

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

SOUS-DIRECTION
DES COMPÉTENCES ET
DES INSTITUTIONS LOCALES

BUREAU DES STRUCTURES
TERRITORIALES

AFFAIRE SUIVIE PAR :
CIL2/FL1/FL2
Tél : 01 40-07-23-26 /
01-49-27-31-59 / 01-49-27-31-96

NOR/LBL/B/04/10075/C

Paris, le 15 SEP. 2004

Le Ministre de l'Intérieur, de la
Sécurité Intérieure et des Libertés
Locales

Le Ministre Délégué à l'Intérieur,
Porte-Parole du Gouvernement

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

OBJET : Circulaire relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « liberté et responsabilités locales ».

REF. : Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales – Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité – Circulaire du 5 juillet 2001 NOR INT B 0100197C relative à la mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale – Document de mise en œuvre de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (DGCL mars 2000).

La loi relative aux libertés et responsabilités locales a été publiée le 17 août 2004. Celle-ci complète les dispositions relatives à la coopération intercommunale dans son titre IX.

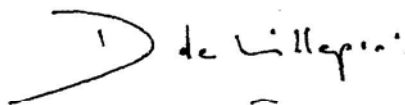
Au 1^{er} janvier 2004, il existait 2 461 groupements de communes à fiscalité propre. Ces établissements publics regroupaient 31 424 communes et 51 millions d'habitants, soit 82 % de la population. Plusieurs régions approchaient de la couverture totale en établissements publics de coopération intercommunale.

Les progrès de l'intercommunalité passent maintenant par la possibilité de regrouper les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de renforcer leur degré d'intégration. Afin de répondre à cet objectif, la loi relative aux libertés et responsabilités locales introduit la possibilité de fusionner des EPCI dont au moins un à fiscalité propre. Dans le même but de rationalisation, la loi ouvre cette possibilité aux syndicats mixtes.

Par ailleurs, la loi introduit la possibilité de transformer des syndicats en EPCI à fiscalité propre.

Afin de faciliter encore le fonctionnement des EPCI, la loi introduit par ailleurs des dispositions tendant à renforcer l'efficacité opérationnelle des intercommunalités et à faciliter les relations entre communes et établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi, elle accroît les possibilités de mise en place de services communs entre les EPCI et leurs communes membres. Elle prévoit par ailleurs la possibilité de transférer aux EPCI à fiscalité propre une partie des pouvoirs de police du maire.

La présente circulaire a pour objet de présenter l'actualisation des principales règles relatives à l'intercommunalité et les nouvelles mesures introduites par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.



Dominique DE VILLEPIN



Jean-François COPÉ

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| I. GENERALITES ----- | 6 |
| 1.1 Définition des différentes catégories d'EPCI ----- | 6 |
| 1.1.1 EPCI à fiscalité propre----- | 6 |
| 1.1.1.1 Communauté de communes (L. 5214-1) ----- | 6 |
| 1.1.1.2 Communauté d'agglomération (L. 5216-1) ----- | 6 |
| 1.1.1.3 Communauté urbaine (L. 5215-1) ----- | 7 |
| 1.1.2 Les autres EPCI ----- | 7 |
| 1.2 Principes Généraux ----- | 7 |
| 1.2.1 Principes de spécialité et d'exclusivité ----- | 7 |
| 1.2.2 Commission départementale de la coopération intercommunale (L. 5211-42 et suivants) ----- | 8 |
| 1.2.3 Ententes et conférences (L. 5221-1 et L. 5221-2) ----- | 8 |
| 1.2.4 Information et participation des habitants----- | 9 |
| II. CREATION----- | 10 |
| 2.1 Schéma du dispositif de création ----- | 10 |
| 2.2 Les statuts ----- | 11 |
| III. FONCTIONNEMENT----- | 13 |
| 3.1 Règles relatives à chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre ----- | 13 |
| 3.1.2 Les compétences propres à chaque EPCI ----- | 13 |
| 3.1.2.1 Communauté de communes (L. 5214-16) ----- | 13 |
| 3.1.2.1.1 Groupes de compétences obligatoires----- | 13 |
| 3.1.2.1.2 Compétences optionnelles ----- | 14 |
| 3.1.2.1.3. Dotation globale de fonctionnement bonifiée ----- | 14 |
| 3.1.2.2 Communauté d'agglomération----- | 15 |
| 3.1.2.2.1 Compétences obligatoires----- | 15 |
| 3.1.2.2.2 Compétences optionnelles ----- | 15 |
| 3.1.2.2.3 Dispositions propres aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ----- | 16 |
| 3.1.2.3 Communauté urbaine ----- | 16 |
| 3.1.2.3.1 Les compétences obligatoires ----- | 16 |
| 3.1.2.3.2 Cas des communautés urbaines existant antérieurement à la date de la promulgation de la loi 99-586 du 12 juillet 1999 ----- | 17 |
| 3.2 Conséquences des transferts de compétences à un EPCI----- | 18 |
| 3.2.1 Sur les autres structures intercommunales ----- | 18 |
| 3.2.2 En matière patrimoniale ----- | 19 |
| 3.3 Définition de l'intérêt communautaire ----- | 20 |
| 3.4 Possibilité de transférer les pouvoirs de police ----- | 21 |
| 3.5 Le conseil communautaire ----- | 22 |
| 3.5.1 Sièges ----- | 22 |
| 3.5.2 Mandats----- | 22 |
| 3.5.3 Désignation des délégués (L. 5211-7) ----- | 23 |
| 3.5.4 Fonctionnement de l'organe délibérant----- | 24 |
| 3.5.5 Président (L. 5211-9) ----- | 25 |
| 3.5.6 Bureau (L. 5211-10) ----- | 25 |
| 3.5.7 Règles spécifiques à la composition du conseil de la communauté urbaine (L. 5215-6)----- | 26 |
| 3.5.8 Démocratisation et transparence (L. 5211-36 et suivants) ----- | 27 |
| 3.5.9 Conditions d'exercice des mandats locaux des membres des conseils ou comités ----- | 27 |
| 3.5.9.1 Dispositions générales ----- | 27 |
| 3.5.9.2 Indemnités de fonction----- | 28 |
| 3.5.9.3 Frais de déplacement----- | 28 |
| 3.5.9.4 Conditions d'exercice des mandats des membres du conseil de la communauté d'agglomération - | 28 |
| 3.5.9.5 Conditions d'exercice des mandats des membres du conseil de la communauté de communes----- | 29 |

| | |
|--|-----------|
| 3.6 Services partagés (L. 5211-4-1) | 29 |
| 3.7 Prestations de services assurées par un EPCI (L. 5214-16-1) | 30 |
| 3.8 Délégation de compétences aux EPCI (L. 5210-4) | 31 |
| 3.9 Modifications statutaires | 31 |
| 3.9.1 Extension de compétences (L. 5211-17) | 31 |
| 3.9.2 Extension de périmètre (L. 5211-18) | 32 |
| 3.9.3 Retrait d'une commune d'un EPCI (L. 5211-19) | 33 |
| 3.9.3.1 Modalités | 33 |
| 3.9.3.2 Conséquences du retrait | 34 |
| 3.9.3.3 Retrait dérogatoire (L. 5214-26, L. 5216-7-2) | 35 |
| 3.9.4 Modifications dues à la création d'une nouvelle commune (L. 2112-5-1) | 35 |
| 3.9.5 Modification de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'EPCI | 36 |
| 3.9.5.1 Procédure (L. 5211-20-1) | 36 |
| 3.9.5.2 Cas de l'adjonction de nouvelles communes | 36 |
| 3.9.5.3 Cas du retrait d'une commune membre | 37 |
| 3.9.6 Autres modifications statutaires (L. 5211-20) | 37 |
| 3.10 Transformation des SAN | 38 |
| 3.10.1. Schéma de la transformation | 39 |
| 3.10.2. Conséquences de la transformation | 40 |
| 3.11 Transformation des EPCI (L. 5211-41 et L. 5211-41-2) | 41 |
| 3.11.1 Transformation des syndicats de communes en communautés de communes ou d'agglomération (L. 5211-41-2) | 41 |
| 3.11.2 Transformation d'une communauté de communes (L. 5211-41 et L. 5211-41-1) | 42 |
| 3.12 La fusion des EPCI (L. 5211-41-3) | 43 |
| 3.12.1. Conditions de la fusion | 43 |
| 3.12.2 Schéma de la fusion | 43 |
| 3.12.3. Conséquences de la fusion | 44 |
| 3.12.4. Dotation d'intercommunalité des EPCI issus de fusion | 45 |
| 3.12.5. Fiscalité des fusions d'EPCI | 46 |
| 3.13 La fusion des syndicats mixtes (L. 5711-2, L. 5721-2) | 48 |
| 3.13.1 Les conditions de la fusion | 48 |
| 3.13.2. Conséquences de la fusion | 48 |
| 3.14 Fusion-Transformation des SAN (L. 5341-3) | 48 |
| IV. DISSOLUTION | 50 |
| 4.1 Communauté de communes (L. 5214-28) | 50 |
| 4.2 Communauté d'agglomération (L. 5216-9) | 50 |
| 4.3 Communauté urbaine (L. 5215-42) | 50 |
| 4.4 Syndicats mixtes (L. 5721-7 ; L. 5721-7-1) | 51 |
| 4.5 Liquidation | 51 |
| V. RELATIONS FINANCIERES ENTRE EPCI ET COMMUNES MEMBRES, ET ENTRE EPCI | 51 |
| 5.1 attribution de fonds de concours entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres | 51 |
| 5.2 Fixation de l'attribution de compensation pour les EPCI relevant de la TPU ou de la TPZ | 52 |
| 5.2.1. EPCI à taxe professionnelle unique (article 1609 nonies C du CGI). | 52 |
| 5.2.1.1 L'évaluation des charges transférées | 53 |
| 5.2.1.1.1 Rôle de la commission d'évaluation des charges transférées | 53 |
| 5.2.1.1.2 Les nouvelles conditions d'évaluation des charges transférées | 53 |
| 5.2.1.2 Montant et versement de l'attribution de compensation | 55 |
| 5.2.1.2.1 Montant de l'attribution de compensation | 55 |
| 5.2.1.2.2 Versement de l'attribution de compensation | 58 |

| | |
|--|-----------|
| 5.2.1.3 Nouvelles dispositions contenues dans la loi du 13 août 2004 ----- | 59 |
| 5.2.2 EPCI à taxe professionnelle de zone : (4° du II de l'article 1609 quinquies C du CGI) ----- | 59 |
| 5.3 Conditions de versement de la dotation de solidarité communautaire pour les EPCI relevant de la TPU (VI de l'article 1609 nonies C du CGI) ----- | 60 |
| 5.3.1. EPCI autres que les communautés urbaines ----- | 60 |
| 5.3.1.1 Principe ----- | 60 |
| 5.3.1.2 Règles spécifiques en cas d'utilisation de la fiscalité « mixte » ----- | 61 |
| 5.3.2. Communautés urbaines à taxe professionnelle unique ----- | 61 |
| 5.4 Reversements au profit des communes membres ou des EPCI par les EPCI à fiscalité additionnelle : loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale ----- | 62 |
| 5.4.1. Substitution de l'EPCI à ses communes membres pour les accords conventionnels ----- | 62 |
| 5.4.2. Possibilité pour les EPCI et les communes de partager les retombées fiscales des zones d'activité financées en commun ----- | 63 |
| 5.5 La dotation d'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre ----- | 63 |
| 5.5.1. Rappel des dispositions prévues aux articles L. 5211-28 à L. 5211-33 du CGCT ----- | 63 |
| 5.5.1.1 Les catégories d'EPCI ----- | 63 |
| 5.5.1.2 Le calcul des dotations par habitant ----- | 63 |
| 5.5.2. Les données utilisées ----- | 64 |
| 5.5.2.1 La population ----- | 64 |
| 5.5.2.2 Le coefficient d'intégration fiscale - CIF(article L.5211-30 du CGCT) ----- | 64 |
| 5.5.2.3 Le potentiel fiscal (article L.5211-30 du CGCT) ----- | 66 |
| 5.5.3. Les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité ----- | 67 |
| 5.5.3.1 La dotation spontanée ----- | 67 |
| 5.5.3.2 Les majorations et bonifications ----- | 68 |
| 5.5.3.3 Les garanties et l'écêtement ----- | 68 |
| 5.5.3.4 Les dissolutions(article L. 5211-34 du CGCT) ----- | 70 |
| 5.5.3.5 Les fusions ----- | 70 |
| VI. SUIVI DE L'INTERCOMMUNALITE ----- | 70 |

I. GENERALITES

1.1 DEFINITION DES DIFFERENTES CATEGORIES D'EPCI

1.1.1 EPCI à fiscalité propre

Les EPCI à fiscalité propre sont des établissements publics qui regroupent des communes en vue de réaliser sur un espace de solidarité un projet commun de développement. Cette forme intégrée d'intercommunalité se caractérise par le fait que ces établissements publics perçoivent des ressources indépendantes des contributions communales.

Les EPCI à fiscalité propre comprennent les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Doivent aussi être mentionnés les syndicats d'agglomération nouvelle qui constituent une catégorie particulière d'EPCI à fiscalité propre.

1.1.1.1 Communauté de communes (L. 5214-1)

La communauté de communes est un EPCI regroupant plusieurs communes en principe d'un seul tenant et sans enclave. Aucune condition de population n'est exigée.

Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

La communauté de communes est formée soit sans fixation de terme, soit pour une durée déterminée dans la décision institutive. L'arrêté de création détermine le siège de la communauté.¹

1.1.1.2 Communauté d'agglomération (L. 5216-1)

La communauté d'agglomération est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave² autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. 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 qui, sans être le chef-lieu du département est la commune la plus importante du département.

Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

La communauté d'agglomération est créée sans limitation de durée. L'arrêté de création détermine le siège de la communauté.

¹ La condition de continuité territoriale et d'absence d'enclave n'est pas exigée pour :

- les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi du 12 juillet 1999.
- ou les communautés de communes issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes en application de cette même loi (art. 34 et 39).

² Par dérogation voir 3.9.2.

1.1.1.3 Communauté urbaine (L. 5215-1)

La communauté urbaine est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forme, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants.

Ces communes 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.

La communauté urbaine est créée sans limitation de durée. L'arrêté de création³ détermine le siège de la communauté.

1.1.2 Les autres EPCI

Les autres EPCI sont constitués par les syndicats intercommunaux. Certains d'entre eux poursuivent un seul objet et sont ainsi qualifiés de syndicat intercommunal à vocation unique à l'inverse des syndicats intercommunaux à vocation multiple. Ces établissements publics de coopération intercommunale ne s'appuient pas sur un projet de développement commun mais poursuivent la mise en œuvre de services d'utilité commune pour les adhérents.

Certains syndicats fonctionnent à la carte et permettent ainsi à leurs membres de n'adhérer que pour une partie de leurs compétences.

Pour mémoire, les syndicats mixtes constituent une forme de coopération associant des communes et/ou des EPCI à d'autres personnes publiques. On distingue les syndicats mixtes ouverts et fermés :

- le syndicat fermé comprend des communes et/ou des EPCI,
- le syndicat mixte ouvert comprend en plus d'autres personnes publiques.

1.2 PRINCIPES GENERAUX

1.2.1 Principes de spécialité et d'exclusivité

Les établissements publics de coopération intercommunale reçoivent des compétences d'attribution transférées par les communes membres. On distingue l'intercommunalité de service représentée par les syndicats de communes et l'intercommunalité de projet qui constitue la forme la plus intégrée de l'intercommunalité représentée par les EPCI à fiscalité propre.

Les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes constituent la forme la plus souple de la coopération intercommunale. Aucune compétence n'est obligatoire pour eux. A l'inverse, les EPCI à fiscalité propre détiennent obligatoirement certaines compétences fixées par le législateur. Ces compétences se répartissent entre celles qui sont obligatoires et celles qui sont optionnelles choisies parmi des groupes de compétences dont un certain nombre doit être obligatoirement exercé par la structure intercommunale. Par ailleurs, les EPCI peuvent être investis de l'exercice de compétences supplémentaires traditionnellement dénommées compétences facultatives.

³ : Les conditions qui précèdent ne sont pas exigées pour les communautés urbaines qui existaient au 12 juillet 1999.

Les compétences des EPCI sont régies par le principe de spécialité et par celui d'exclusivité. En application du principe de spécialité qui régit tous les établissements publics, un EPCI ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). En vertu de ce principe, un EPCI ne peut donc intervenir, ni opérationnellement ni financièrement, dans le champ de compétences que les communes ont conservées.

En application du principe d'exclusivité, les EPCI sont par ailleurs 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 confier l'exercice de certaines de leurs compétences à un syndicat mixte à condition que le périmètre du syndicat inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.

Les communes sont totalement dessaisies des compétences ainsi transférées et ne peuvent plus intervenir dans ces domaines (CE Commune de Saint-Vallier 1970). Elles ne peuvent pas plus opérer un transfert de ces compétences au profit d'un autre EPCI, sauf :

- à les reprendre préalablement à l'EPCI auquel elles sont liées ;
- à titre dérogatoire, à ce que l'EPCI nouvellement doté de la compétence se substitue à la commune dans le syndicat dont la commune était membre.

1.2.2 Commission départementale de la coopération intercommunale (L. 5211-42 et suivants)

Cette commission est instituée dans chaque département. Présidée par le préfet, elle est composée de représentants d'élus communaux, départementaux, régionaux et d'EPCI.

Elle a pour mission d'établir et de tenir à jour l'état de la coopération intercommunale dans le département et peut formuler toutes propositions en vue de renforcer cette coopération.

En outre, elle est consultée :

- sur tout projet de création d'un EPCI à l'initiative du préfet, ou d'élaboration d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement.
- sur toute demande de retrait d'un membre d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération ou d'un syndicat mixte ayant pour objet l'adhésion de la commune qui souhaite se retirer à un EPCI à fiscalité propre. Elle est alors réunie en formation restreinte.

Son avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de 2 mois. **S'agissant de la procédure dérogatoire décrite au 3.9.3, l'avis est réputé rendu à l'issue d'un délai de 2 mois (L. 5216-7-2).**

1.2.3 Ententes et conférences (L. 5221-1 et L. 5221-2)

La loi relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité pour deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes de

provoquer, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, les EPCI ou syndicats mixtes. Ils 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.

La loi consacre par ailleurs la possibilité de débattre des questions d'intérêt commun dans des conférences où chaque conseil et organe délibérant est représenté par une commission spéciale de trois membres.

Le représentant de l'Etat peut assister à ces conférences.

1.2.4 Information et participation des habitants

La copie -totale ou partielle- des procès-verbaux des assemblées délibérantes des EPCI ainsi que des budgets et comptes de ces établissements peuvent être communiqués à toute personne physique ou morale qui en fait la demande.

Lorsqu'un EPCI comprend au moins une commune de 3 500 habitants et plus, la publicité des actes réglementaires pris par son organe délibérant est assurée par voie d'affichage par les communes membres ou insertion dans un recueil des actes administratifs.

Les électeurs des communes membres d'un EPCI peuvent être consultés sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de l'EPCI sont appelés à prendre. Un dossier d'information sur l'objet de la consultation est mis à la disposition du public au siège de l'établissement et dans chacune des mairies des communes membres de l'EPCI.

Un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations. Ce délai est porté à deux ans lorsque la consultation concerne le même objet.

La consultation des électeurs des communes membres d'un EPCI ne peut intervenir :

- à partir du 1^{er} janvier de l'année civile précédant l'année du renouvellement général des conseils municipaux,
- pendant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect.

