut, les conseils municipaux et organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes intéressés y sont chacun représentés par trois de leurs membres désignés au scrutin secret. Le représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés peut assister à ces conférences si les communes, les EPCI ou les syndicats mixtes intéressés le demandent.

5.5.3. CONVENTIONS

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 5221-2 du CGCT, les membres d'une entente peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Ces institutions d'utilité commune étaient en 1884 des établissements d'enseignement ou de bienfaisance. Aujourd'hui, les ouvrages ou institutions d'utilité commune répondent aux besoins entrant dans le champ des compétences des collectivités locales.

Ainsi, une convention peut être conclue en vue de constituer un groupement de commandes pour la désignation d'un opérateur commun pour la passation d'un marché portant sur la collecte sélective et le traitement des ordures ménagères et les opérations s'y rapportant.

Ces conventions peuvent porter sur des opérations d'investissement (création d'ouvrages) ou d'entretien d'ouvrages (conservation).

5.5.4. L'ARTICULATION DE L'ENTENTE AVEC LES REGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Une convention d'entente intercommunale conclue entre personnes publiques doit être considérée comme relevant du droit de la commande publique si elle répond aux critères d'identification des marchés publics posés par l'article L. 1111-1 du code de la commande publique ou des contrats de concession posés par l'article L. 1121-1 de ce même code.

Toutefois, les personnes publiques peuvent, sous réserve du respect de certaines conditions, se dispenser de mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence, au titre de la coopération horizontale entre pouvoirs adjudicateurs.

Ainsi, pour les marchés publics, l'article L. 2511-6 du code de la commande publique dispose que : « *Sont soumis aux règles définies au titre II les marchés publics par lesquels les pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice, établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun, lorsque les conditions suivantes sont réunies :*

1° La mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général ;

2° Les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération. Ce pourcentage d'activités est déterminé dans les conditions fixées à l'article L. 2511-5. »

L'article L. 3211-6 du code de la commande publique prévoit des dispositions similaires en ce qui concerne les contrats de concession.

Les conditions cumulatives requises pour cette coopération dite « horizontale » sont donc les suivantes :

- le contrat doit avoir pour objet d'assurer conjointement la réalisation de missions de service public en vue d'atteindre des objectifs communs, ce qui implique qu'il instaure une réelle démarche de coopération entre les deux cocontractants en vue de la mise en œuvre d'une même mission de service public ou de missions complémentaires ;

- la coopération doit n'obéir qu'à des considérations d'intérêt général, y compris dans ses conditions de mise en œuvre, et notamment s'agissant des transferts financiers entre les pouvoirs adjudicateurs qui doivent être limités à la couverture des coûts générés par l'opération ;

- les pouvoirs adjudicateurs doivent réaliser sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération.

Echappent par ailleurs au droit de la commande publique les ententes conclues à titre gratuit (ce qui suppose qu'elles puissent l'être sans porter atteinte au principe d'interdiction des libéralités par les personnes publiques ou s'inscrivent dans l'une des exceptions à ce principe), puisque seuls des contrats passés à titre onéreux peuvent constituer des contrats de la commande publique (article L. 2 du code de la commande publique).

5.5.5. DISSOLUTION DES ENTENTES

L'entente peut être constituée pour une durée ou pour un objet déterminé, suivant l'accord arrêté par ses membres. Il peut être mis fin à l'entente par délibération de ses membres (règle du parallélisme des formes).

Définie comme la mise en place, temporaire ou pérenne, de moyens communs à deux ou plusieurs personnes morales, la mutualisation peut être conventionnelle ou passer par la création d'un organisme de coopération (voir fiches 5.1 à 5.5). Peuvent s'associer en vue d'une coopération des collectivités ou des groupements de collectivités ayant un lien structurel entre eux, par exemple un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres.

La coopération peut également intervenir entre plusieurs collectivités territoriales ou groupements, de même ou différente catégories, sans lien structurel entre eux.

Par ailleurs, la mise en commun des moyens peut porter sur les services supports ou missions fonctionnelles (administration générale, ressources humaines, ingénierie, études, informatique...) ou sur l'exercice des compétences ou missions opérationnelles.

De manière schématique, les actions de mutualisation et de coopération peuvent prendre cinq formes différentes, selon des degrés d'intégration croissants :

- 1) une action est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires, sans création de structure commune (par exemple, dans le cadre d'un groupement de commande) ;
- 2) un partenaire confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui (par exemple, dans le cadre d'une prestation de service) ;
- 3) un partenaire met ses moyens au service des autres personnes publiques (mise à disposition de services ou d'équipements par voie de convention) ;
- 4) un des partenaires crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;
- 5) les communes transfèrent une ou plusieurs de leurs compétences vers un EPCI qui les met en œuvre pour tout le territoire concerné.

Le guide des coopérations, complémentaire du guide de l'intercommunalité, présente successivement :

- la possibilité de faire assurer par une autre personne publique des compétences ;
- le regroupement des services de plusieurs entités en vue de l'exercice en commun de compétences ;
- la possibilité de mettre à disposition ses services ou ses biens ;
- les autres dispositifs de mutualisation de moyens ;
- les dispositifs conventionnels de mutualisation spécifiques à la Métropole du Grand Paris, ses établissements publics territoriaux (EPT) et leurs communes membres ;
- des fiches relatives à la situation des agents concernés par les mutualisations.

Les articles L. 1115-1 à L. 1115-7 du CGCT fondent l'action extérieure des collectivités territoriales.

