Landot & associés

Avocats à la Cour

Intercommunalité : bases, bilan et perspectives

version

CABINET LANDOT & ASSOCIÉS
11, bd Brune
75014 Paris

Tél : 01 42 84 99 84
Fax : 01 42 84 99 93
contact@landot-avocats.net

Historique

Landot & associés
Avocats à la Cour

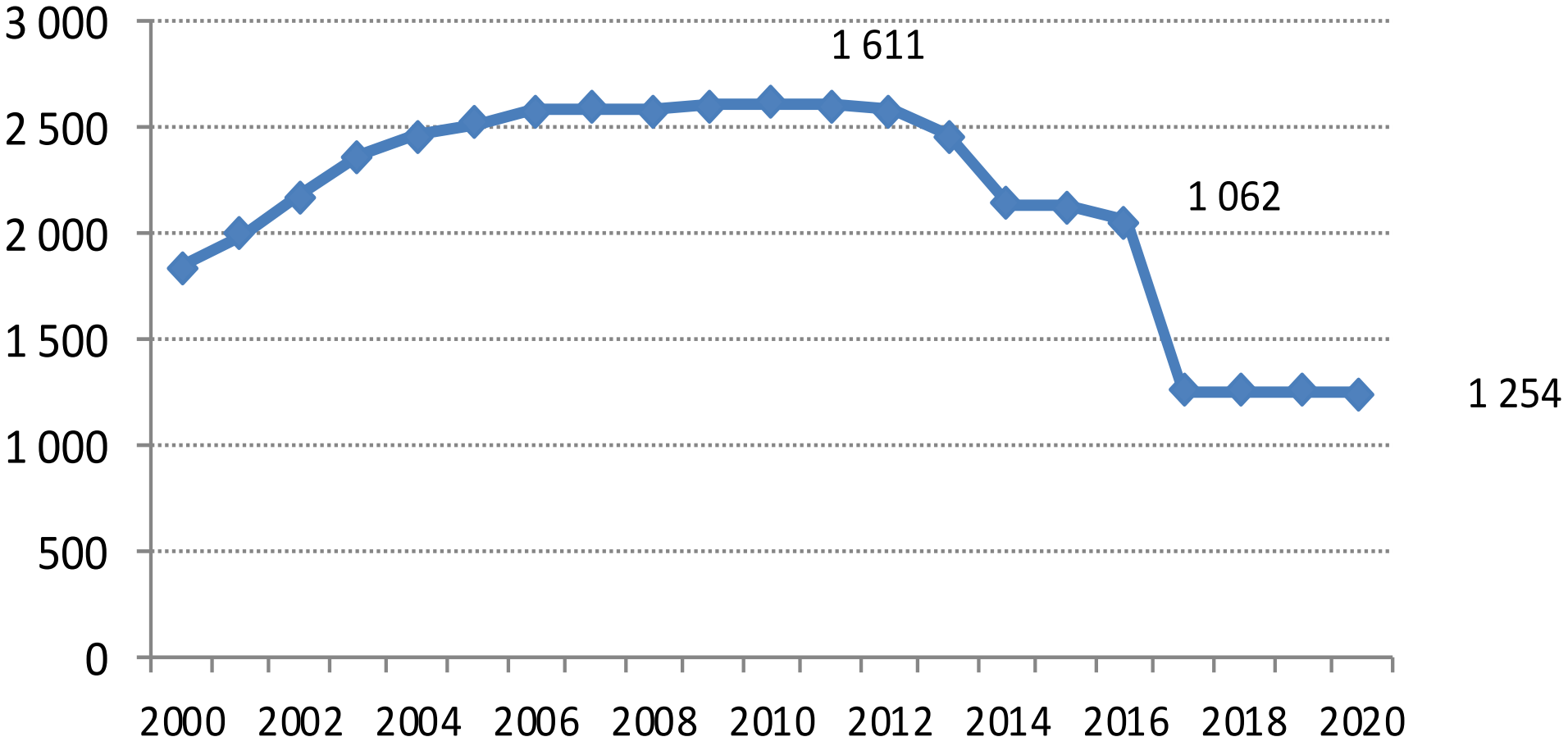
- Révolution Française : découpage sous la révolution autour du découpage paroissial
- 1890 : création du syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU).
- 1955 : création des syndicats mixtes.
- 1959 : Création des districts et des SIVOM
- 1966 : Création des communautés urbaines.
- 1988 : apparition du "syndicat à la carte".
- 1992 : création des communauté de communes et des communauté de villes.
- 1999 : découpage actuel (Syndicats, CC, CA, C. Urb, Syndicats mixtes)
- 2002 : loi démocratie de proximité (27 février 2002)
- 2004 : loi « responsabilités locales »
- 2010 : **Réforme des collectivités locales (4 textes).→ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010**
- 2012 : Loi Pelissard, suivie de la loi Richard
- 2013 : Loi Valls
- 2014 : Lois **MAPTAM** & ALUR
- 2015 : **LOI NOTRe du 7 août 2015**
- **Diverses lois puis loi engagement et proximité du 27/12/2019 et avant projet de loi 3D**

Les échelons

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Communes et parfois le quartier (loi de 2002), sans compter parfois les sections de communes, les communes associées…
- L'EPCI à fiscalité propre (mais aussi les autres EP de coopération, dont divers syndicats mixtes)
- Le pays, instauré en 1995, développé en 1999, aux ailes rognées en 2003, quasi-supprimé pour l'avenir en 2010 puis rétabli sous la forme de PETR
- L'arrondissement (étage purement administratif ; vieux débat du point de savoir si ce serait la bonne échelle d'intercommunalité)
- Le département
- La région (avec des fusions département/région en Corse, en Guyane et en Martinique)
- … avec un régime fixe et rigide de compétences au contraire de ce qui est pratiqué, par exemple, en Allemagne

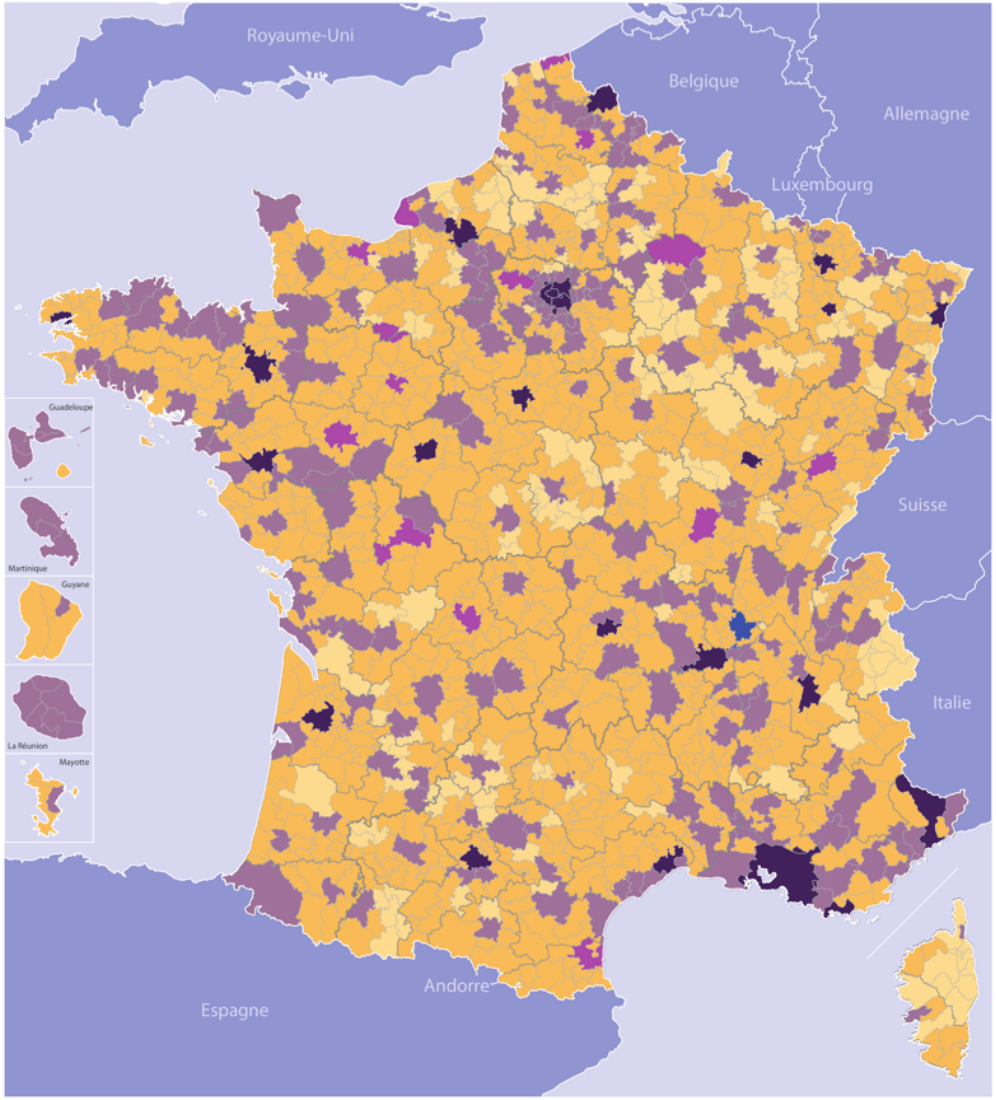
Nombre total d'EPCI à fiscalité propre



au 1er janvier

Source : DGCL, Banatic

L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE AU 1ER JANVIER 2020



LES DIFFERENTS TYPES DE GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE

Métropoles
Nombre : 21
Nombre de communes : 903
Population totale regroupée : 18 031 028

Communautés urbaines
Nombre : 14
Nombre de communes : 658
Population totale regroupée : 3 119 780

Communautés d'agglomération
Nombre : 222
Nombre de communes : 7 461
Population totale regroupée : 23 370 289

Métropole de Lyon
Nombre : 1
Nombre de communes : 59
Population totale regroupée : 1 402 326

Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique
Nombre : 818
Nombre de communes : 20 843
Population totale regroupée : 19 303 456

Communautés de communes à fiscalité additionnelle
Nombre : 179
Nombre de communes : 5 040
Population totale regroupée : 2 790 726