L'assemblée délibérante d'un EPCI peut créer des comités consultatifs sur toute affaire d'intérêt intercommunal de sa compétence sur tout ou partie du territoire communautaire.

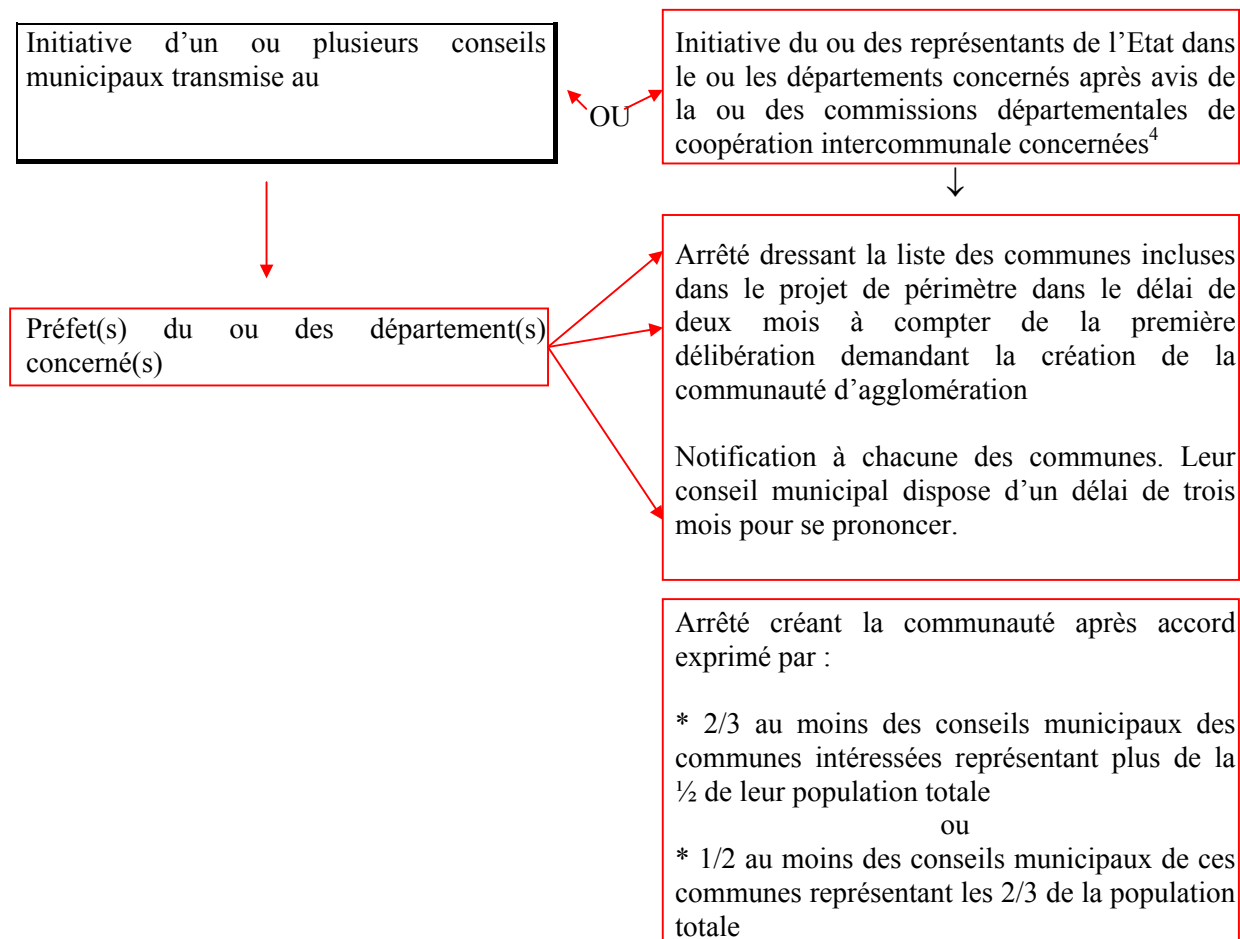
Ils peuvent être consultés par le président sur toute question ou projet intéressant les services publics ou équipements de proximité.

Dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, il est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée.

II. CREATION

Le dispositif de création, prévu à l'article L. 5211-5, est identique pour l'ensemble des EPCI ainsi que pour les syndicats mixtes fermés prévus à l'article L. 5711-1 du CGCT. En revanche, les syndicats mixtes ouverts (article L. 5721-1 du CGCT) ne peuvent être créés qu'avec l'accord de l'ensemble de leurs membres.

2.1 SCHEMA DU DISPOSITIF DE CREATION



Remarques : Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus importante. Pour les syndicats intercommunaux et les communautés de communes, cette majorité doit comprendre les communes dont la population est supérieure au 1/4 de la population totale concernée. A défaut de délibération dans les 3 mois, l'accord est réputé acquis

NB : Le respect de ce délai de trois mois s'impose. Aucune décision de création ne peut être prise avant que le délai ne soit expiré, sauf si toutes les délibérations des conseils municipaux sont intervenues avant l'expiration du délai (TA de Melun, Communauté d'agglomération du Haut-Val-de-Marne 3 mars 2000). En effet, la position des communes sur le projet constitue un élément d'appréciation de la pertinence opérationnelle du projet pour le préfet.

⁴ Cet avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois (L. 5211-5).

Afin qu'elles puissent être en mesure de délibérer valablement, les communes doivent être destinataires de l'arrêté de périmètre ainsi que du projet de statuts.

Le préfet invite les communes concernées à délibérer sur le principe et sur les modalités de création de la communauté (CE, 2 octobre 1996, Commune de Civaux). Les communes doivent notamment se prononcer sur les compétences transférées.

Le préfet dispose d'un large pouvoir d'appréciation et peut, alors même que l'ensemble des conditions pour créer l'EPCI sont remplies, ne pas donner suite au projet. Il peut même s'abstenir de fixer la liste des communes intéressées nonobstant les propositions concordantes des communes (TA Dijon, 7 novembre 1995, commune de Crissey et autres).

Le préfet peut fixer un projet de périmètre en ajoutant ou retranchant des communes par rapport aux propositions dont il est saisi, y compris en incluant des communes défavorables au projet. Il peut ainsi légalement inclure dans le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale des communes contre leur gré (CAA Bordeaux, 31 juillet 2003, Communauté de communes Plaine de Courance). Mais il ne peut pas créer un EPCI sur un périmètre différent de celui qui a été soumis à la consultation des communes et sur lequel les conseils municipaux ont délibéré (CE, 2 octobre 1996, commune de Boncourt les Bois et autres). La modification du périmètre après consultation des communes intéressées aboutirait en effet à créer un EPCI sur lequel les communes ne se seraient pas prononcées.

Le préfet doit étudier la pertinence du périmètre qui constitue un élément fondamental d'appréciation de la viabilité du projet. Le périmètre pertinent est celui dans lequel l'EPCI pourra exercer efficacement les compétences dont il est investi. Le périmètre doit être d'un seul tenant et sans enclave pour tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La pertinence du périmètre doit être appréciée non au regard de ses conséquences pour chaque commune ou ses habitants, mais au regard de l'objectif de mise en œuvre au sein d'un espace de solidarité d'un projet commun de développement et d'aménagement. Compte tenu du large pouvoir d'appréciation du préfet, le juge administratif exercera en cas de contentieux, un contrôle limité à la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation (CE, 13 mars 1985, Ville de Cayenne). **J'appelle toutefois votre attention sur le fait que le juge administratif semble reconnaître de plus en plus facilement l'erreur manifeste d'appréciation (TA Bordeaux, 24 décembre 2002, Commune de Fauillet).**

L'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est créé par arrêté du préfet dans le département lorsque les communes n'appartiennent qu'à un seul département ou par arrêté conjoint des préfets lorsque les communes sont sur plusieurs départements.

2.2 LES STATUTS

Chaque établissement public de coopération intercommunale a des statuts qui doivent être approuvés par les communes incluses dans le périmètre avant la création du groupement.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales (article 171) fixe à l'article L. 5211-5-1 du CGCT les mentions minimales devant figurer dans les statuts. Elle comble ainsi une absence totale de définition de ces prescriptions.

Les statuts doivent notamment mentionner :

- la liste des communes membres de l'établissement,
- le siège de celui-ci,
- le cas échéant la durée pour laquelle il est constitué,
- les modalités de répartition des sièges,
- le nombre de sièges attribués à chaque commune membre,
- l'institution éventuelle de suppléants,
- les compétences transférées à l'établissement.

Ces statuts sont approuvés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

III. FONCTIONNEMENT

Les modalités de fonctionnement des EPCI sans fiscalité propre relèvent essentiellement de leurs statuts. La présente partie portera principalement sur le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre à l'exception des procédures suivantes qui concernent l'ensemble des EPCI :

- conseil communautaire (3.5),
- transformation des EPCI (3.11),
- fusion des EPCI (3.12 et 3.14).

3.1 REGLES RELATIVES A CHAQUE CATEGORIE D'EPCI A FISCALITE PROPRE

3.1.2 Les compétences propres à chaque EPCI

Les EPCI à fiscalité propre exercent certaines compétences à titre obligatoire, d'autres à titre optionnel et les autres à titre facultatif.

L'article L. 5211-17 du CGCT dispose que les «communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment 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.... ». Certains services préfectoraux se sont interrogés sur la possibilité pour les communes de transférer des compétences facultatives dès la constitution de l'EPCI. La rédaction de l'article précité les a conduit à opérer une interprétation restrictive et à considérer que seules les compétences obligatoires et optionnelles devaient être transférées lors de la constitution de l'EPCI.

Cette interprétation me semble contraire à l'esprit de l'intercommunalité qui tend à favoriser la mutualisation d'un maximum de compétences. Cette interprétation semble devoir être écartée : aucun frein ne doit être apporté à l'essor de l'intercommunalité et les communes qui souhaitent, dès la constitution de l'EPCI, transférer des compétences supplémentaires peuvent le faire.

3.1.2.1 Communauté de communes (L. 5214-16)

La communauté de communes exerce obligatoirement certaines compétences, elle peut par ailleurs se doter de compétences supplémentaires (qui peuvent être des compétences optionnelles non retenues au titre des compétences obligatoirement exercées ou des compétences facultatives).

3.1.2.1.1 Groupes de compétences obligatoires

Les communautés de communes exercent obligatoirement des compétences, dans les deux blocs suivants, mais il appartient aux communes d'en préciser l'étendue lors de la création de la communauté :

- aménagement de l'espace,
- actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

Toutefois, la loi transfère aux communautés de communes optant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU) (article 1609 nonies C du CGI) l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire.

3.1.2.1.2 Compétences optionnelles

La communauté de communes doit exercer des compétences relevant d'au moins un des quatre blocs suivants :

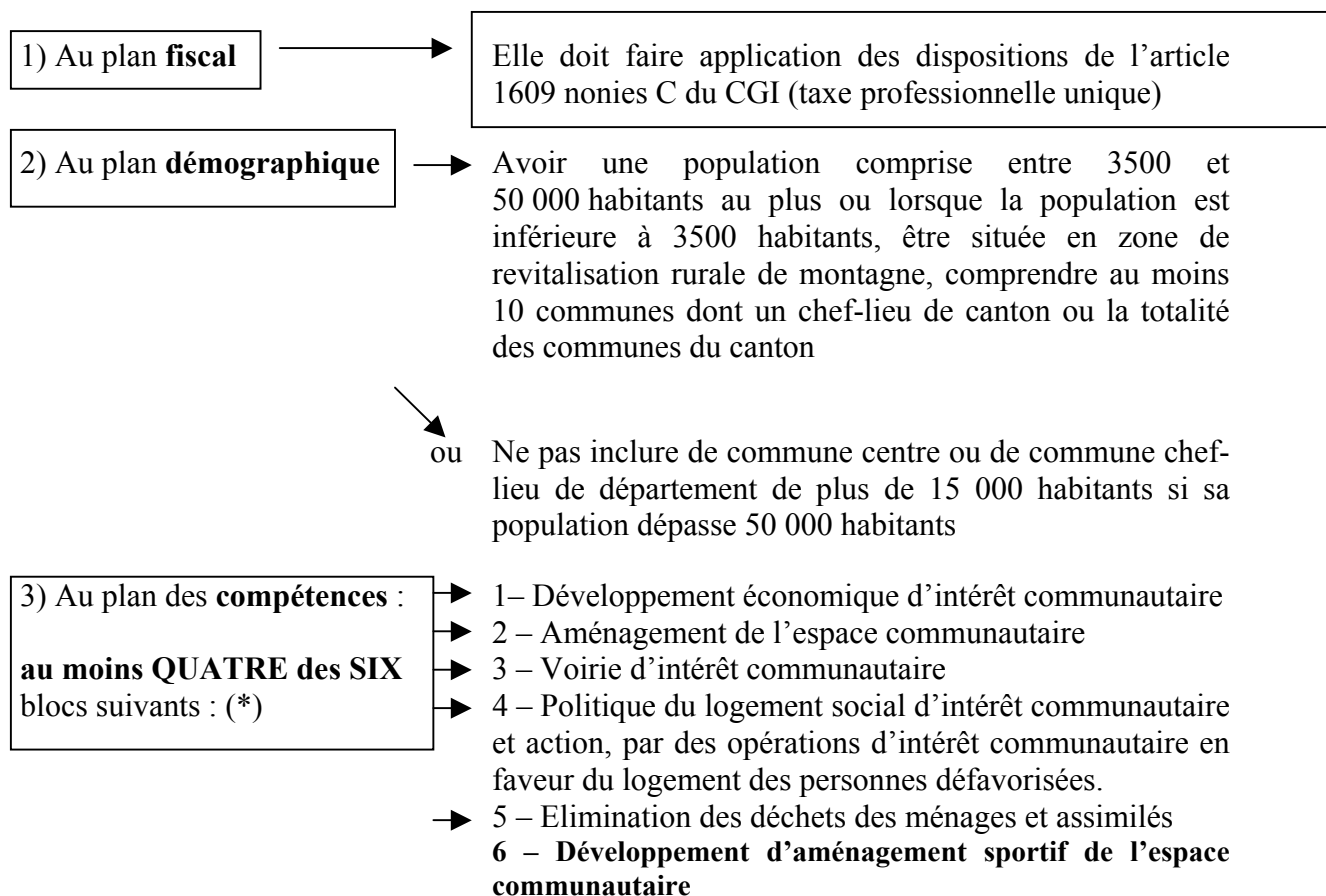
- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux,
- politique du logement et du cadre de vie,
- création, aménagement et entretien de la voirie,
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

L'étendue du transfert de compétences au sein de ces blocs doit être précisée par les communes à la majorité qualifiée requise pour la création.

Au-delà du bloc de compétences choisi à titre optionnel par la communauté de communes, celle-ci peut exercer, si les communes le souhaitent, les autres compétences du groupe optionnel ainsi que toute autre compétence.

3.1.2.1.3. Dotation globale de fonctionnement bonifiée

L'éligibilité de la communauté de communes à la dotation d'intercommunalité (DGF) est soumise aux critères suivants :



(*) l'étendue du transfert de compétences au sein de chaque bloc est précisément fixée par la loi.

L'éligibilité à cette dotation est constatée, à la date où la communauté remplit l'ensemble des conditions requises, par arrêté du (ou des) représentant (s) de l'Etat du (ou des) département (s) concerné (s) selon le cas.

3.1.2.2 Communauté d'agglomération

3.1.2.2.1 Compétences obligatoires

| Libellé | Domaines |
|--|---|
| 1. Développement économique | * Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire * Actions de développement économique d'intérêt communautaire |
| 2. Aménagement de l'espace communautaire | * Schéma de cohérence territoriale et de secteur ; création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire ; transports urbains |
| 3. Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire | * Programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire (y compris du logement social), 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 | * Dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale) d'intérêt communautaire * Dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance. |

3.1.2.2.2 Compétences optionnelles

Le choix arrêté par décisions des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité requises pour la création, doit porter sur au moins trois des cinq compétences suivantes :

1. Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire , création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire,
2. Assainissement,
3. Eau,
4. En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés (ou traitement et opérations connexes seulement),
5. Construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire,

Au-delà des blocs de compétences choisis à titre optionnel par la communauté d'agglomération, celle-ci peut exercer, si les communes le souhaitent, les autres blocs de compétence énumérés ou tout autre.

3.1.2.2.3 Dispositions propres aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

Dans ces départements, les communes bénéficient d'une sixième option : la construction et l'entretien des bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat.

La communauté d'agglomération doit alors exercer, aux lieux et places des communes, au moins quatre compétences sur six.

3.1.2.3 Communauté urbaine

3.1.2.3.1 Les compétences obligatoires

La communauté urbaine exerce de plein droit, aux lieux et places des communes, les compétences fixées par la loi dans sept blocs de compétences, à savoir :

| Domaines | Compétences |
|---|--|
| 1. Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire. | <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 ou de réseaux d'équipements (culture, sport...) lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire. * Lycées et collèges dans les conditions fixées par la loi. |
| 2. Aménagement de l'espace communautaire | <ul style="list-style-type: none"> * Schéma de cohérence territoriale, PLU ou document assimilé, création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire et, après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire * Transports urbains, création ou aménagement et entretien de voirie, signalisation, parcs de stationnement. * Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et secteurs d'aménagement du code de l'urbanisme |
| 3. Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire | <ul style="list-style-type: none"> * Programme local de l'habitat, * Politique du logement d'intérêt communautaire, « aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt |

| | |
|---|---|
| | communautaire » ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; * Opérations programmées d'amélioration de l'habitat et actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire |
| 4. Politique de la ville dans la communauté | * Dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale). * Dispositifs locaux de prévention de la délinquance. |
| 5. Gestion des services d'intérêt collectif | * Assainissement et eau * Cimetières (création, extension), crématoriums * Abattoirs, abattoirs-marchés et marchés d'intérêt national * Services d'incendie et de secours dans les conditions fixées par la loi |
| 6. Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie | * Elimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés * Lutte contre la pollution de l'air * Lutte contre les nuisances sonores |

3.1.2.3.2 Cas des communautés urbaines existant antérieurement à la date de la promulgation de la loi 99-586 du 12 juillet 1999

• *Le principe*

Ces communautés urbaines continuent d'exercer à titre obligatoire aux lieu et place des communes les compétences qui étaient les leurs (chartes intercommunales de développement, création et réalisation de ZAC....) avant publication de la loi du 12 juillet 1999, y compris les compétences qui leur avaient été librement transférées par ces communes antérieurement à la publication de la loi précitée.

• *Elargissement des compétences*

Le conseil de la communauté urbaine et les conseils municipaux des communes membres, sous réserve que la communauté remplisse les conditions de seuil et de continuité territoriale, peuvent décider l'élargissement de leurs compétences à l'ensemble de celles de la loi du 12 juillet 1999.

Cet élargissement est acquis par délibérations concordantes du conseil communautaire à la majorité simple et d'au moins la moitié des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de la communauté.

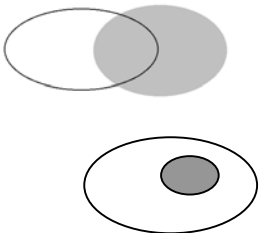
Il entraîne la perception de la taxe professionnelle unique (TPU).

3.2 CONSEQUENCES DES TRANSFERTS DE COMPETENCES A UN EPCI

3.2.1 Sur les autres structures intercommunales

Le transfert de compétences à un EPCI à fiscalité propre a des conséquences sur l'appartenance de ses communes membres à d'autres EPCI. Il en va de même en cas d'extension des compétences.