Le champ de l'action extérieure des collectivités territoriales, qui peut être directe ou indirecte, via une subvention ou un partenaire, prendre la forme d'une convention ou s'organiser sans support conventionnel, comprend désormais tout mode de relations entre les collectivités territoriales françaises, leurs groupements, et les autorités locales étrangères. Il peut s'agir d'aide humanitaire, d'aides ponctuelles d'urgence, d'actions de partenariat, de jumelages, de pactes d'amitié, de promotion culturelle, touristique, de recherche et de développement.

Ces dispositions sont complétées par trois instructions :

- « *Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle* », 24 mai 2018 (INTB1809792C) ;
- « *Compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional* », 3 mai 2017 ;
- « *La coopération décentralisée des collectivités territoriale et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements* », 20 avril 2011 (NOR/INT/B/01/00124/C).

Par ailleurs, il peut être utile de se référer au *Guide juridique de l'action extérieure* élaboré par M. Pierre Pougnaud pour le compte de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) et approuvé par la Commission nationale de la coopération décentralisée, dont la première édition est parue en 2019.

Le *Guide opérationnel de la coopération décentralisée*, publié par la DAECT en 2020, peut également être consulté. Celui-ci comporte notamment de nombreux exemples de projets de coopération internationale.

5.7.1. PRINCIPES ENCADRANT L'ACTION EXTERIEURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les principes suivants s'imposent aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans le cadre de leur action extérieure :

- Le respect des engagements internationaux de la France s'impose à toute action menée en la matière. Cela implique notamment l'interdiction pour une collectivité territoriale ou un groupement de conclure une convention avec un Etat étranger

(sous réserve des dispositions dérogatoires prévues aux articles L. 1115-4-2 et L. 1115-5 du CGCT). Par ailleurs, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent se lier, sous quelque forme que ce soit, à des autorités locales étrangères établies dans un cadre institutionnel non reconnu par la France.

- Les collectivités territoriales et leurs groupements ont une compétence attribuée par la loi pour mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, sans toutefois qu'une collectivité ne puisse exercer une tutelle sur une autre.
- Les décisions prises sur le fondement de l'article L. 1115-1 du CGCT doivent respecter les principes d'égalité, de liberté de réunion et de liberté d'exercice du culte. De plus, elles ne peuvent pas avoir une motivation contraire au principe de neutralité du service public.

Exemple : les actions menées au titre de l'article L. 1115-1 du CGCT ne doivent pas être assimilables à une prise de position politique, religieuse ou philosophique, contraire au principe de neutralité des services publics et/ou aux engagements de la France à l'étranger, de surcroît si l'acte en cause est de nature à porter atteinte à l'ordre public (banderole apposée sur un édifice public, pavoisement d'un édifice public, désignation d'une personnalité controversée en tant que citoyen d'honneur, attribution d'une subvention pour des motivations exclusivement politiques, signature d'une charte d'amitié assimilable à une ingérence dans un conflit international...).

- Les actions de coopération extérieure menées par les collectivités territoriales et leurs groupements, qu'elles le soient sur le sol français ou en territoire étranger, sont soumises au principe posé par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

Exemple : sont illégales les subventions qui concernent l'organisation et la célébration de manifestations à caractère culturel.

Le recours à un instrument conventionnel est facultatif. Lorsque l'action extérieure emprunte cette forme, la convention est soumise aux règles communes du droit public (qui imposent par exemple la rédaction d'une convention pour une subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000 € attribuée à un organisme de droit privé, la rédaction de l'un de deux exemplaires originaux en langue française, le respect des règles de la commande publique et la transmission au contrôle de légalité).

5.7.2. LES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT SPECIFIQUES (DITS « DISPOSITIFS 1 % »)

Il existe trois dispositifs permettant de recourir à des ressources affectées à certains budgets pour conduire des actions dans le cadre de l'article L. 1115-1 du CGCT. Ces actions constituent des dérogations au principe de la territorialité de la compétence des collectivités territoriales, puisqu'elles peuvent être mises en œuvre en dehors de leur périmètre, et hors des frontières nationales.

Eau potable, assainissement et distribution d'électricité et de gaz

En matière de services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou de services publics de distribution d'électricité et de gaz, un régime spécifique est prévu à l'article L. 1115-1-1 du CGCT. Ces dispositions permettent aux communes, aux EPCI et syndicats mixtes compétents, dans la limite de 1% des ressources affectées aux budgets de ces services et dans le cadre prévu à l'article L. 1115-1 du CGCT, de s'engager dans des actions de coopération avec les collectivités étrangères et leurs groupements, et de mener des actions d'aide d'urgence et de solidarité internationale, dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz.

Collecte et traitement des déchets

Il ressort de l'article L. 1115-2 du CGCT que les EPCI et syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages ou qui perçoivent la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, ainsi que les communes qui seraient restées compétentes en la matière ou qui percevraient la taxe ou la redevance précitée, peuvent mener dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages, dans la limite également de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1 du CGCT, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans ces domaines.

Mobilité

L'article L. 1115-3 du CGCT ouvre la possibilité, sous condition, pour les autorités organisatrices de la mobilité, les communes continuant à organiser des services de mobilité et l'établissement public « Île-de-France Mobilités », dans la limite de 1 % des ressources affectées aux budgets des services de mobilité, hors versement destiné au financement des services de mobilité, de financer sur ces budgets des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1 du CGCT, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements ainsi que des actions de solidarité internationale dans le domaine de la mobilité.

5.7.3. PARTICIPATION D'UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE OU D'UN GROUPEMENT A UN ORGANISME PUBLIC DE DROIT ETRANGER OU A UNE PERSONNE MORALE DE DROIT ETRANGER

Article L. 1115-4 du CGCT

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, 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 d'un Etat membre du Conseil de l'Europe.

Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région. Elle fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des membres adhérent à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 sont applicables à cette convention.

Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

5.7.4. LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Article L. 1522-1 du CGCT

Les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et de leurs groupements peuvent, à l'effet de créer des sociétés d'économie mixte locales mentionnées à l'article L. 1521-1, acquérir des actions ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés.

Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes :

1° La société revêt la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce, sous réserve des dispositions du présent titre ;

2° Les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants ;

3° La réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires.

Sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L. 1521-1.

Ils ne peuvent toutefois pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements.

5.7.5. LES SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES

Article L. 1531-1 du CGCT

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires.

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Elles peuvent également exercer leurs activités pour le compte d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national sur laquelle au moins un de leurs membres exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.

Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce.

Sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable entre la France et les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés publiques locales dont l'objet social est conforme au deuxième alinéa du présent article. Ils ne peuvent toutefois détenir, ensemble ou séparément, plus de la moitié du capital ou des droits de vote dans les organes délibérants.

Sous réserve des dispositions du présent article, les sociétés publiques locales sont soumises au titre II du présent livre.

5.7.6. SPECIFICITES EN MATIERE DE RELATIONS TRANSFRONTALIERES

Dans le cadre de leurs relations transfrontalières, les collectivités territoriales françaises et leurs groupements peuvent recourir à des dispositions spécifiques.

Ainsi, la France peut se lier, par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux, avec des pays voisins et prévoir des possibilités étendues de coopération transfrontalière.

C'est par exemple le cas du traité de Bayonne du 10 mars 1995. Il lie actuellement la France, l'Espagne et la Principauté d'Andorre et ouvre le recours à une forme juridique spécifique « le consorcio » pour certaines régions frontalières.

Il est également possible de signaler l'existence de l'accord de Rome de 1993 et de l'accord de Bruxelles de 2002.

C'est pourquoi, lorsqu'un projet de coopération transfrontalière est envisagé par une collectivité territoriale ou un groupement, il est pertinent de s'interroger sur les éventuels accords internationaux pouvant être applicables.

Par ailleurs, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont aussi créé des entités permettant une coopération renforcée pour les collectivités et groupements frontaliers.

- **Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) et district européen**

Le GLCT a été instauré par l'accord de Karlsruhe de 1996 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, signé entre l'Allemagne, le Luxembourg, la Suisse et la France.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales l'a érigé en instrument de droit commun de la coopération transfrontalière, sous la dénomination de « district européen ».

L'article L. 1115-4-1 du CGCT précise les conditions dans lesquels les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le cadre de la coopération transfrontalière, créer cette structure avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et son régime est celui du syndicat mixte ouvert de droit français. Sa création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où il a son siège.

- **Groupement européen de coopération territoriale (GECT)**

Le règlement (UE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006, dans sa version consolidée, a créé le GECT.

Le droit applicable au GECT est, sous réserve des dispositions prévues par le règlement concerné, celui du lieu du siège de l'entité.

L'article L. 1115-4-2 du CGCT prévoit les dispositions applicables à cette entité.

Article L. 1115-4-2 du CGCT

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les Etats membres de l'Union européenne ou les Etats frontaliers membres du Conseil de l'Europe, un groupement européen de coopération

territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le groupement européen de coopération territoriale a son siège. La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie qui ne sont pas contraires aux règlements communautaires en vigueur lui sont applicables.

Un groupement européen de coopération territoriale de droit français peut être dissous par décret motivé pris en conseil des ministres et publié au Journal officiel.

Les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, précitée peuvent, dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de la France et sous réserve de l'autorisation préalable du représentant de l'Etat dans la région, adhérer à un groupement européen de coopération territoriale de droit étranger.

- **Groupement eurorégional de coopération (GEC)**

Le GEC est un outil créé par le troisième protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signé le 16 novembre 2009. Il se distingue donc du GECT en ce qu'il n'est pas un dispositif issu du droit communautaire : c'est un instrument du Conseil de l'Europe. La France a ratifié ce protocole.

Avant d'étudier la possibilité de recourir à un GEC, il convient de s'assurer que le pays de la collectivité étrangère partenaire envisagée a également ratifié ce protocole. Un GEC peut également comprendre parmi ses membres des entités d'un Etat n'ayant pas ratifié le protocole à deux conditions : que cet Etat ait une frontière commune avec un Etat ayant ratifié le protocole et qui sera l'Etat de siège du GEC, et que ces deux Etats signent un accord spécifique.

Le droit applicable au GEC est celui du lieu du siège.

Le transfert de compétence d'une commune au profit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) implique un transfert de moyens, non seulement matériels et financiers, mais également humains.

Ainsi, l'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit que le transfert de compétence entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre.

6.1.1 LE TRANSFERT DES AGENTS DE LA COMMUNE A L'EPCI

6.1.1.1. Les agents concernés par le transfert

Deux hypothèses se présentent :

- 1- Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux contractuels, remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré :

Dans ce cas, les agents sont transférés à l'EPCI en conservant les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Ainsi, le fonctionnaire est affecté sur un emploi correspondant à son grade et aux missions définies par le statut particulier de son cadre d'emplois. L'agent contractuel conserve le bénéfice des dispositions prévues par les clauses substantielles du contrat dont il est titulaire, en particulier celles qui concernent la rémunération (voir *infra*). Lorsque cet agent est transféré dans un service chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial, l'EPCI lui propose un contrat régi par le code du travail.

Le transfert des agents est de plein droit (ceux-ci ne peuvent s'y opposer).