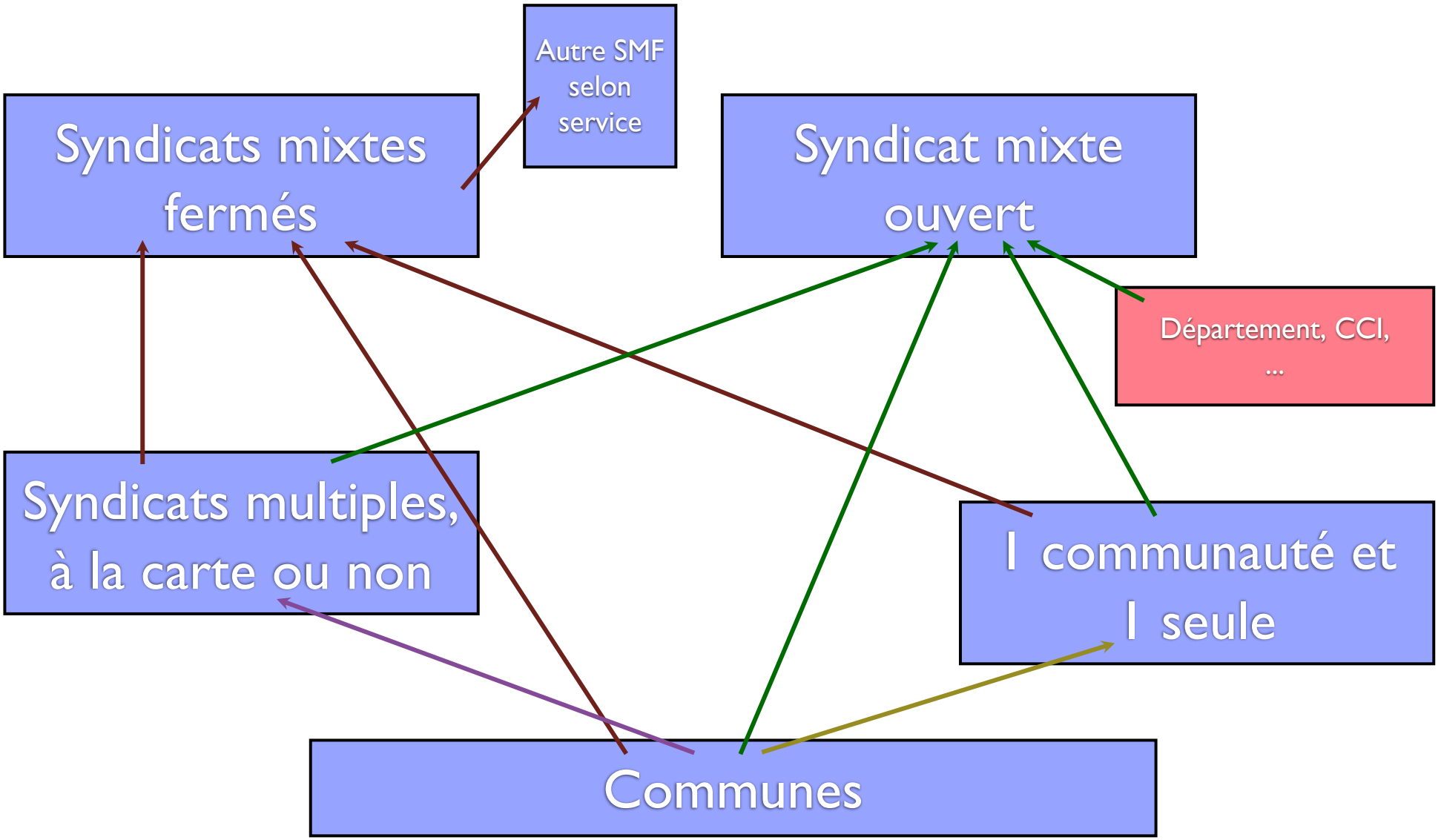
Communes isolées
Nombre de communes : 4
Population totale regroupée : 6 382

Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
Insee (Population totale en vigueur en 2020 - millésimée 2017)
© IGN - 2019 / Tous droits réservés

Cartographie : DGCL - DESL / Janvier 2020

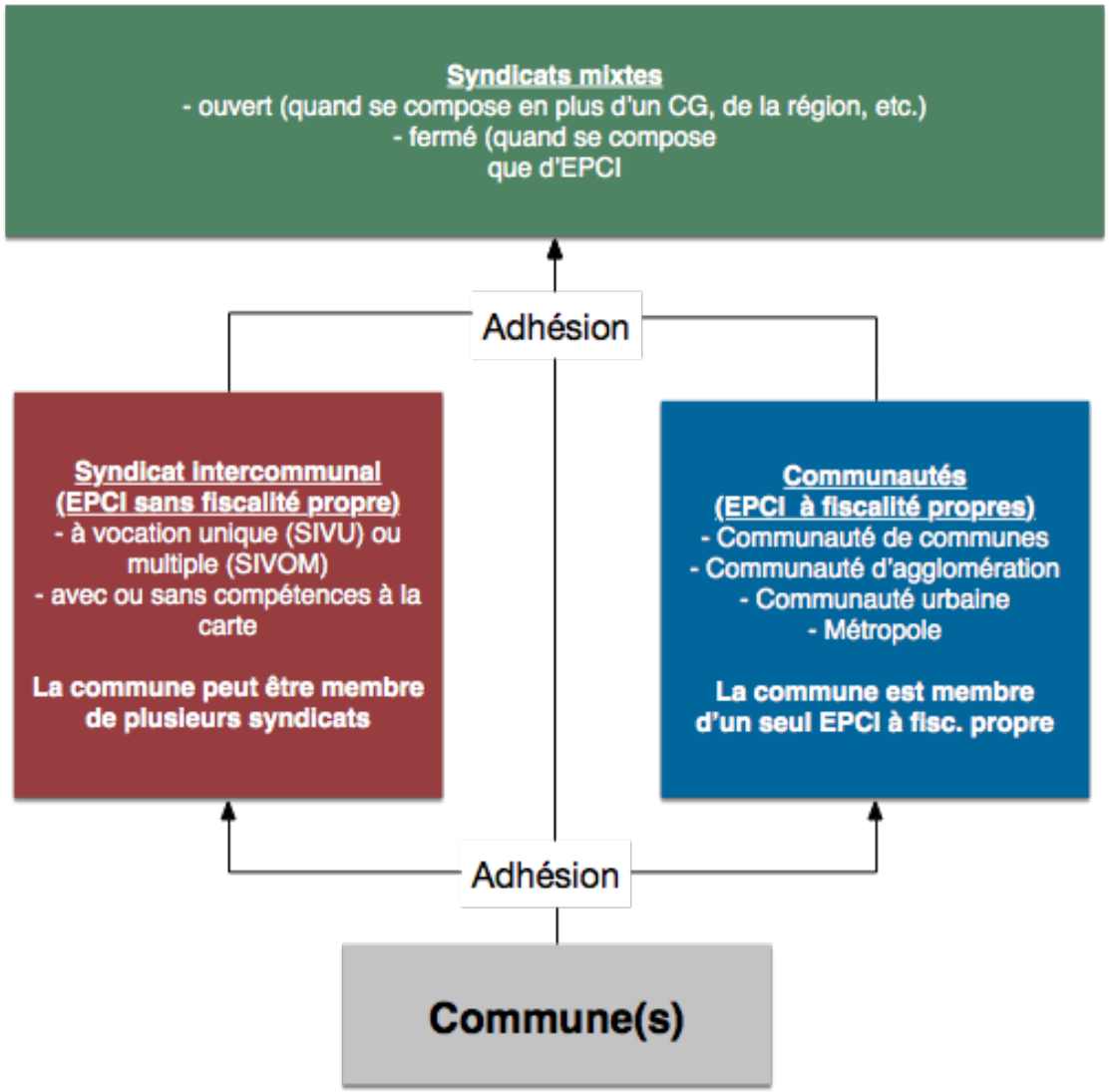
Pourquoi ?

- **fédérer les territoires ;**
- **mettre en commun des compétences, des ressources fiscales, des projets, de manière plus ou moins intégrée ;**
- **nécessité technique (gestion commune d'une STEP par exemple) ;**
- **S'adapter aux périmètres de la vie des habitants et/ou de l'économie (bassins de vie ou d'emploi)**
- **En réaction (à un projet sur le territoire par exemple).**


Autre SMF selon service
Syndicats mixtes fermés
Syndicat mixte ouvert
Département, CCI, ...
Syndicats multiples, à la carte ou non
1 communauté et 1 seule
Communes

7

Mais on peut représenter la même chose de manière bien plus « organisée »



- **Avec un principe : le principe de spécialité :**
  - lorsqu'une commune adhère à un EPCI ou syndicat mixte pour une compétence elle ne peut adhérer à une autre structure pour la même compétence …
  - … sauf, s'il s'agit de confier ladite compétence a une communauté (EPCI à fiscalité propre) dans quel cas des mécanismes organisent la reprise de la compétence ou la représentation de la communauté au sein du syndicat antérieurement compétent.

Qu'est-ce qui différencie communautés et syndicats ?

- **Le financement :**
  - Certains de ces EPCI **lèvent de l'impôt** (taxe d'habitation et/ou taxes foncières et/ou fiscalité professionnelle) : **communautés** et **métropoles** avec des intégrations plus ou moins fortes. Ils perçoivent aussi les redevances des services.
  - Les syndicats eux se financent **par le service ou des contributions des membres**.
  - Les communautés reçoivent de la DGF, pas les syndicats
  - **MAIS** : Quelle que soit la structure, pour les services publics industriels et commerciaux (**SPIC)** de la compétence de l'EPCI, le financement s'équilibre en principe sur les **redevances versées par les usagers**.
- **L'adhésion**
  - **une commune ne peut adhérer à deux EPCI à fiscalité propre**.
  - Elle peut par contre être membre de plusieurs syndicats
- **Le périmètre**
  - Un syndicat n'est pas forcément en continuité territoriale
  - Une communauté ou une métropole elle doit être d'un seul tenant (monobloc) et sans enclave (pas de commune formant un « trou » dans le périmètre).

Qu'est-ce qui différencie communautés et syndicats ?