Il existe trois cas de figure :

| SITUATION | TYPE DE COMPETENCES | CONSEQUENCE |
|--|--|---|
| 1^{er} cas : Le périmètre de la communauté est identique à celui du syndicat de communes préexistant | Toutes | La communauté est substituée de plein droit au syndicat pour la totalité des compétences qu'il exerce. Le syndicat disparaît L. 5214-21, L. 5216-6, L. 5215-21 |
| 2^{ème} cas : Le syndicat de communes préexistant est inclus en totalité dans le périmètre de la communauté | Toutes | La communauté est substituée de plein droit au syndicat pour les compétences qu'elle exerce. Le syndicat disparaît s'il n'exerce pas d'autres compétences. Dans le cas contraire, il demeure pour les seules compétences que la communauté n'a pas. L. 5214-21, L. 5214-22, L. 5216-6 ; L. 5215-21 |
| 3^{ème} cas : la communauté chevauche le périmètre du syndicat ou la communauté est en totalité incluse dans le syndicat  | <ul style="list-style-type: none"> a) Pour les communautés de communes b) Pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, lorsque les compétences dévolues par la loi, à titre obligatoire ou à titre optionnel, à la communauté figurent parmi celles du syndicat | <ul style="list-style-type: none"> a) La communauté est substituée de plein droit au syndicat pour les compétences qu'elle exerce. b) La création, la transformation, l'adhésion ou l'extension de compétences emporte retrait du syndicat concerné des communes membres de la communauté pour ces compétences. L'arrêté préfectoral de création, transformation, extension de périmètre ou de compétences prononce à la même date le retrait des communes concernées des syndicats dont elles étaient préalablement membres pour les compétences obligatoires et optionnelles de la communauté d'agglomération |
| | c) Lorsque les compétences ne sont | c) La communauté d'agglomération |

| | | |
|--|---|--|
| | pas celles citées ci-dessus (compétences facultatives) | ou urbaine est substituée au sein du syndicat aux communes qui la composent. Elle devient donc membre du syndicat (qui devient syndicat mixte s'il s'agit d'un syndicat de communes) à la place des communes et ce sont les délégués communautaires qui siègent au comité syndical en lieu et place des conseillers municipaux. L. 5214-21 ; L. 5216-7 ; L. 5216-10 ; L. 5215-22 ; L. 5215-40-1 ; L. 5211-41-1 |
|--|---|--|

En cas de substitution d'une communauté à des communes au sein d'un syndicat, cette communauté est représentée au sein de ce syndicat par un nombre de délégués égal au nombre de délégués dont disposaient les communes avant la substitution. Les syndicats mixtes ouverts peuvent prévoir d'autres modalités de représentation de la communauté substituée dans leurs statuts. (L. 5711-3 ; L. 5721-2).

Cette disposition, issue de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, comble un vide juridique. En effet, aucune disposition ne prévoyait le nombre de sièges dont disposait un établissement public de coopération intercommunale se substituant à des communes membres.

3.2.2 En matière patrimoniale

Le transfert de compétences entraîne obligatoirement la mise à disposition des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice de ces compétences et la substitution de la communauté de communes dans tous les droits et obligations des communes (emprunts, délégations de service public, etc.).

S'agissant des zones d'activités, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées dans les conditions de majorité requises pour la création. Ces biens peuvent soit être mis à disposition, soit être acquis par l'établissements public de coopération intercommunale en pleine propriété. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers en matière de zones d'activités sont décidées après que la notion d'intérêt communautaire ait été définie. En effet, la définition de l'intérêt communautaire conditionne l'étendue des zones transférées, la fixation des conditions financières et patrimoniales ne peut donc qu'intervenir après.

Ainsi, le Conseil d'Etat dans sa décision communauté d'agglomération de Montpellier (décision du 29 avril 2002) a considéré que le régime particulier institué par l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales pour le transfert des compétences en matière de zone d'activité économique et de zones d'aménagement concerté impliquait que les conseils municipaux des communes membres et le conseil du district de Montpellier aient délibéré, dans les conditions de majorité requise et préalablement à l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral prononçant le transfert non seulement sur le principe du transfert, mais également sur les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à leur exercice et sur l'affectation des personnels concernés.

Cette jurisprudence n'est applicable qu'aux établissements publics de coopération intercommunale où la notion d'intérêt communautaire n'intervient pas, comme les syndicats intercommunaux (CE, 18 décembre 2002, Commune de Saint-Gély-du-Fesc).

3.3 DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE

Certaines des compétences des EPCI à fiscalité propre sont soumises à la définition de l'intérêt communautaire. L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines de compétences transférées à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. C'est en d'autres termes, le moyen, pour certaines compétences expressément énumérées par la loi, de laisser au niveau communal ce qui peut l'être et de transférer à l'EPCI ce qui exige une gestion intercommunale.

Dans les communautés de communes, l'intérêt communautaire est défini par les conseils municipaux des communes membres à la majorité qualifiée requise pour la création alors que dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, la définition de l'intérêt communautaire est faite par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers du conseil.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 n'avait pas fixé de délai pour définir l'intérêt communautaire.

Certains EPCI n'ont pas défini l'intérêt communautaire dans un délai raisonnable. Or, l'absence de définition de l'intérêt communautaire ne permettait pas le transfert effectif de la compétence. Cette situation était préjudiciable en tant qu'elle contribuait à créer des structures intercommunales exerçant effectivement peu de compétences, alors même qu'elles bénéficient de dotations majorées au titre de leur qualité d'EPCI à fiscalité propre.

En conséquence, la loi relative aux libertés et responsabilités locales instaure un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence pour que soit défini l'intérêt communautaire. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'établissement public de coopération intercommunale.

Les établissements publics de coopération intercommunale existant à la date de promulgation de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 et qui n'auraient pas défini l'intérêt communautaire, disposent d'un délai d'un an pour ce faire.

S'agissant du contenu de la définition de l'intérêt communautaire, vous veillerez à ce que sa définition ne se réduise pas à une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des différents blocs de compétences. En effet, une liste qui aurait nécessairement un caractère limitatif, subordonnerait toute nouvelle intervention de l'EPCI à une modification statutaire et ferait le cas échéant 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 de développement et d'aménagement dépassant l'échelle communale.

L'intérêt communautaire paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale, qu'il s'agisse d'opérations, zones et équipements existants ou futurs.

Par ailleurs, j'appelle votre attention sur le fait que cette ligne de partage ne peut être constituée par la distinction entre l'investissement et le fonctionnement au sein d'une compétence.

En effet, quelle que soit la compétence, l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique car une scission entre les deux ne permettrait pas, dans le cadre de la mise à disposition des biens qui accompagne le transfert de toute compétence, de respecter l'article L. 1321-1 du CGCT qui dispose que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.

En outre, l'article L. 1321-2 du CGCT précise que la collectivité bénéficiaire du transfert assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Or, les obligations du propriétaire comprennent les dépenses d'investissement et de fonctionnement attachés aux biens transférés. La scission entre les notions de fonctionnement et d'investissement n'est donc pas autorisée.

3.4 POSSIBILITE DE TRANSFERER LES POUVOIRS DE POLICE

L'article 163 (article L. 5211-9-1 du CGCT) organise un dispositif original de coopération entre maires et présidents d'EPCI s'agissant de certains pouvoirs de police.

Instituer un pouvoir de police intercommunal confié aux présidents des EPCI constitue une innovation importante pour le développement de l'intercommunalité, en ce qu'il met en cohérence le transfert de certaines compétences aux EPCI par leurs communes membres et l'exercice du pouvoir de police correspondant.

Ce transfert de pouvoir de police n'est pas automatique : il s'effectue sur proposition d'un ou de plusieurs maires concernés, après accord de tous les maires des communes membres de l'EPCI. S'agissant d'un pouvoir propre des maires, l'acte par lequel se matérialise cette démarche ne nécessite aucune délibération des conseils municipaux. Ce transfert est officialisé par arrêté préfectoral. Il peut y être mis fin dans les mêmes conditions. Seules les communautés urbaines bénéficient d'un régime plus souple, puisqu'une majorité qualifiée suffit pour transférer le pouvoir de police lié à une compétence exercée par la communauté urbaine.

Le législateur n'a pas souhaité dessaisir pour autant les maires de leur pouvoir de police générale. C'est pourquoi les arrêtés de police pris dans les domaines transférés sont pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les maires concernés.

De plus, le transfert des pouvoirs de police ne concerne que des champs d'application particuliers, limitativement énumérés, à la condition bien entendue, que l'EPCI ait compétence dans ces domaines :

- **assainissement : le président de l'EPCI peut alors établir des règlements d'assainissement ou délivrer des autorisations de déversement d'effluents non domestiques ;**
- **élimination des déchets : le président de l'EPCI pourra réglementer cette activité et établir des règlements de collecte ;**

- **réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage ;**
- **organisation des manifestations sportives et culturelles dans des établissements communautaires** : le président de l'EPCI pourra prendre les mesures nécessaires à la sécurité de ces événements ;
- **voirie** : les maires pourront transférer aux présidents d'EPCI leurs pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement sur les voies d'intérêt communautaire.

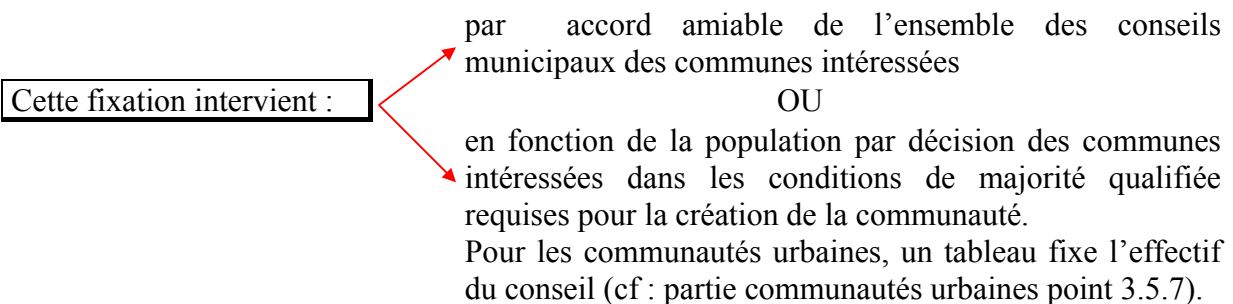
Il convient de noter que, si le législateur a fait référence, dans cet article 163, au pouvoir de police générale des maires (article L. 2212-2 du CGCT), les articles du CGCT concernant la police de la circulation et du stationnement, dimension essentielle de ce dispositif de transfert, sont plus spécifiquement les articles L. 2213-1 à L. 2213-6.

Cette ambiguïté rédactionnelle est de nature à fragiliser la base juridique du transfert des pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement. Dans l'attente d'une clarification par voie législative, il vous est recommandé de viser expressément dans votre arrêté l'article L. 2212-2 mais également les articles L. 2213-1 et suivants du CGCT, qui constituent bien le fondement de ce transfert de pouvoirs de police, tel qu'il ressort des débats parlementaires.

3.5 LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE

3.5.1 Sièges

Le nombre et la répartition des sièges sont fixés dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté.



Dans un cas comme dans l'autre chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

3.5.2 Mandats

Les dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux sont applicables aux membres des établissements publics de coopération intercommunale sous réserve des dispositions spécifiques prévues au sujet du montant maximal des indemnités de fonctions et du cumul de celles-ci avec d'autres indemnités et / ou des rémunérations. Les membres des syndicats mixtes ouverts bénéficient de même des conditions d'exercice des mandats municipaux (cf. points 3.5.9.1 à 3.5.9.5).

S'agissant des moyens de fonctionnement qui peuvent être donnés aux groupes de délégués dans les communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants, l'article 170 de la loi complète l'article L. 5216-4-2 par les dispositions relatives à la constitution des groupes, à la définition des moyens mis à leur disposition, notamment en personnel. Il précise que le président du conseil de communauté est l'ordonnateur des dépenses générées par l'affectation de ces moyens de fonctionnement.

Le plafond des dépenses en personnels est fixé, pour les communautés d'agglomération comme pour les communautés urbaines (article L. 5215-18) à 30% du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil de la communauté.

La rédaction des articles L. 5216-4-2 et L. 5215-18 est ainsi mise en conformité avec les différents articles relatifs au fonctionnement des groupes d'élus dans les communes de plus de 100 000 habitants, les conseils généraux et les conseils régionaux.

3.5.3 Désignation des délégués (L. 5211-7)

L'EPCI est administré par un organe délibérant dont les membres sont élus en leur sein par les conseils municipaux des communes membres au scrutin secret et à la majorité absolue. Toutefois, le choix du conseil municipal, en ce qui concerne les délégués appelés à faire partie de l'organe délibérant d'un syndicat, peut porter sur tout citoyen remplissant les conditions requises pour être conseiller municipal.

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 de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

La désignation de délégués au sein de l'organe délibérant de la communauté urbaine a lieu au scrutin de liste avec répartition des sièges à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne.

Les communes associées issues d'une fusion disposent d'un siège au sein de l'organe délibérant de l'établissements public de coopération intercommunale. Ces communes sont représentées par le maire délégué ou un représentant que celui-ci désigne au sein du conseil ou de la commission consultative. Ils ne peuvent prendre part aux votes (L. 5211-6).

A défaut pour une commune d'avoir désigné des délégués, celle-ci est représentée au sein de l'organe délibérant de l'EPCI par le maire si elle ne comporte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint dans le cas contraire. L'organe délibérant est alors réputé complet. Lorsqu'une commune ne désigne pas ses délégués, le juge administratif ne peut enjoindre, dans le cadre du référé-liberté, au maire de convoquer le conseil pour procéder aux élections. (Conseil d'Etat, commune de Venelles, 18 janvier 2001) (L. 5211-8).

L'élection des délégués est soumise aux règles du code électoral, et notamment aux délais de recours contentieux.

Les délégués sortants sont rééligibles.

Les agents employés par un EPCI 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 intercommunal d'action sociale est incompatible avec la fonction de délégué dans ce même EPCI (article L. 237-1 du code électoral).**

Sauf décision du conseil municipal de procéder à leur remplacement, le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal dont ils sont issus. Ce mandat expire lors de l'installation de l'organe délibérant de l'EPCI suivant le renouvellement général des conseils municipaux. Ce mandat est prorogé jusqu'à la désignation des délégués par le nouveau conseil en cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice.

Jusqu'à la loi relative aux libertés et responsabilités locales, la nouvelle élection d'un maire entraînait obligatoirement une nouvelle élection des délégués de la commune au sein des organismes extérieurs. Cette automaticité avait pour effet de mettre fin aux fonctions exercées par les délégués, en tant que président ou vice-président, au sein de l'EPCI. Il était donc souhaitable de supprimer un tel dispositif, dont les effets étaient de nature à déstabiliser les organes délibérants des EPCI.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales a donc mis fin à l'obligation de ce renouvellement(article L. 2122-10). Désormais, à la suite de la nouvelle élection d'un maire, le conseil municipal appréciera l'opportunité de procéder à une nouvelle désignation des délégués de la commune dans les EPCI comme l'autorise l'article L. 2121-33.

3.5.4 Fonctionnement de l'organe délibérant

Les dispositions relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des EPCI sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

Les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus sont soumis aux règles concernant les communes de plus de 3 500 habitants et, dans le cas contraire, à celles des communes ayant moins de 3 500 habitants en ce qui concerne :

- le règlement intérieur,
- la réunion de l'organe délibérant à la demande de ses membres,
- les convocations aux réunions,
- les documents à joindre aux convocations,
- les questions orales des élus en cours de séance,
- la création de commissions.

Le régime juridique des actes pris par les autorités communales (contrôle de la légalité, contrôle budgétaire, caractère exécutoire) s'applique aux actes des EPCI. Les lois et règlements relatifs au contrôle administratif des communes leur sont également applicables.

L'organe délibérant de l'EPCI se réunit au moins une fois par trimestre ou par semestre s'il s'agit d'un syndicat intercommunal à vocation unique. La réunion a lieu sur convocation du président soit au siège de l'EPCI, soit dans un lieu choisi par l'organe délibérant 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.

3.5.5 Président (L. 5211-9)

Le président est l'organe exécutif de l'EPCI. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'EPCI, ordonne les dépenses et prescrit l'exécution des recettes de celui-ci.

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

Il est seul chargé de l'administration mais peut déléguer, sous sa surveillance et 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. En effet, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 a élargi les possibilités de délégation du président parallèlement à l'élargissement opéré pour l'ensemble des délégations de signature de l'exécutif des collectivités territoriales. Cet élargissement permet une meilleure répartition de l'exercice des fonctions et améliore ainsi le fonctionnement des intercommunalités. Par ailleurs, en cas de contestation de la compétence de l'auteur d'un acte agissant par délégation, la preuve de la validité de l'exercice par le délégataire de la délégation reçue est plus facilement apportée.

En outre, le président peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur et au directeur adjoint dans les EPCI dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Le président peut enfin subdéléguer la délégation d'attribution qu'il a reçue de l'organe délibérant aux vice-présidents (L. 5211-10). Cette faculté, introduite par la loi relative aux libertés et responsabilités locales pour les maires et les présidents des conseils généraux et régionaux, est ainsi étendue aux présidents des EPCI. Il convient de remarquer qu'il s'agit bien d'une subdélégation donnée aux vice-présidents par le président, organe exécutif, celui-ci étant le seul responsable devant l'organe délibérant de l'exercice des délégations qui lui ont été confiées.

3.5.6 Bureau (L. 5211-10)

Le bureau de l'EPCI 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 l'organe délibérant sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci.

A défaut de disposition législative expresse 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 peut être appelé à prendre des décisions sur des affaires qui lui ont été déléguées par l'organe délibérant, le bureau 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.

La jurisprudence relative au fonctionnement de la commission permanente des conseils régionaux et généraux peut 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. Ainsi, dans un arrêt du 24 mars 1997 (Broutin, Lebon p.108), le Conseil d'Etat a considéré que la règle du scrutin secret est applicable aux nominations pour la commission permanente ».

En revanche, le conseil d'Etat a considéré que la règle de la publicité des séances n'était pas applicable à celles de la commission permanente. (CE 18 décembre 1996, région Centre Lebon p. 495). On peut donc considérer que cette règle n'est pas non plus applicable au bureau.

Le président et 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 (modifications des conditions de fonctionnement, durée de l'EPCI.....),
- d'adhésion de l'EPCI à un établissement public,
- de délégation de gestion de service public,
- de dispositions portant orientation en matière d'aménagement communautaire, 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.

3.5.7 Règles spécifiques à la composition du conseil de la communauté urbaine (L. 5215-6)

Le nombre de délégués doit être fixé dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté déterminant le périmètre de la communauté :

- soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées,
- soit conformément au tableau ci-dessous :

| Nombre de communes | Population municipale totale de l'agglomération | | | |
|--------------------|---|-------------------|---------------------|-------------------|
| | 200 000 au plus | 200 001 à 600 000 | 600 001 à 1 000 000 | plus de 1 000 000 |
| 20 au plus | 50 | 80 | 90 | 120 |
| 21 à 50 | 70 | 90 | 120 | 140 |
| plus de 50 | 90 | 120 | 140 | 155 |

Dans les communautés urbaines comportant plus de soixante-dix-sept communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le nombre de communes représentées.