Dans un arrêt du 5 février 2010 n°09NT02087, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que les autorités municipales ne peuvent, par délibération, estimer qu'un agent remplit en totalité ses fonctions dans un service transféré tout en s'abstenant, dans le même temps, de faire application des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT (le poste de l'agent ayant en l'espèce été supprimé et l'agent, non transféré, placé en surnombre dans la commune).

Ce transfert s'analyse comme une mutation, prononcée par l'autorité territoriale d'accueil (article L. 512-24 du code général de la fonction publique – CGFP).

Les modalités du transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI. Cette décision est prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux contractuels faisant l'objet d'un transfert. La fiche d'impact est annexée à la décision. Les accords conclus préalablement à la décision sont annexés à la décision.

La décision et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités sociaux territoriaux compétents.

Ces dispositions sont applicables à un agent en congé maladie affecté dans un service ou une partie de service transféré (CE, 10 octobre 2014, n°369533), mais pas à un agent placé en disponibilité au moment du transfert du service (CAA de Marseille, 11 octobre 2011, n°09MA02601).

Compte tenu de la compétence du conseil municipal en matière de création et de suppression d'emplois (article L. 313-1 du CGFP) ainsi que pour créer ou supprimer des services publics, en fixer les règles générales d'organisation et, de façon générale, prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services de la commune (CE, 6 janvier 1995, n°93428), la décision de transfert de service appartient à l'organe délibérant.

En revanche, le maire reste compétent en sa qualité de chef des services municipaux pour prendre les mesures relatives à l'organisation interne des services de la commune et à la gestion de leurs agents (CE, 6 janvier 1995, n°93428 ; CE, 7 février 1936, n°43321).

2- Les fonctionnaires territoriaux et agents contractuels exercent pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré :

Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux contractuels exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré.

Si ces agents ont refusé leur transfert, ils sont de plein droit (c'est-à-dire sans leur accord) et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'EPCI. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'EPCI.

3- Lorsqu'un EPCI restitue une compétence aux communes membres :

Le IV bis de l'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit qu'il est mis fin de plein droit à la mise à disposition des agents concernés. Le fonctionnaire territorial, qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment, reçoit une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à occuper. L'agent territorial contractuel, qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment, reçoit une affectation sur un poste de même niveau de responsabilités.

La répartition des agents transférés ou recrutés par l'EPCI et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée est décidée d'un commun accord par convention conclue entre l'établissement public et ses communes membres, après avis des comités sociaux territoriaux placés auprès de l'EPCI et auprès des communes.

A défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution des compétences, le représentant de l'État dans le département fixe cette répartition par arrêté.

Pour la mise en œuvre de la répartition, il appartient au préfet de veiller, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à garantir un partage équilibré qui tienne compte des besoins effectifs de chaque commune au regard des conditions d'exercice de la compétence restituée et des ressources dont elle dispose, y compris celles résultant de la répartition des biens et de la redéfinition des relations financières avec l'EPCI en conséquence de la même restitution de compétence (CE, 11 décembre 2020, n°444762).

Les agents concernés sont transférés aux communes en application de la convention ou de l'arrêté de répartition dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les agents de l'EPCI qui sont chargés, pour une partie de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée reçoivent une affectation au sein de l'établissement public correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité.

Les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT sont applicables aux syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI et ceux composés uniquement d'EPCI (syndicats mixtes dits « fermés »), par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT aux dispositions de droit commun, mais pas aux syndicats mixtes associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (syndicats mixtes dits « ouverts » : SMO) relevant des articles L. 5721-1 à L. 5722-11 du CGCT.

En ce qui concerne ces syndicats, des dispositions spécifiques déterminent l'impact des transferts de compétences sur les services (articles L. 5721-6-1 et L. 5721-9 du CGCT).

Dans les cas particuliers mentionnés à l'article L. 5211-39-2 du CGCT, l'auteur de la demande ou de l'initiative élabore un document présentant une estimation des incidences de l'opération notamment sur le personnel des communes et EPCI concernés. Le contenu de ce document est précisé par l'article D. 5211-18-3 du CGCT.

6.1.1.2. Les conséquences du transfert

- La rémunération :

En application de l'article L. 714-9 du CGFP, dans tous les cas où des agents territoriaux changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la cinquième partie du CGCT, notamment celle mentionnée à l'article L. 5211-4-1 du même code, ils conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.

Le régime indemnitaire est constitué de l'ensemble des primes et indemnités visées par l'article L. 714-4 du CGFP. Il n'inclut par conséquent pas la nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui constitue un droit pour le fonctionnaire remplissant les conditions d'octroi de celle-ci.

Dans ce cadre, il appartient aux collectivités ou aux établissements d'accueil de compenser, pour chaque agent concerné, une éventuelle perte de rémunération.

Ces agents conservent également, à titre individuel, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération mentionnés à l'article L. 714-11 du CGFP. En application de cet article, les collectivités ou établissements d'accueil ne peuvent pas délibérer afin d'étendre le bénéfice de ces avantages collectivement acquis aux agents nouvellement recrutés.

Dans le cadre d'une réorganisation prévue à la cinquième partie du CGCT, la collectivité ou l'établissement d'accueil peut par ailleurs verser, sur délibération, une indemnité de mobilité aux agents concernés dès lors qu'ils changent de lieu de travail ou du fait de leur transfert et que ce changement entraîne soit un allongement important de leur trajet domicile-travail, soit un changement de résidence familiale. Les modalités de mise en œuvre de cette indemnité de mobilité sont prévues par les décrets n° 2015-933 et n° 2015-934 du 30 juillet 2015.