- **Le niveau de transfert des compétences**
  - Pour les créer ou adhérer à une communauté **un nombre minimum de compétences doit être transféré et tous les membres adhèrent pour les mêmes compétences**
  - Il n'y a pas de cadre pour un syndicat : 1 compétence suffit. **d'ailleurs, les syndicats peuvent être** :
    - à vocation unique (syndicat SIVU) ;
    - ou à vocation multiple (SIVOM).
    - Communaux ou mixtes (ne comprenant pas que des communes)
    - A la carte ou non (tous les membres n'adhèrent pas nécessairement pour les mêmes compétences)

Alors … communauté ou syndicat ?

- **Tout d'abord, chaque commune doit être membre d'une communauté ou d'une métropole** : à quelques micro-exceptions près
- Les **communautés sont « plus intégrées » que les syndicats**, et l'Etat « pousse » les compétences et mutualisations vers ces structures plus intégrées
- Pour autant **le syndicat (intercommunal ou mixte) reste un outil qu'il ne faut ni négliger, ni sacrifier** :
  - il permet une gestion d'une compétence, d'un service, d'un bien a une autre échelle que la communauté :
    - **plus petite parfois** (service entre 2-3 communes pour gérer un équipement commun qui n'a pas sa pertinence au niveau d'une grande communauté)
    - **plus grande** : échelle d'un bassin de plusieurs communautés par exemple (syndicat de traitement de déchets, eau potable, assainissement, SCOT, etc.)
  - il p**ermet de créer une structure éclatée territorialement** : par exemple on pourrait envisager un syndicat pour piloter un festival culturel tournant entre des communes (ex: un festival viticole Cahors — Beaune — Bordeaux …)
  - il permet aussi **une autre gouvernance (encore plus vrai depuis l'élection des conseillers communautaires)**
  - Au final **c'est un outil, comme chaque outil il est adapté ou non selon les besoins.**

Les différentes structures

- communauté de communes à fiscalité additionnelle
- communauté de communes à fiscalité professionnelle
- ~~communauté de communes à DGF bonfiiée : catégorie supprimée~~
- Communauté d'agglomération
- Communauté urbaine
- Métropole

Les compétences transférées par les statuts…

- **Elles sont fixées par les statuts**
- **Pour les communautés il y a un minimum à transférer prévu par les textes, on distingue (même si le code ne consacre pas expressément ces termes)** :
  - **Les compétences obligatoires** : communes à toutes communautés de même nature (Ctés d'agglomération notamment)
  - **Les compétences optionnelles** : il s'agit de compétences listées par le Code. Pour être constituée, la communauté doit disposer d'un minimum de certaines de ces compétences listées. ***Mais cette notion a été supprimée en communauté de communes et d'agglomération (gare à la mise à jour des statuts)***
  - **Les compétences facultatives** (aussi appelées supplémentaires) : non prévues spécialement par les textes. Mais que les communes peuvent transférer en plus.
- soit (mais uniquement dans les EPCI à fiscalité propre) ne porter que sur des actions ou des opérations ou des champ d'intervention « d'intérêt communautaire ». On ne retrouve cette notion d'intérêt communautaire que sur des compétences obligatoires ou optionnelles (prévues par les textes donc).
- ATTENTION AUX FAUX AMIS : compétence optionnelle, compétence facultative ne veut pas dire que c'est optionnel ou facultatif pour une commune A ou B … mais bien simplement qu'il s'agit d' « options » minimales à prendre à la création de la communauté que les autres relèvent d'une faculté de doter la communauté de les créer. Mais une fois communautaire, la compétence s'exerce sur toutes les communes membres *(hors période de lissage des compétences en fusion et autres mécanismes très particuliers)*.

Principes généraux sur les compétences

- **Principe de délégation de compétences**
  - Les communes ne peuvent plus agir dans les domaines transférés à un EPCI (sauf retrait). Inversement, la commune membre ne peut plus exercer que les attributions qu'elle n'a pas déléguées à la structure intercommunale.
- **Principe de spécialité**
  - La communauté ne peut pas agir en dehors de son domaine de compétences. Il importe dès lors de pouvoir délimiter très précisément les frontières de ce qui lui a été transféré. Il en résulte de nombreux litiges. Au besoin, s'il est saisi, le juge administratif interprétera les statuts de la communauté de manière restrictive.
  - le syndicat ou la communauté ne peut se voir attribuer des compétences qui ne relèvent pas des attributions communales.

Effets du transfert

- Les **pouvoirs juridiques et la responsabilité suivent ce transfert de compétences :**
  - les biens (selon un mécanisme dit de mise à disposition par défaut, mais on peut recourir sous conditions à un transfert en pleine propriété) ;
  - les contrats (dont les emprunts mais avec une certaine complexité dans certains cas) ;
  - les agents ;
  - *etc.*
- Les domaines relevant des pouvoirs propres du maire (en tant qu'agent de l'Etat ou au titre de ses pouvoirs de police) ne peuvent pas être confiées à un EPCI (sauf cas particuliers voir ci-après).
- Il importe de ne pas adopter des compétences floues :
  - d'une part, la commune ne peut agir dans les domaines transférés à un EPCI tandis que ce dernier ne peut légalement prendre d'acte en dehors du champ de compétences qui lui a été confié ... Le flou des compétences de l'EPCI ne peut que conduire à la multiplication des illégalités pour chacun.
  - d'autre part, le juge administratif a pu estimer qu'un arrêté créant un syndicat aux compétences trop imprécises était illégal par principe.

L'intérêt communautaire

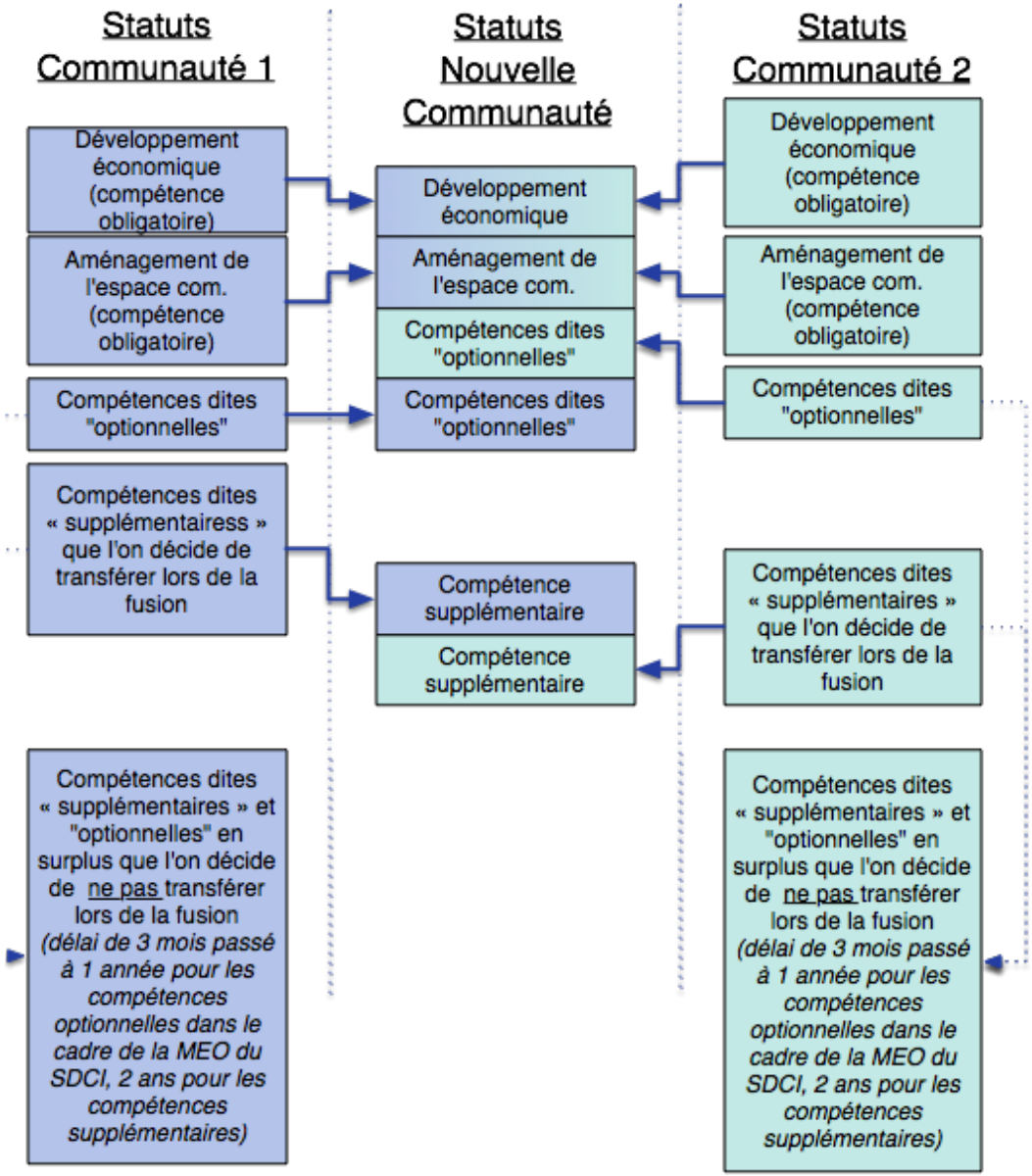
- Les compétences d'intérêt communautaire fonctionnent en deux temps :
  - dans un premier temps, dans les statuts, on se contente de fixer un cadre général, un domaine où la communauté pourra agir (ex : voirie d'intérêt communautaire, équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire…) ;
  - puis, dans un second temps, au fil de la vie du groupement, il sera précisé ce qui est, ou n'est pas, d'intérêt communautaire.
- ATTENTION
  - la définition d'intérêt communautaire s'opère dans toutes les communautés selon un seul régime : majorité des 2/3 du conseil communautaire (DES SUFFRAGES EXPRIMÉS DESORMAIS [sauf dans la métropole du Grand Paris])
  - en vertu du principe « pas de délégation sans texte », il n'est pas possible de créer une compétence « d'intérêt communautaire » en dehors des domaines où la loi le prévoit expressément.
  - Vous avez 2 ans pour définir l'intérêt communautaire à partir de la prise de compétence ou de la fusion (et faute d'avoir délibéré alors tout est transféré à la communauté !)

Landot & associés

Avocats à la Cour

Attention aux spécificités de la MGP (et dans une moindre mesure de la métropole Aix-Marseille-Provence)

Une fusion entraine des effets sur l'exercice des compétences



- En simplifiant :
  - La fusion entraîne un « cumul » des compétences des communautés d'origine à compter de la fusion
  - Mais, des restitutions de compétences aux communes sont possibles
- Par défaut **une fusion suppose donc un rapprochement « par le haut »** des compétences des communautés intégralement dans le périmètre

Landot & associés

Avocats à la Cour

Et gare aux impacts des prises de compétences en matière de syndicats

Qui siège ?

Landot & associés
Avocats à la Cour

	Ayant 1 siège		Ayant 2 sièges ou plus	
	Titulaire	Suppléant	Titulaire	Suppléant
Commune de moins de 1000 hab	Le Maire siège (1er sur l'ordre du tableau)	1er adjoint	Le Maire et ses adjoints (dans l'ordre du tableau) siègent	
Commune de 1000 hab ou plus	Tête de liste ayant remporté les élections (sur la liste « communautaire »). En cas de démission, on va chercher le suivant	Suivant de liste	Ordre de la liste électorale au prorata des listes. En cas de démission on va chercher le suivant de même sexe. Si épuisement on reprend dans la liste des élus municipaux	Pas de suppléant, ils peuvent désigner un autre titulaire pour les représenter

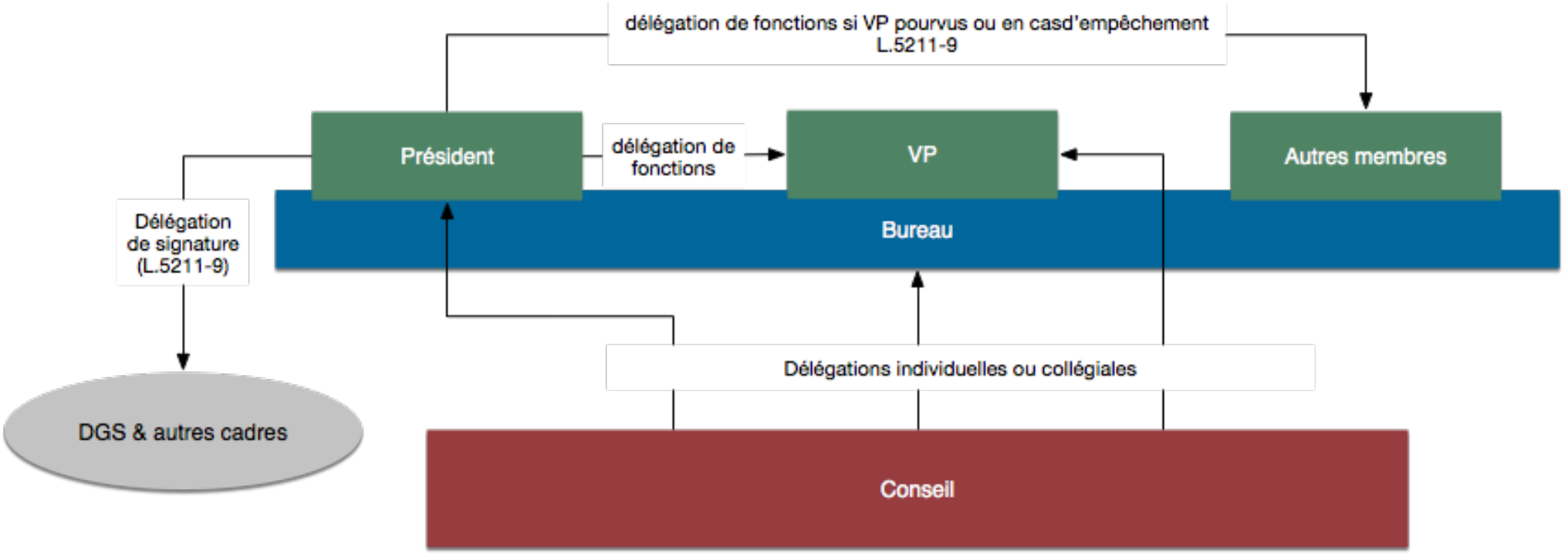
Le bureau

- Le nombre de vice-présidents est rapporté à 20% de l'effectif total : c'est donc un paramètre aussi à prendre en compte en cas de règle de répartition à l'amiable lorsque l'on décide de réduire l'effectif global du conseil communautaire
- Par ailleurs le nombre de vice-présidents ne peut dépasser le nombre de 15 (sauf métropoles où l'on peut passer à 20)
- Le bureau bien entendu s'adjoindre des membres complémentaires, mais qui n'ont pas ce statut de Vice-présidents. Il se compose aussi bien entendu du Président
- Il est néanmoins possible par délibération motivée de porter le nombre de vice-présidents à 30% de l'effectif

Principes

- Par défaut, les règles applicables aux instances communautaire renvoient aux dispositions propres aux communes
  - Président : application des règles propres au Maire
  - VP : application des règles propres aux adjoints
  - Organe délibérant : application des règles propres aux conseils municipaux
- Mais avec à chaque fois des mécanismes dérogatoires spécifiques aux EPCI

Les délégations



Conférence des maires

Landot & associés
Avocats à la Cour

La conférence des maires est désormais ***<u>obligatoire</u> sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres (avec quelques ajustements dans le cas des métropoles).***

Regardons ensemble les pièges de l'article L. 5211-10 CGCT

Landot & associés
Avocats à la Cour

Le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres.

Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant ni qu'il puisse excéder quinze vice-présidents. Pour les métropoles, le nombre de vice-présidents est fixé à vingt.

Toutefois, si l'application de la règle définie à l'alinéa précédent conduit à fixer à moins de quatre le nombre des vice-présidents, ce nombre peut être porté à quatre.

L'organe délibérant peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de vice-présidents supérieur à celui qui résulte de l'application des deuxième et troisième alinéas, sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif et le nombre de quinze ou, s'il s'agit d'une métropole, de vingt. Dans ce cas, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-12 sont applicables.

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

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

1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;

2° De l'approbation du compte administratif ;

3° Des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;

4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;

5° De l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;

6° De la délégation de la gestion d'un service public ;

7° Des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

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

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

Transfert des agents

Landot & associés
Avocats à la Cour

Attention L. 5211-4-1 en réalité critère du transfert non des tâches incombant aux agents, mais du transfert partiel de la compétence

Les transferts de biens

•• le régime des mises à disposition

•• les cas de cession en pleine propriété (et l'astuce du recours aux notaires en tant que conseils et non d'auteurs des actes)

•• les biens dans les ZAC et les ZAE

•• les transferts de contrats : avenant ou non ?

•• les avances forfaitaires

- • le cas de la trésorerie (CE, 21 novembre 2012, CASA, n° 346380 ; CAA Marseille, 20 septembre 2013, CASA, n° 12MA04657) mais CE, 25 mars 2016, Commune de La Motte-Ternant, 386623 (puis loi engagement et proximité)

- • les contentieux depuis l'arrêt Citélum CE 03/12/2014, 383865

Délégués des…	Membre de l'organe délibérant (choisi en son sein)	Membre de l'organe délibérant OU des conseils municipaux des membres de l'EPCI	Tout citoyen éligible à un conseil municipal (élu ou non du territoire)
… communes à un syndicat de communes (SIVU ou SIVOM) avant mars 2020			X
… communes à un syndicat de communes (SIVU ou SIVOM) à compter de mars 2020	X		
… communes à un syndicat mixte fermé avant mars 2020			X
… communes à un syndicat mixte fermé à compter de mars 2020	X		
… syndicats de communes appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte fermé avant mars 2020			X
… syndicats de communes appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte fermé à compter de mars 2020		X	
… EPCI à fiscalité propre (communautés de communes ou d'agglomérations ; communautés urbaines ; métropoles) appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte fermé avant mars 2020		X	
… EPCI à fiscalité propre (communautés de communes ou d'agglomérations ; communautés urbaines ; métropoles) appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte fermé à compter de mars 2020		X	
… EPCI à fiscalité propre (communautés de communes ou d'agglomérations ; communautés urbaines ; métropoles) et des syndicats mixtes appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte ouvert avant mars 2020	*(selon les statuts : CE 27/7/05 n° 274315)*		
… EPCI à fiscalité propre (communautés de communes ou d'agglomérations ; communautés urbaines ; métropoles) et des syndicats mixtes appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte ouvert à compter de mars 2020		X	
… délégués des syndicats de communes appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte ouvert avant mars 2020	*(selon les statuts : CE 27/7/05 n° 274315)*		
… délégués des syndicats de communes appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte ouvert à compter de mars 2020		X	
… délégués des communes, des départements et des régions appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte ouvert avant mars 2020	*(selon les statuts : CE 27/7/05 n° 274315)*		
… délégués des communes, des départements et des régions appelés à siéger au sein d'un syndicat mixte ouvert à compter de mars 2020	X		

Un peu de finances

Landot & associés
Avocats à la Cour

- dotations de l'Etat
- fiscalité
- DSC

- Fonds de concours

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Landot & associés
Avocats à la Cour

Un coefficient autrefois important (multiplicateur pour calculer la DGF de la communauté)… et maintenant très variable d'un cas à l'autre quant à son impact (en raison des régimes de garanties) :

$$\frac{\text{(recettes fiscales de l'EPCI +redevance ou taxe d'enlèvement des ordures ménagères de l'EPCI [REOM-TEOM]) – } \textit{(un pourcentage des dépenses de transfert qui ne font que « transiter » par l'EPCI, dont la DSC)}}{\text{(recettes fiscales de l'EPCI +REOM ou TEOM de l'EPCI) + (recettes fiscales + REOM ou TEOM) perçues par les communes ou les syndicats}}$$