La répartition des sièges se fait dans le délai suscité :

- soit par accord amiable de l'ensemble des conseillers municipaux,
- soit selon les modalités figurant dans le tableau ci-dessous :

| 1  re phase | 2  me phase | 3  me phase | 4  me phase |
|--|---|---|---|
| Attribution d'un siège à chaque commune membre | Calcul du quotient : $\frac{\text{P.M.T.A. (1)}}{\text{N.T.S.P. (2)}} = \text{Q.P. (3)}$ | Liste des communes dont la P.M.T (4) est supérieure au Q.P. en vue de la répartition des sièges restant à pourvoir. | Répartition des sièges restant après la première phase selon le système de la réprésentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base de la P.M.T. de la commune diminuée du Q.P. |

(1) Population municipale totale de l'agglomération telle qu'elle résulte du dernier recensement général.

(2) Nombre total de sièges à pourvoir.

(3) Quotient de population.

(4) Population municipale totale.

En cas d'extension de la communauté urbaine, le conseil communautaire peut comprendre, jusqu'à son renouvellement général, davantage de sièges que le nombre défini par les dispositions décrites ci-dessus (cf. modification de la répartition des sièges 3.9.6).

3.5.8 Démocratisation et transparence (L. 5211-36 et suivants)

Le président de l'EPCI doit, avant le 30 septembre de chaque année, adresser au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif de celui-ci.

Le maire communique ce rapport au conseil municipal lors d'une séance publique au cours de laquelle les délégués de chaque commune membre de l'organe délibérant de l'EPCI peuvent être entendus. Le président de l'EPCI peut être entendu par le conseil municipal de chaque commune membre, soit à sa demande, soit à celle du conseil municipal.

Les délégués de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'EPCI.

3.5.9 Conditions d'exercice des mandats locaux des membres des conseils ou comités

3.5.9.1 Dispositions générales

La loi du 13 août 2004 n'apporte pas de modifications substantielles s'agissant des règles relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux. En revanche, depuis la loi n   2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et la parution de ses décrets d'application, on peut réellement considérer qu'il existe désormais un statut de l'élu

local, et plus particulièrement de l' élu siégeant dans des structures de coopération intercommunale.

Il convient de se référer concernant le statut de l' élu local à ma circulaire NOR INT/B/02/00087/C du 8 avril 2002 laquelle rappelle les différents dispositifs mis en place par le législateur.

Un certain nombre de mesures applicables aux élus municipaux le sont également aux élus siégeant dans des structures de coopération intercommunale. Ainsi, comme le prévoit l' article L. 5211-15, les EPCI sont responsables, dans les conditions prévues pour les élus communaux, des accidents survenus aux présidents et aux membres de leurs organes délibérants dans l' exercice de leurs fonctions. Ce même article prévoit également que les dispositions relatives à la responsabilité et à la protection juridique des élus locaux sont applicables aux présidents ainsi qu' aux vice-présidents ayant reçu délégation.

3.5.9.2 Indemnités de fonction

Les indemnités votées par l' organe délibérant d' un EPCI pour l' exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par décret en Conseil d' Etat par référence au montant du traitement correspondant à l' indice brut terminal de l' échelle indiciaire de la fonction publique.

Le membre d' un organe délibérant d' un EPCI quel qu' il soit, titulaire d' autres mandats électoraux ou siégeant, par exemple, à ce titre au conseil d' administration d' une société d' économie mixte locale ou du centre national de la fonction publique territoriale ne peut recevoir pour l' ensemble de ses fonctions un montant total de rémunérations et d' indemnités de fonctions supérieur à 1,5 fois le montant de l' indemnité parlementaire fixée par l' ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958. Ce plafond s' entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.

3.5.9.3 Frais de déplacement

Conformément aux dispositions de l' article L. 5211-14 du CGCT, les mesures en vigueur pour les conseillers municipaux en matière de remboursement de frais engagés par les élus municipaux dans le cadre d' un mandat spécial, en application de l' article L. 2123-18 du CGCT, sont également applicables aux membres des organes délibérants des EPCI mentionnés à l' article L. 5211-12.

Aux termes de l' article L. 5211-13, les membres d' un EPCI qui ne bénéficient pas d' une indemnité de fonction peuvent également être remboursés des frais qu' ils engagent à l' occasion de réunions de l' organe délibérant de l' EPCI, de son bureau ou d' organismes où ils représentent l' EPCI si la réunion a lieu dans une commune autre que la leur.

Le remboursement est à la charge de l' organisme organisant la réunion.

3.5.9.4 Conditions d' exercice des mandats des membres du conseil de la communauté d' agglomération

Les dispositions relatives aux conditions d' exercice des mandats municipaux sont applicables aux membres du conseil de ces communautés en application des articles L. 5215-

16 et L. 5216-4 à l'exclusion des articles L. 2123-18-1 et L. 2123-18-3 relatifs à certains remboursements de frais ainsi que de l'article L. 2123-22 concernant les majorations d'indemnités de fonction.

Ils bénéficient ainsi :

- du droit à des autorisations d'absence et à un crédit d'heures et de garanties dans leur activité professionnelle, fondées sur le maintien des droits sociaux, la protection contre le licenciement ou le déclassement, lorsqu'ils exercent leur droit à des absences,
- de la faculté, pour les présidents et les vice-présidents, d'interrompre leur activité professionnelle pour exercer leur mandat et de bénéficier de dispositifs d'aide au retour à l'activité du type allocation différentielle de fin de mandat,
- du droit à une formation adaptée aux fonctions,
- d'un régime indemnitaire permettant, en particulier, l'attribution d'indemnités de fonction aux délégués des communes dans les communautés d'agglomération de 100 000 habitants au moins, le versement d'une indemnité aux membres qui bénéficient de délégations de fonctions et, en deçà du seuil de 100 000 habitants, le versement d'une indemnité de fonction plafonné à hauteur de 6% de l'indice brut 1015 et comprise dans l'enveloppe indemnitaire du président et des vice-présidents bénéficiant d'une délégation de fonction à l'instar du dispositif prévu à l'article L. 2123-24-1. Ce régime couvre également les frais de représentation du président et le remboursement des frais engagés par le président, les vice-présidents ou les délégués pour l'exécution de mandats spéciaux. En outre, les délégués dans les communautés d'agglomération de 400 000 habitants au moins bénéficient d'indemnités majorées conformément aux dispositions de l'article L. 5216-4-1.
- d'un régime de protection sociale et de retraite comportant : l'affiliation obligatoire à l'Ircantec, l'affiliation au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature de l'assurance maladie, maternité, invalidité et l'assurance vieillesse des présidents et des vice-présidents qui interrompent leur activité professionnelle et la faculté, pour les autres membres indemnisés du conseil, de constituer une retraite par rente.

3.5.9.5 Conditions d'exercice des mandats des membres du conseil de la communauté de communes

L'article L. 5214-8 étend aux membres du conseil de la communauté de communes les droits ouverts aux élus municipaux en matière de crédit d'heures (L. 2123-2, L. 2123-3 et L. 2123-5), de garanties accordées dans l'exercice d'une activité professionnelle (L. 2123-7 à L. 2123-10) de garanties accordées à l'issue du mandat (L. 2123-11 à L. 2123-11-2) et notamment concernant l'allocation différentielle de fin de mandat à condition de ne pas en bénéficier au titre d'un autre mandat électif, de droit à la formation (L. 2123-12 à L. 2123-16) ainsi que d'utilisation du chèque service (L. 2123-18-4).

3.6 SERVICES PARTAGES (L. 5211-4-1)

En vue de faciliter le fonctionnement des EPCI et de leurs communes membres, et en vue de réaliser des économies d'échelles du fait de la mutualisation de leurs moyens, la loi relative aux libertés et responsabilités locales complète la possibilité de

mise à disposition de services entre les EPCI et les communes les composant, d'ores et déjà reconnue depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

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. Dans les mêmes conditions, les services d'une commune membre peuvent être, par dérogation à la règle habituelle de transfert des services communaux nécessaires à l'exercice d'une compétence à la collectivité, en tout ou partie mis à disposition d'un EPCI pour l'exercice de ses compétences.

Une convention conclue entre l'établissement et les communes intéressées fixe les modalités de cette mise à disposition.

Le maire ou le président de l'établissement public 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.

Un EPCI à fiscalité propre peut également, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel de l'établissement public et de celles des communes membres qui en ont exprimé le souhait, et dans les conditions fixées par le conseil de communauté, mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande.

De même, les services d'un syndicat mixte associant exclusivement des collectivités territoriales ou des EPCI peuvent être mis à disposition de ses communes membres pour l'exercice de leur compétence. Réciproquement, les services d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences (L. 5721-9).

L'ensemble de ce dispositif relève du fonctionnement interne des collectivités territoriales et de leurs communes membres et n'entre donc pas dans le champ d'application du code des marchés publics. Les règles de publicité et de mise en concurrence ne s'appliquent donc pas à ces mises à disposition.

3.7 PRESTATIONS DE SERVICES ASSUREES PAR UN EPCI (L. 5214-16-1)

Un EPCI peut assurer, dans certains cas et sous certaines conditions, des prestations de services pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte. Les recettes et les dépenses relatives à ces prestations doivent figurer dans un budget annexe à celui de l'EPCI.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la réalisation d'un investissement pour des collectivités territoriales et des EPCI (cette réalisation étant retracée, tant au plan budgétaire que comptable, comme opération sous mandat).

La loi relative aux libertés et responsabilités locales consacre par ailleurs la possibilité pour les communautés de communes et leurs communes membres de conclure des conventions par lesquelles l'une d'elle confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions. Le code des marchés publics s'applique à ces conventions hors services « communs » de gestion et s'il s'agit

de prestations rendues à titre onéreux. En revanche, sont hors du champ du code des marchés les conventions qui ont pour simple objet d'organiser les rapports entre les collectivités.

3.8 DELEGATION DE COMPETENCES AUX EPCI (L. 5210-4)

Afin de permettre l'exercice des compétences au niveau le mieux à même de les exercer conformément au principe de subsidiarité inscrit à l'article 72 de la Constitution issu de la révision du 18 mars 2003, les EPCI peuvent, lorsqu'ils y sont expressément autorisés par leurs statuts, demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie de leurs compétences.

Le président de la collectivité territoriale doit soumettre dans un délai de six mois au plus à l'assemblée délibérante l'examen de cette demande. L'assemblée délibérante se prononce par délibération motivée.

Une convention conclue entre l'EPCI et la collectivité délégante détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution. Elle précise les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation.

Ces conventions qui traduisent l'organisation interne des collectivités locales, n'entrent pas dans le champ de la concurrence. Ces conventions ne sont donc pas soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence afférentes aux marchés publics.

3.9 MODIFICATIONS STATUTAIRES

3.9.1 Extension de compétences (L. 5211-17)

Les communes membres d'un EPCI peuvent, à tout moment, transférer à ce dernier des compétences dont le transfert n'est prévu ni par la loi, ni par la décision institutive de l'EPCI. Ce transfert entraîne de plein droit, à la date où il est effectué, la mise à disposition de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées des droits et obligations rattachés à ces derniers.

Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité simple et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI. Chaque conseil municipal dispose, à compter de la notification de la délibération de l'EPCI au maire de la commune d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le transfert. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

La délibération par laquelle le conseil d'un EPCI propose une extension de compétence constitue une mesure préparatoire, insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 27 octobre 1999, syndicat départemental d'électrification d'Ille et Vilaine).

Le transfert est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés. Le préfet a en la matière compétence liée.

L'EPCI est substitué de plein droit à la date du transfert des compétences, aux communes qui le composent, dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont donc exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La commune ayant transféré les compétences doit informer les cocontractants de la substitution intervenue.

Lorsque l'EPCI est compétent en matière de ZAC ou de zone d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de ces compétences, ainsi que l'affectation des personnels, sont décidées par délibération concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement.

3.9.2 Extension de périmètre (L. 5211-18)

Le périmètre d'un EPCI peut être étendu postérieurement à sa création par adjonction de communes nouvelles. **Cette extension est soumise aux conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement public de coopération intercommunal. (2/3 des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population). Avant la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, l'extension était subordonnée à l'absence d'opposition de plus du 1/3 des membres.**

Le législateur a souhaité adopter la même majorité pour l'ensemble des procédures. Par ailleurs, cette nouvelle majorité permettra à l'ensemble des communes concernées de se prononcer explicitement.

L'extension est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés.

Trois cas de figures sont prévus par la loi :

| La demande d'extension intervient : | La modification est subordonnée : |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> à la demande des conseils municipaux des communes nouvelles ; | <ul style="list-style-type: none"> → à l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI |
| <ul style="list-style-type: none"> sur l'initiative de l'organe délibérant de l'EPCI | <ul style="list-style-type: none"> → à l'accord du ou des conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée |
| <ul style="list-style-type: none"> sur l'initiative du représentant de l'Etat | <ul style="list-style-type: none"> → à l'accord de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée |

La délibération d'une commune demandant son adhésion à un EPCI ne constitue qu'une mesure préparatoire insusceptible d'être déférée au juge administratif (Conseil d'Etat, 3 juillet 1998, société Sade).

Le préfet ne peut inclure d'office une commune après la création de l'EPCI.

Le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'extension du périmètre d'un EPCI. Il peut ne pas donner suite aux demandes d'adhésion à un EPCI alors même que

seraient satisfaites les conditions auxquelles est subordonnée cette admission (CE, 3 avril 1998, communauté de communes du Pays d'Issoudun).

L'organe délibérant de l'EPCI dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de la demande d'extension pour se prononcer sur celle-ci qu'elle émane de nouvelles communes ou du représentant de l'Etat. Les communes dont l'admission est envisagée disposent du même délai quand la demande émane de l'EPCI ou du représentant de l'Etat.

Le conseil municipal de chaque commune membre de l'EPCI dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur l'admission des nouvelles communes à compter de la notification de la décision de l'organe délibérant.

La position des communes est réputée favorable si aucune délibération n'intervient dans ce délai. Ces règles s'appliquent, également, aux conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée.

L'extension du périmètre d'un EPCI entraîne le transfert des compétences des communes nouvelles à l'EPCI ainsi que la mise à disposition obligatoire de celui-ci de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées et des droits et obligations rattachés à ces derniers.

S'agissant de l'extension d'une communauté urbaine, celle-ci peut être décidée par arrêté par adjonction de communes nouvelles, soit à la demande des conseils municipaux et avec l'accord du conseil de communauté, soit sur l'initiative du conseil de communauté et avec l'accord du ou des conseils municipaux intéressés.

Jusqu'à la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, certaines communes ayant demandé leur adhésion à un EPCI à fiscalité propre se sont vu refuser leur adhésion, une commune voisine refusant d'adhérer à l'EPCI créant ainsi une discontinuité territoriale entre la commune demandant l'adhésion et l'intercommunalité et interdisant par là-même l'extension envisagée.

La loi permet au préfet d'autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à l'établissement public si ces communes sont empêchées d'adhérer par le refus d'une seule commune. La loi ouvre ainsi une exception au principe de continuité territoriale, justifiée par les progrès de l'intercommunalité à fiscalité propre.

3.9.3 Retrait d'une commune d'un EPCI (L. 5211-19)

3.9.3.1 Modalités

Toute commune peut se retirer d'un EPCI, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine. **Ce retrait est subordonné à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire pour se prononcer sur le retrait envisagé. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable.**

Le retrait ne peut être autorisé s'il conduit à créer une enclave dans l'EPCI.

Lorsque la commune se retire d'un EPCI membre d'un syndicat mixte, ce retrait entraîne la réduction du périmètre du syndicat mixte (L. 5212-29, L. 5212-30, L. 5214-26).

Si la commune nouvellement retirée de l'EPCI souhaite de nouveau adhérer au syndicat mixte, elle devra faire une démarche volontaire d'adhésion.

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. A défaut d'accord, ces conditions sont arrêtées par le représentant de l'Etat.

L'introduction de la possibilité pour le préfet de fixer les modalités de la liquidation en cas de désaccord devrait permettre de résoudre les situations de blocage actuellement constatées. Par ailleurs il est apparu souhaitable de permettre au syndicat mixte dont un des membres, EPCI, perd lui-même une de ses communes membres, de se prononcer sur les conditions de la sortie de la commune de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette nouvelle disposition tient compte du fait que la sortie de la commune de l'EPCI a des conséquences directes sur le syndicat mixte et notamment sur les biens dont il dispose afin de remplir ses missions.

La décision de ce retrait est prise par arrêté du ou des représentants de l'Etat concernés.

3.9.3.2 Conséquences du retrait

Deux cas de figure sont prévus en ce qui concerne les biens.

- a) les biens meubles et immeubles étaient mis à la disposition de l'EPCI bénéficiaire du transfert de la compétence.

Ceux-ci sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable ; les adjonctions effectuées sur ces biens sont liquidées de la même manière que ceux-ci. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restitué à la commune propriétaire.

- b) les biens meubles et immeubles ont été acquis ou réalisés postérieurement au transfert de la compétence.

Ceux-ci sont répartis :

- entre les communes qui reprennent la compétence,
- entre la commune qui se retire de l'EPCI et l'EPCI,
- dans le cas particulier d'un syndicat dont les statuts le permettent (syndicat à la carte) entre la commune qui reprend la compétence et le syndicat.

Il en va de même pour le produit de la réalisation de tels biens intervenant à cette occasion.

Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti de la même manière que les biens.

Quant aux contrats, ils sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance sauf accord contraire des parties.

3.9.3.3 Retrait dérogatoire (L. 5214-26, L. 5216-7-2)

Par dérogation à l'article L. 5211-19, du CGCT une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, réunie en formation restreinte, à se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté d'agglomération ou communauté urbaine) dont le conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la commission est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois à compter de sa réunion.

De même, par dérogation au même article, une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la CDCI réunie en formation restreinte, à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre dont l'organe délibérant a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la CDCI est réputé rendu s'il n'a pas été donné dans le délai de deux mois. Ce retrait ne doit remettre ni les conditions de continuité territoriale ni celles de population qui régissent les communautés d'agglomération.

Compte tenu du caractère fortement dérogatoire d'un tel retrait dont l'usage abusif risquerait de déstabiliser des intercommunalités d'ores et déjà constituées, cette mesure n'est ouverte que jusqu'au 1^{er} janvier 2005. Par ailleurs, il appartient au préfet de veiller à ce que le retrait ne nuise pas excessivement aux capacités de développement de l'intercommunalité dont la commune souhaite se retirer et de préserver ainsi les équilibres entre cette intercommunalité et celle dans laquelle la commune sortante souhaite être intégrée. La pertinence des retraits sollicités doit donc être très attentivement étudiée par le représentant de l'Etat au cas par cas.

Aucune autorisation de retrait dérogatoire ne pourra être accordée sans que le cabinet du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ne soit préalablement informé par vos soins des procédures en cours, avec copie à la DGCL.

3.9.4 Modifications dues à la création d'une nouvelle commune (L. 2112-5-1)

La loi relative aux libertés et responsabilités locales a prévu que lorsqu'une portion de commune est érigée en commune distincte, la nouvelle commune devient membre de plein droit des EPCI auxquels appartenait la commune dont elle a été détachée, sauf en cas de désignation d'autres EPCI dans l'arrêté prononçant l'érection. Elle est alors retirée des EPCI auquel la commune dont elle a été détachée appartenait, dans les conditions de droit commun.

3.9.5 Modification de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'EPCI

3.9.5.1 Procédure (L. 5211-20-1)

Jusqu'à la loi relative aux libertés et responsabilités locales, le CGCT ne prévoyait aucune procédure de modification de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale.