- La protection sociale complémentaire et l'action sociale :

Les dispositions des articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du CGCT, relatifs respectivement à la protection sociale complémentaire, l'action sociale et aux obligations de formation, demeurent applicables aux agents territoriaux qui changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la cinquième partie du CGCT.

- Les conditions et le temps de travail :

Les conditions de statut et d'emploi (quotité de temps de travail, temps complet ou non complet par exemple) des agents territoriaux, qui changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la cinquième partie du CGCT, sont maintenues.

Les règles relatives au temps de travail (horaires, autorisations spéciales d'absence, modalités de gestion des congés annuels par exemple) ne sont toutefois pas maintenues et dépendent des dispositions applicables dans la collectivité ou l'établissement d'accueil.

- Le compte-épargne temps (CET) :

Les agents territoriaux, qui changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la cinquième partie du CGCT, bénéficient du maintien de leurs droits à CET. Ils ne pourront toutefois les utiliser que dans les conditions définies par la collectivité ou l'établissement d'accueil.

L'indemnisation ou la prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) des droits épargnés sur le CET ne sera possible que si la collectivité ou l'établissement d'accueil a délibéré en ce sens conformément à l'article L. 621-5 du CGFP.

6.1.2. LE RECOURS AU REGIME DE MUTUALISATION DES SERVICES

L'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit que, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier. Ses services sont alors en tout ou partie mis à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

De la même manière, les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Lorsque les services d'une commune sont mis à disposition de l'intercommunalité, on parle de mutualisation ascendante. Lorsque l'intercommunalité réalise des services pour une ou plusieurs de ses communes membres, on parle de mutualisation descendante.

Une convention conclue entre l'EPCI et chaque commune intéressée fixe les modalités de ces mises à disposition après consultation des comités sociaux territoriaux compétents. Les agents publics concernés sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'organe délibérant de l'EPCI ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont également réglées par la convention précitée.

Par ailleurs, un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent, en dehors des compétences transférées, créer un service commun en application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, afin de mutualiser leurs services supports, des missions fonctionnelles (administration générale, ressources humaines, ingénierie, études, informatique...) ou l'exercice des compétences ou missions opérationnelles.

Le guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements recense l'ensemble des possibilités de mutualisation ainsi que leur impact sur les personnels. Il convient de s'y reporter pour une présentation exhaustive de ces dispositifs.

Les conditions d'exercice des mandats des élus intercommunaux sont précisées par différentes dispositions au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT) et varient selon les catégories d'établissements concernées.

Les conditions d'exercice des mandats de membre de conseil ou comité d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)¹ sont définies aux articles L. 5211-12 et suivants du CGCT.

Ces dispositions sont également applicables aux élus des syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI et ceux composés uniquement d'EPCI² par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT, ainsi qu'aux élus des syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions et à ceux des syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements, des régions et d'autres syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions en application de l'article L. 5721-8 du CGCT³

Outre ces dispositions générales, certains articles applicables aux conseillers municipaux ont été étendus aux élus des EPCI à fiscalité propre par les articles L. 5214-8 pour les communautés de communes, L. 5215-16 pour les communautés urbaines, L. 5216-4 pour les communautés d'agglomération et L. 5217-7 pour les métropoles, sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

6.2.1 INDEMNITE D'EXERCICE EFFECTIF DES FONCTIONS

Les présidents et vice-présidents des EPCI ont le droit de percevoir une indemnité pour l'exercice effectif de leurs fonctions⁴. Celle-ci est fixée par l'organe délibérant dans les trois mois suivant son installation et est déterminée par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

¹ Soit les membres des organes délibérants des syndicats de communes, des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

² Les syndicats mixtes « *fermés* ».

³ A l'exception de l'article L. 5211-15 du CGCT, l'article L. 5721-8 ne rendant applicables que les articles L. 5211-12 à L. 5211-14 du CGCT.

⁴ Art. L. 5211-12 du CGCT.

Le montant de l'indemnité doit respecter plusieurs conditions :

- il ne peut dépasser un montant maximal fixé par le CGCT par type de mandat⁵ ;
- le montant total des indemnités versées ne doit pas excéder celui de l'enveloppe indemnitaire globale déterminée dans les conditions fixées par l'article L. 5211-12 du CGCT.

Les autres membres des organes délibérants d'EPCI à fiscalité propre peuvent également bénéficier d'une indemnité de fonction⁶ dans les conditions prévues pour les conseillers municipaux. Cette indemnité doit être contenue dans l'enveloppe totale des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au président et aux vice-présidents.

Chaque année, les EPCI à fiscalité propre doivent établir un état représentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellé en euros, dont bénéficient les élus siégeant au titre de tout mandat ou de toute fonction exercés au sein d'un conseil ou d'un syndicat au sens des livres VII et VIII de la présente partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés⁷.

Les organes délibérants des EPCI disposent de la faculté de moduler le montant des indemnités de fonction allouées à leurs membres en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions et commissions dont ils sont membres⁸. La réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée.

6.2.2 REMBOURSEMENT DE CERTAINS FRAIS LIES A L'EXECUTION DU MANDAT

6.2.2.1. Frais de déplacement et frais spécifiques liés au handicap

Conformément à l'article L. 5211-13 du CGCT, les membres des organes délibérants des EPCI ont droit au remboursement des frais de déplacement qu'ils engagent à l'occasion des réunions des conseils ou comités, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, des comités consultatifs prévus à

⁵ Art R. 5215-2-1 pour les communautés urbaines, R. 5216-1 pour les communautés d'agglomération, R. 5214-1 pour les communautés de communes, R. 5212-1 pour les syndicats de communes et les syndicat mixte associant exclusivement des communes et des EPCI (art. R. 5711-1 du CGCT), R. 5723-1 pour les syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions.