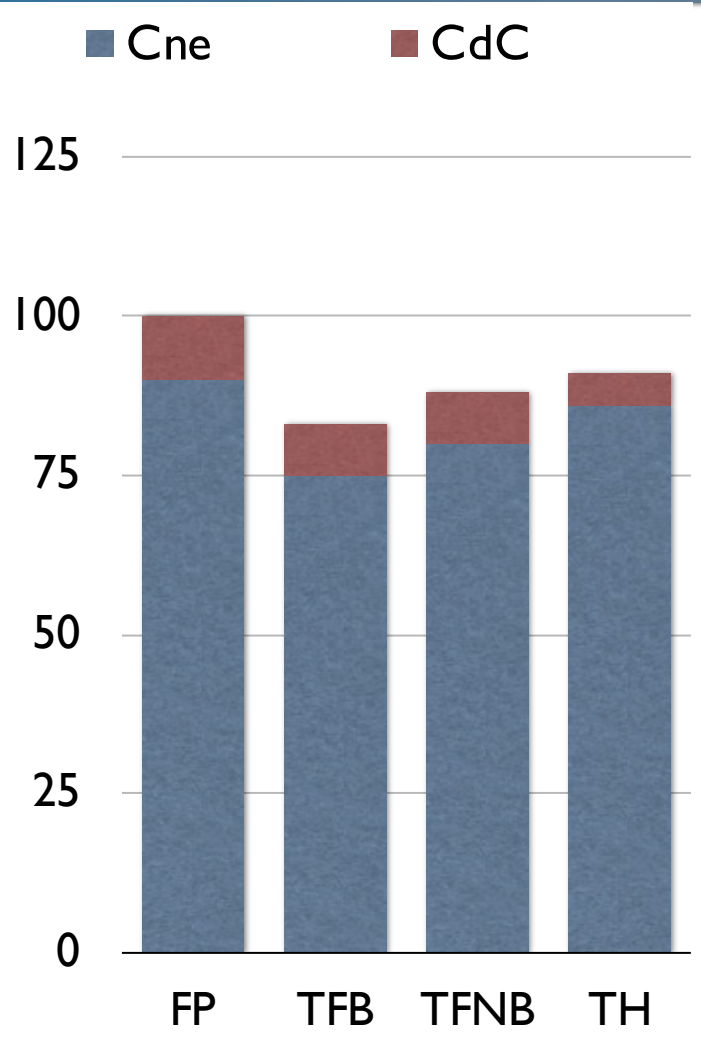
NB prise en compte complexe de l'assainissement voire, à terme, de l'eau

Un choix majeur en communauté de communes

Landot & associés
Avocats à la Cour

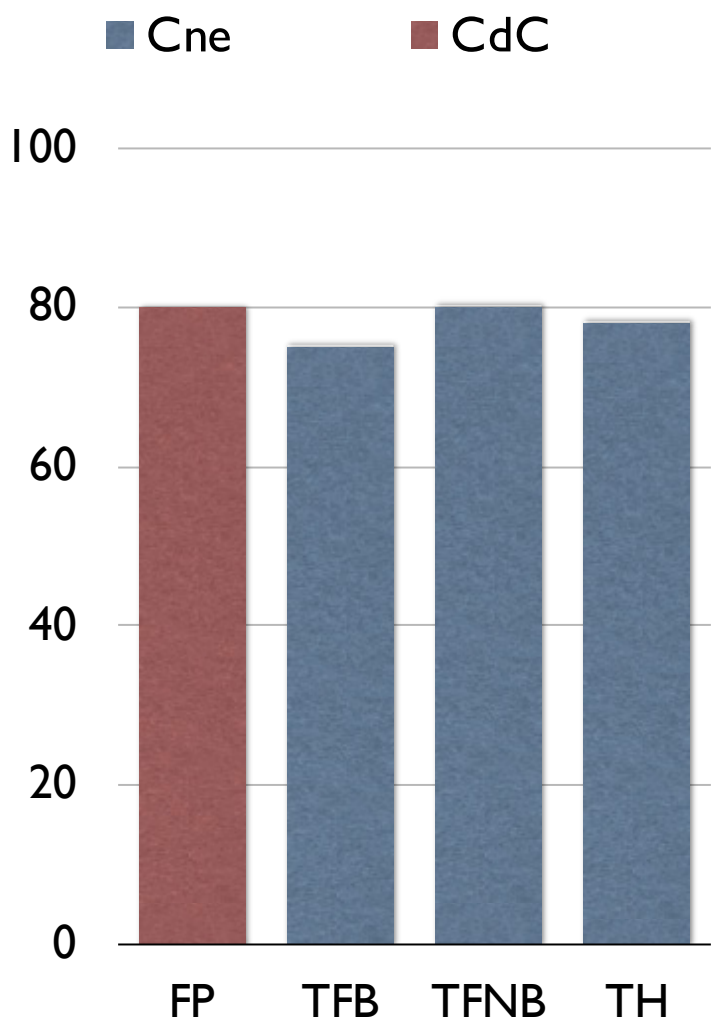
- Deux grands régimes coexistent en communautés de communes :
  - **La fiscalité additionnelle** : la communauté lève un peu d'impôt sur chacune des quatre taxes (taxe d'habitation, les deux taxes foncières, fiscalité professionnelle) : Ce régime s'applique par défaut pour les communautés de communes. Il n'est pas possible de l'appliquer tel quel en communauté d'agglomération.
  - **La FPU :** en ce cas, la taxe professionnelle revient au groupement, et à lui seul ; les principaux impôts des ménages reviennent aux communes. Ce régime s'applique de plein droit aux communautés d'agglomération.

Fiscalité additionnelle : CC normale



Avantages	Inconvénients
• tout ne repose pas sur une seule base • Simple • réduit les blocages liés aux débats sur la hausse de la FP	• absence de lien avec les compétences (le dvp économique étant souvent de compétence intercommunale) • risque d'augmentation des impôts car pas nécessairement de baisse de l'impôt niveau communal alors que la fiscalité additionnelle • implantation des équipements avec parfois des équipements nouveaux mais pas des anciens ... donc pas d'économies d'échelle.

La TPU - devenue FPU (CC sur option, obligatoire pour les autres EPCI à FP)



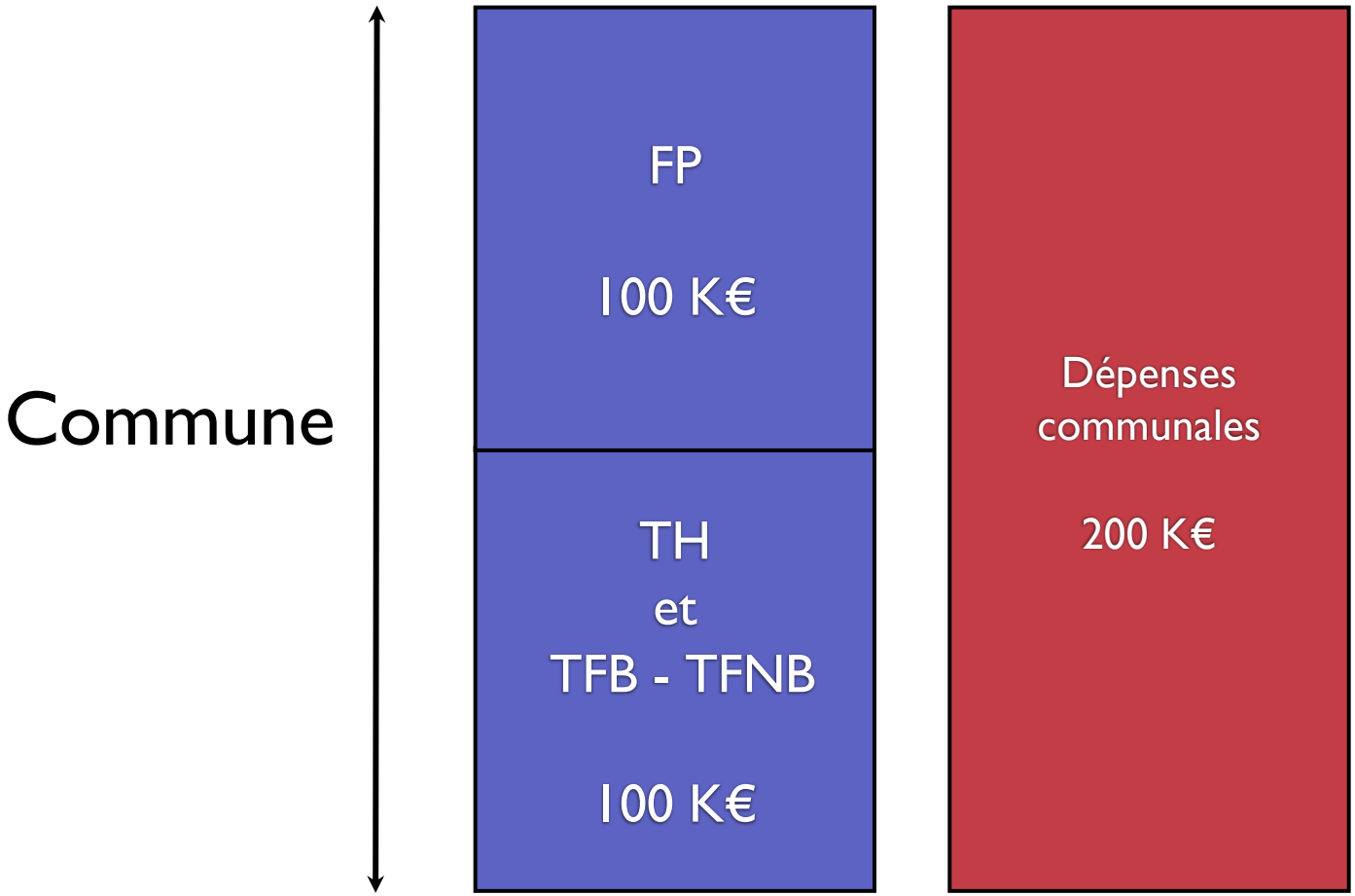
- En pareil cas, le groupement, et lui seul, bénéficie de la fiscalité professionnelle... mais il ne peut lever ni la taxe d'habitation, ni la taxe sur le foncier bâti, ni la taxe sur le foncier non bâti à quelques exceptions près
- Il y a donc « spécialisation de l'impôt » : la FP revient au groupement, et à lui seul ; les principaux impôts des ménages reviennent aux communes.
- En revanche, en raison de la réforme, il bénéficie un peu de récupération de la fiscalité ménages départementale

Attribution de compensation

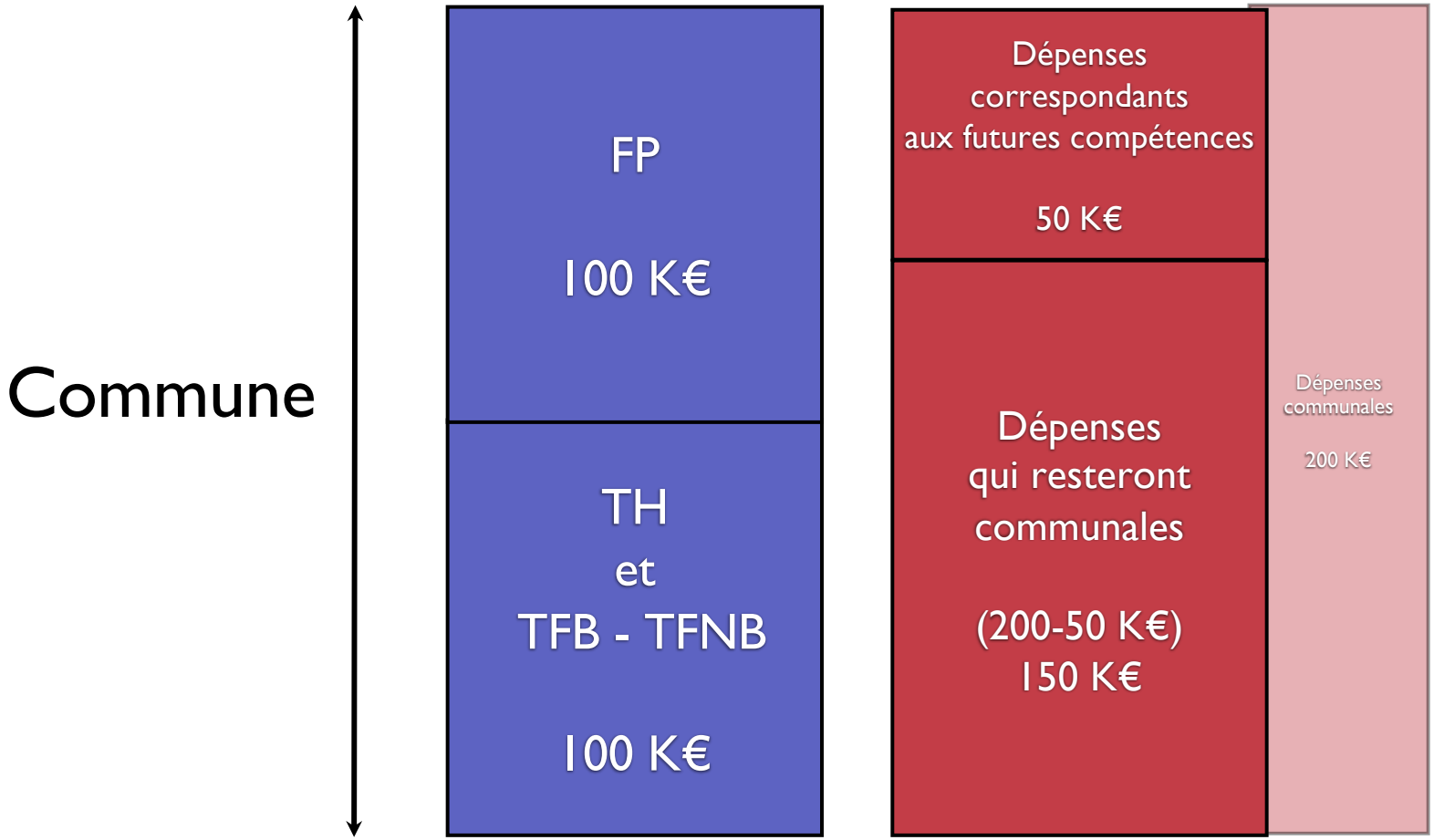
Landot & associés
Avocats à la Cour

- En cas de FPU, la commune se voit rembourser (attribution de dotation), indéfiniment (sauf cas très particuliers), le montant de ses ressources de FP antérieures à l'entrée en FPU, minoré des dépenses communales transférées à l'EPCI (ex pour une FPU au 1/1/11 : FP de la commune en 2010 moins charges communales transférées à l'EPCI).
- Le calcul de l'attribution de compensation peut se révéler assez complexe (surtout en cas de passage à la FPU pour un ancien EPCI à fiscalité additionnelle). A cette attribution de compensation, peut (et parfois doit) s'ajouter une dotation de solidarité communautaire (DSC).
- Le retrait d'un EPCI à TPU/FPU est — pour simplifier — interdit durant la période d'harmonisation des taux (sauf divorce pur cause de remariage intercommunal).

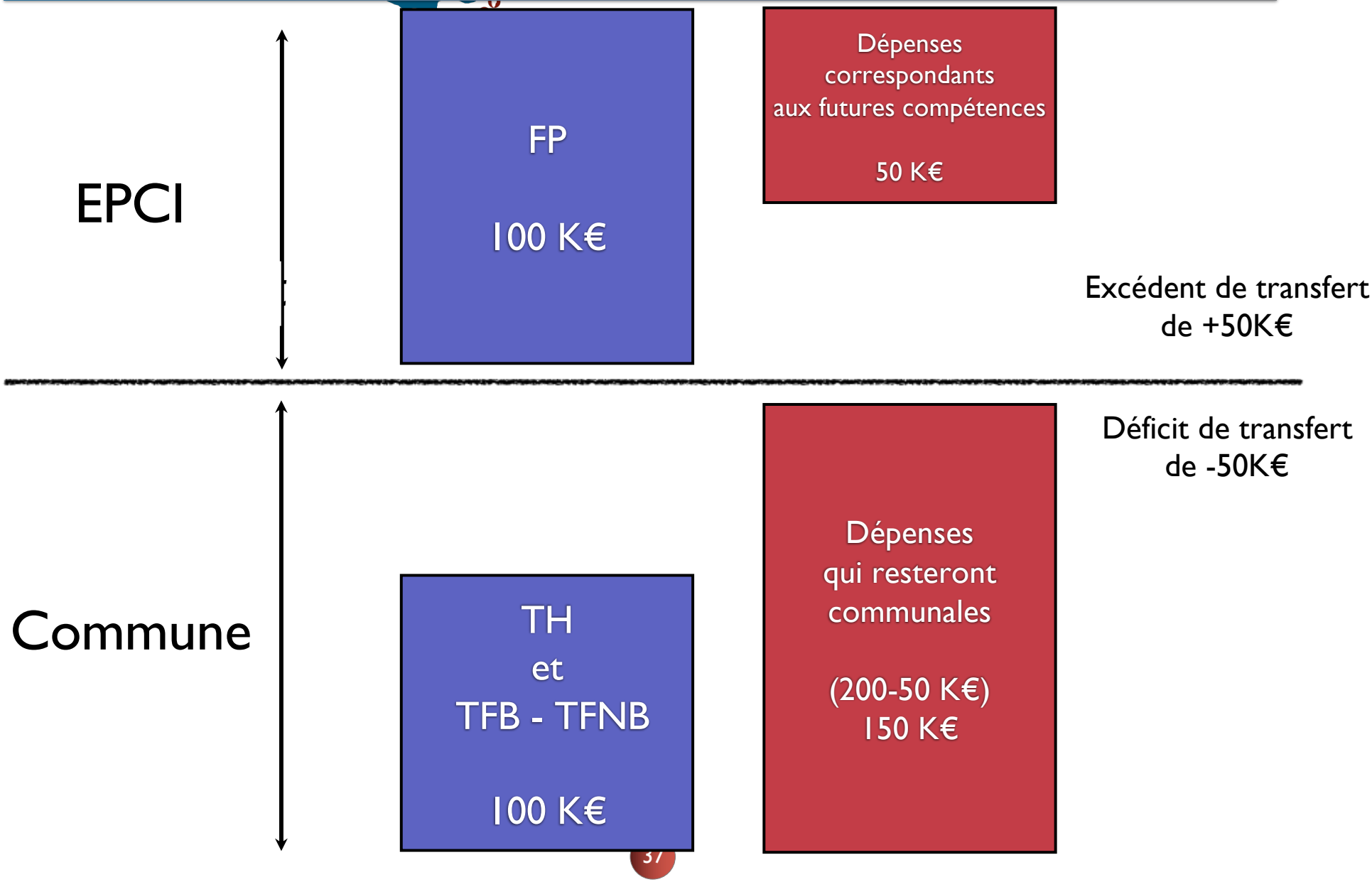
Soit en année n-1, avant le transfert



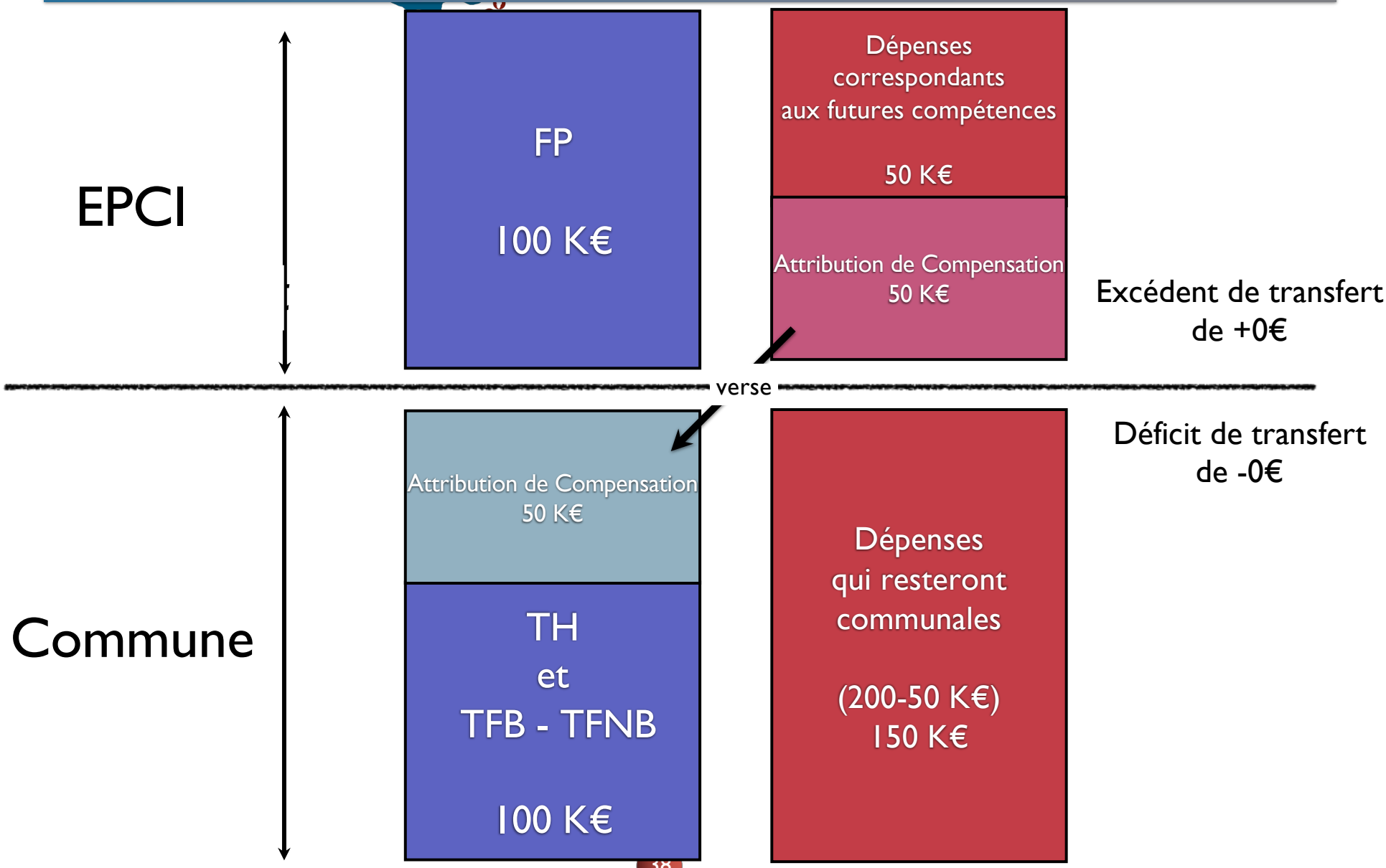
Soit en année n-1, avant le transfert



Soit au moment du transfert



Soit au moment du transfert : une compensation



Fixation de l'attribution de compensation

Landot & associés
Avocats à la Cour

- **<u>Qui fixe l'attribution de compensation ?</u>**
  - Une attribution de compensation prévisionnelle est notifiée aux communes en début d'année… ce qui leur permet d'inscrire le montant dans leur budget.
  - Le conseil de communauté fixe l'attribution de compensation (AC) définitive après le vote d'approbation par les communes du rapport sur les transferts de charges (régime de la CLETC puis vote avec des possibilités d'AC sur mesure dans certains cas)

- **<u>Modalités de versement ?</u>**
  - L'attribution de compensation prévisionnelle est versée par la Communauté aux communes par douzièmes.
  - Elle fait l'objet d'une régularisation une fois l'attribution de compensation définitivement fixée par le Conseil de communauté.

- ***<u>Quelles charges</u> ? -> les dépenses antérieures de fonctionnement et le coût annuel moyen pour l'I***
  - Celles des services financés sur le budget général, soit les services publics dits administratifs (ALSH, scolaire, équipements sportifs, etc.)
  - Mais pas les services financés sur un budget annexe en raison de leur caractère administratif (car normalement financés par l'usager et non par le budget général, mais il y a des dérogations pour certains services comme l'eau potable, l'assainissement et les déchets qui selon le financement relèvent de l'un ou l'autre de ces services)
  - Avec un gel au moment du transfert : à la communauté gérer les évolutions des charges avec l'AC figée au moment du transfert (sauf réévaluation de l'AC dans de strictes conditions juridiques).

Les outils de la mutualisation

Mutualisations *stricto sensu*

(souvent combinées avec d'autres outils : groupements de commandes, ententes, parfois SPL, etc.)

Comparaison transfert de compétences et mutualisation

Landot & associés
Avocats à la Cour

	Transfert de compétences	Mutualisation
Peut-être imposée à une commune ?	Oui	Non
Peut alimenter le mode de calcul de la DGF ?	Oui	Oui (en cas de service commun pour les EPCI à FPU)
Qui prend les décisions ?	La communauté pour l'essentiel	La commune ou la Communauté pour l'essentiel
Qui gère les contrats, la carrière des agents et/ou les équipements ?	La communauté	La communauté ou la commune dans la plupart des régimes
Est réversible ?	Oui pour certaines compétences mais selon une procédure lourde	Oui – tout dépend de comment les conventions de mutualisations ont été bâties au cas par cas
Peut s'exercer aussi bien de manière centralisée que par pôles ?	Oui pour la plupart des compétences	Oui dans la plupart des cas et certaines mutualisations sont des mises en réseau des territoires

Au total

- la mutualisation : des outils variés et des significations variées

- ne surtout pas entrer par les outils juridiques dans la mutualisation : la souplesse de ces outils permet de privilégier d'abord l'organisation, le projet

- comment éviter la constitution d'un « donjon autour de la ville centre » qui peut couper à terme la communauté des autres communes

- du bon usage des « petits modules »

- la valorisation et la mise en valeur des communes plutôt que la pure et simple intégration verticale ?

Mutualisation (pour les communes volontaires) ?

- **Différents régimes :**

1. **la simple prestation de services** contre remboursement de frais au profit des communes pour des tâches juridiques, financières, techniques… Système très répandu.

2. **la mise à disposition d'agents** : qui permet de faire en sorte qu'un agent se partage entre deux entités mais en restant rattaché à une collectivité d'origine avec l'accord de l'agent. Ce système tend à être mois employé désormais au profit d'une mise à disposition de service, plus souple et globale.

3. **des services entiers de la communauté (ou de la commune), en tout ou partie, sont mis à la disposition** (selon des modalités souples et sans que les agents puissent s'y opposer) des communes contre remboursement de frais. Les communes ont un vrai pouvoir hiérarchique sur ces agents via la communauté. Système de plus en plus répandu (Alès, Toulouse…)

NB : possibilité aussi d'utiliser ce régime dans le sens de la commune vers la communauté, mais uniquement quand des agents communaux travaillent sur des tâches non entièrement intercommunalisées (cas classique de communautés transférant un peu de voirie dans les ZAE mais qui demandent aux communes de faire l'entretien desdites voiries contre remboursement de frais)

4. **services communs** : système plus intégré ou des services entiers de la communauté, voire tous les services de la communauté, servent aussi en tout ou partie de services pour la commune volontaire à cet effet, et ce contre remboursement de frais (mais possibilité aussi de l'intégrer dans l'attribution de compensation). Sur cette base, des quasi-administrations uniques peuvent être parfois réalisées (mais la carrière de l'agent continue de dépendre selon les cas de la communauté ou de la commune). Ex. : Reims - possibilité nouvelle que ce soit des services de l'une des communes membres qui servent aussi pour la Communauté ou pour d'autres communes membres

5. **Administration unique par d'autres moyens** : Transfert (volontaire) de tous les agents d'une ou de plusieurs communes vers la communauté et ensuite prestation de services contre remboursement de frais lorsque cette « administration unique » travaille pour les communes. Ex : Strasbourg, Haguenau…

6. **Des transferts de compétences**

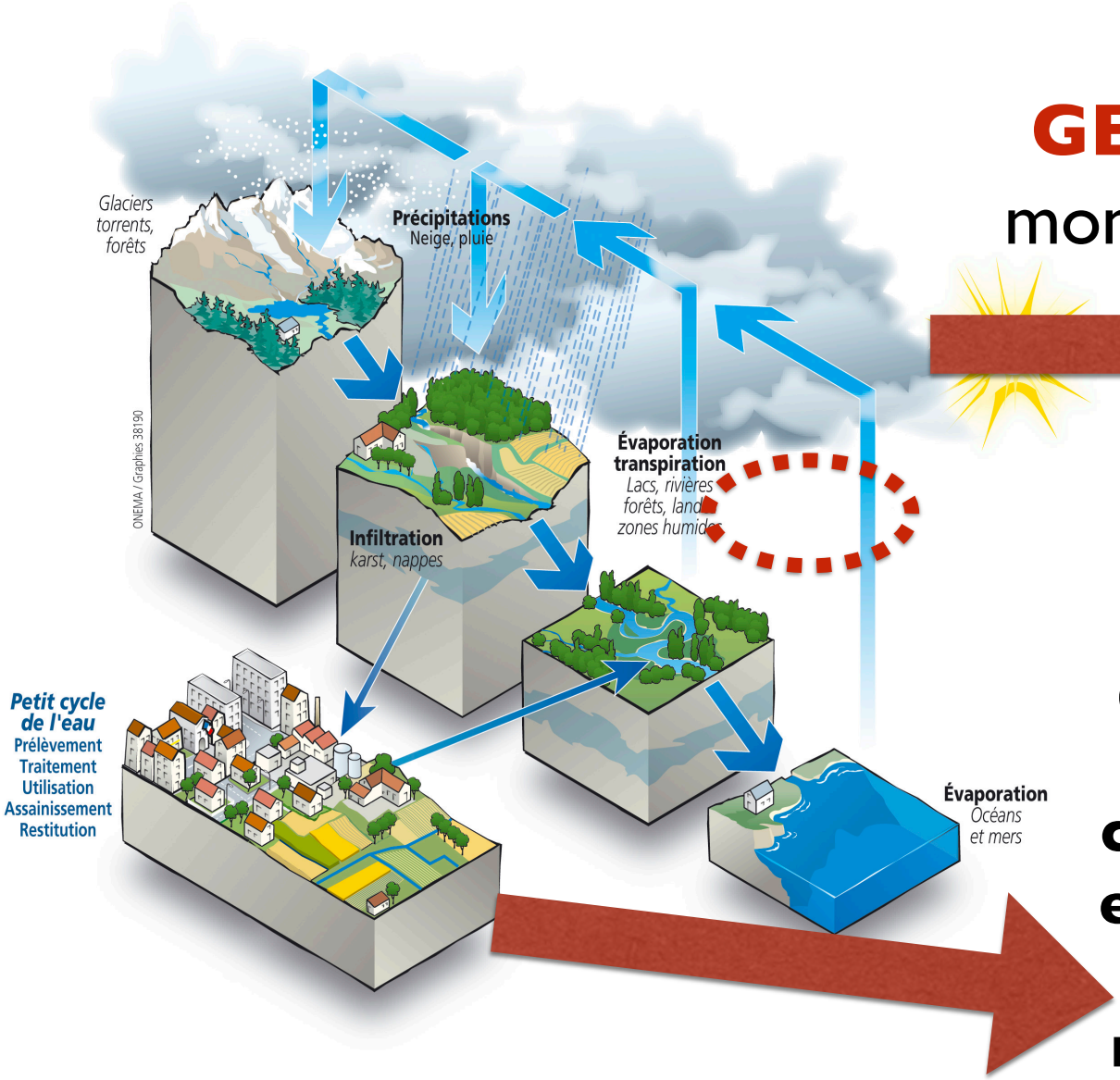
Avec de nombreux outils complémentaires

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Les cumuls d'activités et autres activités accessoires (voir la portée et les limites de CE, 9 février 2001, M. Paya, req. n° 206122) ;
- Les ententes en tant qu'outil de quasi-mutualisation (hors Alsace-Moselle) ;
- Les groupements de commande et centrales d'achat ;
- Les mises à disposition d'agents au sens de la loi du 26 janvier 1984 ;
- Des sociétés publiques locales, des conventions de maîtrise d'ouvrage désignée (à ne pas confondre avec les maîtrises d'ouvrage déléguées) ;
- *etc.*

Focus sur les deux cycles de l'eau car souvent des décisions seront à prendre en 2020

Landot & associés
Avocats à la Cour



Compétence **GEMAPI** (2018) avec des montages spécifiques ensuite

Compétences **Eau** et **Assainissement** **(au plus tard 2020 mais avec des régimes de conventions, d'une part, et, des reports possibles en CC à 2026 au maximum d'autre part)**

… mais aussi en cascade les eaux pluviales urbaines (pas en CC)

Un autre grand dossier

Landot & associés
Avocats à la Cour

- La mobilité (vote avant mars 2021) pour les CC

Pacte de Gouvernance intercommunal : quelques mois pour agir

Pacte de gouvernance, délégation du président de l'intercommunalité aux maires, conférence des maires… Les innovations de la loi engagement et proximité (n° 2019-1461 du 27 décembre 2019) s'avèrent nombreuses et importantes en matière du « vivre ensemble » à redéfinir entre communes et EPCI à fiscalité propre.

Pacte de Gouvernance (suite)

Landot & associés
Avocats à la Cour

I. Un pacte qu'il est obligatoire d'envisager (en divers moments de la vie intercommunale)… mais pas obligatoire d'adopter

II. Un calendrier plus serré qu'il n'y paraît

III. Un contenu normé avec, via ce régime de pacte de Gouvernance, de nombreuses innovations (délégation au maire ; commissions spécialisées associant les maires ; etc.)

Mesures ne concernant qu'une seule commune

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Le pacte de gouvernance peut prévoir :
- *« 1° Les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les dispositions de l'article L. 5211-57 »* du CGCT
- Explication : il s'agit de l'article, important et encore trop méconnu (il est pourtant fort ancien, puisqu'issu de la loi Chevènement de 1999), selon lequel les ***décisions du conseil communautaire ou métropolitain « dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres »*** (il existe des débats sur l'ampleur de cette notion…) ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil communautaire ou métropolitain.

Conférence des maires (avec dans la nouvelle loi des règles plus complexes qu'il n'y paraît à ce sujet)

Landot & associés
Avocats à la Cour

« 2° Les conditions dans lesquelles le ***bureau de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut proposer de réunir la conférence des maires*** *pour avis sur des sujets d'intérêt communautaire ; »*

Landot & associés
Avocats à la Cour

« 3° Les conditions dans lesquelles l'établissement public peut confier ***la création ou la gestion par convention de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres*** ; »

Explications :

• on pense bien sûr aux régimes des articles L. 5214-16-1, L. 5216-7-1, L. 5217-7 [I] ou L. 5215-27 du CGCT quand ces outils sont conclus dans le sens EPCI –> Commune.

• le nouveau régime de conventions propres aux domaines de l'eau et de l'assainissement n'est pas en soi un simple transfert d'équipements ou de services… mais soyons prudents. L'application de ce point 3° aux conventions nées de dispositifs de mutualisation (services communs et mises à disposition de services descendantes, notamment) serait sans doute exagérée, mais non illégale.

IMPORTANT : un débat juridique, toxique, pourrait avoir lieu sur le point de savoir si, passé donc le délai de 9 mois, un pacte de Gouvernance serait, ou ne serait pas, indispensable en droit pour avoir recours à cet outil contractuel, au moins dans le sens de l'EPCI à fiscalité propre vers la commune…. Prudence donc.

Commissions spécialisées

- *« 4° La création de* ***commissions spécialisées associant les maires****. Le pacte détermine alors leur organisation, leur fonctionnement et leurs missions. Le pacte fixe, le cas échéant, les modalités de fonctionnement des commissions prévues à l'article L. 5211-40-1 ;*

- A noter : cela ne concerne donc pas toutes les commissions mais un nouveau type de commissions (associant les maires) ou des commissions ouvertes aux élus municipaux de l'article L. 5211-40-1 du CGCT (régime qui, lui, n'est pas nouveau).

- *« 5° La création* ***de conférences territoriales des maires****, selon des périmètres géographiques et des périmètres de compétences qu'il détermine. Les conférences territoriales des maires peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les modalités de fonctionnement des conférences territoriales des maires sont déterminées par le règlement intérieur de l'organe délibérant de l'établissement public ;*

A noter : point important, avec des espoirs de proximité… et des risques de mouvements centrifuges. A ne pas confondre avec la « conférence des maires » que nous détaillerons ci-après.

Délégations

Landot & associés
Avocats à la Cour

- *« 6° Les* **conditions dans lesquelles le président de l'établissement public peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires**. *Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services ;*

- IMPORTANT nouveau régime donc on le voit. Il s'agit bien d'une sorte de délégation de fonctions… au maire. S'étendant au besoin (comme dans certains dispositifs de mutualisation) à une autorité fonctionnelle sur les agents intercommunaux. Comme toujours s'agissant de délégations, il est hors de question d'inclure dans ces arrêtés à venir des domaines non visés par la loi. Ajoutons que le point de savoir si le maire peut subdéléguer ces compétences à un adjoint par délégation de fonctions, hors les cas où la délégation initiale le prévoit, pourrait donner lieu à débats en droit.

Mutualisation

Landot & associés
Avocats à la Cour

- *« 7° Les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'établissement public et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services ;*
- N.B. : ne se substitue pas donc au schéma de mutualisation…

Egalité F / H

Landot & associés
Avocats à la Cour

- « *8° Les* **objectifs à poursuivre en matière d'égale représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'établissement public** ;

PLUI

Landot & associés
Avocats à la Cour

- la loi organise à nouveau une période durant laquelle un droit d'opposition pourra être exercé par les communes membres : si, dans les trois mois précédant le 1er janvier 2021, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétence n'aura pas lieu. Les délibérations qui pourront être prises en compte seront donc celles qui seront rendues exécutoires entre le 1er octobre et le 31 décembre 2020.
- → *ne s'applique pas en cas d'exercice déjà de la compétence*
- la communauté peut choisir de prendre la compétence PLU en cours de mandat, avec l'accord de ses communes membres suivant le principe de majorité qualifiée.

Pouvoirs de police intercommunaux (L. 5211-9-1 et suiv. du CGCT

Landot & associés
Avocats à la Cour

Domaines d'intervention	Procédure de transfert	Possibilité de refuser le transfert	Pouvoirs de police transférés
Assainissement	De plein droit par défaut	Oui dans les 6 mois suivant l'élection du Président (possibilité alors pour le Président de refuser sur tout le territoire).	Réglementer l'activité + Dérogations de raccordement
Collecte des déchets ménagers (EPCI à FP ou syndicat)			Réglementer l'activité
Réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage			Les attributions dans ce domaine de compétence
Voirie (police de la circulation et du stationnement)			Police de la circulation et du stationnement
Voirie : autorisation de stationnement pour les taxis			Autorisations de stationnement pour les taxis
Habitat			Compétences spécifiques commissions de sécurité ; EMR, habitat indigne, sécurité des immeubles à usage d'habitation
Sécurité des manifestations culturelles et sportives communautaires	A la demande des Maires, arrêté par le Préfet	Le transfert est fait sur demande unanime des Maires et président + arrêté du préfet (procédure différente toutefois en communauté urbaine)	Sécurité des manifestations culturelles et sportives : attention réforme récente
Défense extérieure contre l'incendie			Réglementer l'activité

+ loi engagement et proximité et loi Gaspillage économie circulaire

Opposition pour les pouvoirs dévolus par défaut

Landot & associés
Avocats à la Cour

- III. – Dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales ou suivant la date à laquelle les compétences mentionnées au A du I ont été transférées à l'établissement ou au groupement, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun de ces domaines, au transfert des pouvoirs de police. ***A cette fin, ils notifient leur opposition au président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales***. Il est alors mis fin au transfert ***pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition***.

- ***Si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales peut renoncer, dans chacun des domaines mentionnés au A du I, à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit.*** Il notifie sa renonciation à chacun des maires des communes membres dans un délai de six mois à compter de la réception de la première notification d'opposition. Dans ce cas, le transfert des pouvoirs de police prend fin à compter de cette notification.

et pour les pouvoirs de police sur option ?

Landot & associés
Avocats à la Cour

- IV. – Dans les cas prévus au B du I, sur proposition d'un ou de plusieurs maires de communes intéressées, le transfert est décidé ***par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'établissement public de coopération intercommunale***. Il y est mis fin dans les mêmes conditions.

- Par dérogation à l'alinéa précédent, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est une ***communauté urbaine***, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale.

- … et les pistes du projet de loi 3D

MERCI