Seul l'article L. 5211-20 précisait que « l'organe délibérant de l'EPCI délibère sur les modifications statutaires autres que celles visées par les articles L. 5211-17 à L. 5211-19 et autres que celles relative à la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant et à la dissolution de l'établissement. »

Désormais, « le nombre ou la répartition des sièges entre communes au sein de l'organe délibérant peut être modifiée à la demande :

- soit de l'organe délibérant de l'établissement public,
- soit de celle du conseil municipal d'une commune membre, mais uniquement si cette demande vise à établir une plus juste adéquation entre la représentation des communes au sein de l'organe délibérant et leur composition démographique,
- soit à l'occasion d'une modification du périmètre ou des compétences de l'établissement public.

Cette demande est immédiatement transmise par l'établissement public à l'ensemble des communes intéressées c'est-à-dire aux communes appartenant d'ores et déjà à l'établissement public ou à celles dont l'inclusion est envisagée.

Chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

La modification est acquise à la majorité des deux tiers des conseils représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils représentant les deux tiers de la population.

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

Il est ainsi précisé à qui appartient l'initiative de demander une modification de la répartition ou du nombre de sièges. Si l'organe délibérant peut solliciter une telle modification sans condition, les conseils municipaux des communes membres ne peuvent en revanche le faire qu'en vue d'établir une plus juste adéquation entre la représentation des communes au sein de l'organe délibérant et leur composition démographique.

3.5.9.2 Cas de l'adjonction de nouvelles communes

A l'issue de la procédure fixée par l'article L. 5211-18, l'arrêté préfectoral qui modifie l'arrêté institutif de l'établissement pour intégrer la 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 conseils municipaux des communes membres, y compris de celle qui adhère.

L'arrivée en cours de mandat de nouveaux délégués ne remet pas en cause le mandat du président et du bureau. Le bureau peut toutefois être complété, sur décision de l'assemblée délibérante, dans le respect du plafond de 30% de l'effectif en ce qui concerne les vice-présidents.

S'agissant des communautés urbaines, l'admission de nouvelles communes fait l'objet des dispositions particulières des articles L. 5215-40 et L. 5215-40-1. L'extension du périmètre entraîne une nouvelle répartition des sièges au conseil de la communauté urbaine conformément aux articles L. 5215-6-et L. 5215-7. **Par dérogation à ces articles, le dernier alinéa du nouvel article L 5215-6 prévoit qu'en cas d'extension de la communauté urbaine, le nombre maximal de sièges prévus aux articles précités peut être dépassé jusqu'au prochain renouvellement général et que chaque commune dispose d'au moins un siège.**

Ce nombre est arrêté par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale ou par la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population totale. La majorité qualifiée doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus importante.

Cette disposition devrait faciliter l'extension des communautés urbaines en permettant le maintien temporaire de l'équilibre au sein du conseil communautaire entre les communes incluses dans la communauté urbaine avant son extension.

Lorsque le nombre de sièges varie, les conseils municipaux des communes membres doivent procéder à une nouvelle désignation de l'ensemble de leurs délégués selon les modalités fixées par l'article L. 5215-10, qui prévoit un mode de scrutin de liste à un tour et une répartition des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Le renouvellement intégral du conseil de communauté nécessite une nouvelle élection du président et des membres du bureau.

3.5.9.3 Cas du retrait d'une commune membre

La décision de retrait prise par le ou les préfets concernés, à l'issue de la procédure fixée par l'article L. 5211-19 du CGCT, met fin au mandat exercé par les délégués de la commune qui n'appartient plus à l'EPCI. L'arrêté de création et les statuts sont modifiés en conséquence.

Les délégués de la commune qui se retire perdent en conséquence leur mandat au sein de l'EPCI et, le cas échéant, les fonctions qu'ils pouvaient exercer en tant que président ou membre du bureau.

3.9.6 Autres modifications statutaires (L. 5211-20)

L'organe délibérant de l'EPCI peut, dans le champ de ses compétences, proposer d'autres modifications statutaires de l'établissement que celles ci-dessus.

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. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur la modification envisagée à compter de la notification de la délibération

de l'organe délibérant de l'EPCI. A défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable.

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

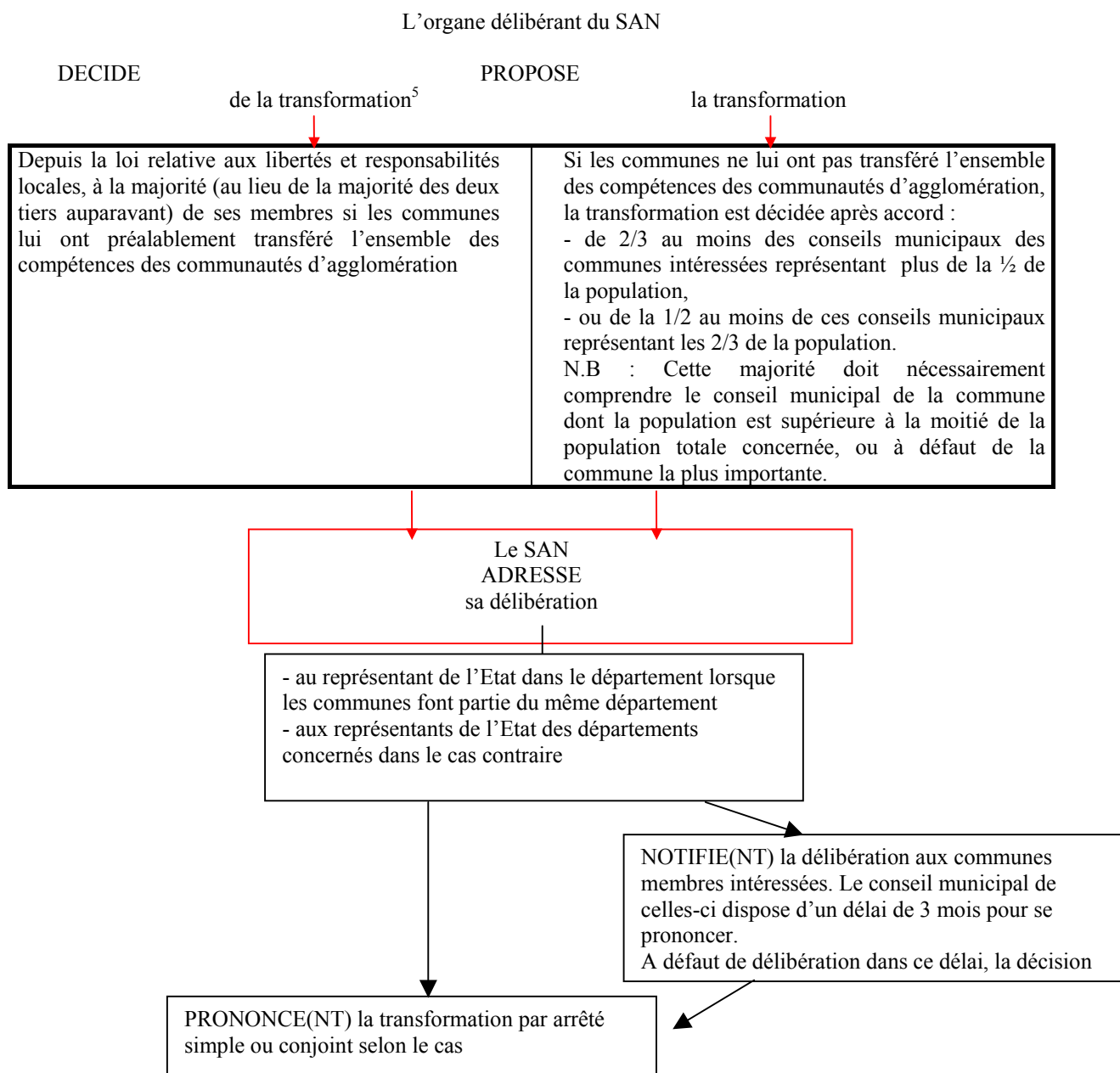
3.10 TRANSFORMATION DES SAN

Un décret fixe, pour chaque agglomération nouvelle, la date à laquelle les opérations sont considérées comme terminées sur proposition ou après avis de l'organe délibérant de celle-ci.

Dans le délai d'un an suivant la publication de ce décret le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) peut être transformé en communauté d'agglomération.

La transformation ne peut être envisagée que si l'agglomération nouvelle regroupe plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas si la future communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

3.10.1. Schéma de la transformation



- Le périmètre d'une agglomération nouvelle dont les opérations de construction et d'aménagement sont déclarées terminées.

→ Peut être étendu par arrêté du représentant de l'Etat du département concerné (ou arrêté conjoint des représentants de l'Etat des départements concernés) lequel est notifié aux communes membres en même temps que l'arrêté de transformation.

- Les communes auxquelles le périmètre a

→ Sont représentées à l'assemblée

⁵ Remarque :

En cas de rejet de la proposition de transformation le SAN continue d'être régi par les dispositions qui le concerne.

été étendu

délibérante de la communauté dans les mêmes conditions que les autres communes jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la transformation.

3.10.2. Conséquences de la transformation

La transformation d'un SAN en communauté d'agglomération :

- * n'entraîne pas la création d'une nouvelle personne morale,
- * est sans effet au plan des compétences :

a) sur celles exercées aux lieu et place des communes à la date de la transformation et qui ne figurent pas parmi les compétences obligatoires et optionnelles des communautés d'agglomération (par exemple : PLU).

b) ou sur celles exercées en leur nom par voie de convention à la date de la transformation et qui ne figurent pas parmi les compétences dévolues de plein droit à titre obligatoire, et à titre optionnel, à la communauté d'agglomération. Pour les autres, la convention devient sans objet puisque les compétences correspondantes sont transférées du fait de la transformation.

Par ailleurs, de la transformation suscitée, il ressort que :

- | | | |
|---|---|---|
| - Les biens, droits et obligations du SAN | → | Sont transférés à la communauté d'agglomération qui est substituée de plein droit dans tous les actes et délibérations existant à la date de la transformation. |
| - Les personnels | → | Sont réputés relever de la communauté d'agglomération dans les conditions d'emploi et de statut qui sont les leurs. |
| - Les délégués | → | Sont réélus. |

Le périmètre d'urbanisation du SAN est abrogé par arrêté du représentant de l'Etat à la date de la transformation de cet EPCI en communauté d'agglomération.

Des décrets en conseil d'Etat fixeront en tant que de besoin les dispositions relatives à la fin du régime applicable aux agglomérations nouvelles.

3.11 TRANSFORMATION DES EPCI (L. 5211-41 ET L. 5211-41-2)

La possibilité de procéder à des transformations d'EPCI étendue par la loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales va permettre la clarification et l'achèvement de la carte intercommunale. Cette mesure favorise l'accroissement du nombre de structures intercommunales à fiscalité propre de nature à conduire un projet intégré dépassant la logique de l'intercommunalité de service.

Ce chapitre décrit les grandes lignes du mécanisme de transformation :

- d'un syndicat de communes en établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre,
- des communautés de communes en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre.

3.11.1 Transformation des syndicats de communes en communautés de communes ou d'agglomération (L. 5211-41-2)

Le syndicat ne peut se transformer en communauté de communes ou communauté d'agglomération que s'il exerce déjà, aux lieux et place des communes qui le composent, les compétences fixées par le CGCT pour les communautés de communes ou d'agglomération.

S'il n'exerce pas ces compétences mais souhaite se transformer, il devra alors acquérir préalablement à la transformation les compétences qui lui manquent. Ce transfert de compétences s'opérera alors selon les règles habituelles décrites par l'article L. 5211-18.

Même s'il exerce l'ensemble des compétences de la structure intercommunale à fiscalité propre en laquelle il souhaite se transformer, la transformation ne peut être envisagée que si le syndicat remplit les conditions de périmètre d'un seul tenant et sans enclave et, dans le cas où la transformation envisagée est une transformation en communauté d'agglomération, remplit les conditions exigées pour la création de la communauté d'agglomération (ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave et commune centre de plus de 15 000 habitants).

La transformation doit être 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'établissement public de coopération intercommunale (2/3 des conseils municipaux représentant la 1/2 de la population ou la 1/2 des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population).

Le comité syndical et le conseil municipal de chaque commune membre se prononcent dans un 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 peut être prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes appartiennent au même département et par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire.

Le représentant de l'Etat dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation. Il lui appartient d'apprécier notamment la pertinence du périmètre au regard des missions exercées par le nouvel EPCI.

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 les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation.

3.11.2 Transformation d'une communauté de communes (L. 5211-41 et L. 5211-41-1)

Cette transformation ne peut être envisagée que si la communauté de communes :

- remplit les conditions exigées pour la création de la communauté d'agglomération (ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave et commune centre de plus de 15 000 habitants) ou pour la création d'une communauté urbaine (ensemble de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave).
- exerce déjà aux lieu et place des communes qui la composent les compétences revenant à la communauté d'agglomération (développement économique, aménagement de l'espace communautaire...) ou à la communauté urbaine.

Dans le cas contraire, la communauté de communes devra se doter préalablement à la transformation des compétences qui lui manquent dans les conditions décrites à l'article L. 5211-18.

La transformation doit être décidée par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté de communes à la majorité simple et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions requises pour la création de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine (2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de leur population totale ou inversement). Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification au maire de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI. A défaut de délibération dans ce délai la décision est réputée favorable.

Celle-ci 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 des départements concernées dans le cas contraire.

L'ensemble des biens, droits et obligations de la communauté de communes sont transférés à la communauté d'agglomération ou à la communauté urbaine qui est substituée de plein droit à cette dernière en ce qui concerne tous ses actes et délibérations à la date de l'arrêté de transformation. Les personnels, dans leur totalité, sont réputés relever de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les délégués des communes conservent leur mandat pour la durée restant à courir.

Le périmètre de la communauté de communes qui a décidé de se transformer en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine, 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. Ce périmètre ne peut inclure, sans leur

accord, des communes membres d'une communauté de communes dont l'éligibilité à la DGF a été constatée.

Toutes les communes intéressées par le projet se prononcent sur une nouvelle répartition des sièges dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté portant projet de périmètre.

L'extension de périmètre est prononcée par le même arrêté du ou des représentants de l'Etat qui prononce la transformation et emporte retrait automatique des communes déjà membres d'un EPCI.

3.12 LA FUSION DES EPCI (L. 5211-41-3)

Les EPCI peuvent désormais fusionner. Cette nouvelle procédure favorise l'achèvement de la carte intercommunale en mettant fin à la complexité antérieure : lorsque des établissements publics de coopération intercommunale souhaitaient se rapprocher, l'un d'entre eux au moins devait être dissout pour permettre l'intégration de ses communes membres dans l'autre établissement public de coopération intercommunale.

Il convenait donc de partager le patrimoine de l'établissement public de coopération intercommunale dissout entre les anciens membres pour ensuite mettre à disposition du nouvel établissement les biens précédemment partagés.

Cette procédure s'est avérée excessivement complexe donc peu incitative. Par ailleurs, le processus de fusion pouvait parfois se heurter à un blocage né du refus d'une des entités de procéder à sa dissolution pour être « absorbée » par l'autre. Tirant les conséquences de cet état de fait et de la couverture quasi-totale du territoire en EPCI le législateur a mis en place une procédure de fusion qui se décline comme suit.

3.12.1. Conditions de la fusion

Des EPCI peuvent être amenés à fusionner si au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre.

3.12.2 Schéma de la fusion

L'initiative de la fusion appartient :

- à un ou plusieurs conseils municipaux des communes membres
- à l'organe délibérant du ou des EPCI
- au(x) représentant(s) de l'Etat, après avis de la ou des CDCI compétentes. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois à compter de la saisine de la ou des commissions départementales.

Le projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat.

Lorsque l'initiative de la fusion est communale ou intercommunale, le préfet dispose d'un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise pour le cas échéant fixer le projet de périmètre.

Le projet de périmètre englobe les EPCI intéressés et peut inclure des communes isolées en vue de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Toutefois, les communes appartenant déjà à un EPCI à fiscalité propre ne peuvent être englobées dans ce périmètre sans leur consentement.

Le conseil municipal de chaque commune et de chaque EPCI dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de cet arrêté pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

Toutes les communes se prononcent sur la répartition des sièges au conseil du nouvel établissement dans les conditions applicables dont ce dernier relèvera après la fusion à la catégorie d'établissements publics.

La fusion peut être prononcée par arrêté du représentant ou des représentants de l'Etat après l'accord des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et celui des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes représentant plus la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les 2/3 de la population.

En matière de fusion, le représentant de l'Etat dans le département apprécie si la fusion envisagée est opportune au regard du développement de l'intercommunalité et si cette fusion ne nuit pas le cas échéant au développement d'autres intercommunalités qui auraient été privées de ce fait de certaines de leurs communes membres.

Vous veillerez à assurer l'information des services de l'administration centrale (cabinet du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et DGCL) s'agissant des autorisations fusion que vous serez amené à donner.

3.12.3. Conséquences de la fusion

L'établissement issu de la fusion relève de la catégorie de celui des EPCI à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences théoriques, quelles que soient les compétences exercées réellement. Ainsi, quand bien même une communauté de communes souhaitant fusionner avec une communauté d'agglomération posséderait plus de compétences que la communauté d'agglomération, l'EPCI issu de la fusion sera nécessairement une communauté d'agglomération.

L'établissement public issu de la fusion exerce sur l'ensemble de son périmètre la totalité des compétences obligatoires et optionnelles précédemment exercées par les EPCI.

Les compétences facultatives des EPCI préexistants peuvent être soit exercées par l'EPCI issu de la fusion, soit restituées aux communes membres de celui des EPCI qui les exerçait.

Les biens, droits et obligations des EPCI fusionnés sont transférés au nouvel établissement public.

Lorsque la fusion emporte transfert de compétences des communes au nouvel EPCI, ces transferts s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales habituelles décrites par les articles L. 1321-1 et suivants du CGCT.

Le nouvel établissement public est substitué de plein droit aux anciens établissements publics et le cas échéant aux communes dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

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

L'ensemble des personnels des EPCI fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

La fusion entraîne une nouvelle élection des délégués des communes au conseil du nouvel établissement public.

3.12.4. Dotation d'intercommunalité des EPCI issus de fusion

a) Calcul des dotations d'un EPCI issu de fusion

Pour le calcul de l'attribution de l'EPCI la première année suivant la fusion, aucun montant de CIF, calculé habituellement sur les données de l'année antérieure, n'est disponible.

Il est prévu qu'en cas de fusion de plusieurs EPCI à fiscalité propre, le CIF retenu la première année est celui de l'EPCI ayant le CIF le plus élevé l'année précédant la fusion.

Il faut relever que l'abattement de 50% prévu en cas de création *ex nihilo* des communautés de communes ne s'applique pas pour les cas de fusion.

b) Garanties applicables à un EPCI issu de fusion

Les mécanismes de garantie mis en place à l'article L5211-33 s'appliquent aux groupements issus de fusion.

La dotation par habitant à prendre en compte pour le calcul de la garantie de première année est celle de l'EPCI ayant la dotation par habitant la plus élevée l'année précédant la fusion.

La garantie de transformation prévue à l'article L.5211-33 pour les EPCI qui changent de catégorie est étendue aux EPCI issus de fusion, quand bien même la fusion de plusieurs EPCI de la même catégorie (ex : communautés de communes à fiscalité additionnelle n'entraîneraient pas de changement de catégorie du nouvel EPCI à l'occasion de la fusion. Cette extension de la garantie de transformation aux EPCI qui fusionnent doit permettre d'éviter par exemple une baisse de la dotation d'intercommunalité en cas de fusion avec un EPCI au potentiel fiscal élevé.

L'EPCI à fiscalité propre peut donc bénéficier, les deux premières années d'attribution de la dotation dans la nouvelle catégorie, d'une attribution au moins égale à celle perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire.