⁶ Art. L. 2123-24-1 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

⁷ Art. L. 5211-12-1 du CGCT.

⁸ L'article L. 5211-12-2 du CGCT n'ouvre cette faculté de modulation qu'aux seuls EPCI de 50 000 habitants et plus. Un seuil identique était prévu pour les communes (art. L. 2123-24-2 du CGCT), lequel a été censuré par le Conseil constitutionnel (voir décision QPC n° 2024-1094 *Commune de La Madeleine*). Le juge constitutionnel a considéré qu'un tel seuil était contraire aux exigences du principe d'égalité et par conséquent non conforme à la Constitution.

l'article L. 5211-49-1, de la commission consultative prévue à l'article L. 1413-1 et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où ils représentent leur établissement, lorsque la réunion a lieu dans une commune autre que celle qu'ils représentent.

Le remboursement est à la charge de l'organisme qui organise la réunion.

Lorsque ces membres sont en situation de handicap, ils peuvent également bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés pour prendre part à ces mêmes réunions, y compris lorsque la réunion a lieu sur le territoire de la commune qu'ils représentent (Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 15 juillet 2024, 494127).

L'organe délibérant de l'EPCI peut également mettre un véhicule à disposition de ses membres lorsque l'exercice du mandat ou de leurs fonctions le justifie et selon des conditions fixées par une délibération annuelle (art. L. 5211-13-1 du CGCT).

6.2.2.2. Frais liés à l'exécution d'un mandat spécial

Les membres des organes délibérants des EPCI ont droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux⁹. Ils peuvent, à ce titre, prétendre au versement d'indemnités journalières destinées à rembourser forfaitairement les frais supplémentaires de repas et de nuitée et au remboursement des frais de transport engagés à cette occasion.

6.2.2.3. Frais de garde ou d'assistance

Les membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre ont droit au remboursement des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions de ces organes¹⁰.

Les modalités de remboursement sont fixées par délibération de l'organe délibérant.

Ce remboursement est soumis aux conditions suivantes :

- une délibération préalable de l'organe délibérant, pour en fixer le principe et les modalités ;
- un état de frais présenté par l' élu ;

⁹ Art. L. 2123-18 du CGCT rendu applicable aux membres des organes délibérants des EPCI par l'article L. 5211-14 du CGCT.

¹⁰ Art. L. 2123-18-2 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

- le remboursement horaire des frais liés à la garde d'enfants, l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, est plafonné au montant horaire du SMIC.

Lorsque les présidents ou les vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre utilisent le chèque emploi service-universel prévu par l'article L. 1271-1 du code du travail pour assurer la rémunération des salariés ou des associations ou entreprises agréées chargés soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile en application des articles L. 7231-1 et L. 7232-1 du même code, l'organe délibérant peut accorder par délibération une aide financière en faveur des élus concernés¹¹. Cette aide n'est pas cumulaire avec le remboursement prévu par l'article L. 2123-18-2 du CGCT.

6.2.2.4. Frais de représentation

L'organe délibérant des communautés urbaines, communautés d'agglomération et des métropoles peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au président pour frais de représentation¹².

6.2.3 PROTECTION SOCIALE

6.2.3.1. Affiliation au régime général de la sécurité sociale au titre du mandat

Les membres des organes délibérants des EPCI sont affiliés au régime général de sécurité sociale pour l'ensemble des risques dans les conditions prévues à l'article L. 382-31 du code de la sécurité sociale¹³.

Ils bénéficient notamment de règles particulières s'agissant de l'assujettissement de leurs indemnités de fonctions aux cotisations sociales :

- **par principe**, leurs indemnités de fonction sont assujetties aux cotisations sociales lorsque leur montant brut est supérieur à la moitié du plafond annuel de cotisations de sécurité sociale (PASS) (1^{er} alinéa de l'article L. 382-31 du code de la sécurité sociale). Elles sont alors assujetties dès le premier euro ;

¹¹ Art. L. 2123-18-4 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

¹² Art. L. 2123-19 rendu applicable par les articles L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

¹³ Art. L. 2123-25-2 du CGCT rendu applicable par l'article L. 5211-14 du CGCT.

- **par dérogation**, les indemnités des membres des EPCI à fiscalité propre qui ont cessé toute activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat et ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, sont assujetties aux cotisations sociales, quel que soit leur montant (2^e alinéa de l'article L. 382-31) ;
- les élus dont les indemnités ne sont pas assujetties en application de l'une des deux situations précitées¹⁴ disposent de la faculté de demander à assujettir leurs indemnités (3^e alinéa de l'article L. 382-31).

Le paiement de cotisations permet aux élus d'acquérir des droits en propre et de bénéficier de l'ensemble des prestations pour les risques maladie, maternité, invalidité, décès et accident du travail/maladie professionnelle. Ils peuvent notamment prétendre au versement d'indemnités journalières en cas de maladie ou de maternité, lorsqu'ils doivent cesser d'exercer leur mandat et sous réserve de remplir les conditions d'ouverture de droit commun.

6.2.3.2. Compensation des pertes de revenus en cas d'arrêt d'exercice du mandat

Les membres des organes délibérants des EPCI, qui perçoivent des indemnités de fonction et n'ont pas interrompu toute activité professionnelle, ont droit au maintien de leur indemnité de fonction lorsqu'ils sont empêchés d'exercer effectivement leurs fonctions en cas de maladie, maternité, paternité ou accident¹⁵. L'indemnité alors versée est égale au maximum à la différence entre l'indemnité de fonction antérieurement due et les indemnités journalières du régime de protection sociale.