Il convient dans toute la mesure du possible d'éviter que plusieurs EPCI ne se créent puis ne fusionnent peu après, dans le seul but de bénéficier de l'application de ce mécanisme favorable de garantie.

3.12.5. Fiscalité des fusions d'EPCI

L'article 154 pose pour principe général que lorsque plusieurs EPCI fusionnent, le régime fiscal applicable la première année sur le territoire du nouvel EPCI est le régime le plus intégrateur constaté l'année précédente parmi les EPCI concernés par la fusion.

Toutefois, en cas de fusion d'EPCI à TPU et dont un au moins est à fiscalité mixte (TPU + fiscalité additionnelle pour les autres taxes), l'EPCI issu de la fusion est soumis de plein droit au régime de la TPU, sauf délibération contraire du conseil communautaire optant pour la fiscalité mixte. Cette délibération doit être prise, au plus tard le 31 décembre de l'année de la fusion, à la majorité simple des membres de l'EPCI.

Ce principe est illustré dans le tableau ci-dessous.

| | Syndicat sans fiscalité propre | Fiscalité additionnelle (FA) | Taxe professionnelle de zone (TPZ) | Taxe professionnelle unique (TPU) | Fiscalité mixte (TPU + FA) |
|------------------------------------|---|---|---|---|---|
| Syndicat sans fiscalité propre | Pas de fiscalité propre | FA | TPZ | TPU | <ul style="list-style-type: none"> • TPU de plein droit • TPU + FA sur délibération |
| Fiscalité additionnelle (FA) | FA | FA | TPZ | TPU | <ul style="list-style-type: none"> • TPU de plein droit • TPU + FA sur délibération |
| Taxe professionnelle de zone (TPZ) | TPZ | TPZ | TPZ | TPU | <ul style="list-style-type: none"> • TPU de plein droit • TPU + FA sur délibération |
| Taxe professionnelle unique (TPU) | TPU | TPU | TPU | TPU | <ul style="list-style-type: none"> • TPU de plein droit • TPU + FA sur délibération |
| Fiscalité mixte (TPU + FA) | <ul style="list-style-type: none"> • TPU de plein droit • TPU + FA sur délibération | <ul style="list-style-type: none"> • TPU de plein droit • TPU + FA sur délibération | <ul style="list-style-type: none"> • TPU de plein droit • TPU + FA sur délibération | <ul style="list-style-type: none"> • TPU de plein droit • TPU + FA sur délibération | <ul style="list-style-type: none"> • TPU de plein droit • TPU + FA sur délibération |

1. La loi prévoit, selon le type de fiscalité applicable aux EPCI fusionnés, les règles applicables en matière de fixation du taux pour la première année suivant celle de la fusion.

Pour les EPCI à fiscalité additionnelle, les nouveaux taux sont soit calculés comme en cas de création, soit déterminés conformément aux règles d'évolution classiques à partir des taux de l'année précédente reconstitués.

Pour les EPCI à taxe professionnelle unique, le taux ne peut excéder, comme en cas de création, le taux moyen pondéré de l'année précédente dans les communes membres.

Enfin pour les EPCI à taxe professionnelle de zone, le taux ne peut excéder soit le taux moyen pondéré de taxe professionnelle constaté l'année précédente dans les communes membres, soit le taux de zone de l'année précédente lorsque celui-ci est supérieur au taux moyen pondéré.

Ces dispositions sont codifiées à l'article 1638-0 bis du CGI.

2. Elle précise les conditions dans lesquelles les délibérations relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et aux quatre taxes sont applicables la première année aux EPCI fusionnés.

Les EPCI fusionnés peuvent prendre les délibérations afférentes à la TEOM jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit l'année de la fusion. A défaut, le régime applicable en la matière sur le territoire des EPCI préexistants et le cas échéant des communes rattachées est maintenu pour la première année.

Ces dispositions sont codifiées au III de l'article 1639 A bis du CGI.

S'agissant des quatre taxes, les EPCI fusionnés (ou les conseils municipaux et les EPCI préexistants lorsque la fusion n'est pas réalisée au 1^{er} octobre) peuvent délibérer jusqu'au 1^{er} octobre pour instituer ou s'opposer à telle ou telle mesure d'abattement ou d'exonération.

A défaut de décision prise dans ces conditions, les délibérations antérieures continuent à s'appliquer. Par ailleurs les exonérations en cours au moment de la fusion sont maintenues pour la durée et la quotité initialement prévues.

Ces dispositions sont codifiées au IV de l'article 1639 A ter et au II de l'article 1639 A quater du CGI.

3. Enfin, la loi prévoit les modalités de calcul des compensations de fiscalité locale aux EPCI fusionnés selon le régime fiscal qui leur est applicable.

Les EPCI à fiscalité additionnelle issus d'une fusion continuent à percevoir les compensations que percevaient les EPCI préexistants. Ces compensations sont calculées de la même manière qu'avant la fusion.

Ces dispositions s'appliquent également aux EPCI à fiscalité mixte issus d'une fusion pour les compensations qu'ils perçoivent le cas échéant au titre des impôts ménages.

Les compensations de taxe professionnelle versées aux EPCI à taxe professionnelle unique et à taxe professionnelle de zone sont calculées, comme en cas de création ex-nihilo, avec le taux moyen pondéré de l'année précédant l'entrée en vigueur des compensations.

3.13 LA FUSION DES SYNDICATS MIXTES (L. 5711-2, L. 5721-2)

Est désormais prévue la possibilité pour des syndicats mixtes de fusionner. Cette nouvelle procédure simplifie les modalités antérieures de rapprochement des syndicats mixtes qui obligeaient à dissoudre au moins l'une des structures pour permettre l'adhésion des membres à l'autre structure.

3.13.1 Les conditions de la fusion

Les syndicats mixtes qui souhaitent fusionner ne sont pas soumis à la condition de continuité territoriale puisque cette condition n'est pas applicable aux syndicats mixtes.

Les modalités de la fusion sont les mêmes que celles décrites ci-dessus pour les EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, l'initiative appartient à la fois à l'organe délibérant du syndicat mixte ou à l'un de ses membres ou au préfet après avis de la CDCI.

Pour les syndicats mixtes fermés, l'accord sur la fusion est exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes et par les deux tiers au moins des membres de chaque syndicat représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié des membres de chaque syndicat représentant les deux tiers de la population totale.

Pour les syndicats mixtes ouverts, l'accord sur la fusion est exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes intéressés et des membres les constituant.

3.13.2. Conséquences de la fusion

Les conséquences attachées à la fusion sont les mêmes que celles définies pour la fusion des EPCI à fiscalité propre.

S'agissant des compétences, elles peuvent être exercées par le syndicat mixte issu de la fusion ou restituées aux membres du syndicat mixte.

Lorsque la fusion entraîne le transfert de compétences, ces transferts s'effectuent dans les conditions patrimoniales et financières habituelles.

3.14 FUSION-TRANSFORMATION DES SAN (L. 5341-3)

Le comité syndical du SAN peut proposer la fusion -transformation du SAN en communauté d'agglomération. Cette nouvelle procédure permet à un syndicat

d'agglomération nouvelle de s'associer avec un EPCI afin d'atteindre la taille critique nécessaire à sa transformation en communauté d'agglomération.

Les modalités de transformation sont les suivantes :

Le projet de périmètre du nouvel EPCI peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat.

Le préfet dispose d'un délai de deux mois à compter de la délibération transmise pour fixer le projet de périmètre.

Le projet de périmètre englobe les EPCI intéressés et peut inclure des communes en vue de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

L'organe délibérant de chaque commune isolée et de chaque EPCI dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de cet arrêté pour se prononcer.

Toutes les communes se prononcent sur la répartition des sièges au conseil du nouvel établissement dans les conditions applicables dont ce dernier relèvera après la fusion à la catégorie d'établissements publics.

La fusion peut être prononcée par arrêté du représentant ou des représentants de l'Etat après l'accord des organes délibérants des EPCI et celui des deux tiers des conseils municipaux de toutes les communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les 2/3 de la population.

En matière de fusion, le représentant de l'Etat dans le département apprécie si la fusion envisagée est opportune au regard du développement de l'intercommunalité et si cette fusion ne nuit pas le cas échéant au développement d'autres intercommunalités qui auraient été privées de ce fait de certaines de leurs communes membres.

L'extension du périmètre entraîne une nouvelle répartition entre toutes les communes des sièges au conseil du nouvel établissement ainsi qu'une nouvelle élection de l'ensemble des délégués des communes.

IV. DISSOLUTION

4.1 COMMUNAUTE DE COMMUNES (L. 5214-28)

a) Est dissoute :

- * soit de plein droit à l'expiration de la durée fixée dans la décision institutive,
- * soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés

b) peut être dissoute :

- * soit par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés :
 - sur la demande motivée de la majorité de ces conseils municipaux,
 - ou lorsque la communauté a opté pour le régime fiscal de l'article 1609 nonies C du CGI (TPU) sur la demande des conseils municipaux dans les conditions de majorité requises pour la création
- * soit d'office par décret en conseil d'Etat rendu sur l'avis conforme du conseil général.

4.2 COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION (L. 5216-9)

La communauté d'agglomération est dissoute par décret en Conseil d'Etat sur la demande des conseils municipaux des communes membres acquise par un vote :

- des 2/3 au moins de ceux-ci représentant plus de la moitié de la population concernée,
- ou de la moitié au moins de ceux-ci représentant les 2/3 de la population.

Cette majorité doit, nécessairement, comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population concernée.

4.3 COMMUNAUTE URBAINE(L. 5215-42)

La dissolution intervient par décret en conseil des ministres sur la demande des conseils municipaux des communes membres. Désormais, cette demande doit être acquise par un vote :

- des 2/3 au moins de ceux-ci représentant plus de la 1/2 de la population totale concernée,
- ou de la 1/2 au moins de ceux-ci représentant les 2/3 de la population.

Cette majorité doit, nécessairement, comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population concernée.

4.4 SYNDICATS MIXTES (L. 5721-7 ; L. 5721-7-1)

Un syndicat mixte est dissous de plein droit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué.

Il peut également être dissous d'office ou à la demande des personnes morales qui le composent.

Auparavant, la dissolution d'office ou à la demande des membres relevait d'un décret en conseil d'Etat. Cette procédure est apparue inutilement lourde et centralisée, dans la mesure où seul le préfet dispose des éléments factuels nécessaires pour juger de la pertinence de la dissolution et pour fixer les conditions matérielles de celle-ci.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales transfère la décision de dissolution au préfet du département siège du syndicat qui doit se prononcer par arrêté motivé.

Enfin, le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissout d'office par arrêté du préfet pris après avis de chacun de ses membres. Chaque membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut, celui-ci est réputé émis.

4.5 LIQUIDATION

L'arrêté ou le décret de dissolution détermine les conditions de liquidation de l'EPCI, dans le respect du droit des tiers, selon le principe général de retour aux communes d'origine des biens, équipements et services publics mis à disposition au moment du transfert et de la répartition entre les communes des biens, équipements et services publics acquis en commun (L. 5211-25-1).

La répartition des personnels est soumise, pour avis, aux commissions administratives paritaires compétentes et ne peut donner lieu à un dégagement des cadres. Les personnels concernés sont nommés dans un emploi de même niveau et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes attributaires supportent les charges financières correspondantes.

V. RELATIONS FINANCIERES ENTRE EPCI ET COMMUNES MEMBRES, ET ENTRE EPCI

5.1 ATTRIBUTION DE FONDS DE CONCOURS ENTRE LES EPCI A FISCALITE PROPRE ET LEURS COMMUNES MEMBRES

Les EPCI sont régis par le principe de spécialité. Ce principe revêt deux aspects : une spécialité territoriale en vertu de laquelle l'EPCI ne peut intervenir que dans le cadre de son périmètre et une spécialité fonctionnelle qui interdit à l'EPCI d'intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres.

Le principe de spécialité se combine avec le principe d'exclusivité. En application de ce dernier principe, une compétence ne peut être détenue que par une seule personne. Ainsi, lorsqu'une commune a transféré une compétence à l'EPCI dont elle est membre, elle s'en trouve dessaisie et ne peut plus intervenir dans le cadre de cette compétence.

Compte tenu de ces principes, la pratique des fonds de concours prévue aux articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales constitue une exception. Ces articles ont été modifiés par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cette loi prévoit en effet, « qu’afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d’un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. »

Le versement de fonds de concours n’est donc autorisé que dans le cas d’EPCI à fiscalité propre. Il demeure illégal pour les autres formes de coopérations intercommunales (syndicats principalement).

Ces fonds de concours peuvent être versés par l’EPCI à fiscalité propre à une ou plusieurs de ses communes membres ou bien, ils peuvent être versés par une ou plusieurs communes membres à l’EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres.

Le fonds de concours doit nécessairement avoir pour objet de financer un équipement (la promotion d’un événement sportif est par exemple exclue). Il peut s’agir de financer des dépenses d’investissement, comme de fonctionnement afférentes à cet équipement.

La notion d’utilité dépassant manifestement l’intérêt communal, introduite par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité disparaît.

Une nouvelle condition est cependant introduite : le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. Cette condition restrictive implique donc que le plafond des fonds de concours versés soit au plus égal à la part autofinancée par le bénéficiaire du fonds de concours. Elle a pour objet de responsabiliser le bénéficiaire du fonds de concours en garantissant la sélectivité de ses choix budgétaires.

Exemple : l’EPCI réalise un projet pour un montant de 100. Il reçoit 40 de subventions (Etat, Union Européenne...). Il reste 60 à financer. L’EPCI doit au minimum assurer le financement de 30, les 30 restants pouvant être financés par des fonds de concours apportés par une ou plusieurs communes membres de l’EPCI.

5.2 FIXATION DE L’ATTRIBUTION DE COMPENSATION POUR LES EPCI RELEVANT DE LA TPU OU DE LA TPZ

5.2.1. EPCI à taxe professionnelle unique (article 1609 nonies C du CGI).

L’attribution de compensation constitue pour l’EPCI une dépense obligatoire. Les modalités d’évaluation et de versement sont fixées aux IV et V de l’article 1609 nonies C du code général des impôts.

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales a introduit trois nouveautés par rapport au régime précédent :

- **Les modalités d'évaluation des charges par la commission locale d'évaluation sont assouplies et adaptées ;**
- **Le conseil communautaire peut fixer à l'unanimité le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision en tenant toutefois compte du rapport de la commission locale d'évaluation des charges ;**
- **Les EPCI à TPU existant à la promulgation de la loi peuvent sous certaines conditions réviser leur attribution de compensation.**

5.2.1.1 L'évaluation des charges transférées

5.2.1.1.1 Rôle de la commission d'évaluation des charges transférées

Le IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts précise qu'une commission est créée entre un EPCI faisant application des dispositions de cet article et les communes membres, chargée d'évaluer les transferts de charges.

Le choix du régime fiscal de la taxe professionnelle unique implique donc la création concomitante d'une telle commission qui est également amenée à se prononcer lors de tout nouveau transfert de charges.

Chaque conseil municipal des communes membres de l'EPCI dispose d'au moins un représentant au sein de cette commission. Cela permet de garantir une juste représentation des parties engagées.

La qualité de ces représentants ne fait pas l'objet de dispositions particulières. Un conseiller municipal peut donc siéger à la fois au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et à la commission d'évaluation des charges.

Le rôle de la commission est d'évaluer pour chaque commune les transferts de compétences réalisés. Ce montant rapproché du produit de taxe professionnelle perçu par les communes avant application de la taxe professionnelle unique permet d'obtenir le montant de l'attribution de compensation revenant à chaque commune membre.

La commission locale d'évaluation des charges dispose d'un an à compter de l'application de la TPU pour rendre son rapport définitif.

Cela étant et sans préjuger de l'évaluation faite par la commission, l'EPCI est tenu de communiquer au plus tard au 15 février les montants prévisionnels d'attribution de compensation à l'ensemble de ses communes membres.

Cela implique, lorsque l'évaluation définitive des charges sera arrêtée par les communes membres à la majorité qualifiée (voir 3 ci-après), que l'EPCI corrige les montants prévisionnels initialement versés.

5.2.1.1.2 Les nouvelles conditions d'évaluation des charges transférées

Les modalités d'évaluation des charges transférés ont été modifiées par la loi du 13 août 2004.

Deux types de charges sont distingués :

Les charges de fonctionnement non liées à un équipement.

Elles s'apprécient par rapport à leur coût réel dans le budget communal de l'exercice précédant le transfert de compétences, ou d'après leur coût réel dans les derniers comptes administratifs précédant le transfert. La période de référence de trois ans a été supprimée pour apporter plus de souplesse. On peut ainsi retenir soit le dernier budget (on entend par budget la compilation du budget primitif, du budget supplémentaire et des éventuelles décisions modificatives intervenues pendant l'exercice) ou une moyenne des derniers comptes administratifs (référence à fixer par la commission locale d'évaluation des charges).

Le coût net est obtenu en retranchant, le cas échéant, le montant des ressources transférées affectées à ces charges.

Les charges liées à un équipement.

Le cadre juridique précédant faisait référence au coût réel des charges d'équipement dans le dernier budget ou dans les trois derniers comptes administratifs précédant le transfert de compétence. Cette méthode entraînait de nombreuses difficultés et inégalités dans l'évaluation des charges entre communes.

Désormais les charges liées à un équipement sont calculées sur la base d'un coût moyen annualisé de l'ensemble des dépenses afférentes au bien pendant toute la durée de sa « vie ». Ces dépenses sont le coût initial de l'équipement, les frais financiers (le cas échéant) ainsi que les dépenses d'entretien.

En conséquence, les nouvelles dispositions de la loi du 13 août 2004 abroge de fait l'application du décret 2000-485 du 31 mai 2000 modifiant lui-même le décret du 16 février 1993 relatif aux conditions d'évaluation des dépenses d'investissement transférées aux communautés de ville.

Le « coût initial » de l'équipement est son coût de réalisation (si la commune l'a construit elle-même), ou son coût d'acquisition (si la commune a acheté l'équipement), ou éventuellement son coût de renouvellement (si l'on ne peut pas connaître le coût de réalisation ou d'acquisition ou si ceux-ci n'ont plus de pertinence compte tenu de l'ancienneté du bien).

En plus du « coût initial », la loi impose de prendre en compte les frais financiers éventuels (intérêts des emprunts) et les dépenses induites par le fonctionnement de l'équipement. Il s'agit des dépenses d'entretien qu'entraîne l'usage du bien sur toute sa durée de vie (ces coûts ayant logiquement vocation à augmenter à mesure que le bien s'use). La prise en compte du coût financier traduit le fait que la charge des emprunts afférents à l'équipement transféré est obligatoirement elle-même transférée à l'EPCI.

Une fois le coût global de l'équipement arrêté (coût initial et coût de fonctionnement), il est rapporté à la durée de vie moyenne de l'équipement pour obtenir son coût moyen annualisé. Pour évaluer la durée de vie moyenne, il pourra être fait

référence aux durées d'amortissement en usage qui sont fixées à titre indicatif par l'instruction budgétaire et comptable M. 14.

Le coût net est obtenu en retranchant le montant des ressources transférées afférentes à ces charges. C'est ce coût moyen annuel net augmenté du coût net des charges de fonctionnement calculé selon les modalités précitées qui vient minorer l'attribution de compensation versée aux communes membres.

Précision : Ces nouvelles modalités d'évaluation des charges transférées ne concernent pas les groupements préexistants qui à l'occasion de l'option pour la taxe professionnelle unique n'ont pas reçu de nouvelles compétences. L'évaluation des charges déjà transférées est alors effectuée par référence au produit des impôts ménages antérieurement perçu par le groupement sur le territoire de chaque commune. La commission doit toutefois se prononcer sur le montant de la fiscalité.

Cas particulier des syndicats dont les compétences sont reprises par un EPCI à taxe professionnelle unique

Lorsque les compétences d'un syndicat sont reprises par un EPCI à taxe professionnelle unique, on peut assimiler le montant des contributions (budgétaires ou fiscalisées) versées par chaque commune au coût des charges transférées.

Cette méthode ne peut toutefois être retenue lorsque ces contributions étaient, en vertu des statuts, corrigés par des critères de richesse des communes.

Il revient en tout état de cause à la commission d'évaluer le coût des nouvelles charges transférés à l'EPCI. Elle peut soit retenir le montant des contributions versées par les communes soit s'en écarter.

Une fois l'évaluation effectuée, celle-ci doit faire l'objet d'un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux dans les conditions fixées au 1^{er} alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT.

Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale des communes membres ou bien par la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

La référence au 1^{er} alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT a comme conséquence que l'accord de la commune dont la population représente un quart de la population totale du groupement n'est plus nécessaire.

De même, l'accord du conseil municipal de la commune la plus importante n'est plus requis en cas de création d'une communauté urbaine ou d'agglomération.

5.2.1.2 Montant et versement de l'attribution de compensation

5.2.1.2.1 Montant de l'attribution de compensation

Le calcul de l'attribution de compensation est différent selon que l'EPCI à taxe professionnelle unique est créé ex-nihilo ou bien qu'il relevait auparavant de la fiscalité additionnelle.

EPCI à taxe professionnelle unique créé ex-nihilo

L'attribution de compensation est égale :

- au produit de taxe professionnelle perçu par la commune l'année précédant l'application de la taxe professionnelle communautaire (N – 1) majoré de certaines compensations.

Ex. : l'EPCI perçoit la taxe professionnelle unique à compter du 1^{er} janvier 2004. Le produit de taxe professionnelle de référence de chaque commune sera celui de 2003.

Précision : Les rôles supplémentaires émis par l'administration fiscale au titre de l'année de perception de la taxe professionnelle qui a servi de calcul à l'attribution de compensation, **doivent** être réintégrés dans ce produit de taxe professionnelle de référence.

Les articles de taxe professionnelle peuvent en effet faire l'objet d'une imposition supplémentaire jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant l'année au titre de laquelle l'imposition est due (article L. 174 du livre des procédures fiscales) lorsque l'administration fiscale constate des erreurs ou des omissions dans les impositions établies initialement.

Il appartient aux communes bénéficiaires de ces rôles supplémentaires d'informer l'EPCI des montants perçus au titre de l'année de référence. Le conseil communautaire devra par délibération, procéder d'une part à la rectification des attributions de compensation versées aux communes bénéficiaires et d'autre part, à la régularisation de celles versées les années précédentes.

Toutefois, si l'EPCI et ses communes membres en décident ainsi, la régularisation pourra se faire conformément à un échéancier et non pas au titre du seul exercice en cours.

Ce produit de taxe professionnelle est éventuellement augmenté de la compensation versée au titre de la diminution de la fraction imposable des recettes des titulaires de bénéfices non commerciaux et assimilés employant moins de cinq salariés (B de l'article 26 de la loi de finances pour 2003) et des compensations versées à la commune dans le cadre du pacte de relance pour la ville (exonération de taxe professionnelle dans les nouvelles ZRU et les ZFU, ainsi que dans la zone franche de Corse, article 4 B de la loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville et article 3 B de la loi relative à la zone franche de Corse) l'année précédant son passage à la taxe professionnelle unique (N – 1), mais hors compensation de la réduction pour embauche ou investissement prévue au IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, devenue réduction pour création d'établissement (article 44 de la loi de finances pour 1999).

Précision : Ce produit était majoré jusqu'en 2004 de la compensation versée à la commune en contrepartie de la suppression progressive de la part salaires de la base de la taxe professionnelle en 2003 (article 44 de la loi de finances pour 1999). A compter de 2005 (groupements percevant pour la première fois la TPU à compter de cette date), le produit de taxe professionnelle perçu par les communes en 2004 devra être majoré du montant de la dotation globale de fonctionnement reçu par les communes en 2004 à ce titre.

L'attribution de compensation ainsi obtenue est le cas échéant majorée d'une fraction du prélèvement effectué sur les ressources fiscales des communes dont le nombre de logements sociaux rapporté à celui des résidences principales est insuffisant (article L. 302-7

et 8 du code de la construction et de l'habitation). Cette fraction est égale à la part du potentiel fiscal de la taxe professionnelle dans le potentiel fiscal de la commune.

- diminué du coût net des charges transférées .

Le coût net des charges transférées est évalué par la commission d'évaluation des transferts de charges créée entre l'EPCI et les communes membres selon les modalités précédemment exposées.

| |
|---|
| $AC = \text{Produit TP (y compris certaines compensation)} + \frac{PF_{TP}}{PF} \times \text{« prélevement insuffisance logements sociaux »} - \text{coût net des charges transférées}$ |
|---|

EPCI à taxe professionnelle unique relevant auparavant de la fiscalité additionnelle

L'attribution de compensation est égale :

- au produit de taxe professionnelle perçu par la commune l'année précédant l'application de la taxe professionnelle communautaire (N – 1) éventuellement augmenté de certaines compensations (voir ci-dessus) ;

Ce produit peut, dans les mêmes conditions que précédemment, être majoré des rôles supplémentaires émis au profit de la commune au titre de l'année de référence.

- diminué du produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu dans la commune par l'EPCI cette même année (ce produit correspond au coût des charges déjà transférées par la commune à l'EPCI) ;

Le montant ainsi obtenu est diminué des compensations perçues par l'EPCI dans la commune au titre des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation des personnes de condition modeste, personnes âgées ou invalides (articles 1383 B, 1390 et 1391 et I de l'article 1414 du CGI).

Si l'EPCI reçoit de nouvelles compétences lors de son changement de régime fiscal, le montant de l'attribution de compensation devra être diminué du coût net des nouvelles charges transférées. L'évaluation de ces nouvelles charges est alors effectuée comme en cas de création ex-nihilo par la commission locale.

Enfin, l'attribution de compensation doit être diminuée du montant des versements autorisés par l'article 11 de la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, de tout ou partie de la part communale de taxe professionnelle au profit de l'EPCI l'année précédant celle de la première application de ces dispositions.

Cette dernière disposition est issue de l'article 51 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les EPCI à fiscalité propre ayant opté pour le régime de la taxe professionnelle entre le 12 juillet 1999 (loi Chevènement) et le 27 février 2002 ne pouvaient donc en bénéficier.

L'article 184 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet désormais à ces EPCI de prendre en compte ces versements dans le calcul des attributions de compensation versées à compter du 1^{er} janvier 2005. Cette

disposition n'ayant pas d'effet rétroactif, l'EPCI ne peut procéder à une régularisation des montants versés au titre des années précédentes.

Le III de l'article 183 de la loi précitée précise en outre que, lorsque des communes ont décidé soit par délibérations concordantes, soit dans le cadre d'un syndicat intercommunal, de répartir entre elles les recettes de taxe professionnelle générées par les entreprises implantées sur une zone d'activités intercommunale en application de la loi du 10 janvier 1980, l'attribution de compensation versée par le groupement à ces communes doit alors être majorée (commune bénéficiaire) ou diminuée (commune versante) de ces reversements de taxe professionnelle.

AC = Produit TP (y compris certaines compensations) – produit TH/TFPB/TFPNB perçu par l'EPCI sur la commune – certaines compensations perçues par l'EPCI (TH/TFPB) – coût net des nouvelles charges transférées – reversements de fiscalité prévus par l'article 11 de la loi du 10 janvier 1980

5.2.1.2.2 Versement de l'attribution de compensation

Les montants ainsi obtenus doivent être comparés aux montants prévisionnels évalués par le groupement au plus tard le 15 février de la première année d'application de la TPU. Les différences constatées devront faire l'objet de régularisation.

L'attribution de compensation est une dépense obligatoire pour le groupement. Cela étant, une ou plusieurs communes peuvent se retrouver dans la situation où leur montant d'attribution de compensation est négatif.

Le règlement de la situation est différent selon qu'il s'agit d'un groupement créé ex-nihilo, ou bien d'un groupement préexistant qui percevait auparavant la fiscalité additionnelle.

Dans le premier cas, l'EPCI **peut** demander à la commune un reversement à due concurrence. Il peut également décider de ne pas exiger ce reversement.

Dans le second cas, la commune **est tenue** d'effectuer un reversement à due concurrence à l'EPCI. C'est alors une dépense obligatoire pour la commune.

Par ailleurs, l'attribution de compensation peut au cours des années ultérieures être réduite par le conseil de l'EPCI dans trois cas :

- lors de chaque nouveau transfert de charges ;
- après accord des conseils municipaux des communes intéressées ;
- si une diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit disponible. Dans ce cas, les attributions de compensation peuvent être réduites dans la même proportion pour l'ensemble des communes membres.

Enfin, l'article 15 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 prévoit, lorsque l'attribution de compensation versée par un EPCI existant à la date de publication de la loi précitée était calculée en tenant compte de la contribution des communes à un syndicat, qu'elle soit réduite lorsque la contribution de ces communes au syndicat diminue.

5.2.1.3 Nouvelles dispositions contenues dans la loi du 13 août 2004

Elles sont au nombre de trois.

a) Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être librement fixées par le conseil communautaire statuant à l'unanimité en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des charges.

Cette nouvelle disposition permet aux EPCI qui perçoivent pour la première fois la TPU à compter de 2005 de s'écarter des propositions de la commission locale d'évaluation afin de tenir compte des spécificités locales. Elle permet en outre à ces EPCI d'indexer les montants versés aux communes membres.

b) Cette disposition est également applicable aux EPCI à TPU existants au 17 août 2004.

Ces EPCI peuvent ainsi décider de fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les modalités de sa révision à l'unanimité du conseil communautaire en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des charges.

Cette faculté leur est ouverte pendant une durée de 3 ans à compter de la publication de la loi, soit jusqu'au 16 août 2007.

Ils peuvent en outre décider d'évaluer le coût des charges déjà transférées selon les nouvelles modalités contenues dans la loi du 13 août. Cela suppose que les conseils municipaux des communes membres délibèrent en ce sens à la majorité qualifiée dans les conditions prévues au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT. La commission locale devra procéder à une nouvelle évaluation des charges déjà transférées. Celle-ci devra être faite l'objet d'un accord des communes membres dans les mêmes conditions (premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT).

Cette faculté n'est ouverte que jusqu'au 16 août 2006.

Les montants d'attribution de compensation corrigés ne concernent en tout état de cause que les versements effectués postérieurement à la loi du 13 août 2004.

c) L'adoption de la loi du 13 août 2004 a comme conséquence que les dispositions adoptées en 2003 et permettant à un EPCI de fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision par délibérations concordantes des neuf dixièmes au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des quatre cinquièmes de la population de celles-ci, ou des quatre cinquièmes au moins des conseils municipaux de ces communes représentant plus des neuf dixièmes de la population, sont abrogées.

5.2.2 EPCI à taxe professionnelle de zone : (4° du II de l'article 1609 quinquies C du CGI)

Depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'EPCI qui perçoit une taxe professionnelle de zone **peut** verser une attribution de compensation aux communes sur le territoire desquelles sont situées la ou les zones d'activités économiques dont la gestion lui a été transférée.

Cette attribution de compensation facultative est au plus égale au produit de taxe professionnelle perçu par la commune sur la zone l'année précédant l'institution du taux communautaire sur la zone.

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par la loi du 13 août 2004.

5.3 CONDITIONS DE VERSEMENT DE LA DOTATION DE SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE POUR LES EPCI RELEVANT DE LA TPU (VI DE L'ARTICLE 1609 NONIES C DU CGI)

Les règles applicables diffèrent selon le type de groupements.

5.3.1. EPCI autres que les communautés urbaines

Le versement d'une dotation de solidarité communautaire dont le principe et les critères de répartition entre les bénéficiaires sont fixés par le conseil de l'EPCI statuant à la majorité des 2/3 reste facultatif.

De même, son montant est fixé **librement** par le conseil de l'EPCI.

Des règles spécifiques sont cependant prévues en cas d'utilisation par l'EPCI à taxe professionnelle unique de la fiscalité mixte.

5.3.1.1 Principe

a) L'EPCI à TPU peut verser une dotation de solidarité communautaire à ses communes membres ou aux EPCI à fiscalité propre limitrophes.

La loi du 13 août 2004 étend la possibilité de verser une dotation aux EPCI à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire lorsqu'une zone d'activités économiques d'intérêt départemental est située en tout ou partie sur le territoire de l'EPCI.

Les critères de répartition ont été modifiés par la loi du 13 août 2004.

Ils sont fixés par le conseil de l'EPCI en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil communautaire

Le législateur a souhaité qu'une telle dotation s'inscrive dans un processus de réduction des inégalités économiques constatées sur le territoire communautaire par la mise en œuvre d'une solidarité financière entre l'EPCI et ses communes membres. Aussi a-t-il mentionné à titre prioritaire mais non exclusif deux critères de répartition qui, pris ensemble, permettent de caractériser une situation désavantageuse et, par conséquent, l'éligibilité au versement d'une dotation de solidarité.

Ces deux critères doivent être utilisés en priorité par l'EPCI dans le mode de répartition de la dotation.

Des critères complémentaires peuvent par ailleurs être fixés librement par le conseil.

Ainsi, il peut décider que les bases de taxe professionnelle exonérées à l'origine sur décision des communes constituent un critère complémentaire de redistribution afin de ne pas pénaliser les communes qui ont souhaité favoriser le développement économique sur leur territoire.

De la même façon, le conseil de l'EPCI peut choisir le ou les critères qui lui paraissent le mieux définir l'importance des charges des communes. Il peut à titre d'exemple retenir l'encours de la dette par rapport aux recettes réelles de fonctionnement, les dépenses réelles d'investissement par habitant ou les emprunts réalisés par habitant.

Cela étant, l'EPCI ne peut, sous peine d'abus de droit, détourner le sens des dispositions légales en n'utilisant que de manière marginale les critères prioritaires.

5.3.1.2 Règles spécifiques en cas d'utilisation de la fiscalité « mixte »

Le principe reste que la fiscalité mixte ne peut être utilisée par le groupement pour financer la dotation de solidarité communautaire. Cela étant, la dotation de solidarité peut être toujours instituée ou augmentée afin d'assurer le respect d'accords conventionnels de partage de fiscalité avec d'autres EPCI.

Ce principe emporte les conséquences suivantes.

L'EPCI qui opte, dès la première année d'application de la taxe professionnelle unique, pour la fiscalité mixte, ne peut instituer de dotation de solidarité.

Si l'EPCI qui opte pour la fiscalité mixte avait précédemment institué une dotation de solidarité, le montant de la dotation est plafonnée au montant de celle qu'il avait établie l'année précédant la perception de la fiscalité mixte.

Cas particulier : EPCI à taxe professionnelle unique qui avaient institué une dotation de solidarité lorsqu'ils relevaient auparavant de la fiscalité additionnelle

Cette situation concerne les EPCI qui avaient, en application du III de l'article 11 de la loi modifiée n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, institué une **dotation de solidarité** au profit de ses communes membres ou d'EPCI limitrophes lorsqu'ils relevaient de la fiscalité additionnelle:

Dans cette situation, l'EPCI qui opte dès la première année d'application de la taxe professionnelle unique pour la fiscalité mixte, voit le montant de la **dotation de solidarité communautaire** plafonnée au montant de la dotation de solidarité qu'il avait précédemment versée.

5.3.2. Communautés urbaines à taxe professionnelle unique

La communauté urbaine est tenue d'instituer une dotation de solidarité communautaire dont le montant et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité simple. Il s'agit, à la différence des autres types de groupements (CC ou CA) d'une dépense obligatoire pour la communauté urbaine

Le montant de cette dotation est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité simple. Son montant n'est pas plafonnée en cas d'application de la fiscalité mixte.

Seules les communes membres de la communauté urbaine peuvent en bénéficier.

Les critères sont déterminés notamment en fonction :

- de l'écart de revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI ;
- de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

L'utilisation de l'adverbe « notamment » implique que les critères indiqués dans la loi doivent être appliqués **en priorité** pour la répartition d'une part **significative** de l'enveloppe de la dotation de solidarité communautaire, tout en laissant la possibilité au conseil de la communauté urbaine de choisir des critères complémentaires.

5.4 REVERSEMENTS AU PROFIT DES COMMUNES MEMBRES OU DES EPCI PAR LES EPCI A FISCALITE ADDITIONNELLE : LOI N° 80-10 DU 10 JANVIER 1980 PORTANT AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

L'article 189 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a complété la loi du 10 janvier 1980, modifiée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, par des dispositions permettant :

- la substitution automatique des EPCI percevant la taxe professionnelle en lieu et place de leurs communes membres dans les accords conventionnels de partage du produit de cette taxe qu'elles ont conclus antérieurement à leur adhésion;
- un nouveau dispositif de reversements conventionnels de fiscalité (taxe professionnelle et taxe foncière sur les propriétés bâties) en prévoyant la possibilité pour les EPCI et les communes de partager les retombées fiscales des zones d'activité financées en commun.

5.4.1. Substitution de l'EPCI à ses communes membres pour les accords conventionnels

Cette mesure vise à substituer automatiquement les EPCI qui perçoivent la taxe professionnelle en lieu et place de leurs communes membres (taxe professionnelle unique, taxe professionnelle de zone et fiscalité mixte) à ces dernières dans les conventions de partage de fiscalité qu'elles ont conclues antérieurement à leur adhésion à l'EPCI.

La substitution dans les accords conventionnels de partage de fiscalité était auparavant réservée aux communes antérieurement regroupées au sein d'un syndicat intercommunal ou d'un syndicat mixte ayant pour objet l'aménagement et la gestion d'une zone d'activité d'intérêt départemental ou interdépartemental qui adhéraient à un EPCI à fiscalité propre. L'accord conventionnel devait en outre avoir été conclu avant la date de publication de la loi du 12 juillet 1999.

La loi du 13 août 2004 a supprimé ces conditions.

5.4.2. Possibilité pour les EPCI et les communes de partager les retombées fiscales des zones d'activité financées en commun

Cette mesure permet d'affecter à un EPCI tout ou partie de la part intercommunale ou communale de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittées par les entreprises implantées sur une zone d'activité située en dehors de son périmètre lorsque cet EPCI contribue financièrement à la création ou au développement de la zone.

Cette disposition ne concerne que les EPCI à fiscalité propre qui interviennent sur le périmètre d'un autre EPCI à fiscalité propre ou sur le territoire d'une commune située hors de leur périmètre.

Par ailleurs, la création et/ou l'équipement des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires et aéroportuaires doit s'inscrire dans un projet dont l'intérêt leur est commun.

Ces reversements doivent être prévus par délibérations concordantes du conseil communautaire de l'EPCI contributeur et du conseil communautaire de l'EPCI ou du conseil municipal de la commune sur le périmètre ou le territoire desquels est installée la zone d'activité.

La délibération doit fixer la durée de cette affectation en tenant compte de la nature des investissements et de l'importance des ressources fiscales qu'ils génèrent.

5.5 LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITE DES EPCI A FISCALITE PROPRE

5.5.1. Rappel des dispositions prévues aux articles L. 5211-28 à L. 5211-33 du CGCT

5.5.1.1 Les catégories d'EPCI

Les dispositions de la loi du 12 juillet 1999, codifiées à l'article L. 5211-29 du CGCT précisent que cinq catégories d'EPCI peuvent percevoir la dotation d'intercommunalité (les communautés urbaines à fiscalité additionnelle et à taxe professionnelle unique ne constituent plus, à compter de 2003, qu'une seule catégorie). Il s'agit :

- des communautés de communes à fiscalité additionnelle ;
- des communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) ;
- des communautés urbaines ;
- des communautés d'agglomération ;
- des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle.

5.5.1.2 Le calcul des dotations par habitant

La dotation par habitant de chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale est fixée par le Comité des Finances Locales, dans les conditions prévues par l'article L. 5211-29 du CGCT, à l'exception des communautés urbaines pour lesquelles la dotation est forfaitisée.

Le tableau suivant récapitule pour les différentes catégories d'EPCI les montants des dotations moyennes par habitant fixées par le comité des finances locales pour 2004.

| | |
|---|---------|
| Communautés de communes à fiscalité additionnelle | 16,62 € |
| Communautés de communes à TPU non bonifiées | 20,30 € |
| Communautés de communes à TPU bonifiées | 28,23 € |
| Syndicats d'agglomération nouvelle | 43,54 € |
| Communautés d'agglomération | 40,34 € |

La dotation des communautés urbaines (CU) n'est plus calculée, à compter de 2003, par répartition d'une enveloppe entre les différents EPCI dans la catégorie mais, en application de la loi du 28 décembre 1999, par indexation des montants individuels de DGF par habitant perçus par chacune des communautés urbaines.

5.5.2. Les données utilisées

5.5.2.1 La population

Détermination des seuils de population

La population à prendre en compte pour définir les seuils de population requis pour la constitution d'une communauté d'agglomération ou pour les communautés de communes à TPU bénéficiant de la bonification de leur DGF (28,23 € par habitant en moyenne en 2004) n'est pas la somme des populations DGF des communes membres mais la somme des populations totales communales, c'est-à-dire la somme des populations municipales augmentée des populations comptée à part (soit la population INSEE).

On ne prend donc pas en compte le nombre de résidences secondaires sur le territoire de l'EPCI pour définir ces seuils de population.

La population utilisée pour le calcul de la dotation d'intercommunalité

La population d'un établissement public s'apprécie au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la répartition est effectuée.

Contrairement à la population retenue pour déterminer les seuils de population, le calcul de la dotation d'intercommunalité d'un groupement de communes s'effectue à partir de la population DGF. Il s'agit donc de la somme des populations DGF 2004 des communes membres.

5.5.2.2 Le coefficient d'intégration fiscale - CIF(article L.5211-30 du CGCT)

La loi du 12 juillet 1999 a généralisé l'utilisation du CIF à toutes les catégories d'EPCI à l'exception des SAN. Toutefois, afin de ne pas bouleverser la répartition des communautés de communes à TPU, le CIF est pris en compte progressivement par dixième sur dix ans. Il intervient donc à hauteur de 50% en 2004.

Pour mieux mesurer l'intégration fiscale effective des groupements, le CIF est minoré des dépenses de transferts versées par les EPCI aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics locaux non rattachés et aux associations syndicales autorisées. Pour les EPCI à TPU, cela concerne principalement les reversements de taxe professionnelle par le biais des dotations de compensation et de solidarité. En revanche, les attributions de compensation dites "négatives" majorent le produit fiscal pris en compte.

Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le CIF sont les subventions, participations, contingents et reversements constatés dans le dernier compte administratif disponible, c'est-à-dire celui de l'année 2002 pour la répartition de 2004.

Pour autant, certaines dépenses de transfert ne seront pas retirées du CIF sauf pour la fraction de leur montant cumulé qui excède les recettes perçues par l'établissement public de coopération intercommunale au titre des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et, pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, de la redevance d'assainissement. Il s'agit du contingent incendie si l'EPCI était compétent avant la loi de 1996 instituant les services départementaux d'incendie et de secours ; des participations et des contributions à des organismes de regroupements intercommunaux ; des subventions à des organismes privés et à des associations de droit privé dès lors qu'elles correspondent à un exercice indirect de compétences ; des subventions à une régie intercommunale.

Pour ne pas déstabiliser trop brutalement les budgets intercommunaux, il est cependant prévu de ne corriger que progressivement le CIF, à hauteur de 10 % chaque année. Ces dépenses ne sont ainsi prises en compte qu'à hauteur de 50 % de leur montant total en 2004.

La définition des produits des taxes, redevances et allocations compensatrices pris en compte pour le calcul du CIF reste inchangée par rapport à 2003.

Le tableau suivant rappelle la composition du CIF de chaque catégorie d'EPCI:

| | CC 4T | CC TPU | CA |
|------------------------------|-------|--------|----|
| Taxe sur le foncier bâti | • | • | • |
| Taxe sur le foncier non bâti | • | • | • |
| Taxe d'habitation | • | • | • |
| Taxe professionnelle | • | • | • |
| TEOM | • | • | • |
| REOM | • | • | • |
| Redevance assainissement | | | • |
| Compensation part salaire | | • | • |
| Compensation ZRU ZFU et ZFC | | • | • |

Le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes et des communautés d'agglomération est donc égal au rapport entre :

- les recettes de l'EPCI définies dans le tableau précédant minorées des dépenses de transfert ;
- les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci (c'est à dire syndicats intercommunaux inclus).

Le CIF des EPCI à TPU intègre également les produits perçus par ces groupements au titre du foncier bâti, du foncier non bâti et de la taxe d'habitation puisque ces derniers ont depuis l'année 2000 la possibilité de lever une fiscalité additionnelle sur ces trois taxes en plus de leurs recettes de taxe professionnelle.

5.5.2.3 Le potentiel fiscal (article L.5211-30 du CGCT)

Le potentiel fiscal des communautés de communes et communautés d'agglomération :

Leur potentiel fiscal est déterminé par application à leurs bases brutes d'imposition aux quatre taxes directes locales du taux moyen national à ces taxes constaté pour la catégorie d'établissement à laquelle elles appartiennent. Il prend en compte, le cas échéant et pour les EPCI à fiscalité additionnelle, les bases situées dans une zone d'activités économiques avec taxe professionnelle de zone.

Dans le cas des communautés d'agglomération, de certaines communautés de communes à fiscalité additionnelle issues de la transformation d'un district créé avant 1992, ou de communautés de communes à TPU issues d'une transformation d'ancien district à fiscalité additionnelle créé avant 1992 et passé à la TPU après le 1^{er} janvier 2003, les bases de taxe professionnelle correspondant au versement effectué au profit du fonds de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) en contrepartie de la suppression de l'écêtement des bases excédentaires sont déduites des bases brutes de taxe professionnelle prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal.

Le potentiel fiscal des EPCI à TPU est calculé sur les quatre taxes directes locales, pour tenir compte de la possibilité pour ces dernières de lever une fiscalité mixte. Le taux appliqué à chacune de ces bases est le taux moyen national des communautés de communes à taxe professionnelle unique. Le nombre de groupements ayant effectivement levé une fiscalité mixte étant assez faible, les taux moyens sur les trois taxes ménages sont assez faibles, de telle sorte que le potentiel fiscal des EPCI à taxe professionnelle unique reste encore largement conditionné par la seule taxe professionnelle.

Par ailleurs, le potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats ou de communautés d'agglomération nouvelle est pondéré par le rapport entre les bases brutes par habitant de taxe professionnelle des communautés d'agglomération et la somme des bases brutes par habitant des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle et de ceux d'entre eux qui se sont transformés en communautés d'agglomération, sous réserve que ce rapport soit inférieur à un.

Cette pondération a été instituée pour ne pas pénaliser les SAN qui se transformeront en communautés d'agglomération et qui, historiquement, ont un potentiel fiscal par habitant très élevé.

Le potentiel fiscal des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle :

Le potentiel fiscal des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle est déterminé par application à leurs bases brutes de taxe professionnelle du taux moyen national d'imposition à cette taxe constaté pour la catégorie d'établissements à laquelle ils appartiennent.

Enfin, le potentiel fiscal de chaque catégorie est augmenté chaque année de la compensation au titre de la dernière année connue (2003 pour la DGF 2004) relative à la suppression progressive de la part salaires des bases de la taxe professionnelle (I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999).

Toutefois, concernant les communautés de communes à fiscalité additionnelle, cette compensation est pondérée par le rapport entre le taux moyen national de TP utilisé pour le

calcul du potentiel fiscal et le taux de TP de l'année 1998 du groupement ayant servi au calcul de sa compensation. Pour les EPCI ayant institué une taxe professionnelle de zone cette pondération ne s'applique qu'à la fraction de la compensation qu'ils ont perçue au titre des bases situées hors de la zone d'activité économique. Cette pondération revient à appliquer le taux moyen national de taxe professionnelle constaté pour la DGF de 2004 aux bases exonérées au titre de la suppression progressive de la part salaire.

5.5.3. Les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité

5.5.3.1 La dotation spontanée

L'article L. 5211-30 du CGCT précise que les sommes affectées à chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale autres que les communautés urbaines sont réparties à raison de 15 % pour la dotation de base et de 85 % pour la dotation de péréquation.

La dotation de base (article L. 5211-30 du CGCT)

L'attribution de chaque établissement public est calculée en fonction de la population DGF totale des communes regroupées, éventuellement pondérée pour les communautés de communes, et en fonction du coefficient d'intégration fiscale. Le CIF n'est toutefois pas utilisé pour le calcul de la dotation de base des SAN. La pondération correspond à l'abattement de 50 % la première année d'attribution de la DGF à la suite d'une création ex-nihilo.

La dotation de péréquation (article L. 5211-30 du CGCT)

La dotation de péréquation est répartie en fonction de l'écart relatif de potentiel fiscal, de la population éventuellement pondérée et, du coefficient d'intégration fiscale du groupement pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

La première année dans la catégorie (article L. 5211-32 du CGCT)

Un abattement de 50 % est opéré sur les dotations de base et de péréquation des communautés de communes bénéficiaires pour la première fois de la dotation d'intercommunalité.

Au titre de la première année d'attribution de la dotation dans une catégorie, le CIF à prendre en compte est égal, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, au CIF moyen de la catégorie d'établissement à laquelle elles appartiennent.

La deuxième année dans la catégorie (articles L. 5211-32 du CGCT)

Les établissements publics de coopération intercommunale qui perçoivent pour la deuxième fois une dotation d'intercommunalité dans la même catégorie et qui font suite à une création ex-nihilo, ne perçoivent aucune garantie et n'ont à subir aucun écrêtement de leur dotation. Toutefois, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 a prévu qu'en cas de création ex-nihilo en communauté d'agglomération, la DGF par habitant de deuxième année ne peut être inférieure à celle perçue la première année indexée comme la dotation forfaitaire des communes.

La deuxième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, les dépenses de transfert de l'EPCI de la pénultième année n'étant pas connues, le CIF de l'EPCI non corrigé des dépenses de transfert est pondéré par le rapport entre le CIF moyen de la catégorie et le CIF moyen non corrigé des dépenses de transfert de la même catégorie.

5.5.3.2 Les majorations et bonifications

La bonification des communautés de communes ayant opté pour les dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (articles L. 5214-23-1 et L. 5211-29 du CGCT)

La majoration qui est prévue pour les communautés de communes à l'article L. 5211-29-II du C.G.C.T. s'ajoute à leur dotation de base et est répartie comme cette dernière entre les communautés de communes concernées. La dotation moyenne étant de 20,30 €, la majoration moyenne est de 7,93 € (28,23 € - 20,30 €). Toutefois, l'attribution individuelle peut s'écarter de cette moyenne en fonction du CIF qui est utilisé à hauteur de 50% pour la répartition de cette bonification en 2004.

La majoration des communautés de communes à fiscalité additionnelle (article L. 5211-29 II du CGCT)

La nouvelle majoration prévue depuis 2002 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle percevant la DGF pour la 2^{ème} année au moins dans la catégorie s'ajoute aux dotations de base et de péréquation et est répartie comme ces dernières entre les EPCI concernés. Le montant moyen de cette majoration est égal à la différence entre la dotation moyenne par habitant effectivement perçue en 2003 par les communautés de communes concernées, indexée sur le taux de progression de la dotation forfaitaire, soit + 0,965255 %, et la dotation moyenne par habitant fixée par le CFL pour la catégorie des communautés de communes à fiscalité additionnelle en 2004 (16,62 €). Le montant moyen de cette majoration est de 2,38 € par habitant.

La redistribution de l'écêtement (articles L. 5214-33 du CGCT)

Les disponibilités dégagées par l'écêtement des communautés de communes à fiscalité additionnelle sont réparties à l'ensemble des communautés de communes à fiscalité additionnelle comme les dotations de base et de péréquation mais sans le CIF.

La majoration des communautés d'agglomération issues de la transformation de SAN (articles L. 5211-29 du CGCT)

La dotation par habitant moyenne des communautés d'agglomération issues de la transformation d'un SAN, ne peut être inférieure à la dotation par habitant moyenne des SAN. Cette majoration est calculée comme la dotation de base et la dotation de péréquation. En 2004, trois communautés d'agglomération font suite à la transformation de SAN. Elles perçoivent cette majoration qui est répartie comme la dotation spontanée des communautés d'agglomération.

5.5.3.3 Les garanties et l'écêtement

Garantie en cas de changement de catégorie (article L. 5211-33 du CGCT)

En cas de changement de catégorie, l'EPCI est assuré de percevoir les deux premières années d'attribution de la dotation d'intercommunalité dans sa nouvelle catégorie, une attribution par habitant au moins égale à celle de l'année antérieure, augmentée comme la dotation forfaitaire des communes (+ 0,965255 % en 2004).

Par dérogation, les communautés d'agglomération créées ex-nihilo sont garanties de voir leur dotation de première année progresser la deuxième année au moins comme la dotation forfaitaire.

Par ailleurs, si l'EPCI qui se transforme fait application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (TPU), il ne peut, au titre des troisième, quatrième et cinquième années d'attribution dans la même catégorie, percevoir une attribution par habitant inférieure, respectivement, à 95 %, 90 % et 85 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente. Ces garanties s'appliquent également aux CA créés ex nihilo, lors de leur troisième, quatrième et cinquième année.

Garantie au taux de progression de la dotation forfaitaire des communes (article L. 5211-33 du CGCT)

Les syndicats ou communautés d'agglomérations nouvelles sont assurés de percevoir, à compter de la troisième année de perception de la dotation d'intercommunalité dans la même catégorie, une dotation qui progresse, d'une année sur l'autre, au moins comme la dotation forfaitaire des communes (+ 0,965255 % en 2004).

Garantie à 80 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente (article L. 5211-33 du CGCT)

Les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne peuvent percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à 80 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente.

Garantie sous conditions de CIF (article L. 5211-33 du CGCT)

A compter de la troisième année de perception de la dotation d'intercommunalité dans leur catégorie, les communautés de communes et les communautés d'agglomération dont le CIF est supérieur au double du CIF moyen de la catégorie à laquelle elles appartiennent perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire des communes.

Garantie d'évolution de la dotation spontanée (article L. 5211-33 du CGCT)

D'une part, les établissements publics de coopération intercommunale dont la dotation par habitant spontanée perçue au titre des dotations de base et de péréquation est supérieure à la dotation spontanée perçue l'année précédente ne peuvent percevoir une dotation d'intercommunalité par habitant totale, c'est à dire garantie incluse, inférieure à celle de l'année précédente.

D'autre part, pour les établissements publics de coopération intercommunale dont la dotation par habitant spontanée perçue au titre des dotations de base et de péréquation est en diminution par rapport à l'année précédente, le pourcentage de diminution de leur attribution totale par habitant par rapport à l'année précédente, c'est à dire garantie incluse, ne peut excéder celui constaté pour la somme des dotations de base et de péréquation.

La garantie calculée dans ces deux cas ne peut représenter plus de 40 % de la dotation totale attribuée.

Dans l'hypothèse où plusieurs garanties sont applicables, seule est retenue la garantie la plus favorable puisqu'elle englobe de fait la ou les autres garanties en présence.

Ecrêtement à 120 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente (article L. 5211-33 du CGCT)

Les communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ne peuvent percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant supérieure à 120 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente.

Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux EPCI créés après le 1^{er} janvier 1992 tant que leur dotation spontanée par habitant est inférieure à 120% de la dotation par habitant perçue la première année dans la catégorie.

Le produit tiré de cet écrêtement est alors réparti entre tous les EPCI membres de la catégorie (Cf ci dessus).

5.5.3.4 Les dissolutions(article L. 5211-34 du CGCT)

L'année suivant la dissolution d'un groupement, le montant de la dotation de péréquation qui aurait dû lui revenir augmenté, le cas échéant, de la garantie au titre de cette dotation dont il aurait été bénéficiaire, est partagé entre ses communes membres au prorata de la somme des produits des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation, de la taxe et la redevance des ordures ménagères constatés la dernière année de fonctionnement sur le territoire de chacune d'elles pour le compte de l'établissement public.

Toutefois, aucune attribution n'est versée aux communes qui adhèrent, l'année de la dissolution, à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

5.5.3.5 Les fusions

Se reporter au point 3.12.4

VI. SUIVI DE L'INTERCOMMUNALITE

L'application de telles mesures demande un suivi très fin des EPCI, au niveau local comme au niveau national.

La DGCL pilote actuellement un projet visant d'une part à doter les préfectures qui en étaient dépourvues d'un outil de suivi de l'intercommunalité sur leur département, d'autre part à constituer, sur la base d'informations fournies par les préfectures, une base nationale, consolidée, sur les structures intercommunales.

80 préfectures disposent désormais de l'outil ASPIC (Accès aux Services Publics à l'Information sur les Collectivités), qui leur permet d'organiser et de mutualiser l'information sur les EPCI de leur département. ASPIC, développé et maintenu par le SZSIC de Rennes,

gère en particulier les informations suivantes : nature de l'EPCI, périmètre, compétences (avec la date de définition de l'intérêt communautaire), mode de financement. Il permettra d'accéder à des informations sur les communes, harmonisées et alimentées au niveau central (population, données financières)... Toutes ces informations sont indispensables pour le suivi de l'application de la loi Responsabilités et Libertés Locales, mais aussi pour le contrôle de légalité.

Les autres préfectures ont choisi de continuer à suivre l'intercommunalité à partir de leurs propres outils.

La base nationale sera constituée et mise à jour à partir des informations transmises par les préfectures, selon un schéma normalisé destiné à en permettre l'agrégation. La transmission sera instantanée (en presse-bouton) pour les préfectures utilisant ASPIC ; elle nécessitera la fabrication d'un message au format XML pour les autres.

Une fois constituée, cette base sera consultable par l'ensemble des préfectures et sous-préfectures.

Le dispositif est décrit par la circulaire n° LBLB0410028C du 23/03/2004. Celle-ci est consultable sur l'intranet de la DGCL, à l'adresse suivante : <http://dgcl.mi> , rubrique "données chiffrées", puis "intercommunalité". Y figurent également la définition du schéma XML et une présentation d'ASPIC.

Je vous rappelle que la première transmission de données sur l'intercommunalité dans votre département vous est demandée pour le 1^{er} octobre prochain. Elle devra refléter la situation au 1^{er} septembre 2004. C'est l'occasion de dresser un état des lieux au tout début de l'application de la loi « libertés et responsabilités locales ». Je vous demande donc de veiller tout particulièrement à la qualité des données transmises.

Les fonctionnalités d'ASPIC et de la base nationale évolueront en 2005, pour prendre en compte les attentes des utilisateurs et s'intégrer dans les postes de travail en préfecture.