6.2.3.3. Retraite

Les élus dont les indemnités de fonction sont assujetties aux cotisations sociales (voir 3.1) se constituent des droits à l'assurance vieillesse au titre de leur mandat.

Outre l'affiliation au régime général de l'assurance retraite, les membres des organes délibérants des EPCI sont également affiliés obligatoirement à l'IRCANTEC, qui est le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de la fonction publique¹⁶.

Ils disposent, enfin, de la faculté de se constituer une retraite par rente¹⁷ lorsqu'ils perçoivent une indemnité de fonction. Ils souscrivent, dans cette hypothèse, des contrats d'épargne retraite supplémentaire dont les cotisations sont financées pour moitié par l'élus affilié et pour moitié par son organisme. La décision d'adhérer à un tel régime relève de l'initiative individuelle de chaque élu, sans obligation.

¹⁴ Élus dont les indemnités de fonction sont inférieures à la moitié du PASS et qui exercent une activité professionnelle.

¹⁵ Art. L. 2123-25-1 du CGCT rendu applicable par l'article L. 5211-14 du CGCT.

¹⁶ Art. L. 2123-28 rendu applicable par l'article L. 5211-14 du CGCT.

¹⁷ Art. L. 2123-27 rendu applicable par l'article L. 5211-14 du CGCT.

À ce jour, deux organismes concurrents ont été créés afin de proposer ce type de protection aux élus locaux : le régime CAREL (Caisse autonome de retraite des élus locaux), qui relève du code de la mutualité, et le régime FONPEL (Fonds de pension des élus locaux), relevant du code des assurances.

6.2.3.4. Formation

Les EPCI à fiscalité propre ont l'obligation de mettre en œuvre le droit de leurs élus à une formation¹⁸.

Ce droit est structuré autour de deux dispositifs :

- les membres des organes délibérants ont le droit à une formation adaptée à leurs fonctions¹⁹ financée par leur EPCI ;
- ces élus acquièrent chaque année des droits à formation comptabilisés en euros et financés par une cotisation obligatoire prélevée sur leurs indemnités de fonction. Ces droits sont mis en œuvre par l'intermédiaire d'une plateforme numérique « *Mon Compte Élu* »²⁰.

Les élus bénéficient également de facilités pour participer à ces formations. Ainsi, indépendamment des autorisations d'absence et crédits d'heures (voir 6.1), ils peuvent solliciter de la part de leur employeur, s'ils ont la qualité de salarié ou d'agent public, un congé pour pouvoir bénéficier des actions de formation²¹. Ce congé est de dix-huit jours par élu pour toute la durée du mandat, quel que soit le nombre de mandats qu'il détient.

En outre, la perte de revenus durant la durée de la formation est compensée et les frais de déplacement et de séjour sont remboursés²².

¹⁸ Voir le [guide relatif à la formation des élus locaux](#).

¹⁹ Art. L. 2123-12 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

²⁰ Art. L. 2123-12-1 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

²¹ Art. L. 2123-13 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

²² Art. L. 2123-14 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

6.3. GARANTIES ACCORDEES DANS L'EXERCICE DU MANDAT

6.3.1. DROIT DE CONSULTER UN REFERENT DEONTOLOGUE

Les élus exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la charte de l' élu local prévue à l'article L. 1111-1-1 du CGCT. Cette même disposition leur reconnaît le droit de pouvoir consulter un référent déontologue pour tout conseil utile au respect de cette charte.

En conséquence, chaque EPCI a l'obligation de désigner un référent déontologue pour ses élus. Ce référent déontologue peut être mutualisé avec une ou plusieurs collectivités territoriales, un ou plusieurs EPCI²³.

6.3.2. RESPONSABILITE PENALE

Les présidents et vice-présidents ayant reçu délégation des EPCI peuvent voir leur responsabilité pénale mise en jeu dans les conditions prévues à l'article L. 2123-34 du CGCT²⁴. En application de cette disposition, et sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, ces élus ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.

6.3.3. RESPONSABILITE EN CAS D'ACCIDENT SURVENU DANS L'EXERCICE DES FONCTIONS

Les EPCI sont responsables des accidents survenus aux membres de leur organe délibérant et à leur président dans l'exercice de leurs fonctions dans les conditions prévues pour les conseils municipaux aux articles L. 2123-31 à L. 2123-33 du CGCT²⁵.

²³ Voir le [guide relatif à la désignation du référent déontologue de l' élu local](#).

²⁴ Art. L. 5211-15 du CGCT.

²⁵ Art. L. 5211-15 du CGCT.

6.3.4. PROTECTION FONCTIONNELLE

Les présidents des EPCI à fiscalité propre et les élus les suppléant ou ayant reçu une délégation bénéficient d'un dispositif de protection fonctionnelle, qui se traduit par deux mécanismes distincts prévus par le CGCT :

- ils bénéficient de la protection de leur organisme lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales et civiles²⁶ ;
- ils ont également droit à la protection de leur organisme lorsqu'ils sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions²⁷.

Ce dispositif a fait récemment l'objet d'une importante réforme portée par la loi n°2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux. Pour faire face à la hausse des violences commises à l'égard des élus locaux, la loi du 21 mars 2024 a en effet prévu une nouvelle procédure d'octroi pour les élus victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions. Désormais, l' élu qui fait une demande de protection fonctionnelle en bénéficie automatiquement dans un délai de cinq jours à compter de la réception de sa demande, dès lors que cette demande a été transmise au représentant de l'État par l'EPCI et que les membres de l'organe délibérant en ont été informés. L'organe délibérant peut décider de retirer ou d'abroger la décision d'octroi par une délibération motivée prise dans un délai de quatre mois à compter de la date à laquelle l' élu bénéficie de la protection de la collectivité.

6.4. GARANTIES ACCORDEES POUR LA CONCILIATION DE L'EXERCICE DU MANDAT AVEC UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE

6.4.1. TEMPS D'ABSENCE SPECIFIQUES POUR L'EXERCICE DU MANDAT

Lorsqu'ils exercent une activité professionnelle, les élus qui exercent un mandat municipal ont droit, en premier lieu, à des autorisations d'absence pour participer aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux où ils ont été désignés pour représenter leur commune²⁸.

²⁶ Art. L. 2123-34 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

²⁷ Art. L. 2123-35 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

²⁸ Art. L. 2123-1 du CGCT.

Ils bénéficient également d'un crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de l'organisme et la préparation des réunions des instances.

Le montant de crédits d'heures attribué à chaque élu varie selon le type de mandat :

- les membres des organes délibérants des syndicats de communes et des syndicats mixtes visés à l'article L. 5711-1 bénéficient du droit au crédit d'heures qui leur est ouvert au titre de leur mandat municipal par l'article L. 2123-2 du CGCT. Lorsqu'ils n'exercent pas de mandat municipal, ils sont assimilés au maire, aux adjoints au maire et aux conseillers municipaux de la commune la plus peuplée de cet établissement public ;
 - les membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre sont assimilés respectivement au maire, aux adjoints au maire et aux conseillers municipaux d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant cet établissement public.
- Assimilation des temps d'absence à une durée effective de travail

Les temps d'absence du travail, qui résultent de l'utilisation par les membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre de leurs autorisations d'absence et crédits d'heures, sont assimilés à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés, au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté²⁹ et pour la détermination du droit aux prestations sociales³⁰.

6.4.2. COMPENSATION DES PERTES DE REVENUS

Les membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre qui exercent une activité professionnelle et ne bénéficient pas d'indemnité de fonction peuvent bénéficier de la compensation, par leur organisme, des pertes de revenus qu'ils subissent du fait de l'exercice de l'utilisation des temps d'absence prévus par le CGCT (voir 6.1)³¹.

²⁹ Art. L. 2123-7 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

³⁰ Art. L. 2123-25 rendu applicable par les articles L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT (pas pour les communautés de communes).

³¹ Art. L. 2123-3 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

6.4.3. DROIT A LA SUSPENSION DU CONTRAT DE TRAVAIL

Les présidents et vice-présidents des EPCI à fiscalité propre salariés disposent du droit de suspendre, à leur demande et pour l'exercice de leur mandat, leur contrat de travail dans les conditions prévues pour les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat aux articles L. 3142-83 et suivants du code du travail³². Ces dispositions sont également applicables aux agents publics exerçant de telles fonctions électives³³.

6.4.4. INTERDICTION DE SANCTION ET DE DISCRIMINATION DANS LE CADRE DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE

Les membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre qui poursuivent leur activité professionnelle disposent de garanties apportées par l'interdiction, pour leur employeur, de prendre à leur encontre des décisions discriminatoires concernant l'embauche, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux, en raison des absences auxquelles ils ont droit pour exercer leur mandat³⁴.

6.5. GARANTIES ACCORDEES A L'ISSUE DU MANDAT

6.5.1. LE DROIT A REINTEGRATION

Les élus des EPCI à fiscalité propre qui ont suspendu leur contrat de travail pour l'exercice de leur mandat (voir 6.4) bénéficient d'un droit à réintégration jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs dans les conditions prévues pour les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat aux articles L. 3142-83 et suivants du code du travail³⁵.

6.5.2. LE DROIT A UN STAGE DE REMISE A NIVEAU

A l'issue de leur mandat, les élus des EPCI à fiscalité propre qui ont suspendu leur contrat de travail (voir 6.4) bénéficient, à leur demande, d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise³⁶.

³² Art. L. 2123-9 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

³³ Art. L. 111-4 du code général de la fonction publique.

³⁴ Art. L. 2123-8 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

³⁵ Art. L. 2123-9 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

³⁶ Art. L. 2123-11 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

6.5.3. FORMATION PROFESSIONNELLE ET BILAN DE COMPETENCE

A l'issue du mandat, les élus des EPCI à fiscalité propre qui ont suspendu leur contrat de travail (voir 6.4) ont droit, à leur demande, à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par la sixième partie du code du travail³⁷.

6.5.4. ALLOCATION DIFFERENTIELLE DE FIN DE MANDAT

A l'issue de son mandat, l' élu qui, pour l'exercice de son mandat avait cessé d'exercer son activité professionnelle, perçoit sur sa demande une allocation différentielle de fin de mandat, s'il se trouve dans l'une des situations suivantes :

- être inscrit à France Travail ;
- avoir repris une activité professionnelle qui lui procure des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'il percevait au titre de sa dernière fonction élective.

Cette disposition s'applique aux présidents des EPCI à fiscalité propre de 1 000 habitants au moins et aux vice-présidents de ces mêmes EPCI s'ils regroupent au moins 10 000 habitants³⁸.

Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application de l'article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2 du CGCT.

L'allocation est versée pendant une période d'un an maximum. Elle est au plus égale à 80% de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle dont bénéficiait l' élu et l'ensemble de ses ressources perçues à l'issue du mandat lors des six premiers mois. A compter du 7ème mois, le taux de cette allocation passe de 80 % à 40 %.

³⁷ Art. L. 2123-11-1 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.

³⁸ Art. L. 2123-11-2 rendu applicable par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT.