

UNIVERSITE JEAN MOULIN LYON 3

FACULTE DE DROIT

Contribution à la définition des compétences intercommunales
- Etude des EPCI à fiscalité propre du département du Rhône -

Billet Thomas

MEMOIRE
MASTER 2 DROIT PUBLIC RECHERCHE
Mention
FINANCES PUBLIQUES ET SOCIALES ET FISCALITE

N°6

Année universitaire 2005-2006

Collection des mémoires de l'Equipe de droit public

AVANT-PROPOS

L'intercommunalité est l'un des phénomènes administratifs majeurs de ces quinze dernières années. Le développement voire la quasi-systématisation territoriale des communautés de communes et d'agglomération ont bouleversé le paysage administratif français et les conditions de la gestion publique locale. Ce phénomène est pourtant quelque peu mis en cause, notamment sur le plan financier, si l'on s'en tient à certains rapports, en particulier de la Cour des comptes.

Pour autant, rares sont les études de terrain consacrées à ce type d'institution. Difficultés d'accès à l'information, problèmes de « croisement » de données, connaissance et donc attrait, encore limités... peuvent expliquer cette situation, ce à quoi il faut aussi ajouter les « réflexes » d'élus locaux, parfois soupçonneux à l'égard de recherches universitaires.

C'est le mérite de Monsieur Thomas Billet que d'avoir réussi à mener à son terme son mémoire de recherche dans le cadre du Master 2 Droit Public « Recherche » mention « Finances publiques, sociales et fiscalité » de l'Université Jean Moulin Lyon 3, mémoire placé sous la direction du Professeur Jean-Luc Albert, et soutenu en septembre 2006.

La qualité du travail de Monsieur Thomas Billet a d'ailleurs bénéficié d'une reconnaissance supplémentaire puisqu'il a obtenu le deuxième prix *ex-aequo* du mémoire de master « Finances et gestion locale DEXIA Crédit local » (prix remis à l'intéressé à la Sorbonne en novembre 2006).

C'est donc tout naturellement que ce mémoire est publié dans la collection des « Mémoires de l'équipe de droit public », collection destinée à récompenser les meilleurs travaux issus de l'un des quatre masters 2 « Recherche » rattachés à l'Equipe d'accueil de droit public (Finances publiques, sociales et fiscalité ; Droit public fondamental ; Droit européen ; Droit de la sécurité internationale et de la défense).

Jean-Luc ALBERT
Responsable du master 2 « Recherche » Finances
publiques, sociales et Fiscalité,
Directeur du centre d'études et de recherches en
finances publiques et fiscalité

Et Sylvie CAUDAL,
Directrice de l'Equipe de droit public,
Directrice de l'Institut d'études administratives

REMERCIEMENTS

Je remercie le professeur Jean-Luc Albert pour m'avoir intéressé à ce sujet, guidé dans l'élaboration et la construction de ce mémoire. Plus généralement je remercie les personnes du CERFF qui m'ont assuré les conditions nécessaires à un travail de recherche.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	9
PREMIERE PARTIE	
Les compétences des EPCI à fiscalité propre intégrées dans un environnement normatif et institutionnel complexe	15
CHAPITRE 1. L'action des groupements à fiscalité propre confrontée à une superposition des structures intercommunales	15
Section 1. Une carte intercommunale caractérisée par une cohabitation de différentes catégories EPCI	16
Section 2. Les difficiles tentatives de rationalisation de la carte intercommunale	23
CHAPITRE 2. La décomposition des compétences communales entre obligations légales et expression d'une diversité locale	30
Section 1. La définition du niveau d'intervention d'un EPCI à fiscalité propre et l'importance de la notion d'intérêt communautaire	30
Section 2. L'instauration nécessaire d'une contrainte temporelle à la définition de l'intérêt communautaire	37
SECONDE PARTIE	
La variabilité de la notion d'intérêt communautaire face aux enjeux d'un transfert de compétence	45
CHAPITRE 1. L'intérêt communautaire une notion au contenu incertain	45
Section 1. L'établissement d'un modèle doctrinal de l'intérêt communautaire limité par le principe de libre volonté des communes d'élaborer un projet de coopération	46
Section 2. La variété des définitions de l'intérêt communautaire résultat d'une diversité des méthodes retenues	53
CHAPITRE 2. L'importance d'identifier l'intérêt communautaire au regard des enjeux financiers et fonctionnels induits par un transfert de compétences	60
Section 1. Les conséquences fonctionnelles de la définition de l'intérêt communautaire	60
Section 2. Les incidences financières en matière de transfert de charge et de concours de l'Etat relatif au transfert d'une compétence d'intérêt communautaire.....	67
CONCLUSION	75
ANNEXES	77
BIBLIOGRAPHIE	111
TABLE DES MATIERES	119

INTRODUCTION

A la question « Qu'est ce qu'une commune ? », Charles Debbasch propose la réponse suivante : « *c'est une communauté naturelle de citoyens unis par des liens de solidarité, c'est une communauté à base géographique* »¹. Pour ce professeur, la commune possède « *un caractère naturel* » car, dans une conception classique, elle est un groupement ancien, antérieur même à l'Etat. Alexis de Tocqueville aborde cette question sous un angle plus politique, « *Dans la commune comme partout ailleurs, le peuple est la source des pouvoirs sociaux, mais nulle part il n'exerce sa puissance plus immédiatement.* »². La combinaison d'un élément historique et d'un rôle démocratique est l'une des raisons de l'attachement populaire à cet échelon administratif. Certains auteurs comme Marie-Christine Bernard-Gelabert n'hésitent pas à évoquer l'existence en France « *d'un fait communal* »³ hérité de l'histoire.

L'organisation qui structure le territoire français d'aujourd'hui est un héritage de la Révolution française de 1789. L'Assemblée constituante consacra à la question des institutions locales l'un de ses premiers débats. Par le décret du 14 décembre 1789⁴ la commune devint la cellule administrative de base. Les discussions, qui conduisirent à l'adoption de ce texte, virent s'opposer deux conceptions différentes. La première proposition soutenue par Thouret, Sieyès et Condorcet, portait sur la structuration du territoire par 6500 municipalités. L'argumentaire développé, pour justifier ce choix, était axé sur l'idée que la démocratie est plus forte dans les grandes structures car plus favorable à l'expression de la population. Une seconde proposition était défendue par Mirabeau. Elle se fondait sur le concept classique qui entend diviser pour mieux régner. Ainsi le maintien de structures éparpillées serait une garantie pour le pouvoir central de contrôler les citoyens dans une plus grande sérénité. Les Constituants choisirent d'organiser un niveau communal, sur les bases d'un régime unifié dont les limites étaient largement empruntées aux paroisses de l'Ancien régime. Faisant suite à la proposition de Mirabeau, les 44 000 paroisses du Royaume donnèrent naissance à près de 38 000 communes. Ce chiffre peut nous permettre de faire une liaison avec la situation présente. Aujourd'hui le nombre de communes est quasiment identique, l'INSEE recense 36 571 communes en France métropolitaine. A l'image de cette époque révolutionnaire, les communes françaises sont faiblement peuplées et près de 32 000 municipalités comptent moins de deux mille habitants. Cette réalité actuelle demeure une spécificité française souvent qualifiée d'émiettement communal. Par comparaison, la Grande Bretagne qui a sensiblement la même population, ne compte que 435 collectivités de base ou de premier niveau. L'Allemagne, pays le plus peuplé de l'Union européenne, se compose de 13 854 collectivités de premier niveau⁵.

Ce fait communal, si présent en France, a engendré très logiquement un autre débat autour de l'idée du groupement des communes. L'inconvénient d'un morcellement du territoire par un si grand nombre de structures a toujours été connu. Pierre-Jean Rozet souligne à cet effet qu'une instruction de l'Assemblée nationale en date du 20 août 1790 prévoyait : « *il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité, il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions [...] c'est*

¹ Charles Debbasch, *Droit administratif*, Paris, Economica, 6^e édition, p.209.

² Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, coll. Les Grands thèmes, 1978, p.70.

³ Marie-Christine Bernard-Gelabert, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, édition Déxia, p.2.

⁴ Décret du 14 décembre 1789, Décret relatif à la constitution des municipalités.

⁵ *Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison*, Paris, Déxia édition, 2005, p. 2.

par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié sous un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus imposant et qu'on obtiendra [...] la simplicité et l'économie »⁶.

Malgré la reconnaissance de ce constat, les prémices d'une véritable intercommunalité ne se manifestèrent qu'avec la loi du 5 avril 1884⁷. Les articles 116 et 118 autorisent la réunion de conférences intercommunales. Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions. Le législateur compléta ce dispositif par une loi du 22 mars 1890. Véritable texte sur l'intercommunalité, elle institua les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU). Le SIVU sera pendant soixante-dix ans la seule forme de coopération. La relance de l'intercommunalité arrivera avec la reprise d'une politique de groupement des communes. Selon Christine Brémond, c'est « *la réflexion entamée dans les années 1960 sur l'aménagement du territoire qui va bousculer l'organisation communale en proposant une cascade de nouvelles formules* »⁸. L'ensemble de ces formules ont un même but : inciter au regroupement communal. Les petites communes n'ont pas les moyens de faire face à leurs compétences. Elles ne peuvent répondre favorablement à la demande croissante d'équipements de leurs habitants. L'autonomie locale est remise en cause dès lors que ces structures sont en permanence assistées par les moyens financiers et humains de l'Etat.

Parmi les formules développées, celle des fusions va être rapidement abandonnée. La loi du 16 juillet 1971⁹ introduisait un dispositif assez radical qui poussait les communes à se grouper pour ne former qu'une seule entité municipale. Ce système supprima quelques communes mais malgré des incitations financières importantes, le dispositif fut en partie rejeté par les élus locaux concernés. L'échec relatif de cette formule favorisa le développement juridique et pratique de la coopération intercommunale. Le rejet des fusions et l'hostilité populaire à la disparition des communes confortèrent la mise en place d'une politique de collaboration entre les municipalités autour de groupements.

Cette politique de coopération se traduit par une première catégorie de structures qui constituait la déclinaison en plusieurs variantes des SIVU créés en 1890. La première évolution intervint avec le décret du 20 mai 1955¹⁰, qui instituait un établissement public nouveau autorisant l'association de communes avec d'autres personnes morales de droit public. Une deuxième déclinaison intervint avec l'ordonnance du 5 janvier 1959¹¹ qui réorganisait le régime du syndicalisme en élargissant les compétences du syndicat. L'ordonnance crée le Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples qui peut se voir attribuer plusieurs compétences sans rapports fonctionnels entre elles. Enfin la dernière évolution fut celle du syndicalisme à la carte de la loi du 5 janvier 1988¹². Ce dispositif légal autorise les

⁶ Instruction de l'Assemblée nationale des 12 et 20 août 1790 concernant les fonctions des assemblées administratives, Chap. I, Paragraphe 3.

⁷ Loi du 5 avril 1884, Loi sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux.

⁸ Christine Brémond, *La montée en puissance d'une intercommunalité urbaine*, Jean-Luc Bœuf [s.d.], *Décentralisation et recomposition du territoire : 1982-2002*, *Revue Problèmes politiques et sociaux*, n°870, 15 février 2002, Paris, La Documentation française, p.27.

⁹ Loi n°71-588 du 16 juill. 1971, Loi sur les fusions et regroupements de communes, *JO* du 18 juill. 1971, p.7091.

¹⁰ Décret n°55-606 du 20 mai 1955, Décret relatif à la constitution et au fonctionnement des syndicats de communes, *JO* du 22 mai 1955, p.5141.

¹¹ Ordonnance n°59-29 du 5 janv. 1959, Ordonnance remplaçant les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149, 150 du Code de l'Administration Communale relatifs aux syndicats de communes, *JO* du 6 janv. 1959, p.313.

¹² Loi n°88-13 du 5 janv. 1988, Loi d'amélioration de la décentralisation, *JO* du 6 janv. 1988, p.208.

communes à intégrer un syndicat pour une partie seulement des compétences du groupement. Le syndicat de communes constitue la forme primaire des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale. Généralement nommé sous le vocable de groupement associatif, il s'oppose au groupement de projets qui constitue l'autre catégorie d'EPCI.

Le développement d'une coopération intercommunale de projet débuta avec une seconde ordonnance du 5 janvier 1959¹³ qui instituait le district urbain. Prémices de la future coopération fédérative, les districts étaient des établissements publics groupant les communes d'une même agglomération. Ces institutions ne rencontrèrent pas un grand succès et leur évolution les rapprochèrent de la formule des syndicats. Le législateur relança une politique de coopération avec la loi 31 décembre 1966¹⁴ créant les communautés urbaines et instituant d'office quatre groupements dont l'agglomération de Lyon. Ces tentatives n'obtinrent qu'un succès limité et la véritable révolution intercommunale ne fut déclenchée que par la loi du 6 février 1992, dite loi ATR¹⁵, qui créa les communautés de communes et les communautés de villes. Le régime juridique en vigueur ne relève plus exclusivement des dispositions de cette loi. Se fondant sur la loi ATR, le pouvoir législatif adopta le 12 juillet 1999¹⁶ la loi dite Chevènement. Malgré quelques dispositions législatives nouvelles, cette loi constitue la base du régime juridique applicable aux communautés de communes, aux communautés d'agglomérations et aux nouvelles communautés urbaines. Ces trois types d'EPCI disposent d'une fiscalité propre et articulent leurs actions en fonction d'un projet intercommunal que les communes membres définissent.

La restructuration des institutions territoriales est une problématique qui intéresse depuis longtemps de nombreux pays européens. Les petites entités territoriales n'ont aucune pertinence dans un ensemble tel que celui de l'Union européenne. En terme d'action, les politiques européennes ne peuvent s'appuyer que sur des structures plus grandes et moins nombreuses. Des pays membres ont, comme la France, entamé des démarches visant au regroupement de communes. Le Royaume de Belgique a traité cette situation de façon similaire à la France. Les communes belges ont une double facette, elles sont d'une part un rouage de l'Etat et d'autre part des collectivités autonomes. La Belgique a lancé elle aussi une opération de fusion dans les années soixante-dix. Cependant le résultat fut plus probant puisqu'elle permit de réduire leur nombre à 589. Aujourd'hui la Belgique compte six fois moins d'habitants qu'en France et soixante-deux fois moins de communes. Les autorités belges ont ensuite mis en place un vaste programme d'association de communes. Ces coopérations ont des formes variées. La structure dite de « *l'intercommunale* » est la plus présente et constitue selon Nicolas Lagasse « *la forme la mieux organisée et la plus stable de coopération entre communes* »¹⁷. Le Royaume compte actuellement 240 intercommunales. Comme en France, ces groupements ne sont pas des collectivités. Personnes morales de droit public, ces structures empruntent leur forme au droit civil et commercial. Elles disposent d'une autonomie de gestion et ne sont pas tenues par l'ensemble des règles de droit public.

¹³ Ordonnance 59-30 du 05 janv. 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, *JO* du 6 janv. 1959, p.314.

¹⁴ Loi 66-1069 du 31 déc. 1966, Loi relative aux communautés urbaines, *JO* du 4 janv. 1967, p.99.

¹⁵ Loi n°92-125 du 6 février 1992, Loi relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2064.

¹⁶ Loi n°99-586 du 12 juill. 1999 Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JO* du 13 juill. 1999, p.10361.

¹⁷ Nicolas Lagasse, *L'intercommunalité en Belgique, l'expérience particulière des intercommunales en Région Wallonne*, Jean-Claude Nemery [s.d.], *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003, p.101.

L'intercommunale est chargée principalement de la gestion de domaines comme la distribution d'électricité et de gaz, le captage et la distribution d'eau.

La réussite de certains pays voisins tranche avec les échecs connus en France. Il existe selon Pierre Mauroy une explication qui tient d'une double exception française « *d'une part du nombre de ses communes et d'autre part de l'incapacité de mener à bien une réforme sur ce thème* ». L'ancien premier ministre s'exprimait au lendemain de la loi du 12 juillet 1999 pour évoquer la rupture et l'espoir qu'il avait dans cette réforme : « *en préservant le réseau des élus locaux, en fixant comme objectif le maillage complet du territoire en structures intercommunales dotées de nouvelles compétences, la coopération intercommunale peut devenir la clé de voûte de la nouvelle étape de la décentralisation* »¹⁸. Un espoir partagé car la mise en place d'une intercommunalité fédérative répondait à une véritable attente des élus locaux. Au lendemain de la publication de la loi Chevènement, un sondage du C.S.A., commandé par le Journal des communes, montrait le désir des maires de France d'intégrer des projets de coopération¹⁹. Ainsi 85 % des élus considéraient que l'intercommunalité avait et aurait des conséquences positives pour leurs communes. Pour les élus dont la municipalité était déjà groupée, 80% d'entre eux avaient une vision positive de leur appartenance. Ce plébiscite de l'époque démontrait que la coopération fédérative était une réponse souhaitée par les élus à la problématique du développement de leurs territoires.

Sept ans après la loi du 12 juillet 1999, la place est aujourd'hui à un premier bilan. L'année 2005 fut marquée par le dépôt et la publication de nombreux rapports institutionnels sur l'intercommunalité en France. Le plus important fut celui rendu par Jean-Philippe Vachia pour la Cour des comptes en novembre 2005²⁰. Ce texte fut précédé d'un rapport rédigé par Pierre-Jean Rozet²¹ pour le Conseil économique et social puis suivit d'un rapport d'information du Sénat de Philippe Dalier²². Ces trois documents, présentés dans une période assez proche, contiennent plusieurs conclusions communes et font de l'intercommunalité un véritable sujet d'actualité.

De manière objective, l'intercommunalité moderne est d'abord une réussite quantitative. Le nombre total de communes regroupées est aujourd'hui de 32 913 pour un ensemble de 53,3 millions d'habitants contre 19 128 communes et 34,9 millions d'habitants regroupés en 1999²³. Les groupements à fiscalité propre et l'intercommunalité en général sont reconnus par les populations en tant qu'institutions locales. Un sondage I.F.O.P. du 5 octobre 2005 réalisé pour l'Association Des Communautés de France souligne « *une connaissance majoritaire de l'intercommunalité qui s'accompagne de jugements positifs sur ses effets* ». Près des deux tiers des français, soit 63%, déclaraient à l'occasion de ce sondage connaître l'existence des groupements intercommunaux²⁴.

Malgré cette notoriété, le déficit démocratique de ces structures est souvent montré du doigt. Leur développement et leur importance à la fois démographique et budgétaire ont conduit à ouvrir le débat sur le mode de désignation des membres du conseil communautaire.

¹⁸ Pierre Mauroy, *La coopération intercommunale*, Revue Pouvoir n°95, *La commune en France et en Europe*, 2000, p.34.

¹⁹ Sondage C.S.A., *Les élus locaux et l'intercommunalité*, Journal des communes, déc. 1999, p.13.

²⁰ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, nov.2005.

²¹ Rapport du Conseil économique et social, *Communes, intercommunalité, quels devenirs ?*, 29 juin 2005.

²² Rapport fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, *L'intercommunalité à fiscalité propre*, annexé au procès-verbal de la séance du 1er février 2006.

²³ Source : ministère de l'Intérieur/DGCL.

²⁴ Sondage I.F.O.P. pour L'A.D.C.F., *Les Français et l'intercommunalité*, 5 oct.2005.

Ainsi Philippe Dallier reconnaît que l'élection au suffrage universel des représentants intercommunaux participerait à « *l'accélération de l'intercommunalité vers la supra-communalité* »²⁵. Ce manque de participation directe se retrouve dans le sondage du 5 octobre 2005 puisque 57% des personnes interrogées ne connaissent pas le nom du président de leur EPCI. Les élus municipaux désireux de conserver leur poids politique au sein des municipalités ne soutiennent pas une formule qui pourrait conduire les communes vers un rôle secondaire. Au delà d'une question de représentativité, le débat s'articule sur la place de cet échelon au sein du paysage administratif local. L'O.C.D.E. a établi un rapport sur l'Examen territorial de la France²⁶. Elle procède à ce constat « *Il est important en outre de remarquer que l'expansion des intercommunalités, parfois très puissantes en termes de budget à gérer et de domaines d'action, n'a pas remis en cause d'autres niveaux existants* ». Le développement de l'intercommunalité pourrait se révéler un échelon de trop. L'OCDE met en perspective cette problématique : « *le rapport coût /efficacité de ces structures ainsi que la nature de leur périmètre sont souvent critiqués* ». L'étude met également en avant la difficulté de comprendre le mouvement des intercommunalités et le maintien du pouvoir des départements ou des communes. En effet le coût de l'intercommunalité est une problématique souvent soulevée notamment parce qu'elle ne se traduit pas par une baisse des dépenses pour les autres collectivités locales. Cette question du coût est omniprésente dans le rapport de la Cour des comptes. Philippe Vechia auteur du rapport déclarait dans Le Monde du 8 octobre 2005²⁷ : « *les cas où l'intercommunalité a donné lieu à des efforts d'économie de dépenses et de moyens sont très rares* ». Le constat établi par ce rapport se fonde sur une enquête réalisée auprès de 144 communautés. Béatrice Jérôme souligne dans un article publié dans Le Monde du 24 novembre 2005 que les conclusions de la Cour des comptes peuvent apparaître sévères : « *« Surcoûts », « opacité », « doublons », « compétences virtuelles », « faible mutualisation des moyens », « sous-évaluation des charges »* » et de poursuivre « *l'impact de l'intercommunalité en termes [...] d'économies d'échelle ou de nouveaux services rendus n'apparaît pas de manière flagrante* »²⁸. Ces jugements doivent cependant être nuancés car l'intercommunalité s'est fortement développée notamment pour prendre en compte les dépenses environnementales. Elle a souvent permis de réaliser des investissements importants et de gérer des équipements.

L'intercommunalité en général et les EPCI à fiscalité propre en particulier nourrissent un débat complexe. La question des compétences intercommunales sans être l'unique source de difficultés est au cœur d'une réflexion globale sur l'avenir de la coopération fédérative. Les problématiques soulevées se ramènent pour une grande partie à la question des compétences exercées par ces structures. Au titre de ses recommandations, la Cour des comptes demande aux élus de « *définir plus clairement ce qui relève des compétences de leurs communes et celles qui sont à transférer aux groupements intercommunaux* »²⁹. En effet, plusieurs conséquences découlent directement de la décomposition des compétences communales. Il s'agit donc d'un sujet incontournable pour une approche objective de l'intercommunalité. Le processus qui conduit au transfert de compétences est le résultat d'une réflexion menée par les acteurs locaux sur l'objet d'un projet de coopération. A l'intérieur de ce processus, la notion « *d'intérêt communautaire* » peut revêtir une importance particulière. Élément fonctionnel au service d'un partage de certains domaines de compétences, cette

²⁵ Rapport du Sénat n°193, *op.cit.*, p.33.

²⁶ *Examens territoriaux de l'O.C.D.E. : France*, Paris, La Documentation française, av. 2006, p.202.

²⁷ Béatrice Jérôme, *Intercommunalité un bilan coûts avantages négatif*, *Le Monde*, édition du 08 oct.2005.

²⁸ Béatrice Jérôme, *La Cour des comptes pointe le coût de l'intercommunalité*, *Le Monde*, édition du 24 nov. 2005.

²⁹ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, *op.cit.*, p.166.

notion est aussi la traduction juridique d'une volonté politique de coopération. Le dispositif légal et réglementaire des groupements à fiscalité propre a fait de l'intérêt communautaire une notion centrale de l'action intercommunale.

Pour aborder cette question, ce mémoire devait initialement porter sur l'étude des compétences d'un groupement désigné au sein du département du Rhône. Au travers d'une analyse de ses attributions l'objectif était d'appréhender sur un cas d'espèce, l'évolution de ses compétences. Des demandes insistantes et nombreuses ont été adressées à ces fins auprès de plusieurs communautés de communes. Les autorités responsables de ces structures opposèrent un rejet systématique de ces demandes, rejets fondés principalement sur l'inquiétude d'une analyse extérieure du fonctionnement de leurs structures. A défaut d'un stage de recherche, la simple communication de délibérations, de statuts ou de budgets se révéla également problématique. Compte tenu de ces obstacles pratiques, nous avons été conduit à axer ce mémoire sur une étude plus générale portant sur l'ensemble des EPCI à fiscalité propre du département. Les informations nécessaires pour mener cette étude nous ont été fournies essentiellement par les services préfectoraux.

La mise en rapport de la problématique du partage des compétences avec la situation de l'intercommunalité à fiscalité propre dans le Rhône permet d'illustrer certains constats. Cela permet d'appréhender la mise en application locale de dispositions générales et donc de replacer les groupements à fiscalité propre dans un environnement plus concret. La diversité des groupements s'exprime notamment au travers du choix des domaines transférés et de la variété des définitions données à l'intérêt communautaire. L'intérêt sera donc d'apprécier de manière concrète le choix des compétences transférées, les modalités d'identification de l'intérêt communautaire et les conséquences d'un transfert de compétences. Pour cela nous verrons dans une première partie que les compétences des EPCI à fiscalité propre doivent composer avec un environnement normatif et institutionnel complexe (Première partie). Puis dans une seconde partie nous aborderons la question des enjeux liés au transfert d'une compétence communale face à la variabilité de la notion d'intérêt communautaire (Seconde partie).

PREMIERE PARTIE

Les compétences des EPCI à fiscalité propre intégrées dans un environnement normatif et institutionnel complexe

Les communes qui souhaitent créer un groupement à fiscalité propre, doivent développer un projet de coopération. Le choix des compétences transférées est un élément majeur de cette réflexion. Pour cela les communes disposent d'une certaine liberté pour traduire en terme d'attribution un projet de groupement. Cependant ce choix s'inscrit dans un ensemble de contraintes qui influencent la solution retenue. L'environnement institutionnel qui gravite autour des EPCI à fiscalité propre constitue un premier paramètre important. Les groupements intercommunaux modernes, loin de rendre obsolète les anciennes formes syndicales de coopération, doivent en partie s'accommoder de leur existence. Les syndicats de communes étaient présents avant la mise en place de groupements à fiscalité propre. Leurs objets et leurs périmètres d'action constituent une variable non négligeable dans la détermination du projet de coopération. Le paysage intercommunal est confus et influe de fait le choix des domaines de compétences qui seront allouées aux structures fédératives. L'étude de la carte départementale des EPCI nous offre une illustration de cette complexité. Dans cet ensemble l'identification et la définition précise des compétences transférées sont une nécessité. Hervé Groud nous rappelle qu'il est « *démocratiquement et juridiquement nécessaire d'identifier clairement les prérogatives que les communes, collectivités territoriales et donc détentrice d'une compétence générale pour les affaires locales, transmettent aux institutions intercommunales.* »³⁰. Le régime juridique applicable aux EPCI à fiscalité propre rend compte de cette obligation. Tout en favorisant un transfert maximum de compétences et une intégration poussée, le dispositif légal et réglementaire encadre le choix de ces transferts de compétences. A ce titre la notion d'intérêt communautaire prend une place majeure. Nous verrons dans un premier chapitre que l'action des groupements à fiscalité propre est confrontée à un paysage intercommunal complexe (Chapitre 1). Nous observerons dans un second chapitre que la décomposition des compétences communales est à la fois au centre du respect de dispositions légales et de l'expression d'une diversité locale (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. L'action des groupements à fiscalité propre confrontée à une superposition des structures intercommunales

L'intercommunalité moderne est le fruit d'une volonté politique née dans les années 50. Le rapport de la Cour des comptes détermine cette période comme les prémices d'un changement d'optique, dès lors que le souhait était « *de créer des formes de regroupement plus intégrées pour mieux structurer l'espace* »³¹. La mise en place de cette politique s'est traduite au début des années quatre vingt dix par l'instauration d'une coopération fédérative. Pour Marie-Christine Bernard-Gelabert, la création des EPCI à fiscalité propre portait « *les espoirs des partenaires locaux et des pouvoirs publics de rationalisation d'un tissu communal*

³⁰ Hervé Groud, *L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement*, AJDA, 2000, p.967.

³¹ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, op.cit, p.7.

dense et morcelé »³². Cependant, l'instauration de cette forme novatrice de coopération est venue s'ajouter aux groupements qui existaient précédemment et qui formaient la base d'une coopération associative. En effet les groupements à fiscalité propres ont du s'implanter dans un schéma institutionnel déjà occupé par les syndicats de communes. Malgré plusieurs dispositifs visant à la réduction de leurs nombres, la coopération associative est encore très présente. La carte intercommunale est aujourd'hui le fruit d'une superposition des structures. La coexistence de différentes catégories d'EPCI, l'interférence des compétences, l'existence de zones communes d'influences sont autant d'éléments qui participent à cette opacité de l'action intercommunale. Nous verrons dans une première section que la carte de l'intercommunalité du département est caractérisée par une cohabitation de différentes catégories d'EPCI (Section 1). Nous observerons dans une seconde section les difficiles tentatives mises en places pour rationaliser la carte intercommunale (Section 2).

Section 1. Une carte intercommunale caractérisée par une cohabitation de différentes catégories EPCI

Le paysage intercommunal du Rhône est la copie du paysage intercommunal national. Il se compose de divers types d'établissements de coopération. Ces derniers ont des natures et des finalités différentes mais coexistent dans un ensemble qui peut apparaître confus. Comprendre la place et les compétences exercées par les structures à fiscalité propre nécessite, au préalable, d'exposer la réalité d'une carte intercommunale confuse. Il s'est formé au fil du temps une superposition de catégories d'établissements. Afin de comprendre l'action des groupements à fiscalité propre et le choix des compétences qui leurs sont transférées, il semble nécessaire de présenter l'environnement intercommunal du département du Rhône. Nous aborderons dans un premier paragraphe la place prise par les groupements à fiscalité propre dans le paysage intercommunal départemental (Paragraphe I). Dans un second paragraphe nous verrons que les syndicats de communes ont toujours une présence importante dans la carte de l'intercommunalité (paragraphe II).

Paragraphe I. La place des groupements à fiscalité propre dans le paysage intercommunal national et départemental

On distingue traditionnellement au sein des groupements à fiscalité propre trois grands types d'établissements publics de coopération intercommunale³³. Ces trois formes de structures sont présentes dans le département du Rhône. Cependant il convient de souligner

³² Marie-Christine Bernard-Gelabert, *L'intercommunalité, op.cit*, p.45.

³³ Les Syndicats d'agglomérations nouvelles forment la quatrième catégorie d'EPCI à fiscalité propre. Cependant en raison de leur caractère numéraire résiduel et en l'absence d'une telle structure dans notre champ d'étude départemental, les SAN ne seront pas abordés. Il existe aujourd'hui 7 SAN sur le territoire national dont 3 en Seine et Marne, 1 en Essonne, en Isère, dans les Bouches du Rhône et en Loire-Atlantique

que celui-ci comprend principalement des communautés de communes. L'unique communauté d'agglomération du département est le fruit de la transformation récente d'une communauté de communes. La présence de la Communauté urbaine de Lyon est la caractéristique majeure du paysage intercommunal du Rhône. Le Grand Lyon tel qu'il est dénommé aujourd'hui fut créé avec la loi de 31 décembre 1966. Sa taille et son importance démographique place cet EPCI parmi les plus importants du pays. Son influence locale est donc incontournable et porte à la fois sur l'environnement communal et intercommunal du département. Nous verrons dans une première partie que le département du Rhône est principalement composé de communautés de communes (A). Nous observerons dans une seconde partie que le Grand Lyon est une structure incontournable et pivot dans le département du Rhône (B).

A. Le Rhône : un territoire principalement composé de communautés de communes

Le département du Rhône est essentiellement constitué de communautés de communes. L'objet de ce développement est de présenter la structuration de ces EPCI dans le département et de mettre en perspective ce cas d'espèce avec la réalité nationale. La communauté d'agglomération de Ville Franche sur Saône demeure l'unique structure de cette catégorie d'EPCI. Sa récente transformation nous conduit à aborder sa situation au sein de cette partie.

1. Les communautés de communes

Les communautés de communes sont le groupement à fiscalité propre le plus répandu tant au niveau national qu'au niveau départemental. Créées par la loi du 6 février 1992³⁴ relative à l'Administration Territoriale de la République, elles relèvent de la loi du 12 juillet 1999³⁵ notamment quant à leur fonctionnement. L'article L5214-1 du CGCT définit sa forme: « *la communauté de communes est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclaves. 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* ». L'absence d'un seuil démographique minimum et la limite d'un seuil maximum fixé à 50 000 habitants comme condition de création fait de la communauté de communes un outil particulièrement adapté à la densité de population sur le territoire national.

Les communautés de communes intéressent principalement les communes faiblement peuplées, ce qui explique leur nombre important. La Direction générale des Collectivités Territoriales comptabilise, au 1^{er} janvier 2006, 2389 communautés de communes regroupant 29 735 communes pour une population regroupée de 26 078 155 de personnes. La comparaison de ces chiffres avec ceux établis au 1^{er} janvier 1999³⁶ rend compte d'une progression de près de 78 % du nombre de ces structures. Pour le département du Rhône, les communautés de communes sont effectivement les groupements à fiscalité propre les plus nombreux avec 22 structures. Avec une population réunie de près de 362 000 personnes, les communautés de communes n'intègrent que 22,65% des 1 597 900 rhodaniens. Les communautés de communes se caractérisent en partie par leur mode de financement. En effet

³⁴ Loi n°92-125 du 6 fév. 1992, *op.cit.*

³⁵ Loi n°99-586 du 12 juill. 1999, *op.cit.*

³⁶ Source du ministère de l'Intérieur/ DGCL.

elles disposent d'un privilège que les deux autres groupements à fiscalité propre ne possèdent pas. Ce choix est de deux ordres :

1.1 Les communautés de communes sous le régime de l'article 1609 *quinquies* C du CGI.

Lorsque l'EPCI est sous le régime de l'article 1609 *quinquies* C du CGI, il perçoit à son compte une part déterminée de la taxe d'habitation, de la taxe foncière bâti et non bâti et de la taxe professionnelle. Il est sous le régime d'une fiscalité dite additionnelle, dispositif originel de la loi du 6 février 1992. Toujours selon les chiffres fournis par le Ministère de l'Intérieur/DGCL, les communautés de communes sous le régime des taxes additionnelles sont 1409. Dans le département du Rhône, 7 communautés disposent d'une telle modalité de financement.

1.2 Les communauté de communes sous le régime de l'article 1609 *nonies* du CGI

Depuis la loi Chevènement, une communauté de communes peut choisir de percevoir la taxe professionnelle relative au périmètre sur lequel elle agit. Cette taxe professionnelle dite unique (TPU) est l'une des grandes novations de la loi. Au premier janvier 2006, la DGCL dénombrait au niveau national 980 communautés de communes sous le régime de la TPU et 15 dans le département du Rhône.

La répartition départementale des communautés de communes en fonction de leur fiscalité contraste avec la situation nationale. En effet pour le Rhône, 15 communautés de communes sur 22, soit 68%, sont sous le régime de la TPU. Sur le plan national, cette catégorie de communauté de communes ne représente que 44% des 2189 communautés de communes.

2. La communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône.

Principale innovation de la loi du 12 juillet 1999, les communautés d'agglomérations ont vocation à remplacer les anciennes communautés de villes instituées sous le régime de la loi du 6 février 1992. L'article L.5216-1 du CGCT pose les conditions de la création de ce type de structure. Destinée à une coopération des communes sur un territoire urbain, la création d'une communauté d'agglomérations est subordonnée à un double critère de population. L'EPCI doit compter plus de 15 000 habitants dans la commune centre et le groupement total doit être supérieur à 50 000 habitants. La DGCL recense au niveau national 164 communautés d'agglomérations. La Communauté d'agglomérations de Villefranche-sur-Saône est, quant à elle, l'unique structure de ce type dans le département, elle est le résultat de la transformation au 1^{er} janvier 2006³⁷ d'une ancienne communauté de communes³⁸.

B. La Communauté urbaine de Lyon, structure pivot dans le département du Rhône

Historiquement les communautés urbaines ont été instituées par la loi du 31 décembre 1966³⁹. Le législateur accompagna sa loi de la création autoritaire de quatre communautés urbaines : Bordeaux, Strasbourg, Lille et Lyon. La communauté urbaine de Lyon (Grand

³⁷ Arrêté n° 5798 du 12 déc. 2005 relatif à la transformation de la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche-sur-Saône en communauté d'agglomération.

³⁸ La transformation en communauté d'agglomération n'a été possible qu'après l'augmentation de sa population. Elle est passée au dessus du seuil légal imposé par l'article L.5216-1 du CGCT et par le recensement de 52 000 habitant.

³⁹ Loi n°66-1069 du 31 déc. 1966, Loi relative aux communautés urbaines, JO du 4 jan. 1967, p.99.

Lyon), structure originelle, sera de toutes les évolutions normatives et notamment des modifications apportées par la loi du 22 juillet 1977⁴⁰ renforçant le poids de la commune centre et la loi du 31 décembre 1982⁴¹ consolidant l'institution par une meilleure représentation des communes membres.

Les nouvelles communautés urbaines n'apparaissent qu'avec l'instauration de l'intercommunalité fédérative. L'article 5 de la loi du 12 juillet 1999⁴² apporte une évolution profonde de la nature même de ces structures. Elles sont alors envisagées comme le pendant des deux autres types de groupement à fiscalité propre mais pour un échelle urbaine toujours plus grande. Aujourd'hui sous le régime du chapitre V de la Partie V du CGCT, une communauté urbaine est définie selon les termes de l'article L.5215-1 comme « *un établissement de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclaves qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants* ». Bien qu'étant les structures les plus anciennes, elles sont souvent décrites comme à la pointe de la coopération. Les communautés urbaines représentent pour Charles Debbasch « *la tentative la plus poussée d'intégration des communes* »⁴³, ou selon Marie-Christine Bernard-Gelabert « *la forme la plus achevée de l'intercommunalité* »⁴⁴.

La DGCL répertorie, au 1^{er} janvier 2006, 14 communautés urbaines dont trois sous le régime fiscal des taxes additionnelles. Elles regroupent une population 6 219 688 personnes. La Communauté urbaine de Lyon est l'une des plus importantes structures intercommunales en en terme de population regroupée, avec 1 190 514 habitants, elle se situe juste derrière la Communauté urbaine de Lille. Son importance démographique doit également s'apprécier dans le cadre du département puisqu'elle englobe 74% des 1 578 869 rhodaniens. Avec 55 communes adhérentes, ce groupement constitue le cœur de l'intercommunalité dans le Rhône.

Elle a donc forcément une influence sur la structuration de la carte des EPCI à fiscalité propre du département. Ainsi les cinq communes qui ne sont pas regroupées au sein de groupements fédératifs sont géographiquement très proches du Grand Lyon et quatre d'entre elles sont frontalières. Les communes qui bordent la communauté urbaine ont adopté une stratégie de petits regroupements. Il semble qu'elles aient préféré se regrouper entre les villes frontalières plutôt que de choisir d'entrer dans le Grand Lyon. Ainsi la communauté de commune du Val d'Azergues n'est composée que de trois communes membres, celle de Rhône Sud de deux communes. Plus généralement il est possible de constater que sept des dix communautés de communes comptant moins de dix communes membres sont en bordure de la Communauté urbaine de Lyon. Il s'est formé une constellation de petites structures en ceinture du Grand Lyon. A l'inverse les plus grosses communautés de communes sont celles qui sont le plus éloignées comme par exemple la Communauté de communes de Beaujeu qui regroupe 17 municipalités.

⁴⁰ Loi n°77-825 du 22 juill. 1977 Loi complétant les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale, *JO* du 23 juill. 1977, p. 3891.

⁴¹ Loi n°82-1169 du 31 déc. 1982 Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, *JO* du 1^{er} jan. 1983, p.3.

⁴² Loi n°99-586 du 12 juill. 1999, *op.cit.*.

⁴³ Charles Debbasch, *Droit administratif*, *op.cit.*, p.236.

⁴⁴ Marie-Christine Bernard-Gelabert Patrick Labia, *L'intercommunalité mode d'emploi*, Paris, Economica, collection mémentos du maire, 3^e édition, p.167.

Paragraphe II. La permanence du syndicalisme coopératif à l'épreuve de l'intercommunalité moderne

Analyser la place occupée par les syndicats intercommunaux s'avère complexe en raison notamment d'une faiblesse des données statistiques. En effet les tableaux d'évolution de la coopération intercommunale, fournis par l'administration centrale, reposent sur le dernier recensement des syndicats au 1^{er} janvier 1999. Plusieurs parlementaires ont dénoncé ce déficit d'information. Le sénateur Bruno Bourg-Broc interrogeait le gouvernement sur l'absence de statistiques fiables et comparatives, il soulignait à cet effet qu'il s'agissait de « *la quatrième fois que cette question est posée au Gouvernement depuis trois ans* »⁴⁵. Faisant suite à ces demandes, le ministère de l'Intérieur a mis en place la Base Nationale sur l'Intercommunalité (BANATIC)⁴⁶ et son pendant pour les départements l'Accès au Service Public aux Informations sur les Collectivités (ASPIC)⁴⁷. Ces données disponibles via Internet, sont une source essentielle pour exposer la place des syndicats de communes dans le paysage intercommunal. Ces derniers, en partie exclus des grandes réformes de l'intercommunalité, sont pourtant la forme de coopération la plus répandue au niveau national comme dans le département du Rhône. L'objet de ce paragraphe étant d'exposer la place des syndicats de communes dans le paysage intercommunal, nous aborderons dans une première partie l'importance et la permanence des syndicats de communes (A). Dans une seconde partie nous verrons que les syndicats mixtes peuvent être des structures au service d'une extension de l'influence du Grand Lyon (B)

A. L'importance et la permanence des syndicats de communes

L'article L.5212-1 du CGCT constitue le fondement juridique du syndicat de communes en le définissant comme « *un établissement public de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal* ». Selon cette formulation le caractère premier d'un syndicat demeure son objet, c'est-à-dire la ou les attributions statutaires qui sont définies dans son arrêté de création, attributions elles-mêmes basées sur la notion « *d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal* ». L'objet du syndicat valide la légalité de la structure et doit s'analyser selon les termes de la jurisprudence administrative comme « *entrant dans le cadre de la défense des droits et intérêts appartenant aux communes membres* ». Le Conseil d'Etat depuis un arrêt du 1^{er} juillet 1927 *de Ribains*⁴⁸, précise que dès lors que cette condition est remplie, il sera possible de regarder l'objet du syndicat comme entrant dans la catégorie « *d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal* ». L'objet et sa validité légitiment la création d'un syndicat intercommunal. Mais cette notion revêt une seconde fonction car de l'étendue de l'objet dépend la catégorie du syndicat.

1. Le Syndicat Intercommunal à Vocation Unique.

⁴⁵ Rép. Min. n°52447, JO le 3 mai 2005.

⁴⁶ www.banatic.interieur.gouv.fr.

⁴⁷ www.aspic.interieur.gouv.fr.

⁴⁸ CE arrêt du 1^{er} juill. 1927, *de Ribains*, Rec. p.236.

Première catégorie de syndicats, ces structures sont des groupements dont l'objet est fixé sur une seule œuvre ou un seul service d'intérêt communal. Il s'agit de la forme de coopération la plus ancienne⁴⁹. Syndicat de spécialité, son objet s'apprécie de manière stricte à partir des délégations qui lui sont statutairement consenties. La notion d'objet unique doit s'entendre selon la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat admet depuis l'arrêt du 22 avril 1970⁵⁰ qu'un SIVU pouvait gérer plusieurs œuvres ou services lorsque ces œuvres ou services sont complémentaires. La compétence d'un SIVU s'articule donc autour de la notion de complémentarité des actions en vue de la réalisation d'une compétence. La Base Nationale de l'Intercommunalité recense aujourd'hui 12 156 SIVU⁵¹. Au 1^{er} janvier 1999, les statistiques de la DGCL donnaient 14 885 structures de ce type. Le périmètre du département du Rhône est composé lui de 101 SIVU⁵² ce qui en fait la première structure du département. Les 293 communes du Rhône sont intégrées dans au moins un de ces syndicats.

2. Le Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples

Le Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples (SIVOM) est une variante du syndicat à vocation unique. Créé par l'ordonnance du 5 janvier 1959⁵³, le SIVOM se différencie du SIVU par l'étendue des compétences qui peuvent lui être confiées. Il permet à plusieurs communes de s'associer pour gérer plusieurs activités relevant de domaines différents. Les communes membres doivent fixer clairement les compétences transférables et les inscrire dans le statut de la structure. L'objet pourra être défini, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat depuis un arrêt d'assemblée du 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*⁵⁴, par « *de larges objectifs à réaliser et des finalités générales* ».

Moins présent dans le paysage intercommunal, il n'en demeure pas moins une structure répandue tant au niveau national que dans le département. Actuellement dans La Base Nationale de l'Intercommunalité dénombre actuellement 1496 SIVOM en France, contre 2165 au 1^{er} janvier 1999. Le département du Rhône compte lui 14 SIVOM qui rassemblent un nombre variable. Ainsi 12 de ces syndicats regroupent moins de 12 communes et, au sein de ce groupe, 9 SIVOM rassemblent moins de 4 communes. A l'opposé le Syndicat départemental des collectivités concédantes d'électrification du Rhône (SYDER) rassemble 235 communes et Le Syndicat intercommunal de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY) comptabilise quant à lui 53 communes adhérentes⁵⁵.

La loi du 5 janvier 1988⁵⁶ a créé une sous catégorie de SIVOM en instituant le syndicalisme à la carte. Ce type de structure autorise une commune à n'adhérer au syndicat que pour une partie seulement de ses compétences. Malgré la modularité que propose cette sous catégorie, le SYDER est l'unique SIVOM à la carte présent dans le département du Rhône.

B. L'extension de l'influence du Grand Lyon au travers de son appartenance à des Syndicats mixtes

⁴⁹ Loi locale du 22 mars 1890, *op.cit.*

⁵⁰ CE arrêt du 22 av. 1970, *Commune de Saint Barthélemy, RDP*, 1971, p. 1352.

⁵¹ Source BANATIC, *op.cit.*

⁵² Source ASPIC, *op.cit.*

⁵³ Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959, *op.cit.*

⁵⁴ CE arrêt du 16 oct.1970, *Commune de Saint-Vallier*, Rec. p. 583, *RA*. p.530, note Georges Liet-Veaux.

⁵⁵ Source ASPIC, *op.cit.*

⁵⁶ Loi n°88-13 du 5 janv. 1988, *op.cit.*

La catégorie des syndicats mixtes recouvre deux réalités distinctes. Le syndicalisme ouvert défini par l'article 5721-1 du CGCT permet de créer par « *accord entre les institutions d'utilités communes interrégionales, les régions, les ententes départementales ou interdépartementales* » une structure de coopération. Si depuis la loi du 12 juillet 1999, un EPCI à fiscalité propre peut y adhérer, ces structures ne participent pas exclusivement à un processus de coopération intercommunal. Le syndicalisme fermé se place plus concrètement comme une structure au service de la coopération intercommunal. Son régime juridique est codifié à l'article L.5711-1 du CGCT. Sur le plan formel le syndicat mixte fermé n'est pas assimilable à un EPCI dans la mesure où il est classé au livre septième du CGCT et non pas inclus dans le livre deuxième consacré à la coopération intercommunale. Ce type de structures est cependant composé de communes, d'établissements publics de coopération intercommunale depuis la loi du 12 juillet 1999⁵⁷ ou uniquement d'EPCI en vertu de la loi du 13 août 2004⁵⁸. Sans être un véritable EPCI les syndicats mixtes sont une forme d'association entre des communes et/ou des groupements. La Direction générale des collectivités locales dénombrait 1454 syndicats mixtes de toute nature en 1999, contre 2688 en 2006 inscrits dans la Base Nationale de l'Intercommunalité⁵⁹, dont 1789 syndicats mixtes fermés. Sur le périmètre du département du Rhône, 49 syndicats mixtes sont présents et 22 sont des syndicats mixtes fermés.

Par l'intermédiaire de son appartenance à des syndicats mixtes ouverts ou à des syndicats mixtes fermés, la Communauté urbaine de Lyon est en relation avec la quasi-totalité des communes qui bordent ses frontières administratives. Le recours à ce type de structures est un instrument important au service du développement du Grand Lyon sur son environnement proche et marque aussi son influence sur sa périphérie. La Communauté urbaine de Lyon appartient à 11 syndicats mixtes dont 5 syndicats mixtes fermés⁶⁰. L'étude du périmètre de ces syndicats débouche sur le constat que ces onze structures associent le Grand Lyon avec l'ensemble des communes frontalières de la Communauté urbaine. Ainsi au-delà des 55 communes regroupées par le Grand Lyon, l'ensemble des communes à proximité sont d'une manière ou d'une autre unies au sein d'une structure intercommunale.

Les cartes proposées en annexe de ce mémoire permettent de rendre compte de la réalité de cette influence⁶¹. Tel une pieuvre, le Grand Lyon s'étend au-delà de son périmètre et constitue un élément indissociable de la réalité communale et intercommunale du département. Les groupements de communes qui se sont formés en périphérie de cette méga structure ainsi que les communes elles-mêmes ont fait le choix de ne pas intégrer le Grand Lyon. Cependant l'analyse des syndicats mixtes montre la difficulté pour ces dernières d'exister de manière totalement autonome. Ainsi l'exercice de certaines compétences semble difficilement détachable d'un exercice conjoint avec le Grand Lyon. En matière d'assainissement et de distribution de l'eau les coûts d'investissement et de fonctionnement sont lourds et nécessitent un regroupement large de moyens matériels et financiers. Ainsi quatre des cinq syndicats mixtes fermés⁶² auxquels appartient le Grand Lyon, portent sur ce

⁵⁷ Article 24-II, Loi n°99-586 du 12 juill. 1999, *op.cit.*

⁵⁸ Article 176-II, Loi n°2004-809 du 13 août 2004 *op.cit.*

⁵⁹ Source BANATIC, *op.cit.*

⁶⁰ Annexe n°7.

⁶¹ Annexes n° 6 et n°7

⁶² S.I. des eaux du val d'Azergues, S.I. des eaux de Communay et région, S.I. de distribution d'eau du sud-ouest Lyonnais, S.I. d'Assainissement de la Vallée de l'Ozon.

domaine et regroupe au total 43 communes hors Communauté urbaines. En matière de développement économique le constat est identique. Sur les six syndicats mixtes ouverts auxquels appartient le Grand Lyon, trois portent exclusivement sur la question du développement économique⁶³. Leurs périmètres dépassent le Grand Lyon et démontre la volonté d'associer sur thème des collectivités frontalières. L'influence économique d'une telle structure ne peut que dépasser ses propres limites administratives.

Section 2. Les difficiles tentatives de rationalisation de la carte intercommunale

L'intercommunalité dans le département du Rhône est composée de 22 communautés de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine, de 101 SIVU, de 14 SIVOM et 22 Syndicats mixtes fermés, soit un total de 161 EPCI pour 293 communes. L'énumération de ces structures nous renvoie au constat fait par la Cour des comptes : « *l'organisation territoriale infra départementale reste très dense et complexe : un foisonnement de structures diverses qui rend l'organigramme illisible pour les administrés* »⁶⁴. Les réformes de l'intercommunalité se sont attelées à régler le problème de cette superposition des structures. Ainsi la loi du 12 juillet 1999⁶⁵ a mis en place un dispositif visant à organiser la coexistence de l'ensemble des EPCI. Malgré cela des situations complexes persistent comme nous le verrons dans le cas de la commune de Saint Symphorien d'Ozon. Le législateur a relancé une politique de rationalisation de la carte intercommunale. La loi du 13 août 2004⁶⁶ est intervenue afin d'accélérer une réduction du nombre de syndicats au profit des groupements à fiscalité propre. Nous verrons dans un premier paragraphe que le dispositif de la loi Chevènement n'a pas permis une clarification du paysage intercommunal (Paragraphe I). Nous aborderons dans un second paragraphe les objectifs de la loi du 13 août 2004 en matière de réduction du nombre de structures intercommunales (Paragraphe II)

Paragraphe I. La persistance d'une carte intercommunale complexe malgré les dispositifs de la loi du 12 juillet 1999

En instituant la forme moderne d'une coopération fédérative, le législateur est venu préciser les modalités d'une coexistence de ces structures entre elles, mais aussi avec les anciens syndicats de communes. La loi Chevènement pose à l'article L.5210-2 du CGCT un principe de base au règlement des interférences entre les groupements à fiscalité propre :

⁶³ S.M. de la Plaine de l'Ain, S.M. des Monts d'or, S.M. pour la promotion des pépinières d'entreprises innovantes.

⁶⁴ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, op.cit, p.28.

⁶⁵ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, op.cit.

⁶⁶ Loi n°2004-809 du 13 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004.

« une commune ne peut appartenir qu'à un seul établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ». La loi du 12 juillet 1999 est ensuite intervenue pour régler la question de la coexistence des syndicats de communes et des groupements à fiscalité propre. Malgré tout, ce dispositif n'a pas permis d'éliminer toutes ces interférences. Ainsi l'étude du cas de la commune de Saint Symphorien d'Ozon illustre une situation où demeure un nombre élevé de groupements sur un même territoire. Nous verrons dans une première partie le règlement des interférences entre un groupement à fiscalité propre et un syndicat de communes (A). Dans une seconde partie nous observerons la persistance d'une situation complexe malgré les dispositifs de la loi du 12 juillet 1999 : l'exemple de la commune de Saint Symphorien d'Ozon (B).

A. Le règlement des interférences entre un groupement à fiscalité propre et un syndicat intercommunal

Le dispositif tiré de la loi Chevènement procède à une distinction des solutions selon la catégorie de groupement à fiscalité propre. Elle règle d'une part le cas des communautés de communes puis envisage d'autre part une identité des dispositifs applicables aux cas des communautés d'agglomération et aux communautés urbaine. Il nous appartient de présenter les situations d'interférence et les solutions dégagées par le législateur.

1. les communautés de communes

1.1 Identité de périmètre ou de compétence entre une communauté de communes et un syndicat intercommunal.

Selon l'article L.5214-21 une communauté de communes est substituée de plein droit au syndicat de communes préexistant dont le périmètre et les compétences sont identiques. De fait la communauté de communes exercera l'ensemble des compétences du syndicat qui est appelé lui à disparaître. Si le syndicat a des compétences plus larges que celles de la communauté de communes et qu'il est totalement inclus dans son périmètre, il ne sera pas dissous. La création de la communauté de communes se trouve subordonnée à une procédure de réduction des compétences du syndicat.

1.2. Inclusion ou chevauchement des périmètres d'une communauté de communes et d'un syndicat

L'article L.5214-21 propose trois solutions face à cette situation :
La communauté de communes se substitue au sein du syndicat aux communes qui la composent selon la procédure de la « *substitution représentation* ». La communauté de commune devient membre du syndicat en lieu et place des communes adhérentes au syndicat et membres de la communauté. Par conséquent le syndicat change de catégorie juridique et devient un syndicat mixte. Les délégués communautaires remplacent les anciens représentants municipaux pour siéger au comité syndical.

Les communes peuvent choisir une autre solution et se retirer du syndicat selon une procédure de droit commun prévue à l'article L.5211-19 du CGCT. Le consentement de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale doit être acquis notamment sur la question de la répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du

solde de l'encours de la dette. A défaut d'accord, l'article L.5211-19 envisage que la répartition soit fixée par arrêté du ou des représentant(s) de l'Etat dans le département.

Enfin une commune dispose de la possibilité d'user de la procédure particulière de l'article L.5212-29-1. Elle peut en effet être autorisée par le Préfet du département sur avis de la Commission départementale de la coopération intercommunale à se retirer d'un syndicat pour une communauté de communes ou à lui retirer une ou plusieurs compétences qu'elle lui a transférée(s) pour la ou les donner à la communauté de communes à laquelle elle vient d'adhérer.

2. Relation entre syndicat et communauté urbaine ou d'agglomération.

2.1. Identité de périmètre ou de compétences

Le traitement de cette situation est identique pour les deux formes d'intercommunalité mais inscrit aux articles L.5216-6 pour les communautés d'agglomération et L.5214-21 alinéa 2 pour les communautés de communes. Dans les deux cas il y aura une substitution de plein droit au syndicat de communes préexistant dont le périmètre est identique au sien, pour la totalité des compétences qu'il exerce.

2.2. Inclusion d'un groupement à fiscalité propre dans le périmètre d'un syndicat

Les articles L.5216-7I pour la communauté d'agglomération dispose que l'inclusion dans le périmètre d'un syndicat conduit au retrait des communes membres des deux entités dudit syndicat. La loi du 13 août 2004⁶⁷ impose ce retrait pour l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles. Dans le cadre des autres compétences c'est-à-dire celles qui ne sont pas fixées à l'article L.5216-5I et II, la communauté d'agglomération est substituée au sein du syndicat aux communes qui la composent. Le syndicat de communes doit se transformer en syndicat mixte.

L'article L.5215-22, I envisage une solution identique pour les communautés urbaines avec d'une part un retrait des communes pour les compétences obligatoires, d'autre part une substitution de la communauté urbaine au sein du syndicat aux communes qui la composent pour les compétences autres.

2.3. Chevauchement des périmètres

Les articles L.5215-22 pour les communautés urbaines et L.5216-7 pour les communautés d'agglomération prévoient que lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une communauté urbaine ou d'agglomération créées *ex nihilo*, cela vaut retrait du syndicat des communes membres. Ce retrait est obligatoire pour l'ensemble des compétences obligatoires et des compétences optionnelles pour la communauté d'agglomération. La situation des compétences dites facultatives est différente dans la mesure où le groupement à fiscalité propre pourra être substitué au sein du syndicat aux communes qui la composent en vertu du mécanisme de substitution représentation.

⁶⁷ Article 155-IV, Loi n°2004-809 du 13 août 2004, *op.cit.*

B. La persistance d'une situation complexe malgré la loi du 12 juillet 1999 : l'exemple de la commune de Saint Symphorien d'Ozon

L'ensemble de ce dispositif avait pour objectif d'éliminer un certain nombre de syndicats. Cela a entraîné une baisse croissante de leur nombre. Ainsi entre 1999 et 2006, 2710 SIVU ont été supprimés. Pour les SIVOM, la diminution de ces structures est la même puisque, sur la même période, 656 SIVOM ont été retirés. Malgré cette diminution, leur nombre demeure important et des situations complexes persistent. La commune de Saint Symphorien d'Ozon nous offre une illustration flagrante de ce que peut représenter la coopération intercommunale en terme de structures enchevêtrées agissant sur un périmètre.

Située géographiquement à la frontière sud de la Communauté urbaine de Lyon, cette commune compte 5099 habitants⁶⁸.

Depuis le 21 novembre 1997 la commune est adhérente à la Communauté de communes du pays de l'Ozon (CCPO) qui regroupe aujourd'hui cinq communes rassemblant 17 666⁶⁹ habitants.

En tant qu'établissement public de coopération, la communauté de communes est membre de deux autres syndicats mixtes fermés au titre de la procédure de représentation substitution de la commune de Saint Symphorien d'Ozon :

- Le SITOM Sud Rhône dont l'objet est le traitement et la collecte des ordures ménagères.
- Le SEPAL qui procède lui à l'établissement d'études de programmation de l'agglomération lyonnaise.

La commune de Saint Symphorien d'Ozon est par ailleurs à titre personnel adhérente à trois SIVU :

- Le SIVU de l'école de musique de Saint Symphorien d'Ozon en compagnie de cinq autres communes dont quatre sont membres de la CCPO.
- Le SIVU du Ravareil compétent pour la gestion des écoles primaires des cinq mêmes communes membres de la CCPO.
- Le SIVU des eaux de Communay et Région est compétent pour le traitement et la distribution d'eau. Son périmètre est composé des cinq mêmes communes membres de la CCPO.

Enfin cette commune est adhérente aux structures suivantes :

- Le SIVOM de gestion des énergies de la région lyonnaise SYGERLY qui regroupe 56 communes dont trois sont membres de la CCPO.
- Un Syndicat mixte fermé dénommé Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la vallée de l'Ozon, SIAVO. Il a été créé le 5 mai 1959 comme SIVU. En 1996, trois des communes membres du SIAVO ont intégré la Communauté urbaine de Lyon. Cela a conduit à la transformation le 30 octobre 1996 du SIAVO en syndicat mixte fermé. Dans cette structure, les cinq communes membres de la CCPO sont adhérentes mais uniquement à titre individuel.

⁶⁸ Source du Conseil général du Rhône, www.rhone.fr.

⁶⁹ Source ASPIC, *op.cit.*

Sur un seul territoire rassemblant 5099 habitants, la commune de Saint Symphorien d'Ozon est membre d'une communauté de communes adhérentes à deux syndicats mixtes. La commune est également membre de cinq syndicats, trois SIVU, un SIVOM et un syndicat mixte. Huit EPCI sont compétents pour agir sur un même territoire qui regroupe moins de 6000 habitants. Ce recensement des structures permet de mettre en lumière la complexité et la multiplicité des EPCI sur un même périmètre.

Paragraphe II. La loi du 13 août 2004 et la recherche constante d'une réduction du nombre de structures intercommunales

Depuis la mise en place de l'intercommunalité moderne, la réduction du nombre de structures est au centre des préoccupations. Christophe Robert rappelle que Brice Hortefeux, Ministre délégué aux collectivités territoriales, déclarait encore récemment que « *les progrès de l'intercommunalité passent maintenant par la possibilité de regrouper des établissements de coopération intercommunale* », un regroupement qui doit d'abord être regardé comme « *un élément de simplification essentiel en matière d'intercommunalité* »⁷⁰. Souvent la réduction du nombre des structures se traduit par des tentatives répétées d'éliminer l'importance numéraire des syndicats intercommunaux. La loi du 13 août 2004⁷¹ s'inscrit dans cette logique, puisqu'elle instaure plusieurs modalités visant à la réduction du nombre de ces EPCI. Ces dispositions soulèvent cependant de nombreuses critiques. Ainsi Michel Degoff, Professeur à l'Université de Reims, dénonce l'idée que « *la loi comporte de nombreuses dispositions ... d'une très grande technicité, mais elles relèvent plus du bricolage imposé par les imperfections relevées en pratique par l'application de la loi du 12 juillet 1999* »⁷². Deux dispositions de la loi intéressent ici notre développement. Nous aborderons dans une première partie la procédure de « *transformation fusion* » introduite par l'article 153-I de la loi du 13 août 2004 (A). Dans une seconde partie nous examinerons la question de la modification de l'article L.5211-18 relatif à la modification des périmètre d'un EPCI par la loi du 13 août 2004(B).

A. La procédure de fusion transformation introduite par l'article 153-I de la loi du 13 août 2004

La loi relative aux libertés et responsabilités locales a institué une nouvelle procédure de fusion des EPCI. Jusqu'ici, lorsque deux ou plusieurs EPCI désiraient fusionner, ils devaient procéder à leur dissolution et créer un nouvel EPCI, ou bien tous les EPCI sauf un procédaient à leur dissolution et les communes redevenues libres pouvaient alors adhérer à l'EPCI subsistant. Cette loi du 13 août 2004 apporte une forme de souplesse à ce système en instituant par son article 153-I l'article L.5211-41-3 dans le CGCT. Cet article autorise selon ses termes que : « *des établissements publics de coopération intercommunale, dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, peuvent être autorisé à fusionner* ». L'essentiel de la procédure peut être exposé ainsi :

⁷⁰, Christophe Robert, *Ce qu'a changé la loi du 13 août 2004*, *Journal des Maires*, nov. 2004, p.54.

⁷¹ Loi n°2004-809 du 13 août 2004, *op.cit.*

⁷² Michel Degoffe, *L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales*, *AJDA* 2005, p.133.

Le projet de périmètre du nouvel établissement public peut être fixé par un arrêté du préfet du département selon plusieurs modalités :

- Soit dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise à l'initiative d'un ou de plusieurs conseils municipaux des communes membres ou de l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération.
- Soit à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département après avis de la Commission départementale de la coopération intercommunale. Elle rend alors un avis réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois à compter de la saisine.

L'arrêté préfectoral dresse alors la liste des EPCI intéressés. Le projet de périmètre inclut un ensemble de communes en vue de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Le conseil municipal de chaque commune membre de l'un des EPCI ou dont l'inclusion est envisagée ainsi que l'organe délibérant de chacun de ces établissements disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, celui-ci est réputé favorable. Dans le même délai, les conseils municipaux de toutes les communes du projet de fusion se prononcent sur la répartition des sièges au conseil du nouvel établissement

L'établissement public issu de la fusion relève de droit de la catégorie de celui des EPCI à fiscalité propre inclus dans le projet et qui exerce le plus grand nombre de compétences. Les compétences transférées par les communes aux établissements publics existant avant la fusion, à titre obligatoire et optionnel, sont exercées par le nouveau groupement sur l'ensemble de son périmètre. Les compétences non inscrites au titre des compétences obligatoires peuvent être transmises au nouvel établissement ou faire l'objet d'une restitution aux communes. L'EPCI est substitué de plein droit dans l'exercice de ses compétences aux anciens EPCI ou aux communes incluses dans son périmètre. Une substitution qui s'applique à toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

Le Préfet joue un rôle central dans cette nouvelle procédure. Cela semble aussi marquer la volonté du pouvoir central de reprendre un certain contrôle de la situation. Ainsi le Préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation. Il lui appartient de vérifier, ainsi que le précise la circulaire du 15 septembre 2004⁷³, si la fusion envisagée est opportune au regard du développement de l'intercommunalité et si cette fusion ne nuit pas au développement d'autres intercommunalités qui auraient été privées de ce fait de certaines de leurs communes membres. Le rapport de la Cour des comptes est sur ce point optimiste car selon lui « *il existe certes une tendance à l'élargissement des périmètres, qui devrait être favorisée par les fusions d'EPCI* ». Car aujourd'hui, toujours selon le rapport, « *une priorité doit être donnée à la pertinence des périmètres* ». Les conclusions du rapport accompagnent cet optimisme d'une crainte : « *Si ce mouvement en quelque sorte « naturel » n'est pas suffisant, un plus grand volontarisme est à envisager* ».

B. L'extension du périmètre d'un EPCI sous le régime du nouvel article L.5211-18

Par souci de propager rationnellement l'intercommunalité, c'est-à-dire sans procéder uniquement par la création de nouveaux EPCI, la loi du 13 août 2004 a modifié l'article

⁷³ Circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 sept. 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi libertés et responsabilités locales.

L.5211-18 relatif aux conditions de modification du périmètre d'un EPCI. Cette modification du processus porte sur plusieurs éléments .Elle a pour finalité et intérêt de faciliter au maximum l'extension des périmètres d'un groupement à fiscalité propre. L'idée sous-jacente serait qu'un territoire plus grand est toujours plus pertinent.

Depuis la loi du 13 août 2004 et son article 174, à compter du 1^{er} janvier 2005, un EPCI peut être étendu après sa création par arrêté du préfet, cette extension s'opérant par l'adjonction de communes nouvelles. L'innovation de la loi consiste en la suppression d'un blocage auparavant possible par une opposition de plus des deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant au moins la moitié de la population de ces communes.

La suppression de la possibilité d'opposition est ôtée du CGCT au profit d'une plus forte facilité d'extension caractérisée aussi par la nouvelle rédaction de l'alinéa 1 de l'article L.5211-18. Elle est le fruit de l'article 175 de la loi du 13 août 2004 qui permet de déroger à l'obligation de former un ensemble d'un seul tenant et sans enclave, dans les conditions indiquées ci-après, le représentant de l'Etat dans le département pouvant alors autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un EPCI à fiscalité propre.

Pour pouvoir recourir à cette disposition il faudra constater le refus d'adhésion d'une seule commune empêchant de fait la réalisation de cette condition. Le législateur n'a pas voulu qu'une ou plusieurs communes soient pénalisées par le refus d'une autre commune, nécessaire pour assurer la continuité territoriale.

Ces mesures entreront en vigueur au premier janvier 2005. Il apparaît aujourd'hui difficile de tirer un premier bilan de ce dispositif. Néanmoins la recherche d'une réduction du nombre de syndicats participe aussi à la volonté de rationaliser le paysage intercommunal. Rendre lisible les compétences de chaque structure semble un enjeu essentiel à plusieurs titres. Il pourrait favoriser une meilleure lecture des compétences de chaque structure, recentrer l'action intercommunale autour des groupements à fiscalité propre mais surtout permettre aux acteurs locaux de choisir plus rationnellement les compétences qui doivent être transférées à leurs communautés. Cependant c'est dans le cadre d'un environnement intercommunal complexe que la compréhension de la décomposition des compétences communales peut et doit s'analyser. Définir un projet politique de coopération est au centre de la volonté des communes de créer une association fédérative.

CHAPITRE 2. La décomposition des compétences communales entre obligations légales et expression d'une diversité locale

Le choix des compétences transférées à une communauté constitue un enjeu important ; selon Hervé Groud, c'est même « *l'enjeu le plus important lorsqu'il s'agit de créer une institution de coopération intercommunale* »⁷⁴. La question du transfert de compétences est directement liée à la légitimité d'un groupement de coopération intercommunale. Celui-ci ne dispose pas d'un pouvoir général, il agit en fonction de ses attributions. Pour un syndicat de communes, la liaison entre compétence et raison sociale est directe car son objet détermine son domaine de compétence. Dans le cadre d'un intercommunalité fédérative, la notion d'objet est dépassée par la notion de projet. Il ne s'agit plus d'attribuer tel ou tel compétence particulière mais d'intégrer ces compétences dans un objectif de coopération de plan. La complexité de ce travail naît de l'obligation légale et jurisprudentielle d'établir une détermination précise des compétences qui sont alloués à un EPCI à fiscalité propre. L'application des principes traditionnels de spécialité et d'exclusivité est à la base de cette contrainte. Pour mettre en oeuvre cette définition, le dispositif légal donne à la notion d'intercommunautaire une importance majeure. Cependant, dans la pratique, les élus ou les représentants intercommunaux ont plus ou moins délaissé cette notion. Cette situation a conduit en conséquence le législateur a instauré une contrainte temporelle à la définition de l'intérêt communautaire. Nous aborderons dans une première section la question de la définition du niveau d'intervention d'un EPCI à fiscalité propre et l'importance de la notion d'intérêt communautaire (Section 1). Nous observerons dans une seconde section la nécessité de la mise en place d'une contrainte temporelle à la définition de l'intérêt communautaire (Section 2).

Section 1. La définition du niveau d'intervention d'un EPCI à fiscalité propre et l'importance de la notion d'intérêt communautaire

En instituant une coopération intercommunale basée sur la notion de projet communautaire, le législateur a mis en place un système original de dévolution des compétences. Il s'agit d'un processus commun qui s'adapte aux différentes catégories de groupements à fiscalité propre. En effet le transfert d'une compétence se fait en deux étapes. Les conseils municipaux des communes membres sont en charge d'attribuer des champs de compétences obligatoires et optionnelles à leurs communautés. Cette étape est commune à tous les EPCI, mais l'étendue et la nature des domaines de compétences diffèrent d'un type de structure à l'autre. La seconde étape est constituée par la définition, au sein du domaine transféré, de l'intérêt communautaire. Cette notion permet de séparer les attributions de la commune de celles de l'EPCI. Elle s'impose par la loi pour certains domaines de compétences où elle est nécessaire dès lors que le transfert ne porte pas sur l'ensemble de la compétence. Par conséquent, selon la catégorie de groupements, la définition de l'intérêt communautaire revêt une valeur plus ou moins essentielle. Dans un premier paragraphe nous aborderons le

⁷⁴ Hervé Groud, *L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement*, op.cit, p. 967.

cas d'une diversité des compétences attribuées à un EPCI à fiscalité propre (Paragraphe 1). Dans un second paragraphe, nous verrons que la définition de l'intérêt communautaire participe à la décomposition des compétences communales (Paragraphe 2).

Paragraphe I. La diversité des compétences attribuées à un EPCI à fiscalité propre

L'intercommunalité fédérative se définit par la notion de « *compétence obligatoire* ». Cette notion est variable selon la catégorie juridique de l'EPCI. Ce procédé est novateur et s'inscrit pleinement pour Bernard Perrin dans le cadre des objectifs de la loi de du 12 juillet 1999 dans la mesure où ce système « *très éloigné des formules à géométrie variable* »⁷⁵ offre une consistance à l'action intercommunale. Les communes membres d'un groupement sont dans l'obligation de lui attribuer un certain nombre de compétence. Elles ont ensuite la liberté de lui conférer toutes les compétences qu'elles souhaitent. L'objet de cette première partie portera sur la question des groupes de compétences transférables selon la catégorie d'EPCI à fiscalité propre (A). La seconde partie sera axée sur la question du choix des groupes transférés en faisant apparaître une relative hétérogénéité des compétences d'un groupement à un autre (B).

A. Les groupes de compétences transférables selon la catégorie d'EPCI à fiscalité propre.

Les groupes de compétences, attribués par les communes membres, sont inscrits dans le statut de l'établissement public de coopération intercommunale. Le statut est lui même constitué de l'ensemble des dispositions que les conseils municipaux approuvent par délibération lors de la création de l'EPCI. L'établissement du statut doit se faire à la majorité qualifiée prévue au II de l'article L.5211. Le choix des domaines de compétences doit être exprimé soit par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, soit par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Il faut distinguer au sein des groupes de compétences ceux qui sont obligatoires et ceux qui sont optionnels pour lesquels les communes ont la liberté de faire un choix dans une liste de domaines proposés. Le tableau ci-dessous présente l'étendue des compétences qui peuvent et qui doivent être dévolues pour chaque type de groupement.

⁷⁵ Bernard Perrin, *La coopération intercommunale*, Paris, Berger-Levrault, 5^e édition, coll. les Indispensables, 2005, p.69.

Type de groupement	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
Communauté de communes L.5214-16CGCT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aménagement de l'espace 2. Action de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté 	<p>La CC doit exercer des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivant :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Politique du logement et du cadre de vie 2. Création, aménagement et entretien de la voirie 3. Protection et mise en en valeur de l'environnement 4. Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipement de l'enseignement élémentaire et pré élémentaire.
Communauté d'agglomération L.5216-5 CGCT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développement économique. 2. Aménagement de l'espace communautaire. 3. Equilibre social de l'habitat. 4. Politique de la ville dans la communauté. 	<p>La CA doit exercer des compétences relevant d'au moins trois des cinq groupes suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire 2. Assainissement 3. Eau 4. Protection et mise en en valeur de l'environnement 5. Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs
Communauté urbaine L.5215-20 CGCT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développement économique 2. Aménagement de l'espace communautaire 3. Equilibre social de l'habitat 4. Politique de la ville dans la communauté 5. Gestion des services d'intérêts collectifs 6. Protection et mise en valeur de l'environnement. 	

Le transfert des compétences obligatoires et optionnelles peut s'accompagner du transfert de compétences dites facultatives. La Direction Générale des Collectivités Locales précise qu'un EPCI à fiscalité propre peut exercer « *si les communes le souhaitent les autres blocs de compétences énumérées ainsi que toutes autres compétences* »⁷⁶. Cette possibilité résulte de l'article L.5211-17 du CGCT : « *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...* ». Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 9 mai 2005 rappelle que les dispositions mentionnées aux I et II de l'article L.5214-16 du CGCT « *ne font pas obstacle à ce que la décision institutive attribue en outre d'autres compétences à la Communauté à la condition qu'elles concourent à l'élaboration d'un projet commun* »⁷⁷.

⁷⁶ Rapport de la DGCL, *Intercommunalité une dynamique renforcée dans un cadre juridique rénové Bilan au 1^{er} janv. 2005*, p.18.

⁷⁷ CE 9 mai 2005, *Commune de Saint-Cyr-en-Val*, RFDA 2005, p.887.

La compréhension des compétences transférées aux EPCI du département du Rhône doit donc se fonder sur l'idée d'une catégorisation des compétences. L'analyse des matières exercées dans le cadre de ces domaines nous amène à regarder de manière concrète les groupes de compétences transférées.

B. Le choix des groupes transférés caractérisés par une relative hétérogénéité

Le panorama départemental de l'intercommunalité à fiscalité propre nous permet d'appréhender de manière pratique le choix et l'exercice des compétences qui sont transférées par les communes. Nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, le Rhône est principalement composé de communautés de communes, 22 de ces structures regroupant 228 communes sur les 293 recensées dans le département⁷⁸. Pour cette catégorie de groupements, le choix des compétences transférées peut donner lieu à une comparaison. Pour la Communauté urbaine de Lyon et la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône nous procéderons à la présentation de leurs compétences.

1. Communauté urbaine de Lyon et Communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône.

Le statut de la Communauté urbaine de Lyon comprend une énumération des groupes de compétences qui lui sont dévolues. Il reprend donc comme lui impose l'article L.5215-20 du CGCT les six groupes de compétences obligatoires et ajoute un calendrier de futures compétences transférées qui seront incluses à l'intérieur de ces domaines.

Les communes membres de la Communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône n'ont pas souhaité inscrire dans le statut de l'établissement l'intégralité des compétences optionnelles. Ainsi s'ajoutent aux quatre groupes obligatoires les domaines suivants : « *création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire* », « *protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie* » et « *construction et aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* ».

2. Les communautés de communes

Le nombre important de communautés de communes sur le département nous permet de faire une mise en comparaison des choix effectués par les différentes communes membres de ces groupements. Le tableau présenté ci-dessous offre une mise en confrontation des compétences obligatoires attribuées au 1^{er} janvier 2006:

⁷⁸ Source ministère de l'Intérieur/DGCL.

	CC qui exercent l'ensemble des compétences obligatoires	CC qui n'exercent pas l'une des compétences au titre des compétences optionnelles			
		Politique du logement et du cadre de vie	Protection et mise en valeur de l'environnement	Création, aménagement et entretien de la voirie	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements.
Communautés de communes	1. CC du Pays de l'Ozon 2. CC du Pays de l'Arbresle 3. CC des Vallons du lyonnais 4. CC Beaujolais Saône Pierres dorées 5. CC Beaujolais-Val d'Azergues 6. CC Beaujolais-Vauxonne	1. CC Monts d'Or-Azergues 2. CC de la Vallée du Garon 3. COPAMO 4. CC Beaujolais-Nizerand-Morgon.		1. CC Rhône-Sud 2. CC Beaujolais-Val de Saône	1. CC de l'Est lyonnais 2. CC Rhône-Sud 3. CC de la Haute Vallée d'Azergues 4. CC Beaujolais-Val de Saône 5. CC des pays du Bois d'Oingt 6. CC du pays d'Amplepuis-Thizy 7. CC du Haut Beaujolais 8. CC de la région de Beaujeu
	7. CC des hauts du lyonnais 8. CC du pays de Tarare 9. CC de la région de Condrieu 10. CC du pays de Chamousset				
Total	10	4		2	8

L'analyse, des compétences transférées, ne semble pas faire apparaître de situation homogène. En effet la moitié seulement de ces vingt-deux structures ont statutairement la possibilité d'agir sur l'ensemble des quatre compétences optionnelles. Inversement douze d'entre elles n'ont pas de compétences attribuées dans au moins l'un des groupes de compétences optionnelles.

Cette dichotomie doit cependant être nuancée. En effet, l'attribution des compétences obligatoires et optionnelles peut s'accompagner de compétences dites facultatives. L'analyse de la nature de celles-ci nous conduit à atténuer cette distinction. En effet nombreuses sont celles qui pourraient être inscrites au titre d'une catégorie optionnelle. Sans faire état de la situation particulière de chaque structure, la description du statut de la Communauté de communes des pays du Bois d'Oingt nous en donne une illustration représentative. Le statut de cet EPCI⁷⁹ énonce à son article 3 les domaines de compétences attribuées. Le choix effectué par les communes membres dans l'attribution des domaines des compétences

⁷⁹ Arrêté n° 5880 du 21 déc. 2005 relatifs aux statuts et compétences de la communauté de communes des pays du Bois d'Oingt.

optionnelles ne porte pas sur la quatrième catégorie « *Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs* ». Cependant le III de l'article 3 énumère les groupes de compétences facultatives. Le premier groupe de ces compétences est défini comme « *étude, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs, d'enseignement et de sécurité ayant un intérêt communautaire* ». A ce titre, l'EPCI est en charge du gymnase intercommunal du Bois d'Oingt et ses installations annexes, du gymnase intercommunal de Châtillon d'Azergues et de ses installations annexes et des équipements multisports intercommunaux.

Déterminer les domaines de compétence d'un groupement à fiscalité propre constitue la première étape menant au transfert effectif d'une compétence. Une seconde étape peut s'imposer lorsqu'au sein d'un groupe il faut clairement définir la ligne de démarcation entre les compétences communautaires et les compétences communales. Afin de procéder à cette distinction, la loi du 12 juillet 1999 consacre la notion « *d'intérêt communautaire* ».

Paragraphe II. Le rôle de l'intérêt communautaire dans la décomposition des compétences communales

L'intérêt communautaire se présente comme l'élément permettant d'effectuer, à l'intérieur de chaque groupe de compétence, une décomposition des compétences qui appartiennent au groupement et de celles que conservent les communes. L'introduction de cette notion apparaît avec la loi du 6 février 1992⁸⁰. Les articles 71 et 73 placent l'exercice des compétences attribuées aux communautés de communes et aux anciennes communautés de ville sous la conduite « *d'actions d'intérêt communautaire* ». La fonction initiale de cette notion était, selon Pierre-Yves Mojal, « *d'opérer un démarcage fonctionnel entre compétences communales et communautaires* »⁸¹. Cependant l'intérêt communautaire prend une dimension supérieure avec la loi du 12 juillet 1999. La notion s'inscrit dès lors pleinement dans la mise en œuvre d'un transfert de compétences correspondant aux exigences légales. Pour Hervé Groud, la loi a donné « *une nouvelle dimension à cette notion ...elle sert désormais de clé de répartition* »⁸². L'intérêt communautaire intéresse désormais les trois types de groupements à fiscalité propre. Nous verrons dans une première partie que l'étendue de l'obligation de définir l'intérêt communautaire varie selon la catégorie de groupement (A). Nous observerons dans une seconde partie que les modalités de définition de l'intérêt communautaire diffèrent d'un type d'EPCI à l'autre (B)

A. L'étendue de l'obligation de définir l'intérêt communautaire

La première des distinctions à établir tient à l'étendue des groupes de compétences pour lesquelles la détermination de l'intérêt communautaire est imposée. En effet cette

⁸⁰ Loi n°92-125 du 6 fév. 1992 *op.cit.*

⁸¹ Pierre-Yves Mojal, *Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI*, AJDA 2003, p.1701.

⁸² Hervé Groud, *L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement*, *op.cit.*

obligation est variable en fonction de la catégorie à laquelle elle s'applique. Les groupes de compétences ne sont pas soumis au même régime selon que la structure est une communauté de communes, une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine.

1. Les communautés de communes :

La détermination de l'intérêt communautaire est un élément impératif dans l'attribution de compétences à une communauté de communes. Le IV de l'article L.5214-16 du CGCT sous-entend que la définition de cet intérêt s'applique à l'ensemble des compétences exercées au sein des groupes mentionnés au I et au II du présent article. Chaque communauté de communes se voit attribuer deux groupes de compétences obligatoires et au maximum quatre groupes de compétences optionnelles. Toutes les compétences exercées au sein des groupes inscrits au statut de la communauté de communes doivent faire l'objet d'une détermination de l'intérêt communautaire. Par conséquent l'énoncé des domaines de compétence doit être ponctué de l'adjonction des termes « *est d'intérêt communautaire* ».

2. Les communautés d'agglomérations :

L'application de la notion d'intérêt communautaire aux communautés d'agglomérations est moins générale que pour les communautés de communes. En effet, la rédaction III de l'article L.5216-5 du CGCT diffère dans sa rédaction du IV de l'article L.5214-16 applicable aux communautés de communes. Selon cette disposition, certaines compétences énumérées au I et II du présent article sont subordonnées pour leur exercice à la détermination de l'intérêt communautaire. Il n'est pas question d'une définition générale imposable à l'ensemble des compétences. Appréhender cette obligation suppose d'énoncer les groupes de compétences qui sont désignés par cette mesure. Il s'agit d'une part des quatre compétences obligatoires portant sur le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, la politique du logement et de l'habitat social et enfin la politique de la ville dans la communauté. S'ajoutent à cette liste deux domaines de compétences optionnelles qui sont la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie et la construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs.

3. Les communautés urbaines :

Une mention particulière doit être faite pour la communauté urbaine. En effet, le régime applicable aux communautés urbaines n'envisage que des groupes de compétences obligatoires. Le caractère abouti de cette structure emporte un transfert quasi intégral des groupes de compétences. A ce titre la détermination de l'intérêt communautaire s'avère résiduelle dans la mesure où le partage de compétence au sein d'un groupe serait inexistant. L'article L.5215-19 impose alors une définition pour des compétences sous-catégorielles. Seront concernées « *la construction, gestion, entretien et animation des équipements sportifs et culturels communautaires* » intégrés dans la catégorie « *développement et aménagement économique* ». Il s'agit ensuite des ZAC relevant de la compétence en matière « *d'aménagement de l'espace* ». Enfin, le bloc de compétences correspondant à « *l'équilibre social de l'habitat* » suppose la détermination de l'intérêt communautaire pour « *la politique du logement et de l'amélioration de l'habitat* ».

B. La procédure de détermination de l'intérêt communautaire

Les modalités de définition de l'intérêt communautaire ne sont pas identiques pour les trois types de structures. Il faut différencier les communautés de communes des deux autres catégories d'EPCI à fiscalité propre.

1. Les communautés de communes

Le cadre juridique applicable aux communautés de communes diffère des deux autres types de groupements sur la procédure de détermination de l'intérêt communautaire. Le IV de l'article L.5214-16 précise que « *l'intérêt communautaire des compétences exercées au sein des groupes mentionnés au I et II (du présent article) est déterminé à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté* ». La majorité requise est celle prévue au II de l'article L.5211-5 du CGCT. L'intérêt communautaire fait partie dans cette condition du pacte communautaire. Sa détermination est placée au même niveau que la création même de la structure coopérative.

2. Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines

Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ne sont pas soumises à la même contrainte. Pour ces deux catégories d'EPCI, l'intérêt communautaire est déterminé par le conseil communautaire. Les articles L.5215-20 I pour les communautés urbaines et L.5216-5 II bis pour les communautés d'agglomération subordonnent la reconnaissance de cet intérêt au vote à la majorité qualifiée des deux tiers du conseil communautaire.

La valeur de l'intérêt communautaire est au centre d'un projet de coopération. Le syndicat intercommunal est une structure associative au sens où sa légitimité est tirée de l'objet qui le constitue. L'intercommunalité fédérative se base sur l'existence d'un projet qui dépasse l'exercice pur d'une compétence. Mais la valeur de principe de l'intérêt communautaire doit être analysée aussi au regard des effets juridiques financiers d'un transfert de compétence. La détermination de cette notion est une condition de l'effectivité juridique d'un transfert de compétence.

Section 2. L'instauration nécessaire d'une contrainte temporelle à la définition de l'intérêt communautaire

Définir l'intérêt communautaire permet, selon Dominique Brachet et Marie-Cécile Georges, de « *déterminer au sein d'une compétence donnée le niveau d'intervention de la communauté* »⁸³. Le partage des compétences communales est obligatoire car un EPCI ne dispose pas d'une compétence générale. Son action se borne, dans le respect des principes de spécialité et d'exclusivité, aux compétences que les communes ont souhaité lui transférer. Cependant, l'absence initiale de contraintes temporelles à sa formulation est à l'origine d'une dérive de la pratique intercommunale. Celle-ci a conduit à un retard voire à une absence totale d'identification de l'intérêt communautaire. Faisant le constat d'une situation contraire aux

⁸³ Dominique Brachet, Marie-Cécile Georges, *L'intérêt communautaire : clef de répartition des compétences entre les communautés de communes et leurs communes membres*, *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, Juin 2005, p.35.

ambitions originelles données à la coopération fédérative, le législateur est intervenu pour instaurer plusieurs délais. L'objectif est de relancer le rythme de définition de l'intérêt communautaire tout en rappelant l'importance du respect des principes de spécialité et d'exclusivité. Nous observerons dans un premier paragraphe que l'absence initiale d'une contrainte temporelle a été un facteur du retard dans la définition de l'intérêt communautaire (Paragraphe I). Dans un second paragraphe, nous verrons que la mise en place d'un délai contraignant était nécessaire à la revalorisation des principes classiques de spécialité et d'exclusivité (Paragraphe II).

Paragraphe I. L'absence initiale d'une durée légale facteur de retard dans la définition de l'intérêt communautaire

L'instauration d'une intercommunalité moderne se fondait selon Damien Christiany⁸⁴ sur la postulat de « *la souplesse accordée aux groupements ou aux communes* » pour déterminer l'intérêt communautaire. La loi Chevènement ne fait aucune référence à une durée légale ou à une contrainte de temps pour définir cette notion. La mise en œuvre de cette liberté fut traduite par la possibilité de définir postérieurement au transfert d'une compétence les domaines d'intérêt communautaire qui seront à la charge de la communauté. Cette pratique validée par la jurisprudence administrative a eu pour effet de ne pas mobiliser les élus locaux sur une identification peu contraignante. Plusieurs bilans ont donc dénoncé une lenteur dans le rythme d'identification de la notion, voire une absence de définition. Nous verrons dans une première partie que le régime initial était celui d'une liberté dans le choix du moment de la détermination de l'intérêt communautaire (A). Dans une seconde partie nous aborderons la question d'une tardiveté voire d'une absence d'identification de l'intérêt communautaire (B).

A. La liberté initiale du moment de détermination de l'intérêt communautaire

Logiquement, et en dehors de toute autre disposition, l'intérêt communautaire devrait être déterminé le plus rapidement possible dans la mesure où il conditionne la ligne de séparation des compétences communales. Si la loi du 12 juillet 1999 s'inscrivait dans cette logique, toutefois elle ne faisait pas référence à l'existence d'un instant précis pour définir l'intérêt communautaire. Les autorités administratives invitaient donc les élus à déterminer dès que possible l'intérêt communautaire, sous-entendu dès le transfert d'un domaine de compétence. Ce souhait fut atténué par une conception divergente de la jurisprudence administrative.

1. La détermination de l'intérêt communautaire calquée sur les modalités de transfert d'une compétence

L'intérêt communautaire doit logiquement accompagner le transfert d'une compétence. Cependant les modalités de définition de l'intérêt communautaire diffèrent selon la catégorie de groupement à fiscalité propre. Or ces différences ont un impact sur le choix logique du moment où devrait être déterminé cette notion.

⁸⁴ Damien Christiany, *La définition de l'intérêt communautaire : gare au compte à rebours !*, *Juris-classeur Collectivités territoriales Intercommunalité*, fév. 2005, p.3.

1.1 La situation des communautés urbaines et des communautés d'agglomérations

L'article L.5216-5 III pour les communautés d'agglomération et l'article L.5215-20 pour les communautés urbaines du CGCT, prévoient que, lorsque l'exercice des compétences obligatoires ou optionnelles l'exige, il appartient au conseil de la communauté d'établir la définition de l'intérêt communautaire. En conséquence de quoi la détermination de cette notion ne peut être que postérieure à la création de la structure elle-même. Cependant la logique supposait que la définition intervienne le plus rapidement possible c'est-à-dire dès que le conseil de la communauté était en mesure de délibérer. La réponse ministérielle publiée le 11 septembre 2001 s'inscrit dans cette logique puisque le Ministre de l'intérieur demande à ce que l'intérêt communautaire soit défini « *par délibération aussi rapidement que possible après la création de la communauté ou après l'extension des compétences* »⁸⁵.

1.2 Le cas des communautés de communes

Pour la catégorie des communautés de communes, la situation est différente car il appartient aux conseils municipaux des communes membres de définir l'intérêt communautaire. En tant qu'élément du pacte statutaire, cette notion devrait être concomitante au transfert des groupes de compétences, que ce soit au moment de la création de la structure ou de l'extension des compétences du groupement. Il n'est pas nécessaire d'attendre que le conseil de communauté soit en état de délibérer.

2. Une logique atténuée par la jurisprudence administrative

Cependant rien n'interdit que la définition de l'intérêt communautaire soit postérieure au transfert d'une compétence. En effet le silence de la loi du 12 juillet 1999 l'emporte sur tout raisonnement logique mais non contraignant. Cette possibilité ouverte d'une détermination à *posteriori* va être validée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 26 octobre 2001⁸⁶.

En l'espèce la commune de Berchères-Saint-Germains avait saisi le Juge des référés pour que celui-ci suspende l'arrêté préfectoral créant une communauté de communes sur son périmètre. Elle fondait sa demande sur l'absence de détermination de l'intérêt communautaire des groupes de compétences transférées à la date de création de l'EPCI. Face au rejet de sa demande, la commune requérante porta son litige devant le Conseil d'Etat.

La question posée était de savoir si pour les groupes de compétences visés par la loi, la « *définition des actions d'intérêt communautaire* » devait être concomitante au transfert du groupe de compétence ou si elle pouvait se faire ultérieurement. Pour le Conseil d'Etat, la définition des opérations d'intérêt communautaire « *peut intervenir postérieurement à la création de la structure* ».

Afin de proposer une telle solution, la Haute juridiction se fonde sur la combinaison du II de l'article L. 5211-5 de CGCT et du IV l'article L5214-16 pour considérer que si la

⁸⁵ Rép. Min. à la question n° 38 998, JO du 11 sept. 2000, p. 5274.

⁸⁶ CE 26 oct. 2001, *Cne de Berchères-Saint-Germains*, *Juris-classeur Collectivités territoriales-Intercommunalité*, janv. 2002, p.22, note Jacques Moreau.

détermination de l'intérêt communautaire suppose une majorité qualifiée équivalente au vote de l'arrêté de création, rien n'impose que cela soit effectué en même temps.

Cet arrêt valide la possibilité de déterminer l'intérêt communautaire ultérieurement à la création d'un groupement à fiscalité propre et donc ultérieurement au transfert des groupes de compétences. Cet arrêt a une valeur probante selon Jacques Moreau⁸⁷ car il porte sur le cas d'une communauté de communes. En effet, pour les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines, le doute pouvait être permis dans la mesure où la détermination de cette notion appartenait au conseil de la communauté. La reconnaissance de cette même possibilité pour les communautés de communes validait définitivement la possibilité de déterminer l'intérêt communautaire sans aucun délai fixe.

Afin de compléter la position du juge administratif, il faut envisager les conséquences qu'il pourrait donner à une absence de définition de l'intérêt communautaire. Pour cela il faut se référer à une décision du Tribunal administratif de Dijon du 19 octobre 1999⁸⁸. Ce dernier sanctionna l'absence de définition de l'intérêt communautaire, pour les compétences visées par la loi, par le caractère inopérant du transfert. L'intérêt communautaire d'un groupe de compétence peut voir son intérêt communautaire défini après son transfert à la communauté. Cependant, tant que son intérêt ne fait pas l'objet d'une identification, le transfert ne sera pas considéré comme effectif. Par extension, on peut supposer qu'une communauté (exerçant malgré l'absence de définition, une de ces compétences) pourrait se voir sanctionner d'un vice d'incompétence.

B. La tardiveté ou l'absence de détermination de l'intérêt communautaire.

L'absence de contrainte et la possibilité de définir à *posteriori* l'intérêt communautaire d'une compétence transférée sont des facteurs n'incitant pas à la détermination de cette notion. Nombreuses sont les structures qui ont transféré un maximum de domaine de compétences sans qu'il soit procédé à l'identification de leur intérêt. Le risque était quasi nul car, sans cette notion, un transfert ne pouvait être effectif. Les communes ne s'engageaient finalement que faiblement. Cette pratique déboucha sur une tardiveté voire une absence totale de définition. Ce constat n'est pas récent et la circulaire du 5 juillet 2001⁸⁹ faisait état d'une telle situation. En effet le texte reconnaissait seulement deux ans après la loi du 12 juillet 1999 de nombreuses anomalies telles que « *définition de compétences trop générales ou modulées par rapport à la typologie requise, imprécision de la définition de l'intérêt communautaire, absence durable d'une telle définition, approximation du transfert de la compétence...* ». Par ce document, le ministère de l'intérieur demandait aux préfets du département « *de vérifier, notamment au titre du contrôle de légalité ... l'exercice effectif des compétences respectives des EPCI et des communes membres.* ». Le rapport de la Cour des comptes met l'accent sur le fait que « *les principaux griefs adressés par les autorités chargées du contrôle de légalité portent...sur la définition de l'intérêt communautaire* »⁹⁰. Cependant l'analyse des décisions rendues par le Tribunal administratif de Lyon depuis cette circulaire nous conduit à constater qu'aucun déféré préfectoral n'a fait l'objet d'une décision dans le département du Rhône.

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ TA de Dijon 19 oct. 1999, instance n°985865/MR, M. Maurice Chamoy et autres, annexe n°2.

⁸⁹ Circulaire DGCL n°NOR/INT/B/01/00197/C du 5 juill. 2001, relative aux compétences des EPCI pour la mise en oeuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences.

⁹⁰ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France, op.cit.* p.48.

Ce même rapport de la Cour des comptes met l'accent sur le cas d'une définition tardive, voire inexistante dans certain cas, de l'intérêt communautaire. Ce point fait même l'objet d'un développement au sein du rapport. La Cour des comptes base son analyse sur un échantillon des observations faites par les différentes Chambres régionales des comptes à propos des EPCI à fiscalité propre. Elle observe que la moitié des communautés d'agglomérations ayant fait l'objet d'un rapport ont procédé à une intervention tardive parfois de plusieurs années pour définir l'intérêt communautaire. La situation des communautés de communes s'inscrit dans le prolongement de ces conclusions. Plus d'une trentaine de communautés ont fait l'objet d'observations critiques notamment parce qu'elles avaient omis de déterminer un intérêt communautaire. Le rapport précise qu'un « *certain nombre de communautés n'avaient toujours pas défini l'intérêt communautaire, au moins pour certaines compétences, lors de l'achèvement du contrôle des chambres régionales des comptes* ». Il s'agit d'un phénomène observé pour au moins la moitié des communautés de communes de l'échantillon.

La Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes n'a pas effectué d'observation particulière sur ce point depuis 2000 concernant un groupement à fiscalité propre du département du Rhône. Cependant il faut relativiser ce constat positif par deux remarques.

Premièrement, la CRC Rhône-Alpes a effectivement observé une tardiveté ou une absence de détermination de l'intérêt communautaire, mais pour des structures intercommunales situées dans le périmètre de la Région Rhône-Alpes. Ainsi dans un rapport d'observation du 30 décembre 2004⁹¹ adressé à la Communauté d'agglomération de Saint-Étienne, la Chambre a observé que « *l'intérêt communautaire, (était) défini de manière satisfaisante quant à son principe mais mis en application avec retard* ». L'observation d'une absence de définition de l'intérêt communautaire peut être illustrée par un rapport d'observation adressé à la Communauté de communes du pays de Bièvres-Liers en Isère. Le rapport fait état en ce qui concerne le domaines des compétences qui sont liées à l'aménagement du territoire, du risque d'être considéré comme « *non effectif, en l'absence d'intérêt communautaire défini* »⁹².

La seconde remarque fait suite à l'étude statutaire des groupements à fiscalité propre du département qui laisse apparaître pour plusieurs structures une absence de définition de l'intérêt communautaire. Un grand nombre de communautés de communes se bornent à préciser au sein de chaque groupe de compétences attribuées les domaines sur lesquels elles interviennent. L'énoncé des matières exercées ne doit pas occulter la nécessité de justifier « *l'intérêt à agir* » dans un domaine de compétence. Sur ce point précis il existe une véritable déficience dans la rédaction des statuts.

La mise en place d'un dispositif contraignant visant à la définition de l'intérêt communautaire devenait une nécessité. En effet, la recherche de souplesse voulue par le législateur a conduit dans la pratique intercommunale à une absence ou une tardiveté dans la détermination de l'intérêt communautaire.

⁹¹ CRC Rhône-Alpes, rapport d'observation définitif n°1972 du 30 déc. 2004 adressé à la Communauté d'agglomération de Saint Etienne.

⁹² CRC Rhône-Alpes, rapport d'observation définitif n° 1024 du 28 juin 2004 adressé à la Communauté de communes du pays de Bièvres-Liers.

Paragraphe II. La mise en place d'un délai contraignant au service d'une revalorisation des principes de spécialité et d'exclusivité

Si l'administration centrale a toujours insisté sur la nécessité d'effectuer le plus rapidement possible le travail de détermination de l'intérêt communautaire, sur le terrain la lenteur de la définition est devenue avec le temps une source d'inquiétude. Inquiétude relevée notamment par la Cour des comptes et qui semble se vérifier dans le département du Rhône. La loi du 13 août 2004⁹³ relative aux libertés et responsabilités locales apporte en réponse à ces inquiétudes un ensemble de dispositions modifiant les conditions de fonctionnement de l'intercommunalité, notamment par l'instauration d'un délai limité pour définir l'intérêt communautaire. Nicolas Portier avance l'importance de « *l'intervention d'un délai couperet, motivé par le souci de tracer rapidement des lignes de partage entre commune et communauté, et peut ainsi apparaître comme l'un des ultimes rappels de la doctrine issue du principe de spécialité* »⁹⁴. Nécessaire à la lisibilité de l'action locale, la détermination « *forcée* » de l'intérêt communautaire a pour but de pallier un certain désordre intercommunal. Nous aborderons dans une première partie la question des modalités mises en place par la loi du 13 août 2004 pour établir un délai couperet et un délai de principe à la définition de l'intérêt communautaire (A). Nous verrons dans une seconde partie que cette contrainte temporelle a permis la réaffirmation des principes de spécialité et d'exclusivité (B).

A. L'instauration d'un délai couperet et d'un délai de principe par la loi du 13 août 2004

L'article 164 de la loi du 13 août 2004 procède à l'établissement d'un délai de principe rédigé à l'identique au III des articles L.5214-16, L.5216-5 et à l'article L.5215-20 du CGCT. Dans le prolongement de la création d'un EPCI à fiscalité propre ou dans le cadre d'une modification des compétences transférées, il appartient à l'assemblée délibérante compétente de préciser dans les deux ans les actions qui seront d'intérêt communautaire. S'agissant des groupements à fiscalité propre déjà existant, l'article 164 établit un délai transitoire. Celui-ci initialement fixé au 17 août 2005 est un délai couperet qui pose une limite à la définition de l'intérêt communautaire.

Rapidement plusieurs associations d'élus locaux demandèrent aux parlementaires le report de cette date. Par l'article 18 de la loi du 13 juillet 2005⁹⁵ le délai précédent fut porté au 17 août 2006. Le vote de cette disposition était la conséquence d'un amendement présenté par la sénatrice Jacqueline Gourault, présidente de la commission intercommunalité de l'Association des maires de France. L'opportunité de procéder à cette prolongation du délai

⁹³ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 Loi relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004.

⁹⁴ Nicolas Portier, *Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi teinte pour l'intercommunalité*, AJDA 2005, p.140.

⁹⁵ La loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, publiée au JO du 14 juillet 2005 ; article 18 : « *Dans la première phrase du IV de l'article 164 de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les mots : « d'un an » sont remplacés par les mots : « de deux ans »* ».

est expliqué dans une réponse ministérielle publiée au *JO* le 4 octobre 2005 : « *le délai fixé au 17 août 2005 est apparu trop court pour permettre la conduite au sein des EPCI concernés d'une réflexion approfondie relative à la définition de l'intérêt communautaire* »⁹⁶.

La date de report était définitive et confirmée par le fait qu'aucune modification n'est intervenue depuis lors. Le gouvernement s'était engagé en effet à ne plus repousser la date limite. Une volonté communiquée à plusieurs reprises durant le second semestre 2005. Le Ministre délégué à l'aménagement du territoire lors d'une réponse au Sénat publiée le 17 novembre 2005 invitait les structures à profiter du « *nouveau et ultime délai, le 17 août 2006, pour donner une définition consistante à l'intérêt communautaire* »⁹⁷. La circulaire du 23 novembre 2005⁹⁸ est encore plus directive. Elle s'adresse aux préfets de département en ces termes : « *Nous vous confirmons qu'il n'y aura pas de nouveau report et nous vous demandons donc de souligner auprès des élus les conséquences de l'absence d'une définition de l'intérêt communautaire* ». Volonté réaffirmée enfin devant les parlementaires lors de la séance au Sénat du 8 décembre 2005 durant laquelle Brice Hortefeux déclarait : « *Nous avons donc fixé une date butoir qui... a été reportée au 18 août 2006, pour définir l'intérêt communautaire. Il n'y aura pas de nouvelle prolongation du délai, mais cela laisse un an pour définir cet intérêt de manière plus cohérente* »⁹⁹.

A l'expiration du délai, les EPCI, au sein desquels l'intérêt communautaire n'a pas été défini, deviendront titulaires de l'intégralité des compétences concernées. Il appartiendra alors au préfet de procéder à la modification des statuts afin de constater le transfert intégral des compétences prévues par la loi. Dans ce cas les groupes de compétences devront être exercés de manière exclusive et non plus partagée. La sanction d'une non définition de l'intérêt communautaire avant la durée limite fixée par la loi est celle prévue par la jurisprudence « *Commune de Berchères-Saint-Germains* »¹⁰⁰. Au-delà des deux ans impartis, la sanction est le transfert intégral de la compétence. La pratique intercommunale conduisant à l'absence de définition ou au retard de définition de l'intérêt communautaire demeure en effet problématique face au respect des principes de spécialité et d'exclusivité.

B. La réaffirmation des principes de spécialité et d'exclusivité par la mise en œuvre d'une contrainte temporelle

Aborder la question du respect des principes de spécialité et d'exclusivité nécessite de s'interroger pour Jacqueline Montain-Domenach sur « *la dimension constitutionnelle de l'intercommunalité* »¹⁰¹. Il est nécessaire selon le Professeur à l'Université Paris X Nanterre de procéder à une dissociation entre « *le régime des collectivités territoriales régi par l'article 72 de la Constitution et celui des établissements publics soumis au principe de spécialité et à un statut législatif non constitutionnel* ». Le principe constitutionnel de libre administration ne s'applique pas directement aux EPCI car eux mêmes sont le fruit de l'application d'une libre volonté des communes de s'associer. Dans ce cadre, leurs compétences se limitent aux

⁹⁶ Rép. Min. n°66319 : *JO* 4 oct. 2005, p.951 .

⁹⁷ Rép. Min. *JO* 17 nov. 2005 p.2589.

⁹⁸ Circulaire NOR/INT/B/5/00105/C du 23 novembre 2005 sur le renforcement de l'intercommunalité.

⁹⁹ Compte rendu de la séance au Sénat du 8 déc. 2005, publié au *JO* du 9 déc. 2005, p. 9165.

¹⁰⁰ CE 26 oct. 2001, *Cne de Berchères-Saint-Germains, op.cit.*

¹⁰¹ Jacqueline Montain-Domenach, *Principe de libre administration et intercommunalité: transition et incertitudes, Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002.

attributions que leurs communes membres ont souhaité mutualiser. Au sein de ce dispositif, le principe de spécialité constitue la pierre angulaire.

Il revêt en réalité deux aspects. Une spécialité territoriale en vertu de laquelle l'EPCI ne peut intervenir que dans le cadre de son périmètre. Ce principe se double d'une spécialité fonctionnelle qui interdit à l'EPCI d'intervenir hors du champ des compétences qui lui ont été transférées par les communes membres. Le principe de spécialité se combine avec le principe d'exclusivité, second volet du dispositif. En application de ce dernier, une compétence ne peut être détenue que par une seule personne. Ainsi lorsqu'une commune a transféré une compétence à un EPCI, peu importe sa nature juridique, elle s'en trouve dessaisi et ne pourra plus intervenir dans le cadre de cette compétence.

Le Conseil d'Etat est venu apporter une valeur jurisprudentielle à ces principes. L'arrêt d'assemblée du 16 octobre 1970 énonce que « *lorsque des communes, membres d'un syndicat de communes ont manifesté la volonté de transférer à ce syndicat certaines de leurs compétences et ont obtenu l'approbation de l'autorité de tutelle, elles ne peuvent plus exercer directement les attributions ainsi déléguées.* »¹⁰².

Tout EPCI, quelque soit sa forme, est tenu d'agir dans le respect de ces dispositions. Dans le cadre de l'intercommunalité fédérative, l'intérêt communautaire est un élément incontournable car il décompose les compétences communales et permet de distinguer les actions qui relèvent du groupement. Cependant la pratique intercommunale, nous l'avons vu, n'accordait pas à cette notion l'importance juridique qu'elle devrait avoir. Le récent rapport de la Cour des comptes, en faisant le constat d'une absence de définition de l'intérêt communautaire, souligne l'existence d'une répartition contestable des compétences qui induirait une faible lisibilité du partage des compétences « *créant une division inopérante, au point qu'elle entraîne un foisonnement d'interventions rendant difficile la détermination des responsabilités et plus complexe la gestion* »¹⁰³. L'instauration d'un délai couperet peut s'appréhender comme un rappel à l'application de ces règles. En imposant une définition de l'intérêt communautaire, le législateur a pu replacer l'importance de l'intérêt communautaire dans le cadre du respect de ces principes. Pour Philippe Dallier « *la loi impose la définition de l'intérêt communautaire tout autant que le principe de spécialité* »¹⁰⁴

La mise en place d'un délai légal marque la volonté du législateur de replacer la décomposition des compétences communales dans un cadre juridique plus strict. Cette volonté se fonde sur un constat relevé dans le rapport sénatorial de Philippe Dallier : « *les transferts de compétences tels qu'ils ont été pratiqués jusqu'à présent n'ont pas apporté la stabilité juridique nécessaire à une répartition harmonieuse des tâches entre communes membres et EPCI* »¹⁰⁵. Une forme de distorsion semble s'être créée entre la notion de projet d'association et la réalité de l'action intercommunale. La notion d'intérêt communautaire stigmatise une telle situation car un certain nombre d'incertitudes planent sur son contenu. Sa définition peut traduire un manque de réflexion, mais les enjeux juridiques, fonctionnels et financiers d'un transfert de compétences ne semblent pouvoir s'accorder que difficilement avec une identification insuffisante du partage des compétences.

¹⁰² CE 16 oct. 1970, *Commune de Saint-Vallier*, Rec. 583.

¹⁰³ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, op.cit, p.156.

¹⁰⁴ Rapport du Sénat n°193, op.cit, p.30.

¹⁰⁵ Rapport du sénat n°193, op.cit, p.14.

SECONDE PARTIE

La variabilité de la notion d'intérêt communautaire face aux enjeux d'un transfert de compétence

La mise en place d'une contrainte temporelle a pour objectif de redynamiser le rythme d'identification de l'intérêt communautaire. La loi du 13 août 2004¹⁰⁶ distingue des délais de deux ordres. Le premier délai de droit commun impose que l'intérêt communautaire soit déterminé dans les deux ans suivant le transfert d'une compétence. Le second délai est une date butoir fixée au 18 août 2006 et applicable aux compétences transférées avant la loi. L'instauration d'un délai n'éluide cependant pas la question du contenu d'une notion pour laquelle il n'existe pas de définition légale. En effet le législateur n'a pas souhaité donner une contenance universelle à l'intérêt communautaire. Il a préféré laisser aux élus locaux le soin de procéder à cette identification. Ce silence leur offre le champ nécessaire pour conduire à bien une réflexion sur la ligne de partage des compétences communales et intercommunales. Si l'absence d'une définition légale est une condition de cette liberté, elle ne permet pas aux acteurs locaux de se baser sur un modèle d'intérêt communautaire et rend complexe ce travail de définition. Une difficulté qui doit s'apprécier au regard des enjeux fonctionnels et financiers qui suivent l'attribution d'une compétence à un EPCI à fiscalité propre. L'inquiétude et les interrogations qui gravitent autour de cette notion peuvent être illustrées dans la pratique par les propos de Damien Christiany responsable du service juridique de l'Association Des Communautés de France : « *sur les quelques 300 interventions que notre service juridique a effectuées au cours du premier semestre 2006, près de la moitié étaient liées à la définition de l'intérêt communautaire. C'est entre février et mai derniers que nous avons logiquement enregistré les plus fortes demandes en termes d'assistance. Les communautés se sont mobilisées autour de cette question.* »¹⁰⁷. Les structures du département nous offrent une illustration concrète des solutions retenues pour identifier l'intérêt communautaire et ainsi que la diversité des définitions. Nous observerons dans un premier chapitre la difficulté d'identifier l'intérêt communautaire en raison de l'incertitude qui entoure le contenu même de cette notion (Chapitre 1). Nous verrons dans un second chapitre l'importance d'identifier correctement l'intérêt communautaire au regard des enjeux financiers et fonctionnels induits par un transfert de compétences (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. L'intérêt communautaire une notion au contenu incertain

La difficulté d'identifier l'intérêt communautaire naît du caractère éminemment politique de cette notion. Au delà d'un rôle purement fonctionnel, l'identification des compétences d'intérêt communautaire revêt une part importante de subjectivité. Élément du transfert effectif d'une compétence, cette notion participe à l'établissement d'un projet d'association intercommunale. A ce titre elle est aussi l'expression d'une volonté de coopération et s'inscrit dans la logique des politiques actuelles de regroupement. Fidèle à cette idée, le législateur n'a pas procédé à la définition du contenu de l'intérêt communautaire.

¹⁰⁶ Loi n°2004-809 du 13 août 2004, *op.cit.*

¹⁰⁷ Thomas Beurey, *Vers un meilleur partage des compétences locales, cinq questions posées à Damien Christiany*, www.localtis.info, publié sur le site le 1^{er} août 2006.

Pour pallier ce silence, les autorités ministérielles ont développé toute une conception sur la méthode d'identification des actions et compétences qui pouvaient être reconnues d'intérêt communautaire. Cependant cette conception se limite à un rôle d'assistance. En effet dans la pratique les choix sont variés et ne rendent pas compte d'une situation homogène. L'analyse des établissements du Rhône nous renvoie majoritairement à l'utilisation de deux méthodes particulières et complémentaires. Nous observerons, dans une première section, que l'établissement d'un modèle doctrinal de l'intérêt communautaire est limité par le principe de libre volonté des communes d'élaborer un projet de coopération (Section 1). Dans une seconde section, nous verrons que la diversité des définitions de l'intérêt communautaire est le fruit d'une liberté dans le choix de la méthode retenue pour son identification (Section 2).

Section 1. L'établissement d'un modèle doctrinal de l'intérêt communautaire limité par le principe de libre volonté des communes d'élaborer un projet de coopération

L'intérêt communautaire n'est pas qu'une question de procédure ou de modalité d'adoption, c'est aussi un contenu traduisant statutairement un projet de coopération. Le législateur n'a pas souhaité donner de définition légale de l'intérêt communautaire ; il n'a pas retenu sur ce point les dispositions du projet de loi du 28 octobre 1998¹⁰⁸, qui envisageait d'apporter au Code Général des Collectivité Territoriales les éléments nécessaires à son identification. Nous verrons dans un premier paragraphe que le silence de la loi sur le contenu de l'intérêt communautaire peut s'appréhender comme une condition à l'expression d'une volonté de coopération (Paragraphe I). Dans un second paragraphe, nous observerons que l'aide apportée par une conception doctrinale de l'intérêt communautaire se heurte à l'absence de définition légale (Paragraphe II).

Paragraphe I. Le silence de la loi condition à l'expression d'une volonté de coopération

L'absence de définition du contenu de l'intérêt communautaire s'explique, selon François Benchendikh, par le fait que le législateur a « *éprouvé des difficultés à déterminer des critères susceptibles d'encadrer cette notion* »¹⁰⁹. Une difficulté qui s'explique en partie par le caractère éminemment politique que revêt la notion. En effet celle-ci est la traduction juridique d'une réflexion politique. Le silence de la loi est d'autant plus indispensable que le particularisme local rend complexe voire impossible toute définition d'un intérêt universel. Dans une première partie, nous observerons que le silence de la loi confère à la notion d'intérêt communautaire un caractère éminemment politique favorisant l'expression d'une volonté de coopération (A). Dans une seconde partie, nous verrons que cette liberté conditionne l'adaptation du projet intercommunal à des situations locales diverses (B).

¹⁰⁸ Projet de loi n°1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 oct. 1998.

¹⁰⁹ François Benchendikh, *L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratiques*, AJDA, 2002, p.1327

A. L'intérêt communautaire une notion politique au service de la définition d'un projet de coopération

Le choix du législateur de ne pas procéder à la définition du contour légal de l'intérêt communautaire ne peut s'analyser comme un oubli. Il s'agit d'un choix volontaire dont la ténacité doit s'apprécier au regard de la constance du silence des lois postérieures. La loi du 13 août 2004¹¹⁰ illustre cette persistance car bien qu'instituant un délai légal pour la définition de l'intérêt communautaire, elle n'envisage aucune modalité permettant l'identification de cette notion. Un choix qui semble en phase avec l'idée d'une intercommunalité moderne fondée sur la notion de projet. Rappelons que la libre volonté de coopération constitue une base de la politique de l'association fédérative. L'article 1 de la loi du 12 juillet 1999¹¹¹ dispose à cet égard que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* ». Le silence de la loi sur l'identification de la notion d'intérêt communautaire s'inscrit dans le prolongement de cet objectif politique. Selon François Benchendikh, le législateur a fait de cette notion un espace de liberté en instaurant « *une conception volontairement évasive de l'intérêt communautaire* »¹¹². Les élus locaux et représentants intercommunaux sont libres de définir leur projet de groupement en déterminant la ligne de partage des compétences communales et intercommunales. Parallèlement à cette liberté, ils ont la responsabilité d'élaborer une réflexion conduisant à l'identification de l'intérêt communautaire. Le sénateur Georges Mouly, lors d'une question écrite au gouvernement, établit le lien qui peut exister entre le caractère politique de l'intérêt communautaire et la nécessité d'une liberté pour sa définition : « *déterminer l'intérêt communautaire est loin d'être un simple exercice de procédure. Il s'agit bien de traduire en droit un programme politique et stratégique de développement d'un territoire. Il est donc primordial que soit préservée l'entière liberté des élus pour apprécier le contenu des compétences transférées* »¹¹³.

La doctrine administrative accorde à la définition de l'intérêt communautaire un rôle politique dépassant une simple ligne de partage des compétences. Dans son dictionnaire de l'intercommunalité, Jean Robert Massimi définit l'intérêt communautaire comme « *désignant la volonté des communes de s'associer afin de conduire un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire dans le cadre du périmètre de la communauté* »¹¹⁴. Cette notion serait la manifestation concrète du projet partagé par les communes membres tout en étant le cadre de ses choix stratégiques. Selon Pierre-Yves Monjal, un constat s'impose « *l'intérêt communautaire relève davantage de l'appréciation politique que de l'activation des conditions juridiques clairement posée par la loi ou la jurisprudence* »¹¹⁵.

L'intérêt communautaire correspondrait à l'intérêt global de la population, sans distinction d'une appartenance à une commune particulière. C'est ce caractère politique qui rend la tâche si complexe. Car l'élu municipal dispose en vertu de son mandat du devoir de répondre aux exigences de l'intérêt général de sa commune. Lorsqu'il est représentant de sa

¹¹⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *op.cit.*

¹¹¹ Loi n°99-586 du 12 juill. 1999, *op.cit.*, Article 1 codifié à l'article L.5210-1 du CGCT.

¹¹² François Benchendikh, *L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique, op.cit*

¹¹³ Question n° 17995 de Georges Mouly, *JO* du 9 juin 2005.

¹¹⁴ Jean Robert Massimi, *Dictionnaire de l'intercommunalité*, Paris, Edition SEFJ, 2001, p.96.

¹¹⁵ Pierre-Yves Monjal, *Les enjeux de la notion d'intérêt communautaire ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI, op.cit.*

municipalité au sein de la structure intercommunale, son action se développe sur deux tableaux car en tant que conseiller communautaire, il doit travailler à la recherche de l'intérêt général de sa communauté. Un dédoublement fonctionnel qui se répercute dans la détermination de l'intérêt communautaire. La définition de cette notion serait le résultat d'un accord d'intérêts ou à défaut celui d'un rapport de force dépassant une opposition des volontés.

B. L'absence de définition légale, condition de l'adaptation du projet intercommunal aux spécificités locales

Offrir une liberté pour la définition de l'intérêt communautaire répond également à une contrainte de la pratique intercommunale. La diversité des situations locales, par exemple économique ou démographique, ne permet pas d'établir unilatéralement une formule valable et applicable pour tous les groupements à fiscalité propre de France. L'analyse des EPCI départementaux illustre cette complexité, *en mettant en perspective, dans la pratique, la difficulté de déterminer un intérêt communautaire universel*. Un aspect pratique qui autorise une mise en perspective de la difficulté de déterminer un intérêt communautaire universel. Chaque domaine de compétences peut recouvrir une réalité différente. L'intercommunalité dans le Rhône est marquée par l'influence de la Communauté urbaine de Lyon, notamment sur les communautés de communes. Son importance se traduit sur le contenu même des groupes de compétences transférés. Pour illustrer ce propos, nous pouvons mettre en comparaison le statut des différentes communautés de communes du département et relever le contenu des compétences rattachées au quatrième groupe optionnel de l'article L.5214-16 du CGCT. Un relevé statutaire qui permet d'apprécier au 1^{er} janvier 2006 les équipements collectifs qui sont sous l'autorité des différentes communautés de communes. Le tableau présenté ci-dessous énumère ces équipements, tout en faisant la distinction entre les communautés de communes qui bordent le Grand Lyon de celles qui n'en sont pas frontalières. Il convient de préciser que cette comparaison ne porte que sur les structures auxquelles les communes membres ont statutairement transféré ce groupe de compétences au titre des compétences optionnelles.

Groupe de compétences optionnelles n°4 de l'article L.5214-16 du CGCT : construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipement de l'enseignement élémentaire et pré élémentaire			
	Équipements sportifs	Équipements culturels	Enseignement/Animation
Communautés de communes frontalières du Grand Lyon			
CC pays de l'Ozon	Piscine, chemins de randonnées		
CC vallée du Garon	Piscine		
CC mont d'or Azergues			Petite enfance
CC du pays de l'Arbresle	Plateau d'éducation physique, salles de sports, boulodrome, Centre Forme Aqua Centre	Musée de l'Arbresle, Salle Jacques Cœur à Lentilly	Charge de la dette pour la construction des collèges, équipements annexes et transport périscolaire
CC des vallons du lyonnais	Piscine		
Communautés de communes non frontalières du Grand Lyon			
CC Beaujolais Saône Pierre dorées	Piscine	Ecole de musique	Centre aéré et activité périscolaire

CC Beaujolais-Vauxonne		Musée	
CC des hauts du lyonnais	Salle multisports	Soutien activités culturelles	
CC du pays de Tarare	Gymnase des trois vallées, ses abords et annexes		
CC Chamousset en lyonnais	Centre nautique,	Espace culturel, école de musique, maison de l'image, maison du canton.	Centre d'animation
CC Beaujolais val d'Azergues.	Piscine, terrains et salles des sports	Salles de spectacles, école de musique et de danse, conservatoire municipal, musées, salles d'expositions	Ecoles préélémentaires et élémentaires
CC du pays Mornantais	Espaces nautiques	Création, aménagement et gestion du centre culturel intercommunal	Crèches, halte garderies et relais assistantes maternelles
CC de la région de Condrieu		Coordination et investissement sociaux culturels.	Centre aéré, petite enfance

Ce tableau n'autorise pas la définition d'une règle absolue mais permet d'établir une tendance selon un degré de proximité des communautés de communes avec la Communauté urbaine de Lyon.

Les structures frontalières qui exercent des compétences relevant de ce quatrième groupe ont sous leur autorité un nombre limité d'équipements. Il s'agit essentiellement de la gestion d'un centre nautique ou d'une piscine, voir des équipements nécessaires à l'accueil de la petite enfance mais ne comprend pas d'équipements culturels. Seule la Communauté de communes du pays de l'Arbresle dispose par son statut¹¹⁶ d'une action plus étendue dans cette matière. A ce titre, elle demeure la structure d'exception parmi ces communautés de communes. Inversement le statut des structures non frontalières a un contenu plus consistant. Leur sont attribuées la gestion ou la construction d'équipements de nature culturelle portant notamment sur les écoles de musique, sur des musées ou encore un soutien financier et logistique pour toute action de ce type. En matière d'animation, trois communautés de communes ont à leur charge la construction et/ou la gestion d'un centre aéré. Enfin les équipements sportifs sont plus nombreux et s'étendent notamment pour la Communauté de communes du pays de Tarare aux gymnases intercommunaux et ses annexes¹¹⁷.

Si cette comparaison tente de démontrer une différence d'attributions selon que la structure est plus ou moins proche du Grand Lyon, elle rend compte d'une diversité des contenus qui peuvent être assimilés au sein d'un même groupe de compétences. Par extension la définition de l'intérêt communautaire au sein de ce groupe ne peut pas être identique. Dans son rapport, P. Dallier résume la situation ainsi : « *Il apparaît que l'intérêt communautaire est difficile à déterminer et dépend essentiellement des paramètres propres à l'EPCI concerné. Il n'existe pas de préceptes universels pour ce faire* »¹¹⁸. Une réalité qui limite d'une part toute

¹¹⁶ Arrêté n° 1352 du 12 janv. 2006 relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes du pays de l'Arbresle.

¹¹⁷ Arrêté n° 1333 du 24 janv. 2005 relatif aux statuts et aux compétences de la communauté de communes du pays de Tarare.

¹¹⁸ Rapport du Sénat n° 193, *op.cit*, p.32.

définition globale et applicable de l'intérêt communautaire, et qui justifie d'autre part cette liberté dans la définition du projet communautaire

Paragraphe II. L'absence de définition légale ou la confirmation d'une liberté locale pour définir le contenu de l'intérêt communautaire

L'absence de définition légale, permettant l'identification de l'intérêt communautaire, ne fût pas un choix partagé par le gouvernement auteur du projet de loi. En effet l'article 11 du ce projet de loi¹¹⁹ relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale envisageait que la rédaction de l'article L.5214-16 soit complétée de « *la définition de la notion d'intérêt communautaire* ». Ce souhait écarté par les parlementaires ne figura donc pas dans le texte définitif. Malgré cet échec, les autorités gouvernementales procédèrent à l'établissement d'une assistance sous forme de circulaires, avec pour objectif de guider l'action intercommunale vers un modèle de définition de l'intérêt communautaire. Nous verrons dans une première partie que les gouvernements successifs ont par voie de circulaire essayé d'établir une grille de définition de l'intérêt communautaire (A). Nous observerons dans une seconde partie la limite de cette tentative face à la supériorité du silence de la loi (B).

A. L'établissement d'une doctrine gouvernementale pour l'identification de l'intérêt communautaire

La volonté initiale du gouvernement était de faire procéder dans la loi à une identification de l'intérêt communautaire. Cependant le choix du législateur fut autre et la volonté gouvernementale ne fut pas suivie. Cependant il développa une conception ministérielle qui s'exprima postérieurement via une circulaire du 5 juillet 2001¹²⁰. Par ce texte, le ministère de l'Intérieur procède à une énumération « *d'éléments de définition de l'intérêt communautaire* ». Il rappelle ainsi que l'objectif à terme est « *l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement dépassant l'échelle communale* ». La circulaire met l'accent sur l'intérêt d'une définition par des critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable pour accueillir des compétences et équipements présents comme futurs.

La circulaire confie aux Préfets le soin d'apprécier si les critères retenus, de quelque nature qu'ils soient, correspondent bien à l'intérêt communautaire. Dans le cadre de son contrôle de légalité, le représentant de l'Etat dans le département devrait s'assurer de la validité des critères retenus, eu égard notamment à la taille de l'EPCI, à ses perspectives de développement et plus généralement aux enjeux économiques et sociaux s'y rapportant. Selon ce texte, doivent être reconnus d'intérêt communautaire « *toutes les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de*

¹¹⁹ Projet de loi n°1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunales. Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 oct. 1998, p.22.

¹²⁰ Circulaire NOR/INT/B/01/00197/C du 5 juill. 2001, *op.cit.*

la politique de cohésion sociale de l'ensemble de la communauté, même s'ils sont localisés sur le territoire d'une seule commune »¹²¹.

L'importance d'une identification précise et claire de l'intérêt communautaire fut relancée par la loi du 13 août 2004¹²². Elle procède à l'établissement d'un délai de principe et d'une date butoir au delà desquels l'absence de définition de l'intérêt communautaire au sein d'un groupe de compétence entraîne un transfert intégral. Faisant suite à cette loi, le Ministre de l'intérieur rédigea une nouvelle circulaire en date du 15 septembre 2004¹²³ dont l'objet fut de présenter l'actualisation des principales règles relatives à l'intercommunalité. Se positionnant sur les bases de la circulaire du 5 juillet 2001, il rappela la position gouvernementale sur la question de l'identification de l'intérêt communautaire. Le ministère de l'intérieur invite donc les préfets à veiller à ce que « *la définition de l'intérêt communautaire ne se réduise pas à une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des différents blocs de compétences.* »¹²⁴. La notion paraît toujours selon la circulaire devoir être définie au moyen de critères objectifs.

B. La conception gouvernementale limitée à une assistance aux communes et à leurs groupements

Les deux circulaires précédemment citées offrent aux préfets les outils nécessaires à l'exercice de leur contrôle de légalité sur la définition de l'intérêt communautaire. Cependant l'exercice d'un tel contrôle peut paraître complexe dans la mesure où le silence de la loi l'emporte sur toute conception ou incitation. Comment contraindre dès lors les communes et leurs groupements à délimiter la notion d'intérêt communautaire au regard de certains critères, fussent-ils énoncés par le représentant de l'Etat. Ce dernier ne peut pas apprécier la légalité d'une notion que la loi a volontairement laissée sans définition. Eu égard au silence du texte législatif et du caractère foncièrement politique de la notion, la détermination de l'intérêt communautaire relève, semble-t-il, d'un choix voire d'un acte d'opportunité. Pour François Benchendikh, le Préfet « *ne peut que prendre acte, à moins d'effectuer une interprétation contra legem de la loi, de la façon dont est définie l'intérêt communautaire* »¹²⁵. L'étude des jugements rendus par le Tribunal administratif de Lyon depuis 1999 nous permet de constater qu'aucun déféré du Préfet du Rhône à l'égard d'un EPCI à fiscalité propre du département n'a débouché sur une décision du juge remettant en cause l'identification ou la définition de l'intérêt communautaire. Une absence de tout jugement qui illustre la complexité d'appréhender la pertinence de l'identification de l'intérêt communautaire.

Le Tribunal administratif de Nice dans un jugement en date du 7 avril 2006¹²⁶ s'est pourtant exprimé sur la question de l'identification de l'intérêt communautaire à la suite de la demande d'une commune membre et non du représentant de l'Etat. En l'espèce la Commune

¹²¹ Circulaire NOR/INT/B/01/00197/C du 5 juill. 2001, *op.cit.*, p.27.

¹²² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *op.cit.*

¹²³ Circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 sep. 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi libertés et responsabilités locales.

¹²⁴ *Idem*, p.20.

¹²⁵ François Benchendikh, *L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique*, *op.cit.*

¹²⁶ TA Nice 7 avr. 2006 *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat c/ Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur*, *AJDA*, 2006, p.1335.

de Saint-Jean-Cap-Ferrat, membre de la Communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur, demandait au tribunal de procéder à l'annulation d'une décision du conseil communautaire en date du 1^{er} juillet 2002 approuvant « *six critères de définition de l'intérêt communautaire* ». La commune requérante fondait notamment sa demande d'annulation en raison du caractère imprécis de ces critères. La question était de savoir si le juge administratif serait en mesure de juger de la validité des critères retenus. La solution du Tribunal administratif de Nice sur ce point est sans équivoque puisque « *la circonstance que certains critères adoptés par la délibération attaquée manquent de précision, pour regrettable qu'elle soit, n'est pas de nature à les rendre contraire à l'intérêt communautaire ou au principe à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la norme* ». Les conclusions du Commissaire du gouvernement rendues à l'occasion de ce jugement nous permettent de mieux comprendre les motifs de cette décision. Selon Frédéric Dieu, si la clarté de la méthode peut être discutable, les critères ne sont « *pourtant pas contraire à la lettre comme à l'esprit des dispositions du III de l'article L.5216-5 du CGCT qui ont entendu accorder aux communautés d'agglomération une certaine liberté dans la définition de l'intérêt communautaire* »¹²⁷.

L'énoncé d'une conception gouvernementale n'a d'intérêt que dans la mesure où elle apporte une aide aux communes ou à leurs groupements. En ce sens, la circulaire du 23 novembre 2005¹²⁸ se positionne avant tout comme un document de référence, permettant aux représentants de l'Etat dans le département et aux services déconcentrés de l'Etat de fournir une assistance en vue du respect des délais légaux. Cette circulaire s'accompagne en annexe d'une fiche explicative visant l'énumération des éléments de définition de l'intérêt communautaire. Elle reprend les conseils déjà énoncés dans les deux circulaires précédentes. Elle s'accompagne de plusieurs exemples de définition de l'intérêt communautaire. La véritable novation de ce texte est d'apporter de manière concrète une liste de définitions qui répondent aux objectifs de lisibilité et de clarté de l'action intercommunale.

Sur la base de la circulaire du 23 novembre 2005, le gouvernement adressa aux préfets deux nouvelles circulaires au premier semestre de cette année. Deux nouveaux textes qui arrivent à la veille du délai couperet du 18 août 2006. Une première circulaire du 20 février 2006¹²⁹ signée conjointement du Ministre de l'intérieur et du Ministre des transports et de l'équipement se présente comme une « *assistance au profit des communes et de leur groupement à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement* ». La seconde circulaire du Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en date du 13 juillet 2006¹³⁰ a pour objet une aide à la « *définition de l'intérêt communautaire en matière d'habitat au profit des communes et de leurs groupements* ».

Affirmer qu'une compétence est d'intérêt communautaire n'est pas suffisant, encore faut-il préciser en quoi elle l'est. L'intervention gouvernementale peut apparaître comme une assistance nécessaire. Le choix final appartient aux élus locaux. Dans la pratique, cette liberté se traduit par une diversité de solutions retenues plus ou moins pertinentes.

¹²⁷ Conclusion de Frédéric Dieu Commissaire au Gouvernement, TA Nice 7 avr. 2006 *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat c/ Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur*, AJDA 2006, p.1331.

¹²⁸ Circulaire NOR/INT/B/05/00105/C du 23 nov. 2005, *op.cit.*

¹²⁹ Circulaire du 20 février 2006 relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés du ministère de l'Equipement.

¹³⁰ Circulaire NOR/MCT/B/06/00063C du 13 juillet 2006 sur l'aide à la définition de l'intérêt communautaire en matière d'habitat au profit des communes et de leurs groupements.

Section 2. La variété des définitions de l'intérêt communautaire résultat d'une diversité des méthodes retenues

Les méthodes d'indentification comme la définition de l'intérêt communautaire peuvent varier d'un groupement à un autre mais également d'un groupe de compétence à un autre. Le sénateur Philippe Dallier relève, dans son rapport sur les EPCI à fiscalité propre,¹³¹ deux méthodes principales que l'on retrouve dans l'étude statutaire des groupements du département. La première méthode est celle du critère, encouragée par la doctrine administrative, elle nécessite une réflexion complexe. La seconde méthode se base sur l'établissement d'une liste énumérative de compétences ou d'équipements qui sont sous l'autorité de l'EPCI. Il s'agit d'une méthode généralement présentée comme restrictive et complémentaire à celle des critères mais dont la simplicité favorise la prédominance. Dans un premier paragraphe, nous verrons que l'identification de l'intérêt communautaire peut se fonder sur la difficile recherche d'un critère pertinent (Paragraphe I). Dans un second paragraphe, nous observerons l'utilisation majoritaire d'une liste de compétences comme méthode complémentaire mais restrictive (Paragraphe II).

Paragraphe I. L'identification de l'intérêt communautaire par la recherche complexe d'un critère pertinent

La méthode du critère est l'objet de toutes les préconisations. Au centre de la conception ministérielle elle est largement plébiscitée par les associations de groupements intercommunaux. Ainsi, sur cette question, l'Association des communautés de France (A.D.C.F.) fait directement référence à cette méthode: « *avoir recours à des critères objectifs permet de fixer une ligne de partage que le législateur et les juristes souhaitent stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale* »¹³². L'intérêt d'une telle méthode doit être nuancé par la difficulté qui peut exister dans la recherche d'un critère pertinent. Déterminer un critère objectif pour identifier un intérêt communautaire qui est l'expression même d'une part de subjectivité peut sembler complexe. Nous verrons dans une première partie que la constatation de l'intérêt communautaire par le recours à des critères favorise une dynamique intercommunale (A). L'objet de la seconde partie portera sur le recours complexe à la méthode du critère objectif pour déterminer un intérêt communautaire (B).

A. La mise en place d'un intérêt communautaire dynamique par la recherche d'un critère pertinent

¹³¹ Rapport du Sénat n° 193, *op.cit.*, p.29.

¹³² Résumé du Colloque organisé par l'A.D.C.F portant sur la notion d'intérêt communautaire, 4 juin 2004 www.carrefourlocal.org.

Selon Philippe Dallier, l'identification de l'intérêt communautaire par la mise en place de critères est la méthode « *qui apparaît le plus en adéquation avec l'intention du législateur, car elle traduit lisiblement le projet commun de développement* ». Le sénateur précise que ce processus d'identification a pour lui « *l'apparence de l'objectivité et de la neutralité* »¹³³. Par cette méthode, les autorités compétentes pour procéder à la définition de l'intérêt communautaires doivent établir des critères objectifs et précis, à la fois expression d'une volonté de coopération et instrument d'un partage lisible des compétences au sein d'un groupe transféré. L'objectivité du critère est au centre du processus comme le souligne une réponse ministérielle du 28 février 2000¹³⁴ « *quels que soient les critères retenus, ils devront tendre vers le maximum d'objectivité* ». La circulaire du 23 novembre 2005¹³⁵ nous permet de comprendre ce qui peut être attendu au titre de critères pertinents. Sur la base de ces prescriptions, les grilles des critères attendus peuvent être :

- des seuils financiers au dessus ou en dessous desquels le groupement serait compétent, (coût de fonctionnement ou d'investissement, taux de commercialisation...);
- des éléments physiques tels que la superficie, le nombre de lots, parcelles ou logements ;
- des critères géographiques : la situation des zones ou la localisation des équipements ;
- des critères liés à la nature de l'équipement, notamment la fréquentation d'une infrastructure, le type de zone qu'elle soit artisanale industrielle ou touristique ;
- des critères de temps, équipements ou voies futures à créer ou à réaliser.

Fortement encouragée, cette méthode présente plusieurs avantages. D'une part l'intérêt communautaire s'avère être une véritable traduction d'un projet de coopération et non pas un outil pour la gestion commune de services. Il semble plus facile de lire les objectifs de la structure et l'intérêt même de l'existence du groupement s'en trouve légitimé. D'autre part l'établissement de critères, dans la mesure où leurs précisions et leurs pertinences sont suffisantes, place le groupement dans une dynamique. L'action intercommunale n'est pas fixée de manière définitive sur des compétences ou des services à l'image d'un syndicat de communes. Les critères autoriseraient l'évolution de l'action intercommunale, eu égard aux modifications du projet de développement. Ainsi la construction d'un nouvel équipement ou la création d'une zone d'activité pourrait être intégrée dans les compétences de la structure intercommunale si elle répond aux critères précédemment définis. Dans ce cas, il n'y aurait pas nécessairement besoin d'un nouveau vote pour intégrer cette compétence. Le groupement pourrait voir ses attributions évoluer parallèlement aux développements de son périmètre.

Sur un plan pratique, plusieurs communautés de communes situées dans le périmètre du département du Rhône répondent, dans le choix de leurs critères, à ces préconisations. Le bloc de compétences correspondant à l'aménagement de l'espace prévu au I de l'article L.5214-16 du CGCT semble un exemple intéressant. Plusieurs communautés de communes ont opté pour des critères d'identification de l'intérêt communautaire, en adéquation avec les prescriptions doctrinales. Ainsi sept communautés de communes ont fait le choix d'un critère relatif à la taille ou la superficie de la zone d'aménagement concerté. Ce choix correspond aux critères énoncés par les circulaires du ministère de l'Intérieur. La superficie retenue peut varier de 1 hectare dans le cas de la Communauté de communes du Vallon du Lyonnais¹³⁶ à

¹³³ Rapport du Sénat n° 193, *op.cit*, p.29.

¹³⁴ Rép. Min. 28 fév. 2000, *JO* p.1329.

¹³⁵ Circulaire NOR/INT/B/05/00105/C du 23 nov. 2005, *op.cit*, p.8.

¹³⁶ Arrêté n° 2175 du 13 mai 2005, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes des vallons du lyonnais.

100 000 m² pour la Communauté de communes de Beaujolais Vauxonne¹³⁷. D'autres ont préféré un critère faisant référence au type d'activité de la zone. La Communauté de communes de Beaujolais Val de Saône¹³⁸ procède à une combinaison de critères et retient pour définir l'intérêt communautaire un critère de superficie de 20 000m² et y ajoute un seuil financier relatif à un investissement global supérieur à 500 000 euros

Le second bloc de compétences obligatoires prévu au I de l'article L. 5214-16 nous fournit également plusieurs exemples de critères retenus par les communautés de communes en adéquation avec les prescriptions doctrinales. La Communauté de communes de la région de Beaujeu¹³⁹ reconnaît un intérêt communautaire notamment pour toutes les zones de la Treille ainsi que pour les zones situées sur son périmètre dont la surface au sol excède 300m². La Communauté de communes du pays de l'Arbresle¹⁴⁰ a choisi des critères permettant de distinguer les zones économiques ou les actions en faveur du développement économique. Par conséquent toute zone future supérieure à un hectare et toute action collective en faveur du maintien ou du développement économique relèveront des compétences intercommunales. Cependant il est également possible de remarquer que le recours à des critères n'est pas adopté par toutes les structures. Ainsi seulement sept des vingt deux structures disposent dans leurs statuts d'un critère quantitatif pour identifier l'intérêt communautaire des compétences liées à l'aménagement de l'espace. Ce faible rapport semble s'expliquer par la complexité que suppose la désignation d'un tel critère.

B. le recours complexe à la méthode du critère objectif pour définir l'intérêt communautaire

L'utilisation de critères suppose qu'une réflexion de fond soit engagée par les acteurs locaux. La Cour des comptes dans son rapport, dénonce une forme d'insuffisance dans la définition de l'intérêt communautaire. Insuffisance dûe parfois à un certain laxisme dans le choix des critères. Selon l'étude effectuée par la haute juridiction financière « *trop souvent la définition de l'intérêt communautaire est imprécise, notamment en raison du caractère très général des termes utilisés* »¹⁴¹. La problématique du critère demeure sa pertinence et, à cet égard, deux situations doivent être distinguées.

D'une part il est courant, la Cour des comptes le souligne, que certains groupements usent de critères trop restrictifs ou peu dynamiques. Le risque demeure que la définition de l'intérêt communautaire ne favorise pas un développement de l'EPCI. L'utilisation de seuils financiers limitativement trop faibles ou de critères trop précis cantonnerait le projet de coopération à une expression basique. Cela peut également engendrer une forme d'insécurité juridique. Le groupement pourrait craindre d'être qualifié d'autorité incompétente dès lors

¹³⁷ Arrêté n° 1369 du 31 janv. 2005, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes Beaujolais-Vauxonne.

¹³⁸ Arrêté n° 5839 du 16 déc.2005, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes Beaujolais-Val de Saône.

¹³⁹ Arrêté n° 1604 du 8 mars 2005, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes de la région de Beaujeu.

¹⁴⁰ Arrêté n° 1352 du 12 janv. 2006, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes du pays de l'Arbresle.

¹⁴¹ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, p. 151.

qu'il s'écarterait de la définition de l'intérêt communautaire d'une compétence attribuée. Une qualification lourde de conséquence sanctionnée notamment par l'annulation de la décision ou de la délibération. Une annulation qui, dans le cas où elle serait soulevée par voie d'exception en illégalité, pourrait avoir des conséquences très lourdes. Le risque est finalement qu'une structure s'enferme dans des critères susceptibles de limiter ses compétences futures.

D'autre part, le choix d'un critère d'identification de l'intérêt communautaire ne doit pas conduire à une définition trop lâche de la notion. Pour être déterminant en tant que frontière fonctionnelle, il importe que les critères induisent une définition précise et lisible de l'intérêt communautaire. Le recours à ce type de critères entraîne lui-même deux situations complexes. L'utilisation parfois de critères généraux ou évasifs n'apporte aucune indication susceptible d'appréhender la notion d'intérêt communautaire. Le statut de la Communauté de communes de Rhône Sud¹⁴² illustre ce cas. En effet, au titre du domaine des compétences liées à l'aménagement de l'espace, l'un des critères retenus pour éluder le partage des compétences est : « *l'étude des projets d'équipements de zones et sites à enjeux communautaires* ». Ce critère peut sembler insuffisant. Se référer à la présence d'un enjeu communautaire pour justifier sa compétence revient à rechercher l'intérêt communautaire de l'action entreprise par le groupement. Un critère trop général rend finalement peu lisible les attributions de la Communauté de commune de Rhône Sud. Cette situation est abordée par François Benchendikh dans son étude sur des communautés d'agglomération. Il dénonce certaines structures qui « *ne définissent non pas la notion d'intérêt communautaire mais plutôt la compétence en elle-même* »¹⁴³.

La seconde difficulté liée à une utilisation de critères réside dans l'effet évolutif qu'ils peuvent entraîner. User de ce type de critères permet de placer l'action intercommunale dans une dynamique et répond de ce fait à la conception ministérielle de l'intérêt communautaire. Cependant l'avènement de circonstances non maîtrisées par la structure pourrait conduire à une modification de la ligne de partage entre les compétences communales et les compétences intercommunales. La définition de l'intérêt communautaire peut se fonder sur un critère de fréquentation des équipements sportifs ou culturels. Une baisse de cette fréquentation peut être la conséquence d'un événement extérieur, elle peut également résulter de choix stratégiques périlleux. Une baisse de fréquentation placerait l'équipement en dehors du critère d'identification de l'intérêt communautaire. Pour continuer à exercer son autorité sur l'équipement, le groupement ou ses communes membres devraient procéder à une redéfinition de l'intérêt communautaire.

¹⁴² Arrêté n° 4463 du 5 oct. 2005 relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes Rhône Sud.

¹⁴³ François Benchendikh, *L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique, op.cit.*

Paragraphe II. L'établissement d'une liste de compétences d'intérêt communautaire, une méthode complémentaire mais restrictive

La méthode de la liste consiste à énumérer pour chaque groupe de compétences transférées les actions reconnues d'intérêt communautaire. A la différence de la méthode des critères, le choix d'une liste confère à l'établissement public un nombre d'attributions précises et limitées. Cette méthode, lorsqu'elle est utilisée de manière complémentaire à un critère, peut pour certains blocs de compétences apparaître comme une nécessité. Si la ligne de partage des compétences peut sembler plus stable, ce système a plusieurs inconvénients dont le principal est de s'éloigner des objectifs de la coopération de projet. Cette méthode peut conduire en effet à une addition de compétences sans qu'il existe un fil conducteur. Le rapport de la Cour des comptes souligne que parfois « *la mosaïque de compétences qui se constitue ainsi progressivement peut rendre l'intercommunalité peu efficiente.* »¹⁴⁴. Nous observerons dans une première partie que la méthode de la liste est un instrument complémentaire à l'établissement d'un critère d'identification de l'intérêt communautaire (A). Dans une seconde partie, nous verrons que l'unique recours à la méthode de la liste pour déterminer les compétences d'intérêt communautaire peut apparaître comme insuffisante (B).

A. La méthode complémentaire de la liste au service d'un critère d'identification de l'intérêt communautaire

L'établissement d'une liste de compétences peut être analysé comme une nécessité dans la mesure où elle serait complémentaire des critères d'identifications de l'intérêt communautaire. La liste même peut constituer une solution pratique, voire nécessaire, à la distinction d'une ligne de partage stable des compétences entre les communes et leur communauté. A ce titre, la circulaire du 23 novembre 2005 envisage que le recours à ce procédé puisse avoir un intérêt non négligeable notamment « *lorsque l'emploi de critères de ce type ne permet pas de déterminer avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles des EPCI, le recours à une liste reste toujours possible* »¹⁴⁵. Selon la conception ministérielle, la liste, si elle ne doit pas être envisagée comme solution principale, peut toutefois apparaître plus judicieuse. Pour certains groupes de compétences, la méthode de la liste est une solution à part entière. La circulaire reconnaît qu'en matière de voirie, « *il est préférable, dans un souci de clarification des responsabilités respectives des EPCI et de ses communes membres, d'établir une liste des voies reconnues d'intérêt communautaire* ». La question du transfert des compétences pour ce bloc est problématique. En effet, juridiquement il n'existe que trois catégories de voies reconnues : les voies communales, départementales, et nationales. Les voies existantes transférées à un EPCI à fiscalité propre sont les voies communales. Pour cette catégorie, l'établissement d'une liste semble plus opportun dans la mesure où l'identification des voies permet d'appréhender concrètement les responsabilités de la structure en matière d'entretien et de gestion. L'énumération exhaustive des voies transférées n'autorise cependant pas la prise en compte des voies nouvelles qui seraient créées par un groupement dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Une réponse ministérielle au sénateur Bernard Piras rappelle que ces voies font « *parties intégrante de leur domaine public propre* » et que l'absence d'une classification de ces voies en voirie communale « *n'a aucune incidence sur l'exercice de la compétence voirie* ».

¹⁴⁴ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, op.cit, p.126.

¹⁴⁵ Circulaire NOR/INT/B/05/00105/C du 23 nov. 2005, op.cit, p.8.

ni sur les droits ou obligations qui en découlent pour l'assemblée délibérante et le président de l'EPCI. »¹⁴⁶. Seule la définition d'un critère d'ordre général peut permettre d'accorder l'identification de l'intérêt communautaire avec la création d'une voie nouvelle. La complémentarité des deux méthodes trouve ici sa justification.

L'étude du statut des communautés de communes du département nous permet de constater que les communes membres de ces groupements ont généralement choisi d'accompagner le transfert de « *l'aménagement et de l'entretien de la voirie* » par une liste des voies d'intérêt communautaire. C'est le cas de la Communauté de communes de l'Est Lyonnais¹⁴⁷ et de la Communauté de communes du pays de l'Ozon¹⁴⁸ qui définissent une liste de voies existantes et qui l'accompagnent de la définition d'un critère permettant d'intégrer les voies nouvelles. Ces dernières sont reconnues d'intérêt communautaire dès qu'elles remplissent ces critères. D'autres structures, comme la Communautés de communes d'Amplepuis Thizy¹⁴⁹ ou du Haut Beaujolais¹⁵⁰, ont une compétence générale sur l'ensemble des voies communales. Cette compétence s'accompagne d'une liste des voies qui demeurent sous la responsabilité des communes membres. Ainsi la création d'une voie nouvelle est intégrée automatiquement dans les compétences de la communauté de communes.

Cependant le répertoire des voies est parfois l'unique méthode d'identification. C'est le cas pour le statut de la Communauté de communes du Pays du Bois d'Oingt¹⁵¹. L'absence d'un critère complémentaire laisse supposer que la création de voies nouvelles ne puisse être sous la compétence de la structure intercommunale. La reconnaissance de son intérêt communautaire passe par son inscription sur la liste des voies et donc par un vote des communes membres à la majorité qualifiée requise au II de l'article L.5211-5 du CGCT. Dès lors que la liste n'est pas complémentaire d'un critère ou d'un transfert intégral de la compétence, elle démontre sa limite en terme d'évolution des compétences d'un groupement.

B. Le recours unique à la méthode de la liste ou l'insuffisance de la détermination de l'intérêt communautaire

Nombreuses sont les communautés de communes du département dont les communes membres n'ont pas choisi de faire référence à un critère général. Elles ont préféré simplement procéder à une détermination de l'intérêt communautaire de façon ponctuelle. Pour cela, elles ont effectué un travail de stratification des actions d'intérêt communautaire par l'établissement de listes de compétences ou d'équipements dont la gestion leur est attribuée. Ce choix est majoritairement retenu pour la définition de l'intérêt communautaire des compétences en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement. Le statut de la

¹⁴⁶ Rép. Mini. n°613, JO 19 sept. 2002, p.2093/2094.

¹⁴⁷ Arrêté n° 3804 du 3 nov. 2003 relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes de l'Est Lyonnais.

¹⁴⁸ Arrêté n° 3732 du 7 sept. 2004 relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes du Pays de l'Ozon.

¹⁴⁹ Arrêté n° 3172 du 13 juin 2005, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes du pays d'Amplepuis-Thizy.

¹⁵⁰ Arrêté n° 4424 du 22 sept. 2005, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes du Haut Beaujolais.

¹⁵¹ Arrêté n° 5880 du 21 déc. 2005, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes des pays du Bois d'Oingt.

Communauté de communes de l'Est Lyonnais¹⁵² peut nous fournir un exemple de ce constat. Ainsi l'article 3 du statut de la communauté de communes, présentant les groupes de compétences optionnels, comprend au titre de ce groupe de compétences les actions suivantes :

- réalisation du plan intercommunal de l'environnement et passation de toutes conventions s'y rapportant
- actions contribuant à la lutte contre le bruit, la pollution de l'eau et de l'air, la contamination de l'air, la pollution par les déchets
- actions visant à la préservation et à la mise en valeur du milieu naturel
- création et entretien des sentiers de randonnée.

Cette énumération de compétences n'apporte aucun renseignement sur la notion d'intérêt communautaire. L'usage de ce type de liste est pourtant répandu ; sur les vingt deux structures du département qui sont compétentes en la matière, peu nombreuses sont celles qui font référence à un critère d'ordre général. Le statut de la Communauté de communes du Pays du Bois d'Oingt¹⁵³, faisant référence à un critère financier, dispose que sont d'intérêt communautaire «*Les opérations et/ou les chantiers d'érosion qui dépassent 10 000 €*». Cependant, même en instaurant un critère d'ordre financier, les communes membres ont procédé parallèlement à l'établissement d'une liste de compétences qui sont «*l'élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés*» et les «*contrats de rivières*». Celles-ci s'ajoutent à la lutte contre l'érosion. Aucune référence à un critère d'ordre général n'englobe l'ensemble des compétences attribuées à la Communauté de communes au titre de la protection de l'environnement.

L'usage de la méthode de la liste peut conduire à enfermer l'intérêt communautaire dans un cadre défini. La liste n'est pas de nature à créer une véritable dynamique communautaire car toute modification des compétences suppose une modification des listes et une redéfinition de l'intérêt communautaire. Pour les communautés de communes, cette situation peut apparaître plus lourde encore que pour les deux autres types de groupements car la définition de l'intérêt communautaire suppose l'accord à la majorité qualifiée pour la création de l'EPCI des conseils municipaux. La circulaire du ministère de l'intérieur du 15 septembre 2004 souligne l'importance de ne pas limiter l'intérêt communautaire à une liste. S'adressant aux Représentants de l'Etat dans le département, le Ministre de l'intérieur demande à ce qu'ils veillent à ce «*que la définition [de l'intérêt communautaire] 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.*». Philippe Dallier émet les mêmes critiques car selon lui «*la méthode de la liste conduit à enfermer l'intérêt communautaire dans un cadre défini a priori, qui n'est pas de nature à créer une véritable dynamique communautaire. Elle fait courir le risque d'une définition à minima de l'intérêt communautaire.*»¹⁵⁴

¹⁵² Arrêté n° 3804 du 3 nov. 2003, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes de l'Est lyonnais.

¹⁵³ Arrêté n° 5880 du 21 déc. 2005, relatif aux statuts et compétences de la communauté de communes des pays du Bois d'Oingt.

¹⁵⁴ Rapport du Sénat n° 193, *op.cit.*, p.34.

Complexité de la méthode retenue et insuffisance de définition de l'intérêt communautaire sont autant d'éléments qui poussent à un mauvais partage des compétences. Etudier la question du partage et du transfert effectif des compétences est plus qu'essentiel car de ce travail, dépendent plusieurs conséquences. Au-delà d'un aspect purement juridique lié à la reconnaissance de l'autorité responsable, les effets financiers et fonctionnels de l'attribution d'une action d'intérêt communautaire doivent être abordés.

CHAPITRE 2. L'importance d'identifier l'intérêt communautaire au regard des enjeux financiers et fonctionnels induits par un transfert de compétences

L'intercommunalité moderne s'appuie sur une volonté d'association ayant pour finalité, selon Bertrand Vendée, un objectif « *de rationalisation de l'action communale* »¹⁵⁵. Cette logique s'appuie sur la recherche d'une réduction des coûts et d'une amélioration des services rendus à la population. Au sein de ce tableau, la notion d'intérêt communautaire joue un double rôle. D'une part, en tant que traduction juridique d'un projet politique, elle mesure le degré d'intégration et le niveau du projet coopératif. Par la réflexion et le consensus préalable qu'elle suppose, sa définition permet d'établir un partage plus ou moins cohérent des compétences communales. A ce titre, l'identification de l'intérêt communautaire participe à la recherche d'une mutualisation des moyens et s'intègre dans une démarche de rationalisation. D'autre part, l'intérêt communautaire constitue un élément de la validité d'un transfert de compétence. Ce rôle fonctionnel en fait un instrument au service de l'effectivité d'une attribution. Pour ces deux raisons, l'intérêt communautaire est pleinement associé aux objectifs de rationalisation et d'intégration de la coopération fédérative. Pour apprécier la portée pratique de cet élément, il apparaît nécessaire de le mettre en relation avec les conséquences induites d'un transfert de compétences. Les effets tant financiers que fonctionnels nous permettent d'appréhender l'importance d'une détermination suffisante et cohérente de l'intérêt communautaire. Nous verrons dans une première section les conséquences fonctionnelles liées à la détermination de l'intérêt communautaire (Section 1). Nous exposerons ensuite dans une seconde section les incidences financières en matière de transfert de charge et de concours de l'Etat relatif au transfert d'une compétence d'intérêt communautaire (Section 2).

Section 1. Les conséquences fonctionnelles de la définition de l'intérêt communautaire

L'exercice effectif d'une compétence suppose qu'elle soit accompagnée des moyens matériels et humains correspondants. Dans le cadre d'un transfert de compétence, l'application de ce principe suppose que les moyens, dont disposait la collectivité antérieurement compétente, soient alloués à la collectivité bénéficiaire du transfert. Plus qu'une contrainte juridique, le transfert de patrimoine et la mise à disposition de service

¹⁵⁵ Bertrand Vendée, *La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale*, RFDA, 2004, p.1160.

participe directement à la recherche d'une rationalisation de l'action communale par une mutualisation des moyens. Cependant l'évaluation de ces moyens est subordonnée à la détermination précise de toutes les incidences d'un transfert. A ce titre, la définition de l'intérêt communautaire, lorsque celle-ci est indispensable, se place comme un axe autour duquel s'articule une réflexion plus globale sur les effets fonctionnels de ce transfert. Il nous appartient de distinguer dans un premier paragraphe les incidences patrimoniales d'un transfert d'une compétence communales à un groupement à fiscalité propre et ses relations avec la notion intérêt communautaire (Paragraphe I). Dans un second paragraphe, nous exposerons le régime juridique de la mise à disposition totale ou partielle des services relatifs au transfert d'une compétence communale (Paragraphe II).

Paragraphe I. Les incidences patrimoniales du transfert d'une compétence et ses relations avec la notion d'intérêt communautaire

Pour qu'un groupement à fiscalité propre puisse exercer de façon effective les compétences qui lui sont dévolues, il doit disposer des biens matériels correspondant. Dès lors deux solutions se présentent à l'établissement de coopération intercommunale. La première conduit la structure à acquérir sur son budget propre les biens indispensables à cet exercice. La seconde solution qui sera l'objet de ce développement, correspond à la possibilité de bénéficier de la part des communes membres, du transfert des biens affectés antérieurement à l'exercice de ces compétences. Il s'agit d'une obligation dans la mesure où le transfert d'une compétence entraîne le transfert de plein droit des biens d'équipements et services publics correspondants. Le transfert du patrimoine communal à sa communauté répond à la règle de la mise à disposition. Au côté d'un régime de droit commun applicable aux EPCI à fiscalité propre, il existe plusieurs dérogations qui intègrent directement la notion d'intérêt communautaire. Nous aborderons dans une première partie les règles en matière de substitution du patrimoine (A). Dans une seconde partie, nous observerons l'aménagement du régime de mise à disposition existant au profit des EPCI à fiscalité propre (B).

A. Le régime de droit commun de la mise à disposition du patrimoine communal

Le régime de base applicable aux effets patrimoniaux d'un transfert de compétences repose sur le principe de substitution. L'application de cette règle vaut pour les EPCI à fiscalité propre. Le transfert d'une compétence induite par la création du groupement¹⁵⁶, de la modification de ses compétences¹⁵⁷ ou de l'extension de son périmètre¹⁵⁸ renvoie à l'application des l'articles L.1321-1 et suivant relatif au titre II du CGCT portant sur les « Règles particulières en cas de transfert de compétence ». L'alinéa 1 de l'article L.1321-1 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 du transfert, pour l'exercice de cette compétence ». Constaté par procès verbal contradictoire, le transfert de patrimoine est le fruit d'un accord entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et des représentants de la collectivité bénéficiaire. Pour un EPCI à fiscalité propre, le conseil municipal de la commune et le conseil communautaire du groupement doivent s'entendre sur les biens qui accompagnent un transfert de compétence. Cette procédure se

¹⁵⁶ Article L.5211-5 III du CGCT.

¹⁵⁷ Article L.5211-17 alinéa 3 du CGCT.

¹⁵⁸ Article L.5211-18 II du CGCT.

fonde sur la recherche d'un consensus et sur une rencontre de volontés. Afin de procéder à l'établissement du procès verbal, les protagonistes ont la possibilité de recourir aux conseils d'experts dont la rémunération serait alors supportée pour moitié par les deux institutions. Cependant, dans le cas où aucun accord ne se dégagerait, le présent article prévoit un arbitrage du Président de la Chambre régionale des comptes. Le procès verbal dûment établi est annexé à l'arrêté de création de l'EPCI.

Les conséquences juridiques et comptables d'une telle opération sont particulières. Elles sont de plusieurs ordres et dépendent essentiellement du fait de la propriété ou non du bien par la commune.

La mise à disposition d'un bien loué par la collectivité antérieurement compétente est régie par l'article L.1321-5. La collectivité bénéficiaire du transfert de compétence succède à la collectivité locataire pour les droits et obligations. La substitution s'étend aux contrats de toutes natures conclus pour l'entretien, l'aménagement ou la conservation du bien. Lorsque la collectivité antérieurement compétente est propriétaire du bien, les conséquences juridiques et comptables sont plus complexes et dépendent de la nature du bien. L'article L.1321-2 du CGCT s'applique aux biens classés dans le domaine public de la municipalité. Il prévoit que la mise à disposition entraîne la substitution dans l'ensemble des droits et obligations du propriétaire par la collectivité bénéficiaire du transfert. De fait la commune demeure détentrice du titre car il n'y a pas de transfert de propriété. Les communautés urbaines sont soumises sur ce point aux dispositions particulières de l'article L.5215-28 qui prévoit « *que les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes appartenant à l'agglomération sont affectés à la communauté urbaine dès son institution...le transfert définitif de propriété ainsi que les droits et obligations attachés au biens est opéré par accord amiable.* » La mise à disposition ou le transfert du titre se fait à titre gratuit. Il est impossible de mettre en place un régime locatif ou de cession définitive ainsi que la rappelle le Ministre de l'intérieur lors d'une question parlementaire: « *la loi ne prévoit pas qu'un accord puisse être conclu entre l'EPCI et une ou plusieurs de ses communes de manière à déroger au principe de mise à disposition à titre gratuit qui constitue le régime de droit commun qui s'impose.* »¹⁵⁹. La substitution dans les obligations du propriétaire impose que la collectivité bénéficiaire prenne en charge l'intégralité des dépenses d'entretien courant et des réparations de préservation des biens et équipements. Elle doit s'assurer du renouvellement des biens mobiliers. L'exercice des droits rattachés au bien confère à l'EPCI l'intégralité des pouvoirs de gestion. Le groupement autorise l'occupation même partielle du bien, en perçoit les fruits et les produits, agit en justice en lieu et place de la commune. La substitution s'applique à l'ensemble des contrats rattachés aux biens, notamment les emprunts affectés, les marchés conclus pour l'entretien et la conservation des biens. La seule obligation qui demeure à la charge de la collectivité propriétaire est la notification de cette substitution au cocontractant. L'effet juridique de la mise à disposition est doublé d'un effet comptable qui s'apprécie dans le cadre de la nomenclature M.14. Les biens mis à disposition sont inscrits à l'actif de la collectivité propriétaire au compte 2423 « *Mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences d'E.P.C.I.* ». La réception du bien par la collectivité bénéficiaire se traduit budgétairement au niveau de la subdivision particulière au compte 21 des immobilisations, le compte 217 « *Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition* ».

Lorsque le bien mis à disposition est désaffecté du domaine public et déclassé, la collectivité bénéficiaire est susceptible par application de l'article L.1321-3 d'en devenir

¹⁵⁹ Rép. Min. JO du 17 janvier 2002 page 159.

propriétaire. Pour cela, elle doit en faire la demande et verser à la collectivité propriétaire un prix correspondant à la valeur vénale du bien majoré ou minoré selon l'état du bien et des travaux réalisés ou à réaliser. Un transfert en pleine propriété doit s'analyser comme une cession d'immobilisation, c'est-à-dire par une sortie de l'actif de la collectivité antérieurement propriétaire et une intégration au compte 21 de la collectivité nouvellement propriétaire.

B. L'aménagement du régime de la mise à disposition aux profit des EPCI et l'intégration de la notion d'intérêt communautaire

Si l'alinéa 1 du III de l'article L.5211-5 prévoit que le transfert de compétences entraîne de plein droit le transfert des biens, équipements et services publics nécessaires à leurs exercices, l'alinéa 2 introduit un régime dérogatoire lorsque le transfert porte sur une zone d'activité économique. L'alinéa 2 exige que le transfert des biens soit décidé par une délibération concordante des conseils municipaux des communes membres à la majorité qualifiée requise pour la création de la structure. Les conditions d'application de ce régime dérogatoire furent à l'origine de plusieurs litiges portés devant le Conseil d'Etat. Au travers des décisions rendues sur ce thème, la Haute juridiction élaborera une jurisprudence liant intérêt communautaire et transfert des biens dépassant même la simple question de ce régime dérogatoire. Le premier arrêt rendu sur ce thème est celui du 29 avril 2002 « *District de Montpellier* »¹⁶⁰. Par cet arrêt, le Conseil d'Etat considère que l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral requis pour valider le transfert d'une compétence implique « *que les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale ne puissent lui transférer ces compétences sans que leurs conseils municipaux et le conseil de l'établissement public aient délibéré, dans les conditions de majorité requise* ». L'arrêt se cantonne aux transferts des seules compétences relatives aux zones d'activités économiques. Le Conseil d'Etat va préciser sa position dans un arrêt « *Commune de Beaulieu-sur-Mer, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat* »¹⁶¹ en y intégrant la notion d'intérêt communautaire. En l'espèce, ces deux communes avaient demandé au Juge des référés de prononcer la suspension de l'arrêté préfectoral du 10 décembre 2001 portant création et la « *Communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur* ». Les deux communes requérantes considéraient que les conditions posées par le III de l'article L.5211-5 alinéa 1 et alinéa 2 n'avaient pas été respectées. L'ordonnance du Juge des référés ne satisfaisant pas à leurs demandes, les deux communes saisirent en cassation le Conseil d'Etat.

Ce dernier rejeta les requêtes formulées par les communes de Beaulieu-Sur-Mer et de Saint-Jean-Cap-Ferrat et apporta une argumentation qui selon Françoise Sempé « *fait œuvre pédagogique* » en explicitant les conditions posées par cet article et ce « *bien au-delà de ce qu'exigeait le règlement de l'affaire* »¹⁶². A la différence de l'arrêt district de Montpellier, il introduit la notion d'intérêt communautaire comme centrale dans l'application du régime de la mise à disposition des biens mais également pour le régime dérogatoire des zones d'activités. Le septième considérant de l'arrêt est sur ce point explicite « *Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions (III de l'article L.5211-5) que le transfert de biens relatifs aux compétences exclusives d'une communauté d'agglomération aux compétences subordonnées à la reconnaissance d'un intérêt communautaire autre que les zones*

¹⁶⁰ CE 29 avr. 2002, *District de Montpellier*. *Annuaire des collectivités locales*, 2003, n°25.

¹⁶¹ CE 22 nov. 2002, *Commune de Beaulieu-sur-Mer, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat*, *AJDA*, 14 av. 2003, p.734, note Françoise Sempé.

¹⁶² *Idem*.

d'aménagement économiques interviennent de plein droit à la date de la création de la communauté d'agglomération et à la date de la reconnaissance de l'intérêt communautaire ». L'application du régime des articles L.1321-5 et suivants est automatique à la reconnaissance de l'intérêt communautaire ou lorsque la compétence est transférée dans son intégralité. De cette règle découle le régime particulier des zones d'activités puisque le transfert de cette compétence suppose que la zone soit reconnue d'intérêt communautaire. Le transfert des biens est effectif au plus tard à la date de la reconnaissance de l'intérêt communautaire. L'arrêt du Conseil d'Etat en date du 18 décembre 2002¹⁶³ expose le processus applicable en la matière : *« les délibérations des conseils municipaux se prononçant sur les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté d'agglomération en matière de zone d'activité économique et de zone d'aménagement concerté ne peuvent intervenir qu'après la délibération du conseil de communauté déterminant celle de ces zones qui sont d'intérêt communautaire ».*

Paragraphe II. Le régime juridique de la mise à disposition totale ou partielle des services relatifs au transfert d'une compétence communale

Le transfert de compétence d'une commune à son groupement entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre. Cette définition lapidaire de la règle juridique du transfert de personnel ne peut éluder la difficulté qui accompagne ce mouvement de service. En effet la question du transfert de personnel s'inscrit dans un processus de réflexion important qui ne peut être mené qu'en amont du transfert effectif de la compétence. Cette réflexion commence par l'examen de l'existant, or, comme le soulignait Claire Vigeant interrogée en 2002 par la Gazette des communes, *« se mettre d'accord sur les compétences à transférer et sur la définition de l'intérêt communautaire est une chose. Transcrire cela en transfert de personnel et en organisation en est une autre »*¹⁶⁴. Conscient de cette relation directe et du risque selon Michel Degoffe que l'EPCI demeure *« une coquille vide »*¹⁶⁵, l'intention du législateur fut de mettre en place un système de séparation stricte des personnels communaux et intercommunaux. Cependant la pratique a parfois montré les limites d'un tel système. Plusieurs lois sont intervenues pour apporter de la souplesse dans la gestion des services. Nous observerons dans une première partie que les dispositions originelles de la loi du 12 juillet 1999 ont conduit à certaines difficultés pratiques (A). Puis dans une seconde partie, nous nous intéresserons aux modifications législatives apportées par les lois de du 27 février 2002 et du 13 août 2004 (B).

¹⁶³ CE 18 déc. 2002, *Commune de Hyères les Palmiers*, Inédit au recueil Lebon, annexe n°1.

¹⁶⁴ Claire Vigeant, *Dossier intercommunalité les nouvelles règles de gestion des effectifs*, *La Gazette des communes*, 4 mars 2002, p. 44.

¹⁶⁵ Michel Degoffe, *L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales*, *op.cit.*, p.137.

A. La difficulté pratique du transfert de service issu de la loi du 12 juillet 1999

La question du transfert de personnel ou de service qui accompagne le transfert d'une compétence est centrale car elle conditionne la mise en œuvre de la compétence par le groupement. Cependant la loi du 12 juillet 1999 a, selon les termes de Jacques Paquier et Xavier Brivet, « *négligé le volet humain* » de l'intercommunalité¹⁶⁶.

En effet la loi Chevènement ne porte que peu d'attention aux modalités du transfert d'un service. En vertu de l'ancien III de l'article L.5211-5, l'affectation du personnel était décidée dans les conditions de majorité qualifiée requise au I et II du présent article. Lors de la création de l'EPCI, le transfert de personnel faisait l'objet d'un accord exprimé dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI. L'affectation du personnel selon l'explication apportée par la circulaire du 5 juillet 2001¹⁶⁷ se déroulait en deux phases distinctes :

- Une phase amont au moment de l'adoption des décisions créant la communauté, pendant laquelle était « *appréciées et définies par les communes les conséquences qu'elles souhaitent tirer en termes d'organisation des services et donc de personnels* ».
- Une phase aval s'appuyant purement et simplement sur les règles de droit commun du statut de la fonction publique territoriale, pour déterminer les mouvements effectifs de personnels. A titre transitoire, l'EPCI qui n'était pas en mesure de délibérer pour créer des emplois, pouvait user de la procédure de mise à disposition à temps complet ou non complet des fonctionnaires concernés, dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984¹⁶⁸. Chaque agent devait dans ce cas donner son accord.

L'effet d'une telle mesure était, selon Claire Vigeant, de « *procéder à un cloisonnement des services* »¹⁶⁹. Une situation qui entraînait plusieurs effets pervers dont le principal était celui de « *créer un échelon administratif supplémentaire, pléthorique et coûteux* ». En effet l'emploi de nouveaux fonctionnaires constituait l'unique solution pour répondre à des besoins qui étaient autrefois exercés par le personnel municipal. Le refus individuel de changer de structure ou le refus politique de transférer une partie du service communal supposait que le groupement ait recours à une politique de recrutement. Ce cloisonnement trop strict créait un phénomène de doublon, susceptible d'alourdir les charges de fonctionnement et à terme pouvant conduire à une pression fiscale supérieure. Le législateur, constatant ces difficultés, procéda par les lois du 27 février 2002 et du 13 août 2004 à plusieurs modifications.

¹⁶⁶ Jacques Paquier et Xavier Brivet, *Dossier intercommunalité les nouvelles règles de gestion des effectifs*, *op.cit.*, p.46.

¹⁶⁷ Circulaire DGCL n°NOR/INT/B/01/00197/C du 5 juillet 2001, *op.cit.*

¹⁶⁸ LOI n°84-53 du 26 janvier 1984 Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, publication au *JO* du 27 jan. 1984, article 61 : « *La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emploi ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne.* ».

¹⁶⁹ Claire Vigeant, *Dossier intercommunalité les nouvelles règles de gestion des effectifs*, *op.cit.*, p.44.

B. L'intégration d'une plus grande souplesse dans le régime du transfert de service

La modification du régime juridique du transfert de personnel va être axée sur deux points. Le premier, réalisé par la loi du 27 février 2002 dite loi « *Démocratie de proximité* »¹⁷⁰, rend automatique le transfert de service par l'introduction du nouvel article L.5211-4-1 dans le Code Général des Collectivités Territoriales. Le second élément portera lui sur la valorisation d'une mutualisation des services par la création d'une convention de mise à disposition. Cette procédure sera complétée par la loi du 13 août 2004¹⁷¹

1. Le transfert de service sous le régime de l'article 46-1 de la loi du 27 février 2002

La loi du 27 février 2002 supprime la référence faite au transfert de personnel de l'article L.5211-5. Son article 46-1 introduit un nouvel article L.5211-4-1 du CGCT au terme duquel « *le transfert de compétence d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre* ». La loi automatise le transfert des agents chargés de la mise en œuvre d'une compétence transférée. Jusqu'alors, chaque agent à qui l'on proposait d'intégrer le groupement devait accepter individuellement de signer sa mutation. Désormais l'alinéa 2 de l'article L.5211-4-1 dispose que « *les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie du service transféré à l'alinéa précédent sont transférés dans l'EPCI* ». Afin de valider ce transfert, une décision conjointe doit être prise par la commune et l'établissement de coopération. La référence faite au vote à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres est abandonnée. Au transfert automatique d'un service s'ajoute la possibilité d'une mutualisation des moyens humains au travers de conventions de mise à disposition.

2. Le recours aux conventions de mise à disposition et l'assouplissement de cette modalité par la loi du 13 août 2004

La loi du 27 février 2002 accompagne la modification du régime de transfert de personnel par la mise en place d'un système de mise à disposition. En effet, le II de l'article L.5211-4-1 permet que les services d'un EPCI puissent être mis à disposition en tout ou partie par une ou plusieurs communes. La loi du 13 août 2004 élargit le recours à ces dispositions. D'une part son article 166-1 modifie le II de l'article L.5.211-4-1 afin que, par dérogation, une commune puisse mettre à disposition une partie de ses services. La convention devra fixer les conditions de remboursement des frais de fonctionnement. La loi modifie les termes justifiant le recours à ce type de convention. Auparavant la mise en œuvre conjointe de compétences était conditionnée à un intérêt « *économiquement et fonctionnellement nécessaire* ». La mise à disposition doit désormais avoir « *un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* ». Cette formulation est plus souple car elle ne suppose pas la réalisation d'études économiques ou organisationnelles justifiant son impérieuse nécessité. En mutualisant les moyens, l'objectif est de limiter le recours à l'embauche d'un nouveau personnel au profit de celui existant et de lui permettre d'intervenir indifféremment sur un domaine de la compétence communale ou intercommunale. Le témoignage apporté par les services de la Communauté d'Agglomération du Cap Lorient publié dans un article de la Gazette des

¹⁷⁰ Loi n° 2002-276 du 27 fév. 2002 Loi relative à la démocratie de proximité, Publication au *JO* du 28 fév. 2002 p. 3808.

¹⁷¹ Loi n°2004-809 du 13 août 2004, *op.cit.*

communes nous renseigne sur la pratique faite de ces conventions : « *Certains aspects sont mutualisés, telle la gestion du sol, car l'urbanisme se gère à l'échelle de l'agglomération. La structure intercommunale recherche le consensus et les délibérations définissent toujours très précisément la notion d'intérêt communautaire* »¹⁷².

Cependant la réalisation d'une économie d'échelle n'est pas garantie. Le principal obstacle est politique. Comme le reconnaît Alain Coulet, secrétaire général de la commune d'Aramon membre de la Communauté de communes du Pont du Gard, lors d'un entretien réalisé en juin 2006: « *Une commune ne souhaite par forcément se détacher de la gestion d'un équipement et continuer à supporter l'entretien par ses agents. Au regard de la population locale, la responsabilité de l'équipement serait conservée par la mairie alors qu'elle n'aurait qu'une faible influence sur les choix de gestion et d'investissement* »¹⁷³.

Section 2. Les incidences financières en matière de transfert de charge et de concours de l'Etat relatif au transfert d'une compétence d'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire détermine l'étendue des attributions confiées à la structure intercommunale. A ce titre, des liens étroits unissent les modalités de partage des compétences à la stratégie financière des communes. Pour illustrer ce propos, deux éléments peuvent être ici exposés. Le premier est relatif aux transferts de charges correspondant au transfert d'une compétence. La démarche conduisant à l'évaluation de ces charges est elle-même subordonnée à une identification de l'intérêt communautaire. Le second élément fait référence aux concours financier de l'Etat auprès des EPCI à fiscalité propre. La dotation d'intercommunalité est le principal de ces concours, or le calcul de son montant est directement lié aux compétences qui ont été attribuées par les communes à leur groupement. Cette dotation de fonctionnement représente par son poids financier un enjeu stratégique pour les EPCI. C'est également un instrument incitatif au service des autorités centrales pour le développement de l'intercommunalité fédérative. Nous verrons dans un premier paragraphe que la définition de l'intérêt communautaire et le calcul des charges transférées sont deux actions interdépendantes (Paragraphe I). Nous aborderons dans un second paragraphe la traduction financière du niveau d'intégration d'un EPCI à fiscalité propre au travers de la dotation d'intercommunalité (Paragraphe II).

Paragraphe I. La définition de l'intérêt communautaire et le calcul des charges transférées, deux actions interdépendantes

L'évaluation des charges transférée est une problématique qui intéresse toutes les catégories d'EPCI à fiscalité propre. Ce calcul est la traduction financière d'un transfert de compétence. Cependant la problématique de cette traduction financière touche particulièrement les EPCI à TPU. En effet elle a une incidence directe sur la mise en œuvre de cette forme de fiscalité. Pour ces structures, le coût des charges transférées entre dans le calcul de l'attribution de compensation qui correspond au reversement des parts de TP que le groupement est tenu d'effectuer au profit des communes. Ce reversement a pour but de

¹⁷² Dossier spécial : *Comment villes et EPCI partagent leurs services ?*, *Gazette des communes* 29mai 2006, p.56.

¹⁷³ Entretien avec Alain Coulet, Secrétaire général de la mairie d'Aramon, réalisé le 8 juin 2006.

neutraliser les effets budgétaires d'un passage à la taxe professionnelle unique. Nous verrons dans une première partie que la définition de l'intérêt communautaire conditionne l'évaluation objective des charges à transférer (A). Dans une seconde partie, nous aborderons la relation qui peut exister entre la rectification de l'attribution de compensation et la redéfinition de l'intérêt communautaire (B).

A. La définition de l'intérêt communautaire condition d'une évaluation objective des charges à transférer.

Dans tous les cas, le transfert de compétence entraîne de façon logique le transfert des dépenses liées à son activité, celle-ci ne pouvant plus figurer dans le budget communal. Cette logique répond à une obligation posée par le Conseil d'Etat depuis son arrêt d'assemblée du 16 octobre 1970 « *Commune de Saint-Vallier* »¹⁷⁴. Cependant il doit être procédé à une distinction en fonction du type de fiscalité propre du groupement. Lorsque l'EPCI dispose de la TPU, l'évaluation du coût réel du transfert présente une importance particulière car le groupement devra effectuer le reversement de la TP. Il nous appartient d'exposer ici les modalités du transfert de charges selon le type de groupement.

1. Les EPCI à fiscalité additionnelle

L'impact budgétaire et financier d'un transfert de compétence n'est pas complexe lorsque le groupement est sous le régime de la fiscalité additionnelle. En effet ce dernier doit établir son budget en fonction du coût des compétences réellement exercées tant en matière de fonctionnement que d'investissement. Le budget sera dès lors représentatif de l'action effective de l'EPCI dans la mesure où il chiffrera un besoin financier réel. Ainsi l'assemblée délibérante du groupement vote le taux des taxes locales nécessaires au financement de la compétence attribuée.

Le rapport de la Cour des comptes rappelle que le transfert devrait se traduire dans la logique par le fait que « *les taux des impôts perçus par les communes membres soient revus à la baisse puisque ces dernières n'ont plus à faire face aux charges transférées à l'EPCI au titre des compétences dont il est doté* »¹⁷⁵. La pratique intercommunale n'a pas toujours suivi ce précepte. Michel Klopfer fait état de groupements qui ont souvent « *accru la pression fiscale globale sur les contribuables sans que les communes ne baissent, dans le même temps, leur propre taux* »¹⁷⁶. Le transfert de compétences a offert aux communes la possibilité de dégager une marge fiscale supplémentaire.

2. Les EPCI à TPU

La situation est plus complexe pour les EPCI à TPU car le transfert de flux financiers s'inverse. Les structures perçoivent dans un premier temps le produit de la taxe professionnelle appliqué sur leur périmètre et dans un deuxième temps reverse la partie du produit de la taxe qui excède le montant des charges correspondant aux compétences transférées. Cette redistribution prend la forme d'une attribution de compensation (AC). Le

¹⁷⁴ CE 16 oct. 1970 *Commune de Saint-Vallier*, Rec p.583, *op.cit.*

¹⁷⁵ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, *op.cit.*, p.129.

¹⁷⁶ Michel Klopfer, *Gestion financière des collectivités locales*, Paris, Le Moniteur, 4^e édition, p.293.

calcul de cette attribution est lié à la notion d'intérêt communautaire, car la somme reversée dépend de l'évaluation financière de la compétence exercée. Il faut donc que la ligne de partage des compétences soit clairement définie.

L'article 86 de la loi du 12 juillet 1999¹⁷⁷ devenu l'article 1609 *nonies C* du Code général des impôts est le fondement juridique de ce régime. Afin d'évaluer le coût de l'attribution de compensation, la loi a institué au IV de l'article 1609 *nonies C* « *une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges* ». La CLETC se compose au minimum d'un représentant par conseils municipaux. Elle intervient l'année de l'adoption de la taxe professionnelle unique par l'établissement public et lors de chaque transfert de compétences ultérieures afin de procéder à l'évaluation des charges. Elle prépare un rapport d'évaluation des charges transférées en fonction des compétences attribuées et rend un avis consultatif. L'évaluation des charges est entérinée par une délibération concordante de la majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI. 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.

Pour effectuer ce calcul, elle procède à deux formules différentes selon le type de dépense : Pour les dépenses de fonctionnement l'évaluation du coût se fait « *d'après leurs coûts réels dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leurs coûts réels dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert* ». En vertu de l'article 183 de la loi du 13 août 2004¹⁷⁸, la CLETC définit la période de référence offrant la meilleure souplesse. Alors qu'auparavant la durée retenue était de trois ans, désormais la Commission peut raisonner sur une période plus courte, d'un an par exemple, ou sur une période plus longue.

La méthode d'évaluation des dépenses d'équipement se réfère également aux dispositions modifiées par l'article 183 la loi du 13 août 2004. Les dépenses d'équipement ne peuvent être traitées de la même façon que les dépenses de fonctionnement dans les transferts de charges. Elles ne présentent pas le même caractère récurrent et ont un caractère plus exceptionnel. Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les dépenses transférées est donc calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. La commission intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement. Elle intègre également les charges financières et les dépenses d'entretiens. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. L'absence d'une durée limitée de référence permet de calculer un amortissement de l'équipement.

L'attribution de compensation est donc le résultat du produit de la taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédant l'institution du taux de taxe professionnelle unique diminué du coût net des charges transférées calculé dans les conditions définies au IV de l'article 1609 *nonies C*.

¹⁷⁷ Loi n°99-586 du 12 juill. 1999, *op.cit.*

¹⁷⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *op.cit.*

B. La rectification de l'attribution de compensation et sa relation directe avec la définition de l'intérêt communautaire

L'attribution de compensation a pour objet d'assurer la neutralité budgétaire du changement de régime fiscal ou/et du transfert de compétence tant pour la communauté que pour ses communes membres. Le régime mis en place par la loi Chevènement a conduit dans la pratique à de nombreuses erreurs d'évaluation de cette attribution. En effet le rapport de la Cour des comptes souligne que « *les méthodes d'évaluation des charges de fonctionnement et des charges d'investissement transférées, telles qu'initialement définies par la loi du 12 juillet 1999 et ses dispositions d'application, se sont révélées complexes et inadaptées.* ». En matière d'attribution de compensation, le rapport pointe notamment « *les nombreuses observations critiques qui ont pu être faites à cet égard par les Chambres régionales des comptes sous l'empire du texte de 1999* »¹⁷⁹. La loi du 13 août 2004 est intervenue pour insérer des modalités de révisions de l'attribution de compensation mettant un terme à son immuabilité.

1. La possibilité de fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision

L'article 183 de la loi du 13 août 2004 modifie l'article 1609 *nonies* C du CGI pour permettre aux EPCI à TPU de fixer librement par le conseil de la communauté, statuant à l'unanimité, le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision tout en tenant compte du rapport d'évaluation de la CLETC. La circulaire du 15 septembre 2004¹⁸⁰ précise que cette disposition ouverte aux EPCI qui perçoivent pour la première fois la TPU à compter du 1^{er} janvier 2005 leur permet de « *s'écarter des propositions de la commission locale d'évaluation des charges afin de tenir compte des spécificités locales.*»¹⁸¹. Cette disposition s'applique également aux EPCI à TPU qui existaient avant le vote de la loi. La réévaluation de l'attribution de compensation est possible dans les trois ans suivant la publication de la loi

2. La possibilité ouverte aux EPCI à TPU, existant avant la loi du 13 août 2004, de réviser le montant de l'attribution de compensation

Les EPCI à fiscalité propre ont pu connaître certaines difficultés financières à la suite d'une prise en charge effective de compétences transférées. Ces difficultés furent souvent le résultat d'une sous évaluation du coût des charges transférées. En tout état de cause, cette sous évaluation doit être mise en perspective avec la question du partage des compétences et donc de la définition de l'intérêt communautaire. Le coût de la compétence une fois effectivement exercée a pu être supérieur à l'évaluation des charges de transfert et ne pas correspondre à l'attribution de compensation versée aux communes membres. Le résultat d'un écart entre compétences statutaires de l'EPCI et compétences réellement exercées a influé sur le budget. En instaurant la possibilité de réviser l'attribution de compensation, la loi a reconnu la nécessité de permettre une correction des évaluations. A cette fin, les groupements à TPU existant au 13 août 2004 ont la possibilité de réévaluer les coûts net des charges transférées selon les nouvelles modalités de calcul des charges instituées par la loi (modalités exposées dans le point précédent). Cependant la révision n'est possible qu'une seule fois et avant la date du 16 août 2006. Une date butoir qui doit être rapprochée de la fin du délai fixé au 18

¹⁷⁹ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, *op.cit.*, p.130.

¹⁸⁰ Circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 sept. 2004, *op.cit.*

¹⁸¹ Circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 septembre 2004, *op.cit.*, p.59.

août 2006 pour la définition de l'intérêt communautaire. La nécessité d'une définition précise de la compétence transférée et le calcul de son coût net sont une condition de l'exercice effectif de la compétence.

Paragraphe II. La traduction financière du niveau d'intégration d'un EPCI à fiscalité propre au travers de la dotation d'intercommunalité

Les recettes fiscales et la dotation d'intercommunalité sont les principales ressources des groupements à fiscalité propre. Ces EPCI bénéficient d'un certain nombre de concours financiers dont l'essentiel est constitué par cette dotation. Le Trésor public a publié en mars 2006 un ouvrage présentant les comptes définitifs de 2003 des établissements publics de coopération intercommunale¹⁸². Selon ce document, les ressources des groupements à fiscalité propres sont composées à 61% d'attributions fiscales et à 29% par la dotation d'intercommunalité. La combinaison de ces deux ressources représente 90 % du revenu total des EPCI. En constituant près du tiers du total des ressources budgétaires, la dotation versée par l'Etat est un afflux financier incontournable. De fait chaque groupement est intéressé par cette manne financière. Or les modalités de son calcul se fondent pour une part importante sur un Coefficient d'Intégration Fiscal (CIF). Le CIF traduit la part des compétences exercées au niveau du groupement. Le poids financier de cette dotation offre également à l'Etat un outil d'incitation à la coopération. Afin de promouvoir un transfert plus consistant de compétences, il existe un système de bonification de la dotation. Nous verrons dans un premier paragraphe qu'il existe une valorisation financière du transfert de compétence au travers de la dotation d'intercommunalité (A). Dans un second paragraphe, nous aborderons la question de l'intérêt d'un transfert de compétence au regard d'une bonification de la dotation (B).

A. La valorisation financière du transfert de compétences par la dotation d'intercommunalité

L'article L.5211-28 du CGCT constitue le fondement légal de la dotation d'intercommunalité (DI), « *les EPCI à fiscalité propre reçoivent, à compter de l'année où ils perçoivent pour la première fois le produit de leur fiscalité, une attribution au titre de la dotation d'intercommunalité* ». La dotation d'intercommunalité est une part de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat aux collectivités territoriales. La répartition de la dotation d'intercommunalité ainsi que son montant sont fixés chaque année par le Comité des finances locales et inscrit au projet de loi de finances. Pour l'année 2006, le montant affecté à la dotation d'intercommunalité s'élève à 3 868 645 367 €¹⁸³ dont 102 890 542 € ont été attribués aux groupements à fiscalité propre du département du Rhône¹⁸⁴. Il n'est pas procédé à la détermination d'une enveloppe globale avant attribution individuelle mais d'abord à la détermination de dotations moyennes par habitant, desquelles

¹⁸² Trésor public, *Les comptes de l'intercommunalité et des établissements publics locaux en 2003*, La Documentation française, Paris, 2006, p.12.

¹⁸³ Montant hors dotation de compensation de la suppression de la « *part salaires* » de la taxe professionnelle, soit progression de 1.36% par rapport au montant de 2005.

¹⁸⁴ Source du ministère de l'Intérieur/ DGCL.

sont ensuite tirées des enveloppes globales par catégorie d'EPCI, qui sont enfin réparties entre chaque EPCI.

Pour fixer cette attribution moyenne, le Comité doit respecter les dispositions du II de l'article L.5211-29. D'une part il reconduit au minimum les dotations par habitant de l'année précédente. D'autre part, il doit respecter plusieurs contraintes quant à l'évolution de ce montant. Il ne peut être inférieur à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. Une majoration de ce montant peut être attribuée aux communautés de communes dans les conditions prévues à l'article L.5214-23-1. La dotation d'intercommunalité a évolué parallèlement au renforcement de l'intercommunalité. Le développement de la coopération de projet peut se mesurer aujourd'hui au regard de la part de DGF attribuée aux groupements à fiscalité propre. Ainsi en 2005, ces groupements intercommunaux ont perçu 15,1% du montant global de la DGF¹⁸⁵, soit une part supérieure à celle des régions¹⁸⁶.

Le montant global de la dotation d'intercommunalité est ensuite réparti entre chaque catégorie de groupement à fiscalité propre. L'article L.5211-29 du CGCT distingue cinq types d'établissements pouvant bénéficier de ce concours financier : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes à TPU, les communautés de communes à fiscalité additionnelle et les syndicats d'agglomérations nouvelles. Après la détermination de l'enveloppe par catégorie, les préfets attribuent la dotation d'intercommunalité en fonction des droits individuels de chaque EPCI. Ce montant individualisé se compose de deux éléments définis à l'article L.5211-30:

Le premier élément est une dotation de base calculée en fonction de la population totale des communes regroupées à laquelle se pondère le coefficient d'intégration fiscal de l'EPCI. Puis, dans un second temps, s'ajoute une dotation de péréquation. Elle se définit au regard de l'article R.5211-12 comme le produit de la population de l'EPCI par l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de l'établissement¹⁸⁷ et le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI de même nature¹⁸⁸ pondérée par le coefficient d'intégration fiscal. S'ajoute enfin un troisième élément qui ne fera pas l'objet d'un traitement particulier dans ce mémoire et qui correspond à un mécanisme de garanties.

Selon Michel Klopfer, par ce système d'attribution, « *l'Etat met en concurrence les groupements les uns avec les autres avec un indicateur majeur de performance, à savoir l'intégration fiscale* »¹⁸⁹. En effet le coefficient d'intégration fiscale est l'élément central du calcul individualisé du montant de la dotation d'intercommunalité. Ce coefficient met en lumière la part fiscale correspondant aux besoins financiers relatifs aux compétences exercées par un EPCI à fiscalité propre. Le CIF est défini au III du présent article. Son calcul varie selon la catégorie d'EPCI. Pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines il est égal au rapport entre « *les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par l'établissement public minorées des dépenses de transfert* » et les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des EPCI sur le

¹⁸⁵ Ministère de l'intérieur et de l'aménagement et du territoire, *Les collectivités locales en chiffre 2006*, fiche 6, *Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales en 2005-2006*, Document disponible sur le site Internet de la DGCL : www.dgcl.interieur.gouv.fr.

¹⁸⁶ La part de la dotation global de fonctionnement versée aux régions est de 13% pour l'année 2005.

¹⁸⁷ Le potentiel fiscal de l'EPCI est l'application sur la base brut d'imposition des 4 taxes locales directs au taux moyen de ces taxes appliqué sur le groupement.

¹⁸⁸ Le potentiel fiscal moyen national : application à la base brut d'imposition aux 4 taxes locales directs du taux moyen national de ces taxes constatées pour la catégorie d'établissement à laquelle elle appartient.

¹⁸⁹ Michel Klopfer, *Gestion financière des collectivités locales*, *op.cit.*, p.344.

territoire de celles-ci. Pour les communautés de communes, le rapport est identique mais la redevance d'assainissement n'est pas prise en compte. La minoration des dépenses de transfert qui correspond pour une partie à l'attribution de compensation n'est applicable qu'aux communautés de communes et aux communautés urbaines ayant optées pour la taxe professionnelle unique ainsi qu'à toutes les communautés d'agglomération. L'intégration de cette minoration a été progressive puisque 2006 est le premier exercice qui prend en compte à 100% ces dépenses de transfert.

En fonction de ce rapport, plus le groupement perçoit de ressources fiscales, plus le CIF sera important. Or la part de recettes fiscales perçues par l'EPCI correspond au poids financier des compétences exercées par ce dernier. Plus il exerce de compétences ou plus ces compétences sont financièrement lourdes, plus le besoin de ressources fiscales est important.

Le poids du CIF dans la détermination de l'attribution individualisée a par ailleurs été accru par la loi de finances de 2005¹⁹⁰. En effet, au terme de son article 48, les parts relatives de la dotation de base et de la dotation de péréquation au sein de la dotation d'intercommunalité ont été modifiées, passant respectivement de 15 % à 30 % et de 85 % à 70 %. Le rééquilibrage des deux parts était souhaité par le groupe de travail du Comité des finances locales dans un rapport de mai 2004¹⁹¹. Par comparaison d'une simulation des deux rapports, l'augmentation de la dotation de base permet de « *contrer un effet de fuite vers les EPCI à faible CIF* ». En effet, dans un rapport 30-70, les EPCI ayant un fort CIF seraient privilégiés au détriment des autres. La modification des parts réservées à la dotation de base et à la dotation de péréquation augmente le poids du CIF au détriment du potentiel fiscal car la dotation de base est uniquement fonction du CIF. Pour Jean-Pierre Coblenz, les dispositions de la loi de finances de 2005 ont « *pour but d'encourager encore la poursuite de l'intégration fiscale en prenant davantage en compte le critère du coefficient d'intégration fiscale* »¹⁹². En valorisant le CIF, la stratégie financière des groupements qui désirent accroître leur dotation d'intercommunalité va se porter sur une augmentation du transfert de fiscalité et donc du transfert de compétences.

B. La bonification de la dotation d'intercommunalité au profit des communautés de communes ayant une compétence plus large

La loi Chevènement a accompagné l'instauration d'une dotation d'intercommunalité avec un système de bonification. Adressée aux communautés de communes ayant opté pour le régime de la Taxe professionnelle unique, cette bonification repose en partie sur un transfert supplémentaire de compétences. Le législateur s'est donc pourvu d'un outil d'incitation financière lui permettant de favoriser l'intégration intercommunale. La conséquence financière d'un transfert de compétences est ici directement liée à l'attribution d'une ressource budgétaire plus importante.

¹⁹⁰ LOI n° 2004-1484 du 30 déc. 2004 de finances pour 2005, Publication au *JO* du 31 déc. 2004, p. 22459.

¹⁹¹ Rapport du Comité des finances locales, « La réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales », mai 2004.

¹⁹² Jean-Pierre Coblenz, *Quel avenir pour la coopération intercommunale ?*, *Journal des Maires*, nov. 2004, p.49.

Les conditions d'obtention de la bonification sont exposées à l'article L.5214-23-1. La bonification ne peut intéresser que les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI.

- La première des conditions est démographique puisqu'à l'exception des communautés de communes situées en zone de revitalisation rurale de montagne, la population regroupée par l'EPCI doit être comprise entre 3500 habitants et 50 000 habitants.
- La seconde condition réside dans le choix des compétences transférées par les communes membres à leur groupement. La liste de ces compétences a été modifiée et répond aujourd'hui aux exigences de l'article 179 de la loi du 13 août 2004¹⁹³. La communauté de communes à TPU doit exercer au moins quatre compétences d'une liste de ces six groupes : «1° *En matière de développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;* 2° *En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;* 3° *Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;* 4° *Politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;* 5° *Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés,* 6° *En matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.* ».

Lorsque la communauté de communes répond à ces critères, elle est éligible à une bonification de la dotation dans le cadre prévu à l'alinéa 11 de l'article L.5211-29. Suivant ces dispositions, la communauté de communes perçoit une dotation majorée lui permettant d'atteindre 26,68 € par habitant. Ce montant défini pour le 1^{er} janvier 2000 est fixé pour les années suivantes par le Comité des finances locales. A ce titre, le montant évolue au minimum comme l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation associée au projet de loi de finances. L'obtention de la bonification est liée au transfert de compétences et à la définition de l'intérêt communautaire rattaché à ces compétences. L'exposé du montant des dotations moyennes par habitant selon la catégorie de communauté de communes permet d'apprécier l'intérêt de bénéficier d'une dotation majorée. Pour l'année 2006, le montant moyen par habitant pour une communauté de communes à fiscalité additionnelle est de 17,97€, contre 21,95€ pour une communauté de communes à TPU et 30,53€ pour les structures bénéficiant de la bonification. Ainsi pour l'année 2006, treize communautés de communes du Rhône sont éligibles à la dotation bonifiée pour un montant total de 8 601 454€. Huit communautés de communes ont choisi le régime de la fiscalité additionnelle et perçoivent pour 2006 un somme totale de 1 358 265€¹⁹⁴.

¹⁹³ Loi n°2004-809 du 13 août 2004, *op.cit.*

¹⁹⁴ annexe n°3.

CONCLUSION

L'association de plusieurs municipalités poursuit un but, celui de sortir du cadre communal trop étroit pour intervenir valablement. Selon Patrick Moquay, de manière générale, c'est-à-dire avant tout théorique « *l'action intercommunale est justifiée par des raisons de cohérence dans l'action publique* »¹⁹⁵. La création d'un groupement à fiscalité propre devrait permettre de réaliser un certain nombre d'économies d'échelles notamment en échappant aux contraintes d'une gestion individualisée des services publics. Le partage du coût d'un service autorise deux attentes, d'une part permettre des investissements plus lourds et d'autre part diminuer la dépense globale. Pour l'intercommunalité fédérative, la réduction des coûts n'est pas aussi flagrante. Selon Bertrand Vendée, cette formule de coopération conduit à « *mener des actions politiques plus ambitieuses que la seule action communale* »¹⁹⁶. Il s'agit pourtant d'un effet attendu par la mise en place d'un projet de coopération. En dépassant le cadre communal, l'ambition d'un projet est d'apporter une valeur ajoutée à la collectivité. Cette valeur ajoutée peut entraîner des dépenses supplémentaires. Il n'y a pas de corrélation directe entre transfert d'une compétence et réduction des coûts. Si cet élément est acceptable, en revanche la pratique intercommunale montre que l'absence d'économies d'échelles est aussi le résultat d'une mauvaise gestion du transfert des compétences. Cet auteur met en avant un constat « *l'addition de la dépense communale et de la quote-part communale à l'intercommunalité est bien souvent supérieure à la dépense communale antérieure à la création d'un groupement* ». L'intérêt de conduire pour les communes puis pour les communautés une réflexion de fond sur le projet de coopération doit s'apprécier au regard des conséquences d'un transfert de compétences. Il peut être établi une certaine relation entre le choix des élus et la situation concrète d'un groupement. L'intérêt communautaire, lorsqu'il est nécessaire, joue un rôle majeur dans la réalité de ce transfert. Or la difficulté de son identification, le faible travail des élus pour définir cette notion et l'absence d'un contenu légal sont autant d'éléments qui ne participent pas à l'établissement d'une décomposition valable des compétences communales. Jacques Buisson relève de ce constat la réalité « *d'une très grande diversité fonctionnelle* » entre les groupements à fiscalité propre¹⁹⁷. Pour illustrer son propos, il établit une typologie de communautés et relève quatre situations distinctes :

- La première catégorie recouvre ce qui est souvent appelé des « *communautés à coquille vide* ». Dans ces structures, les compétences transférées sont réduites au maximum. Les domaines légaux sont transférés mais, au sein de ces groupes, le partage des compétences ne laisse que peu de pouvoir au groupement. Le rôle pervers des incitations financières à la création d'EPCI à fiscalité propre est généralement mis en cause. En effet, si ces incitations ont permis de développer quantitativement le nombre de groupements, elles ont également créé un effet d'aubaine. Des communes ont pu se regrouper au sein d'une communauté sans avoir un projet défini autre que celui de bénéficier par exemple d'une dotation bonifiée.
- La deuxième catégorie de groupement est composée de « *communautés de missions* ». Elles ont été instituées pour élaborer des projets très ciblés. Ces groupements

¹⁹⁵ Patrick Moquay, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1998, p.304.

¹⁹⁶ Bertrand Vendée, *La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale*, op.cit, p1160.

¹⁹⁷ Jacques Buisson, *La révolution intercommunale*, *Revue regard sur l'actualité*, n°314, oct. 2005, Paris, La documentation française, p.13.

s'appuient le plus souvent sur des services communaux et n'ont aucune vocation à faire de la gestion de service.

- La troisième catégorie rassemble des « *communautés magasins* ». Elles sont conçues comme un centre de ressources au service des communes et à ce titre peuvent disposer de moyens importants. Cependant elles ne cherchent pas à développer les services ou les équipements communautaires.
- La quatrième et dernière catégorie peut être qualifiée de « *groupement supra communal* ». Il s'agit des cas où les communes ont transféré l'essentiel de leurs compétences et de leurs moyens. Une mise en commun des services qui profite aux communes et à leurs populations car l'économie d'échelle liée à la mutualisation des services s'accompagne d'un développement de ces services.

Le développement de l'intercommunalité fédérative semble devoir poursuivre sa progression en termes de maillage du territoire. Si ce point paraît acquis, demeure la question de la rationalisation de ces groupements. L'effort de coopération est une réussite quantitative certaine mais les effets bénéfiques en termes d'optimisation de la gestion des compétences communales ne sont pas unanimement reconnus. L'avenir qualitatif des EPCI à fiscalité propre devrait aujourd'hui être aussi axé sur la problématique d'une plus grande réflexion autour de la décomposition des compétences communales.

ANNEXES

Annexe n°1 : CE arrêt 18 décembre 2002, Commune de Hyères les Palmiers.

Annexe n°2 : TA Dijon 19 oct. 1999, instance n°985865/MR, M. Maurice Chamoy et autres.

Annexe n°3 : Circulaires du ministère de l'Intérieur.

Annexe n°4 : Fiscalité des EPCI du département du Rhône et répartition de la dotation d'intercommunalité pour l'année 2006.

Annexe n°5 : Carte des EPCI à fiscalité propre dans le département du Rhône.

Annexe n°6 : Liste et carte des Syndicats Mixtes ouverts pour lesquels la Communauté urbaine de Lyon est membre.

Annexe n°7 : Liste et carte des Syndicats Mixtes fermés pour lesquels la Communauté urbaine de Lyon est membre.

Annexe n°1 : CE arrêt 18 décembre 2002, Commune de Hyères les Palmiers

2002-12-18

243453

C inédit au recueil Lebon

COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS

M. Jeanneney, rapp.

M. Séners, c. du g.

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 3ème et 8ème sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 3ème sous-section de la
Section du contentieux

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 22 février 2002 et 8 mars 2002 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS, représentée par son maire ; la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler l'ordonnance en date du 23 janvier 2002 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande tendant à ce que soit ordonnée la suspension de l'arrêté du préfet du Var du 19 décembre 2001 portant création de la communauté d'agglomération "Toulon-Provence-Méditerranée" ; 2°) d'ordonner la suspension de l'exécution de cet arrêté ; Vu les autres pièces du dossier ; Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ; Vu la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 2121-10, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 5211-5, L. 5216-3 et L. 5216-5 ; Vu le code de justice administrative, notamment son article L. 521-1 ; Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de M. Jeanneney, Conseiller d'Etat-;- les observations de Me Odent, avocat de la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS et de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la communauté d'agglomération Toulon-Provence-méditerranée,- les conclusions de M. Séners, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que, par un arrêté en date du 19 septembre 2001, le préfet du Var a créé la communauté d'agglomération "Toulon-Provence-Méditerranée" qui comprend onze communes, dont la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS ; que par une ordonnance en date du 23 janvier 2002, le juge des référés du

tribunal administratif de Nice a rejeté la demande de la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS tendant à la suspension de cet arrêté ; que la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS se pourvoit en cassation contre cette ordonnance ; Considérant que le juge des référés a suffisamment motivé le rejet de la demande de la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS en se bornant à relever qu'aucun des moyens invoqués par celle-ci n'était de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée ; Considérant que si, en vertu de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 susvisée et de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, certaines décisions administratives individuelles défavorables doivent être motivées et ne peuvent intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales, l'arrêté par lequel le représentant de l'Etat dans le département crée, en application du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, un établissement public de coopération intercommunale ne constitue pas une décision individuelle ; que, par suite, le juge des référés, en estimant que le moyen tiré de ce que l'arrêté du préfet du Var en date du 19 septembre 2001 aurait été pris sans qu'aient été respectées les dispositions législatives précitées n'était pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de cet arrêté, n'a pas commis d'erreur de droit ; Considérant que le juge des référés, en estimant que les moyens tirés de ce que les conseils municipaux des communes comprises dans le périmètre de la communauté d'agglomération n'auraient pas été convoqués dans les délais et selon les modalités fixés par les articles L. 2121-10, L. 2121-11 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales et n'auraient pas été régulièrement consultés sur le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté d'agglomération conformément à l'article L. 5216-3 du même code et sur les compétences transférées conformément au II de l'article L. 5216-5 du même code n'étaient pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté du préfet du Var, a souverainement apprécié, sans les dénaturer, les pièces du dossier qui lui était soumis ;

Considérant qu'en vertu du III de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est compétent en matière de zones d'activité économique et de zones d'aménagement concerté, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de ces compétences sont décidées après accord des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée définies au II du même article ; qu'en vertu du III de l'article L. 5216-5 du code

général des collectivités territoriales, l'intérêt communautaire des compétences exercées par une communauté d'agglomération, au nombre desquelles figurent, en vertu du I du même article, les zones d'activité et les zones d'aménagement concerté qui sont d'intérêt communautaire, est déterminé par une délibération du conseil de cette communauté ; qu'il résulte de ces dispositions que les délibérations des conseils municipaux se prononçant sur les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté d'agglomération en matière de zones d'activité économique et de zones d'aménagement concerté ne peuvent intervenir qu'après la délibération du conseil de la communauté d'agglomération déterminant celles de ces zones qui sont d'intérêt communautaire et, par suite, qu'après l'intervention de l'arrêté préfectoral créant cette communauté ; que, dès lors, le juge des référés, en estimant que le moyen tiré de ce que l'arrêté du préfet du Var en date du 19 septembre 2001 n'aurait pas pu être pris légalement sans que les conseils municipaux se soient préalablement prononcés sur les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice par la communauté d'agglomération "Toulon-Provence-Méditerranée" de ses compétences en matière de zones d'activité économique et de zones d'aménagement concerté, n'était pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté du préfet du Var, n'a pas commis d'erreur de droit ; Considérant enfin qu'en relevant que le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dont serait entaché l'arrêté attaqué en incluant dans la communauté d'agglomération à la fois la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS et celle de Toulon n'était pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de cet arrêté, le juge des référés a souverainement apprécié, sans les dénaturer, les pièces du dossier qui lui était soumis ; Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS n'est pas fondée à demander l'annulation de l'ordonnance du 23 janvier 2002 du juge des référés du tribunal administratif de Nice ; Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L 761-1 du code de justice administrative : Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de condamner la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS à payer à la communauté d'agglomération "Toulon-Provence-Méditerranée" une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS est rejetée.

Article 2 : La COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS versera à la communauté d'agglomération "Toulon-Provence-Méditerranée" une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DE HYERES-LES-PALMIERS, au préfet du Var, à la communauté d'agglomération "Toulon-Provence-Méditerranée" et au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Annexe n°2 : TA Dijon 19 oct. 1999, instance n°985865/MR, M. Maurice Chamoy et autres.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON
N° 985865/MR

M. Maurice CHAMOY et autres

M. BENEL
Rapporteur

Mme PIERRE-THOMAS
Commissaire du gouvernement

Audience du 5 octobre 1999
Lecture du 19 octobre 1999

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON

(1ère chambre),

VU la requête, enregistrée au greffe du Tribunal le 22 mai 1998, et le mémoire complémentaire enregistré le 18 septembre 1998, présentés par MM. CHAMOY Maurice, VOILLOT Maurice, DUCROCQ Sylvère, GAUDIAU Edmond, DEFONTAINE Patrick, REPIQUET Jacques, PERRIN André, JOVER Pierre, LIORET Jean, MARGUERON Michel, FRELAT Georges, NICOLAS Emile, CHAMOY Gilbert et VOLLOT René ; les requérants demandent que le Tribunal annule la délibération du 10 mars 1998 par laquelle le conseil de la communauté de communes de la Vallée de la Drée a approuvé le budget primitif de l'année 1998, en tant qu'il concerne la section "investissement" ;

VU, enregistré le 28 juillet 1998, le mémoire présenté pour la communauté de communes de la Vallée de la Drée par Maître SESTIER, avocat à LYON, tendant :

- au rejet de la requête ;
- à la condamnation des requérants à lui verser une somme de 15 000 F au titre de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

VU les autres pièces du dossier ;

VU le code général des collectivités territoriales et le code des communes ;

VU le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 5 octobre 1999 :

- le rapport de M. BENEL, premier conseiller,
- les observations de M. Maurice CHAMOY, requérant et de Me NGUYEN, avocat de la communauté de communes Vallée de la Drée,
- et les conclusions de Mme PIERRE-THOMAS, commissaire du gouvernement ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par la communauté de communes de la Vallée de la Drée ;

CONSIDERANT qu'il ressort du dossier que les requérants, qui sont dans la même situation par rapport à l'acte attaqué, et qui sont donc recevables à présenter un recours collectif, ont acquitté le droit de timbre prévu à l'article 1089 B du code général des impôts ;

CONSIDERANT qu'il résulte de l'article 1609 quinquies C du code général des impôts que les communautés de communes sont des organes de coopération intercommunale à fiscalité propre et qu'elles perçoivent une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle acquittées par les contribuables des communes membres de la communauté ; qu'il s'ensuit que les contribuables desdites communes détiennent, à ce titre, qualité leur donnant intérêt à agir à l'encontre des délibérations des communautés de communes qui créent des recettes ou engagent des dépenses ; que les requérants, à l'exception de MM. Emile NICOLAS et Gilbert CHAMOY ont justifié de leur qualité de contribuable de l'une des communes membres de la communauté de communes de la Vallée de la Drée ; qu'ainsi, sauf MM. Emile NICOLAS et Gilbert CHAMOY, ils ont intérêt à contester la délibération attaquée ;

CONSIDERANT qu'il découle de ceci que la fin de non-recevoir opposée par la communauté de communes de la Vallée de la Drée doit être écartée sauf en ce qu'elle concerne les conclusions présentées par MM. Emile NICOLAS et Gilbert CHAMOY ;

Sur la légalité externe :

CONSIDERANT que les dispositions législatives relatives à la publicité des convocations ou des comptes rendus des séances des conseils des communautés de communes ne sont pas prescrites à peine de nullité ; qu'ainsi la circonstance que ni les convocations ni le compte rendu de la séance du 10 mars 1998 du conseil de la communauté de communes de la Vallée de la Drée n'ont été affichés est, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité de la délibération attaquée ;

Sur la légalité interne :

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article L.5214-16 du code général des collectivités territoriales : "I - La communauté de communes exerce de plein droit, aux lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants : 1° Aménagement de l'espace ; 2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. II - La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences qui relèvent d'au moins un des quatre groupes suivants : 1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux ; 2° Politique du logement et du cadre de vie ; 3° Création, aménagement et entretien de la voirie ; 4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire..." ; qu'aux termes de l'article L.5214-18 du même code : "Les communes membres de la communauté de communes peuvent à tout moment transférer, en tout ou en partie, à cette dernière, certaines de leurs compétences et les équipements ou services publics utiles à l'exercice de celles-ci. Les transferts de compétences, d'équipement ou de services publics sont décidés par délibérations concordantes du conseil de la communauté de communes et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres..." ; qu'aux termes de l'arrêté du 18 décembre 1997 du préfet du département de Saône-et-Loire portant création de la communauté de communes de la Vallée de la Drée les compétences obligatoires transférées sont : "Aménagement de l'espace : aménagement des centres-bourgs et hameaux, des bâtiments communaux, amélioration des communications entre communes notamment entretien du réseau de voirie intercommunale..." ;

CONSIDERANT, en premier lieu, que le transfert au profit d'une communauté de communes de la compétence "Aménagement de l'espace" a pour objet de confier à ladite communauté la préparation d'actes juridiques, tels les documents envisagés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ou ceux énumérés à l'article L.5216-16-1° du code général des collectivités territoriales relatif aux communautés de ville, ou la prise en charge d'importantes opérations d'infrastructure ; qu'elle n'a pas en revanche pour effet de confier à cet établissement public la réalisation matérielle de travaux d'entretien de bâtiments existants ; qu' à supposer que les stipulations des statuts qui envisagent "l'aménagement des bâtiments communaux" aient cet objet, elles seraient illégales comme contraires à l'article L. 5214-6, qui fixe de manière limitative les attributions qui peuvent être transférées lors de la création d'une communauté de communes ; que les dispositions de l'article L. 5214-18, qui permettent le transfert à tout moment d'autres compétences, ne peuvent en tout état de cause s'appliquer à l'acte institutif, compte tenu notamment de l'exigence d'une délibération du conseil de communauté ; qu'il s'ensuit que les opérations budgétaires relatives à l'entretien des mairies de Collonge-la-Madeleine et de Saint-Léger-du-Bois, de l'église de Saint-Léger-du-Bois, à la modification du système de chauffage de la mairie et de la poste d'Epinaç et à la création d'un hall d'entrée du musée de la Mine ne relèvent pas de la compétence de la communauté ;

CONSIDERANT en second lieu que, si l'entretien de la voirie est au nombre des compétences susceptibles d'être attribuées aux communautés de communes, la nature des voies objet du transfert doit faire l'objet d'une définition précise ; qu'il n'en va pas ainsi en l'espèce puisque le terme de "voirie intercommunale" utilisée dans les statuts ne correspond à aucune catégorie juridique usuelle et devait faire l'objet d'une délibération en précisant la portée ; qu'à défaut d'une telle délibération, la communauté n'était pas compétente pour décider de

travaux sur des éléments de la voirie des communes de Saisy et de Sully, dont il n'est pas établi qu'ils aient une vocation intercommunale au sens des stipulations statutaires ;

CONSIDERANT qu'il ne ressort pas des statuts de la communauté de communes de la Vallée de la Drée que les travaux de recherche et de développement concernant des actions économiques et touristiques, relèvent des compétences transférées à ladite communauté ; qu'il s'ensuit que le vote d'une somme de 30 000 F à cet effet est irrégulier ;

CONSIDERANT que les locaux aménagés en bureau pour le fonctionnement de la communauté n'avaient pas fait l'objet d'une convention de mise à disposition à la date de la délibération attaquée et qu'il n'est pas établi que le maire d'Épinac et le président de la communauté avaient été régulièrement habilités à signer la convention de régularisation du 30 mars 1998 ; qu'ainsi le vote de crédits pour leur aménagement est illégal ;

CONSIDERANT que le vote de crédits pour l'acquisition de locaux n'est assorti d'aucune précision permettant de vérifier l'intérêt communautaire de l'opération ; que, sur ce point la délibération est également irrégulière ;

CONSIDERANT en revanche que l'achat d'un logiciel de comptabilité revêt un intérêt communautaire ; que la communauté a pu légalement prévoir l'achat d'un tel équipement même si elle ne possède pas encore de matériel informatique ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel :

CONSIDERANT qu'en vertu des dispositions de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le Tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge ; que les conclusions présentées à ce titre par la communauté de communes de la Vallée de la Drée doivent dès lors être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : Les conclusions de MM. Emile NICOLAS et Gilbert CHAMOY sont rejetées.

Article 2 : La délibération du 10 mars 1998 par laquelle le conseil de la communauté de communes de la Vallée de la Drée a approuvé le budget primitif de l'année 1998 est annulée, en tant qu'elle concerne la section "investissement", à l'exception de la décision relative à l'achat d'un logiciel de comptabilité.

Article 3 : Les conclusions de la communauté de communes de la Vallée de la Drée tendant à la condamnation des requérants au paiement des frais exposés et non compris dans les dépens sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à MM. CHAMOY Maurice, VOILLOT Maurice, DUCROCQ Sylvère, GAUDIAU Edmond, DEFONTAINE Patrick, REPIQUET Jacques, PERRIN André, JOVER Pierre, LIORET Jean, MARGUERON Michel, FRELAT Georges, NICOLAS Emile, CHAMOY Gilbert, VOLLOT René et à la communauté de communes de la Vallée de la Drée ; en outre, copie en sera adressée au préfet du département de Saône-et-Loire.

Délibéré à l'issue de l'audience du 5 octobre 1999, où siégeaient :

M. LE GARS, président,
M. BENEL, premier conseiller, et Mme DORION, conseiller.

Prononcé en audience publique le dix neuf octobre mil neuf cent quatre-vingt-dix-neuf.

Le rapporteur,

Le Président,

Le greffier,

D. BENEL
LANAUD

J.M. LE GARS

A-M.

La République mande et ordonne au
préfet du département de Saône-et-Loire
en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce
requis en ce qui concerne les voies de droit
commun, contre les parties privées, de pourvoir
à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition

Le greffier en chef

Annexe n°3 : Circulaires du ministère de l'Intérieur

1. Circulaire DGCL n°NOR/INT/B/01/00197/C du 5 juill. 2001, relative aux compétences des EPCI pour la mise en oeuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences.

2. Circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 sept. 2004, relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi Libertés et responsabilités locales.

3. Circulaire NOR/INT/B/5/00105/C du 23 novembre 2005 sur le renforcement de l'intercommunalité.

Paris, le 5 juillet 2001

NOR INT B 01 00197 C

Le Ministre de l'Intérieur

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

OBJET : Mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences.

P. J. : Sommaire et fiches techniques.

Respectueuse des principes de la décentralisation, la loi du 12 juillet 1999 vise à promouvoir le volontariat des élus en faveur de la coopération intercommunale. Pour autant, en renforçant vos pouvoirs d'initiative et de décision, la loi a opté pour la conception d'un Etat stratège veillant au nom de l'intérêt général à la coïncidence des motivations locales avec les enjeux économiques, sociaux et spatiaux correspondant aux besoins des habitants.

A ce titre, j'attache une importance particulière au respect de deux objectifs essentiels : la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à une échelle territoriale pertinente et l'exercice effectif des compétences qui leurs sont transférées après dessaisissement des communes membres.

La période écoulée se caractérise par le nombre croissant de communes et d'habitants regroupés par les EPCI, soit du 1^{er} janvier 1999 au 1^{er} janvier 2001 de 19 140 à 23 485 communes et de 34 à 40,3 millions d'habitants. Dans le même temps, la population rassemblée par des EPCI à taxe professionnelle unique est passée de 4,2 à 20,7 millions de personnes. La couverture par les communautés d'agglomération et les communautés urbaines des aires urbaines (hors région parisienne) s'élève à 53 % de la population. Si l'on s'en tient à la notion plus restreinte de pôle urbain (noyau structurant et attractif de l'aire urbaine offrant au moins 5 000 emplois), c'est alors 65 % de la population qui est couverte. Au regard de ce bilan, c'est l'aspect qualitatif qu'il faut maintenant privilégier.

1- La constitution de périmètres pertinents

Le récent renouvellement des conseils municipaux vous permet d'œuvrer dans un contexte stabilisé alors que de nouvelles échéances se présentent à court terme : la transformation des districts en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre au plus tard le 1^{er} janvier 2002 et la fin, le 13 juillet 2002, de la période de trois ans permettant d'étendre, à votre initiative, le périmètre des communautés d'agglomération et des communautés urbaines.

La constitution progressive des pays ainsi que la conclusion des contrats particuliers de pays et d'agglomération, l'application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et, de façon générale, la multiplication des politiques publiques qui prennent appui sur l'intercommunalité, participent également de cet impératif comme le rappelle la circulaire interministérielle du 6 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération.

Par conséquent, je vous demande d'engager, chaque fois que la situation locale le permet, les démarches visant à rationaliser le périmètre des EPCI existants. Vous recourrez, si besoin est, aux articles L. 5215-40-1 et L. 5216-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT). S'agissant des EPCI à fiscalité propre qui peuvent se constituer, vous veillerez de façon étroite à la pertinence de leur périmètre en vous référant aux critères dont une jurisprudence constante a reconnu le bien fondé. Vous motiverez votre position par rapport à vos éléments d'appréciation et en vous fondant au besoin sur l'analyse à laquelle vous aurez procédé dans les conditions évoquées ci-dessous et vous ne réserverez pas de suite aux demandes qui vous paraissent répondre à des logiques d'aubaine, étrangères à l'intérêt général. Je rappelle votre attention sur le caractère tendu du calendrier, la plupart des procédures pouvant nécessiter des délais de 5 à 6 mois (consultation de la CDCI, de l'organe délibérant, des communes membres des EPCI ou susceptibles de le devenir etc...).

2- Le contrôle de l'exercice effectif des compétences transférées

Au plan juridique, il appartient à l'EPCI de mettre, lui-même, en œuvre les compétences qui lui ont été transférées. Cet impératif résulte non seulement des dispositions générales prévues aux articles L. 5111-1 et L. 5111-2 du CGCT mais aussi de celles prévoyant que les communes s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer (communautés de communes) et conduire (communautés urbaines et communautés d'agglomération) un projet commun de développement et d'aménagement du territoire. C'est à l'organe délibérant de l'EPCI, une fois constitué, qu'il incombe d'élaborer un tel projet avant de le mettre en œuvre dans ses domaines de compétences.

L'exercice effectif des compétences constitue une obligation encadrée par un « plancher » et par un « plafond ». Le « plancher » découle du principe d'exclusivité rappelé par le Conseil d'Etat dans sa décision d'Assemblée du 16 octobre 1970 « Commune de Saint-Vallier » (la délégation de compétence implique un dessaisissement immédiat et total de la commune). Le « plafond » résulte des exceptions que la loi a fixées à ce principe. Elles sont en nombre limité et d'interprétation stricte. Ainsi les dispositions relatives aux prestations de services, si elles clarifient certaines modalités d'inscription budgétaire, ne constituent pas une habilitation générale des EPCI à effectuer de telles opérations. Seul l'article L. 5215-27 du CGCT habilite de façon générale la communauté urbaine à confier, par convention passée avec toutes collectivités territoriales ou leur groupement, et jusqu'en dehors du périmètre communautaire, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions. Enfin, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération ne peuvent transférer que certaines de leurs compétences à un syndicat mixte lorsque le périmètre de celui-ci inclut la totalité du périmètre communautaire.

Cet exercice effectif des compétences constitue d'autant plus une obligation que la nature et l'étendue de ces compétences transférées se traduit très directement sur les montants de la DGF attribués.

Or, des anomalies souvent détectées par vos soins peuvent en faire douter : définition de compétences trop générale (ce qui entraîne un dessaisissement total) ou modulée par rapport à la typologie requise, imprécision de la définition de l'intérêt communautaire (limitée à une liste d'équipements), absence durable d'une telle définition, approximation du transfert de la compétence « élimination des ordures ménagères », obsolescence des statuts d'EPCI existants, recours systématique par un EPCI à la délégation de maîtrise d'ouvrage publique etc...

En conséquence, je vous demande de vérifier, notamment au titre du contrôle de légalité des délibérations communales autant qu'intercommunales, l'exercice effectif des compétences respectives des EPCI et des communes membres. Les délibérations instituant des financements croisés, prévoyant des prestations de services ou étendant les compétences aux fins d'éligibilité à la DGF bonifiée, retiendront particulièrement votre attention. Vous n'hésitez pas, après recours gracieux infructueux, à déférer si nécessaire les délibérations contraires aux principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent l'intercommunalité.

De même, sur la base des comptes rendus d'activité, du compte administratif, de la conclusion de marchés et de tout autre moyen d'appréciation, vous vous assurerez de la réalisation concrète des programmes et actions relevant des compétences transférées.

Pour l'application de ces instructions, outre les moyens juridiques que vous offre la loi du 12 juillet 1999, je vous invite, si vous ne l'avez pas encore fait, à mener avec les services de l'Etat une réflexion stratégique. L'expérience montre que l'élaboration d'une doctrine commune sur le maillage intercommunal fondée sur des éléments objectifs d'appréciation constitue un élément utile de négociation.

Ainsi, les dispositions de l'article 17-5 du décret du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements vous permettent de constituer un pôle de compétence axé sur la coopération intercommunale. Il peut être également souhaitable de faire figurer parmi les objectifs du projet territorial de l'Etat le développement de la coopération intercommunale. De même, une séance de la conférence administrative régionale pourrait être utilement consacrée chaque année à l'état et aux perspectives de la coopération intercommunale ainsi qu'à sa prise en compte dans les projets de pays et d'agglomération. En tout état de cause, l'élaboration d'un document prospectif semble de nature à contribuer à la promotion de l'intercommunalité.

Je vous demande de me rendre compte sous le présent timbre des difficultés que ces instructions pourraient susciter et de l'état d'avancement des projets. Vous complétez vos observations en complétant le tableau de suivi (joint en annexe) que vous m'adresserez pour le 15 septembre prochain au plus tard et que vous actualiserez chaque fois que nécessaire. Sur ce point ces instructions se substituent à celles figurant dans la circulaire du 13 juillet 2000.

Daniel VAILLANT



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.

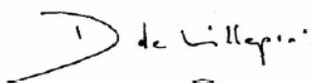
Au 1^{er} janvier 2004, il existait 2 461 groupements de communes à fiscalité propre. Ces établissements publics regroupaient 31 424 communes et 51 millions d'habitants, soit 82 % de la population. Plusieurs régions approchaient de la couverture totale en établissements publics de coopération intercommunale.

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



MINISTÈRE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Ministre d'Etat

*Le Ministre délégué
aux collectivités territoriales*

à

*Mesdames et Messieurs les Préfets
(Métropole et DOM)*

NOR | I N T B O S | 9 0 1 0 5 | e

23 NOV. 2005

L'intercommunalité regroupe aujourd'hui 84 % de la population, dans 2525 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce développement, continûment soutenu par l'Etat, en fait de toute évidence un élément structurant du territoire national.

Plusieurs rapports émanant de la Cour des comptes, du Conseil économique et social et du Parlement, en relèvent toutefois diverses insuffisances et dysfonctionnements. Les difficultés signalées par ces rapports ne remettent pas en cause le bien fondé de la démarche intercommunale ; au contraire, celle-ci doit désormais être consolidée, par l'amélioration du mode de constitution et de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale. La rationalisation et la simplification de l'intercommunalité doivent donc être relancées sans délais, en s'appuyant en particulier sur les dispositions introduites par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

Cette relance doit s'articuler autour des quatre axes prioritaires que constituent la rationalisation des périmètres, la définition de l'intérêt communautaire, l'exercice effectif des compétences transférées et la clarification des relations financières entre les EPCI et les communes.

S'agissant des périmètres, il vous revient d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale. Pour ce faire, vous élaborerez dès à présent, en association avec les élus, un schéma d'orientation de l'intercommunalité dans votre département, en vous appuyant sur la commission départementale de la coopération intercommunale. Ce document établira le bilan de la mise en œuvre locale de l'intercommunalité et recensera les évolutions souhaitables de la carte intercommunale en vue d'accroître sa cohérence et sa lisibilité. Il proposera les fusions et les élargissements de périmètres nécessaires à un meilleur fonctionnement des EPCI. Il ne s'agit pas d'un nouveau dispositif contraignant prévu par la loi mais d'un instrument concerté de proposition et de dialogue s'inscrivant dans une perspective d'évolution à moyen terme de la carte intercommunale.

Vous voudrez bien nous adresser d'ici le 30 juin 2006, sous le timbre de la DGCL, le schéma d'orientation que vous aurez élaboré, accompagné, le cas échéant, des propositions de modifications législatives qui vous apparaîtraient nécessaires pour résoudre certaines difficultés rencontrées.

En ce qui concerne la définition de l'intérêt communautaire, nécessaire à l'exercice effectif par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des compétences qui leur sont transférées, la date butoir initialement prévue par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour sa définition a été reportée au 18 août 2006. Nous vous confirmons qu'il n'y aura pas de nouveau report et nous vous demandons donc de souligner auprès des élus les conséquences de l'absence de définition de l'intérêt communautaire dans le délai imparti : les compétences seraient intégralement transférées aux EPCI et les communes ne pourraient plus intervenir.

Il convient par ailleurs de s'assurer que les EPCI exercent effectivement les compétences qui leur sont transférées. Non seulement les communes ne doivent plus intervenir dans le champ de ces compétences, mais elles ne doivent pas non plus conserver les moyens dont elles disposaient pour les mettre en œuvre. Les mises à disposition de biens nécessaires à l'exercice de ces compétences doivent être formalisées et donner lieu à la rédaction des procès verbaux prévus par la loi. De même, les transferts de compétences doivent être suivis le plus rapidement possible du transfert des services et des personnels concernés. A ce titre, vous veillerez à l'application des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, issues des lois du 27 février 2002 et du 13 août 2004, et qui organisent les différentes modalités de mise à disposition de personnels ou de services.

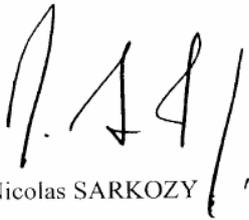
Enfin, s'agissant des relations financières des EPCI et de leurs communes membres, vous veillerez à ce que l'évaluation des charges correspondant aux transferts de compétences soit réalisée en toute objectivité et ne soit pas arrêtée à un montant inférieur à la réalité. Nous attirons en particulier votre attention sur les dispositions de l'article 183 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet aux EPCI à taxe professionnelle unique de décider de réviser l'évaluation du coût des charges déjà transférées, jusqu'au 16 août 2006. Plus généralement, il convient d'attirer l'attention des élus locaux sur les risques que représente pour le budget d'un EPCI un montant trop important de versements (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire et fonds de concours) ainsi que sur les conséquences de cette situation en termes de fiscalité : surimposition des entreprises voire des ménages quand intervient un passage à la fiscalité mixte.

* *
*

Nous comptons sur votre implication personnelle afin que l'intercommunalité à fiscalité propre gagne en lisibilité et apparaisse non comme un facteur de complexité dans notre paysage institutionnel mais au contraire comme une réponse rationnelle et adaptée aux enjeux locaux.

A cet effet, nous vous invitons à vous appuyer aussi souvent que possible sur la commission départementale de la coopération intercommunale, au-delà des seuls cas où la loi rend sa consultation obligatoire. En effet, cette instance, notamment dans sa formation restreinte, doit être une source de proposition et un partenaire privilégié de l'Etat dans la démarche de rationalisation de l'intercommunalité que nous vous demandons de mettre en œuvre.

Cette démarche ambitieuse à laquelle nous sommes particulièrement attachés suppose que vous soyez à même de faire preuve de persuasion mais aussi de toute la rigueur nécessaire dans l'exercice du contrôle de légalité lorsque la situation l'exige.



Nicolas SARKOZY



Brice HORTEFEUX

**Annexe n°4 : Fiscalité des EPCI du département du Rhône et répartition de la dotation
d'intercommunalité pour l'année 2006**

Collectivités	Dotation en euro	EPCI à TPU	Bonification
CA DE VILLEFRANCHE SUR SAONE	1 546 526 €	•	
CU DE LYON	91 299 866 €	•	
CC EST LYONNAIS	393 795 €	•	•
C.C. PAYS D'AMPLEPUIIS	607 456 €	•	•
CC BEAUJOLAIS VAL D'AZERGUE	84 431 €	•	
CC MONT D'OR	63 913 €		
CC DE LA HAUTE VALLEE D'AZER	339 350 €	•	•
CC DE L'ARBRESLE	1 289 153 €	•	•
CC DE LA REGION DE CONDRIEU	166 463 €		
CC BEAUJOLAIS VAL DE SAONE	305 529 €	•	•
CC BEAUJOLAIS SAONE PIERRE D	632 816 €	•	•
CC BEAUJOLAIS VAUXONNE	120 944 €		
CC HAUT BEAUJOLAIS	143 162 €		
CC CANTON ST LAURENT DE CHAM	542 923 €	•	•
CC PAYS TARARE	334 930 €		
CC DE RHONE-SUD	709 471 €		
CC VALLONS DU LYONNAIS	975 791 €	•	•
CC PAYS DU BOIS D'OINGT	532 982 €	•	•
CC DU PAYS MORNANTAIS	1 140 815 €	•	•
CC DE LA VALLEE DU GARON	375 936 €	•	•
CC DU PAYS DE L'OZON	429 918 €	•	•
CC DES HAUTS DU LYONNAIS	641 495 €		•
CC DE LA REGION DE BEAUJEU	231 241 €		
CC BEAUJOLAIS NIZERAUD MORGON	129 980 €		

	Montant total de la DI	Nbr d'EPCI
CC à TPU bonifiée	8 601 454€	13
CC à TPU	84 431€	1
CC à fiscalité additionnelle	1 358 265€	8
CA	1 546 526 €	1
CU	91 299 866 €	1
TOTAL	102 890 542 €	

(Source préfecture du Rhône)

Annexe n°5 : Carte des EPCI à fiscalité propre dans le département du Rhône

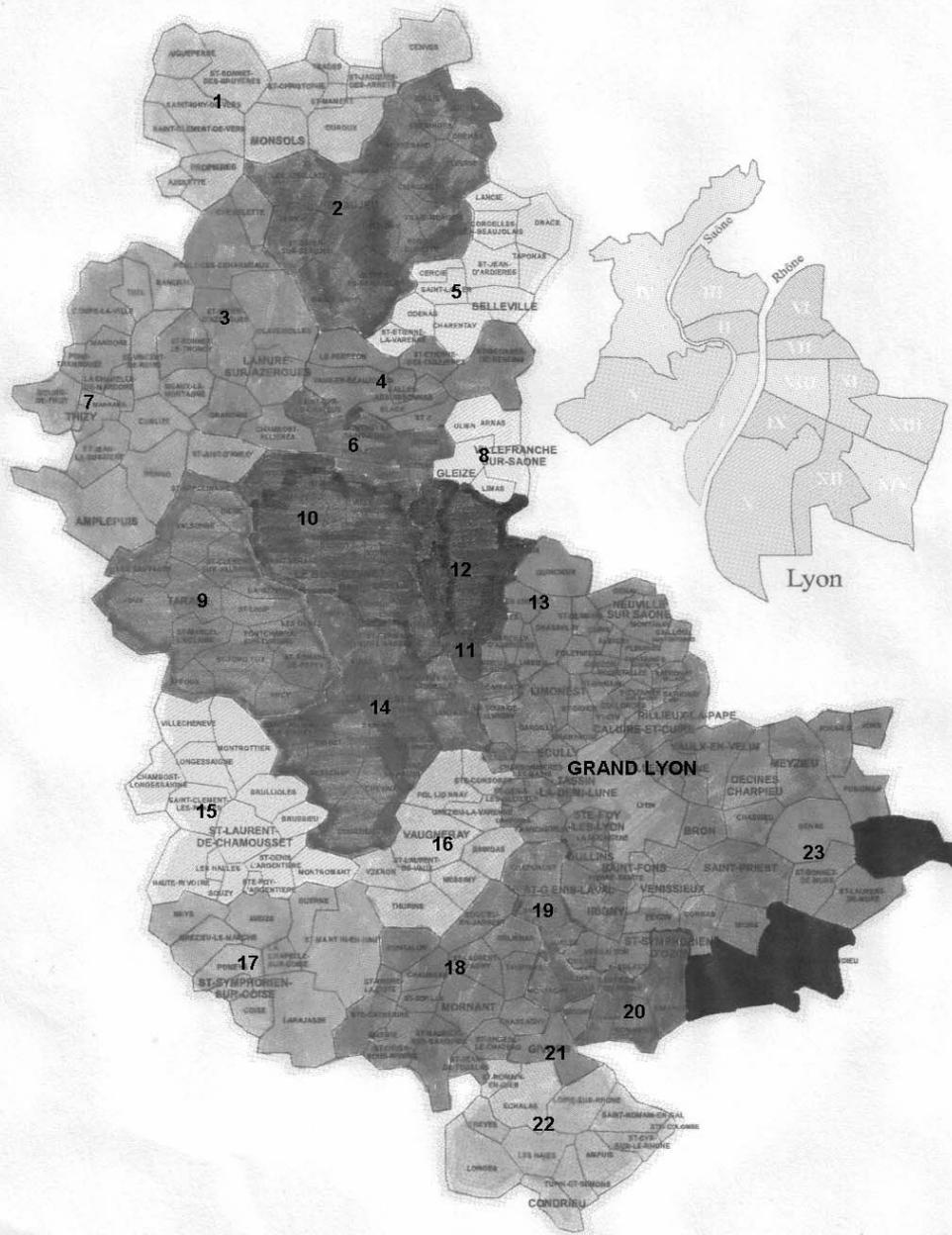
Légende :

- 1 : Communauté de communes du Haut Beaujolais
- 2 : Communauté de communes de la région Beaujeu
- 3 : Communauté de communes de la Haute Vallée d'Azergues
- 4 : Communauté de communes de Beaujolais Vauxonne
- 5 : Communauté de communes de Beaujolais Val de Saône
- 6 : Communauté de communes de Beaujolais Nizerand Morgon
- 7 : Communauté de communes d'Amplepuis Thyzi
- 8 : Communauté d'agglomération de Villefranche sur Saône
- 9 : Communauté de communes du Pays de Tarare
- 10 : Communauté de communes du Bois d'Oingt
- 11 : Communauté de communes du Val d'Azergues
- 12 : Communauté de communes de Saône Pierre Dorée
- 13 : Communauté de communes des Monts d'Or Azergues
- 14 : Communauté de communes du Pays de l'Arbresle
- 15 : Communauté de communes du Canton de Saint Laurent de Chamousset
- 16 : Communauté de communes des Vallons du Lyonnais
- 17 : Communauté de communes du Haut Lyonnais
- 18 : Communauté de communes du Pays Mornantais
- 19 : Communauté de communes de la Vallée du Garon
- 20 : Communauté de communes de la Vallée de l'Ozon
- 21 : Communauté de communes Rhône Sud
- 22 : Communauté de communes de la région de Condrieu
- 23 : Communauté de communes de l'est Lyonnais
- 24 : Communauté urbaine de Lyon

■ Communes du Rhône non regroupées dans un EPCI à fiscalité propre, Colombier-Saugnieu, Toussieu, Saint Pierre de Chandieu, Chaponnay, Simandre.

RHÔNE

LE DÉPARTEMENT



COMMUNES DU RHÔNE

Annexe n°6 : Liste et carte des Syndicats Mixtes ouverts pour lesquels la Communauté urbaine de Lyon est membre

S.M. des Monts d'or -1-

Compétences : Action de développement économique (Soutien des activités industrielles, commerciales ou de l'emploi, Soutien des activités agricoles et forestières...).

Périmètre :

11 commune(s) du périmètre du département :
ALBIGNY-SUR-SAONE, CHASSELAY, COLLONGES-AU-MONT-D'OR, COUZON-AU-MONT-D'OR, CURIS-AU-MONT-D'OR, LIMONEST, POLEYMIEUX-AU-MONT-D'OR, SAINT-CYR-AU-MONT-D'OR, SAINT-DIDIER-AU-MONT-D'OR, SAINT-GERMAIN-AU-MONT-D'OR, SAINT-ROMAIN-AU-MONT-D'OR,

1 groupement(s) du périmètre :
- Communauté Urbaine de LYON

1 autre(s) organisme(s) du périmètre :
- Département du Rhône

S.M. du Rhône, des îles, et des Losnes : SMIRIL -2-

Compétences : Hydraulique, concevoir, programmer, réaliser ou faire réaliser tout travaux et aménagements concourant à la restauration et à la mise en valeur du Rhône en aval de Lyon et de ses espaces naturels, berges, îles et Lônes.

Périmètre :

7 commune(s) du périmètre du département :
FEYZIN, GRIGNY, IRIGNY, MILLERY, SEREZIN-DU-RHONE, TERNAY, VERNAISON,

1 groupement(s) du périmètre :
- Communauté Urbaine de LYON

1 autre(s) organisme(s) du périmètre :
- Département du Rhône

S.M. pour la promotion des pépinières d'entreprises innovantes -3-

Compétences : Action de développement économique, soutien des activités industrielles, commerciales ou de l'emploi, soutien des activités agricoles et forestières...

Périmètre :

3 commune(s) du périmètre du département :
ECULLY, LYON, VILLEURBANNE,

1 groupement(s) du périmètre :
- Communauté Urbaine de LYON

2 autre(s) organisme(s) du périmètre :
- C.C.I. du Rhône
- Département du Rhône

S.M. pour l'aménagement et la gestion du parc de loisirs et du lac de MIRIBEL-JONAGE : SYMALIM -4-

Compétences : Hydraulique, Politique du cadre de vie Protection et mise en valeur de l'environnement.

Périmètre :

7 commune(s) du périmètre du département :
DECINES-CHARPIEU, JONAGE, JONS, LYON, MEYZIEU,
VAULX-EN-VELIN, VILLEURBANNE,

6 commune(s) du périmètre hors département :
BEYNOST, MIRIBEL, NEYRON, NIEVROZ, SAINT
MAURICE DE BEYNOST, THIL,

1 groupement(s) du périmètre :

- Communauté Urbaine de LYON

2 autre(s) organisme(s) du périmètre :

- Département de l'Ain

- Département du Rhône

S.M. des transports pour le Rhône et l'agglomération Lyonnaise : SYTRAL

Compétences : Organisation des transports urbains.

Périmètre :

1 groupement(s) du périmètre :

- Communauté Urbaine de LYON

1 autre(s) organisme(s) du périmètre :

- Département du Rhône

- Communauté Urbaine de LYON

S.M. de la Plaine de l'Ain

Compétences : Action de développement économique (Soutien des activités industrielles, commerciales ou de l'emploi, Soutien des activités agricoles et forestières...)

Périmètre :

1 groupement(s) du périmètre :

- Communauté Urbaine de LYON

10 autre(s) organisme(s) du périmètre :

- CC de la plaine de l'Ain

- C.C.I. de l'Ain

- C.C.I. de l'Isère

- C.C.I. du Rhône

- C.C.I. Rhône Alpes

- Département de l'Ain

- Département de l'Isère

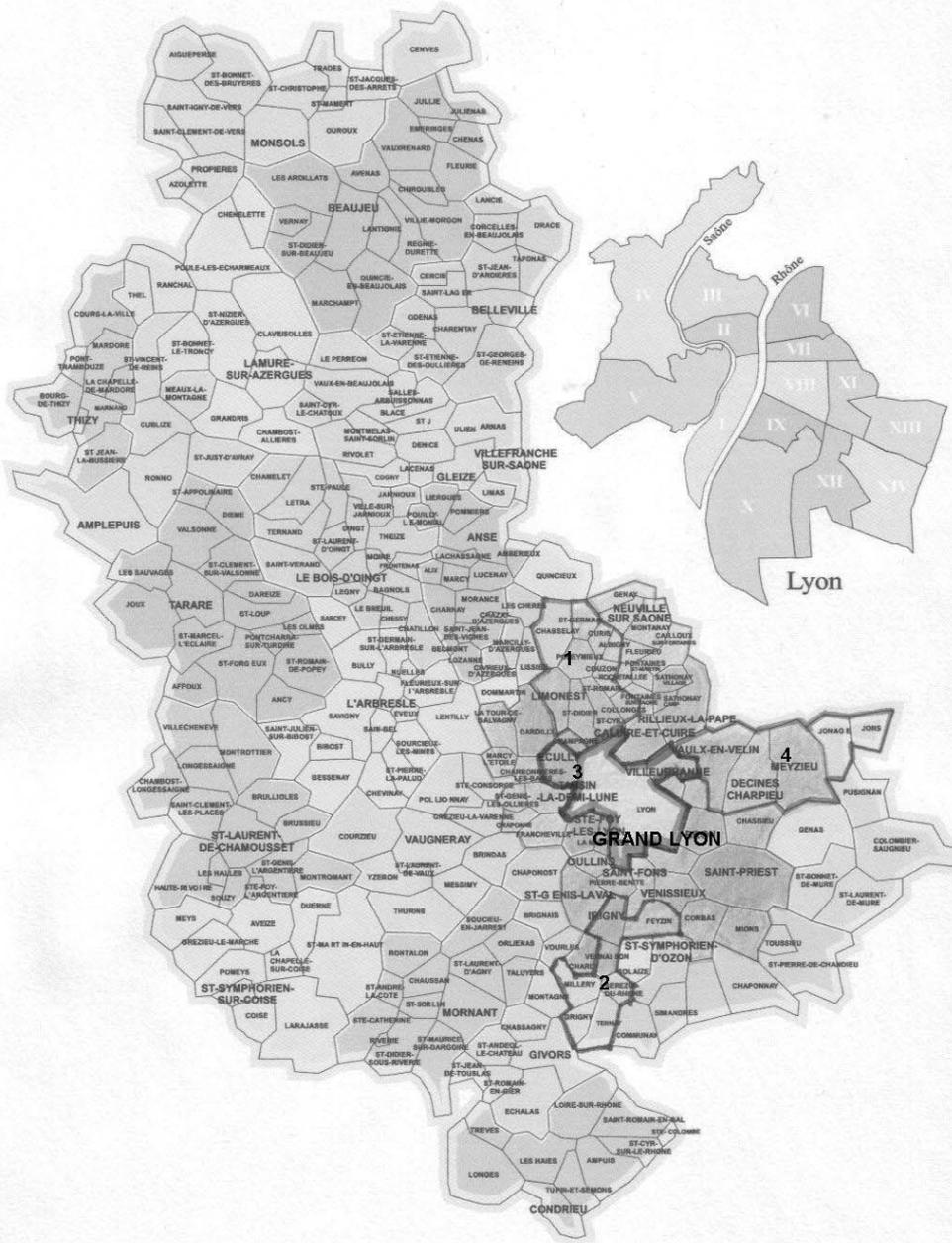
- Département du Rhône

- Région Rhône Alpes

- SAN de l'Isle d'Abeau

RHÔNE

LE DÉPARTEMENT



COMMUNES DU RHÔNE

Annexe n°7 : Liste et carte des Syndicats Mixtes fermés pour lesquels la Communauté urbaine de Lyon est membre

S.I. d'Assainissement de la Vallée de l'OZON : SIAVO -1-

Compétences : Assainissement collectif.

Périmètre :

8 commune(s) du périmètre du département :
CHAPONNAY, COMMUNAY, MARENNES, SAINT-PIERRE-DE-CHANDIEU, SAINT-SYMPHORIEN-D'OZON, SEREZIN-DU-RHONE, SIMANDRES, TOUSSIEU,

1 commune(s) du périmètre hors département :
HEYRIEUX,

1 groupement(s) du périmètre :
- Communauté Urbaine de LYON (par substitution aux communes de CORBAS , MIONS , SOLAIZE)

S.I. de distribution d'eau du sud-ouest Lyonnais -2-

Compétences : Eau, traitement, adduction, distribution.

Périmètre :

14 commune(s) du périmètre du département :
BRIGNAIS, BRINDAS, CHAPONOST, CHEVINAY, COURZIEU, GREZIEU-LA-VARENNE, MESSIMY, POLLIONNAY, SAINTE-CONSORCE, SAINT-LAURENT-DE-VAUX, SOUCIEU-EN-JARREST, THURINS, VAUGNERAY, YZERON,

1 groupement(s) du périmètre :
- Communauté Urbaine de LYON (par substitution à la commune de MARCY-L'ETOILE)

S.I. des eaux de COMMUNAY et région -3-

Compétences : Eau, traitement, adduction, distribution.

Périmètre :

5 commune(s) du périmètre du département :
COMMUNAY, SAINT-SYMPHORIEN-D'OZON, SEREZIN-DU-RHONE, SIMANDRES, TERNAY,

1 groupement(s) du périmètre :
- Communauté Urbaine de LYON (par substitution à la commune de SOLAIZE)

S.I. des eaux du val d'Azergues -4-

Compétences : Eau, traitement, adduction, distribution.

Périmètre :

25 commune(s) du périmètre du département :

ALIX, ANSE, BELMONT-D'AZERGUES, BULLY,
CHARNAY, CHASSELAY, CHATILLON, CHAZAY-
D'AZERGUES, CIVRIEUX-D'AZERGUES, DOMMARTIN,
EVEUX, FLEURIEUX-SUR-L'ARBRESLE, LACHASSAGNE,
LENTILLY, LES CHERES, LISSIEU, LOZANNE,
MARCILLY-D'AZERGUES, MARCY, MORANCE, NUELLES,
POMMIERS, QUINCIEUX, SAINT-GERMAIN-SUR-
L'ARBRESLE, SAINT-JEAN-DES-VIGNES,

1 groupement(s) du périmètre :

- Communauté Urbaine de LYON (par substitution à la
commune de LA TOUR-DE-SALVAGNY)

S.M. d'études et de programmation de l'agglomération Lyonnaise : SEPAL -5-

Compétences : Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Périmètre :

6 commune(s) du périmètre du département :

CHAPONNAY, GIVORS, GRIGNY, MARENNES, SAINT-
PIERRE-DE-CHANDIEU, TOUSSIEU,

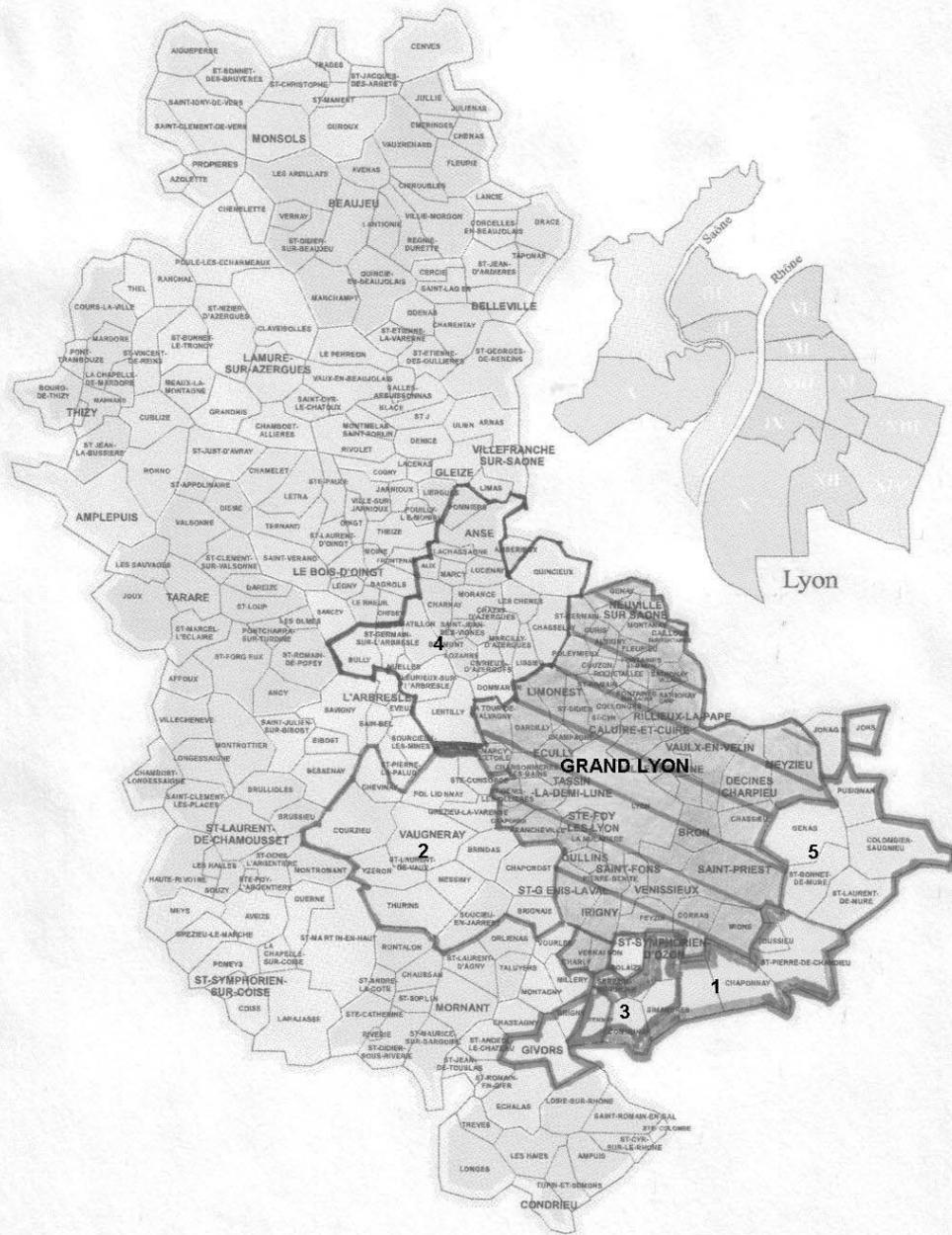
3 groupement(s) du périmètre :

- Communauté de communes du pays de l'Ozon (par
substitution aux communes de SAINT-SYMPHORIEN-
D'OZON , SEREZIN-DU-RHONE)

- Communauté de communes de l'Est Lyonnais (par
substitution aux communes de GENAS , JONS ,
PUSIGNAN , SAINT-BONNET-DE-MURE , SAINT-
LAURENT-DE-MURE , COLOMBIER-SAUGNIEU)

RHÔNE

LE DÉPARTEMENT



COMMUNES DU RHÔNE

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Ouvrages généraux

Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, coll. Les grands thèmes, 1978, 384 p.

Ouvrages juridiques généraux

Charles Debbasch, *Droit administratif*, Paris, Economica, 6^e édition, 2002, 883 p.

Michel Klopfer, *Gestion financière des collectivités locales*, Paris, Le Moniteur, 4^e édition, 824 p.

Les collectivités locales dans l'Europe des 25 : éléments de comparaison, Dexia édition, 2005, 35 p.

Code Général des Collectivités Territoriales, Paris, Dalloz, 8^e édition, 2005, 2586 p.

Trésor public, *Les comptes de l'intercommunalité et des établissements publics locaux en 2003*, Paris, La documentation française, 2006, 52 p.

Ouvrages juridiques sur l'intercommunalité

Marie-Christine Bernard-Gelabert, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 3^e édition, 2001, 114 p.

Marie-Christine Bernard-Gelabert, Patrick Labia, *L'intercommunalité mode d'emploi*, Paris, Economica, coll. Mémentos du maire, 3^e édition, 2001, 337 p.

Bernard Betsch, *L'intercommunalité aujourd'hui*, Condé-sur-Noireau, MB édition, 2003, 88p.

Eric Landot, *Abécédaire de l'élu intercommunal*, Voiron, La Lettre du cadre territorial, 2004, 105 p.

Eric Landot, *Les syndicats intercommunaux*, Voiron, La Lettre du cadre territorial, 2001, 167 p.

Jean-Robert Massimi, *Dictionnaire de l'intercommunalité*, Paris, Edition SEFJ, 2001, 288 p.

Patrick Moquay, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1998, 304 p.

Jean-Claude Nemery, *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003, 101 p.

Bernard Perrin, *La coopération intercommunale*, Paris, Berger-Levrault, 5^e édition, coll. Les indispensables, 2005, 605 p.

Remy le Saout, *L'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, 235 p.

ARTICLES

François-Xavier Aubry, *L'intercommunalité : modes d'emploi*, *Journal des communes*, av.2001, p.11.

Céline Bacharan, Michel Klopfer, *Cinq mois pour corriger des transferts de charges*, *La Gazette des communes*, 20 mars 2006, p58.

François Benchendikh, *L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratiques*, *AJDA*, 2002, p.1327.

Dominique Brachet, Marie-Cécile Georges, *L'intérêt communautaire : clef de répartition des compétences entre les communautés de communes et leurs communes membres*, *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, Juin 2005, p.35.

Christine Brémond, *La montée en puissance d'une intercommunalité urbaine*, Jean-Luc Bœuf [s.d.], *Décentralisation et recomposition du territoire : 1982-2002*, *Revue Problèmes politiques et sociaux*, n°870, 15 février 2002, Paris, La Documentation française, p.27.

Yann Bertrand Brett, *L'intercommunalité concerne désormais 3 français sur 4*, *Journal des communes*, av. 2005, p.16.

Jacques Buisson, *La révolution intercommunale*, *Revue regard sur l'actualité*, n°314, oct. 2005, Paris, La documentation française, p.13.

Damien. Christiany, *La définition de l'intérêt communautaire : gare au compte à rebours !*, *Juris-classeur Collectivités territoriales Intercommunalité*, fév. 2005, p.3.

Damien. Christiany, *Rapport de la Cour des comptes : quelles suites donner à la construction intercommunale des territoires ?*, *Juris-classeur Collectivités territoriales Intercommunalité*, janv.2006, p.1.

Jean-Pierre Coblenz, *Quel avenir pour la coopération intercommunale ? Quel avenir financier*, *Journal des Maires*, nov. 2004, p.49.

Michel Degoffe, *L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales*, *AJDA*, 2005, p.133.

Yann Doyen, Pierre Girard, *Fiscalité mixte : un premier bilan*, *La Gazette des communes*, 23 janv. 2006, p.53.

Stéphane Duroy, *A la recherche de l'intérêt districial*, AJDA, 1995, p.94.

Hervé Groud, *L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement*, AJDA, 2000, p.967.

Laetitia Hacquard, Michel Klopfer, *Après la réforme de la TP, comment éviter la débâcle financière ?*, La Gazette des communes, 30 janv. 2006, p.52.

Béatrice Jérôme, *Intercommunalité : un bilan ; coûts, avantages, négatif*, Le Monde, édition du 08 oct.2005.

Béatrice Jérôme, *La Cour des comptes pointe le coût de l'intercommunalité*, Le Monde, édition du 24 nov. 2005.

Dominique Landbeck, *Les relations financières entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale*, AJDA, 2001, p.820.

Pierre Mauroy, *La coopération intercommunale*, Revue Pouvoir, n°95, 2000, p.34.

Pierre-Yves Monjal, *Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI*, AJDA, 2003, p.1701.

Jacqueline Montain-Domenach, *Principe de libre administration et intercommunalité: transition et incertitudes*, Les cahiers constitutionnels, n°12.

Jacques Paquier et Xavier Brive, *Dossier : intercommunalité les nouvelles règles de gestion des effectifs*, La Gazette des communes, 4 mars 2002, p. 44.

Nicolas Portier, *Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité*, AJDA, 2005, p.140.

Christophe Robert, *Ce qu'a changé la loi du 13 août 2004*, Journal des Maires, nov.2004, p.54.

Catherine Ribot, *La définition délicate de l'intérêt communautaire*, Revue Lamy des collectivités territoriales, nov. 2005, p.28.

Bertrand Vendée, *La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale*, RFDA, 2004, p.1160.

Dossier spécial, *Comment villes et EPCI partagent leurs services*, La Gazette des communes, 29 mai 2006, p.56.

DECISIONS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

CE arrêt du 1^{er} juill. 1927, *de Ribains*, Rec. p.236.

CE arrêt du 22 av. 1970, *Commune de Saint Barthélemy*, RD public 1971, p. 1352.

CE arrêt du 16 oct.1970, *Commune de Saint-Vallier*, Rec. p. 583, note Georges Liet-Veaux, RA, 1971. p.530.

CE 26 oct. 2001, *Commune de Berchères-Saint-Germains*, *Juris-classeur Collectivités territoriales-Intercommunalité*, janv. 2002, p.22, note Jacques Moreau.

CE 29 av. 2002, *District de Montpellier*, *Annuaire des collectivités locales* 2003, n°25.

CE 22 nov. 2002, *Commune de Beaulieu-sur-Mer*, *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat*, AJDA 14 avr. 2003, p.734, Note Françoise Sempé.

CE 18 déc. 2002, *Commune de Hyères les Palmiers*, Inédit, annexe n°1.

CE 9 mai 2005, *Commune de Saint-Cyr-en-Val*, RFDA 2005, p.887.

TA de Dijon 19 oct. 1999, instance n°985865/MR, *M. Maurice Chamoy et autres*, annexe n°2.

TA Nice 7 avr. 2006 *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat c/ Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur*, Conclusion de Frédéric Dieu, Commissaire du Gouvernement, AJDA, 2006, p.1335.

RAPPORTS

Rapports institutionnels

Rapport du Comité des finances locales, *La réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, mai 2004.

Rapport de la DGCL, *Intercommunalité : une dynamique renforcée dans un cadre juridique rénové, bilan au 1^{er} janv. 2005*, 2005.

Rapport du Conseil économique et social, *Communes, intercommunalité, quels devenirs ?*, 29 juin 2005.

Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2005*, 5 juillet 2005.

Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, nov.2005.

Rapport d'information du sénat n°193 fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, *L'intercommunalité à fiscalité propre*, Annexé au procès-verbal de la séance du 1er février 2006.

Rapport de l'O.C.D.E., *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, Paris, La documentation française, av. 2006, p.220.

Rapports d'informations de la Chambre régionale des comptes Rhône-Alpes

CRC Rhône-Alpes, *rapport d'observation définitif n° 1024 du 28 juin 2004 adressé à la Communauté de communes du pays de Bièvres-Liers*.

CRC Rhône-Alpes, *rapport d'observation définitif n°1972 du 30 déc. 2004 adressé à la Communauté d'agglomération de Saint Etienne*.

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

Décret du 14 décembre 1789, Décret relatif à la constitution des municipalités.

Instruction de l'Assemblée nationale des 12 et 20 août 1790 concernant les fonctions des assemblées administratives.

Loi du 5 avril 1884, Loi sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux.

Décret n°55-606 du 20 mai 1955, Décret relatif à la constitution et au fonctionnement des syndicats de communes, *JO* du 22 mai 1955, p.5141.

Ordonnance n°59-29 du 5 janv. 1959, Ordonnance remplaçant les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149, 150 du Code de l'administration communale relatifs aux syndicats de communes, *JO* du 6 janv. 1959, p.313.

Ordonnance 59-30 du 05 janv. 1959, Ordonnance tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, *JO* du 6 janv. 1959, p. 314.

Loi 66-1069 du 31 déc. 1966, Loi relative aux communautés urbaines, Publication au *JO* du 4 janv. 1967, p.99.

Loi n°71-588 du 16 juill. 1971, Loi sur les fusions et regroupements de communes, Publication au *JO* du 18 juill. 1971, p.709.

Loi n°77-825 du 22 juill. 1977 Loi complétant les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale, Publication au *JO* du 23 juill. 1977, p. 3891.

Loi n°82-1169 du 31 déc. 1982 Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, *JO* du 1^e jan. 1983, p.3.

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *JO* du 27 jan. 1984, p.441.

Loi n°88-13 du 5 janv. 1988, Loi d'amélioration de la décentralisation, *JO* du 6 janv. 1988, p.208.

Loi n°92-125 du 6 février 1992, Loi relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2064.

Loi n°99-586 du 12 juill. 1999 Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JO* du 13 juill. 1999, p. 10 361.

Loi n° 2002-276 du 27 fév. 2002 Loi relative à la démocratie de proximité, *JO* du 28 fév. 2002 p. 3808.

Loi n°2004-809 du 13 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004, p.14545.

Loi n° 2004-1484 du 30 déc. 2004, Loi de finances pour 2005, *JO* du 31 déc. 2004, p. 22459.

Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *JO* du 14 juillet 2005, p. 11570.

CIRCULAIRES

Circulaire DGCL n°NOR/INT/B/01/00197/C du 5 juill. 2001, relative aux compétences des EPCI pour la mise en oeuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences.

Circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 sept. 2004, relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi *Libertés et responsabilités locales*.

Circulaire NOR/INT/B/5/00105/C du 23 novembre 2005 sur le renforcement de l'intercommunalité.

Circulaire NOR/MCT/B/06/00063C du 13 juillet 2006 sur l'aide à la définition de l'intérêt communautaire en matière d'habitat au profit des communes et de leurs groupements.

Circulaire du 20 février 2006 relative à l'assistance, au profit des communes et de leurs groupements, à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés du ministère de l'Equipement.

REPONSES MINISTERIELLES

Rép. Min. 28 fév. 2000, *JO* p.1329.

Rép. Min. à la question n° 38 998, *JO* du 11 sept. 2000, p.5274.

Rép. Min. *JO* du 17 janv. 2002 p.159.

Rép. Mini. n°613, *JO* 19 sept. 2002, p.2093/2094.

Rép. Min. n°52447 *JO* du 3 mai 2005.

Question n° 17995 de M. Georges Mouly, *JO* du 9 juin 2005.

Rép. Min. n°66319 : *JO* 4 oct. 2005, p.951.

Rép. Min, *JO* du 17 nov. 2005 p.2589.

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Projet de loi n°1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 oct. 1998.

Compte rendu de la séance au Sénat du 8 déc. 2005, *JO* du 9 déc. 2005, p. 9165.

SONDAGES

Sondage C.S.A. pour *Le Journal des communes*, L'intercommunalité et les élus locaux, *Journal des communes*, déc. 1999, 13.

Sondage I.F.O.P. réalisé pour L'A.D.C.F., Les Français et l'intercommunalité, 5 oct.2005.

SITES INTERNET

Moteurs de recherches

www.google.fr

www.yahoo.fr

Sites institutionnels

Site de l'Assemblée nationale, *www.assemblee-nationale.fr*.

Accès au service public aux informations sur les collectivités, *www.aspic.interieur.gouv.fr*.

Base nationale sur l'intercommunalité, *www.banatic.interieur.gouv.fr*.

Site du Conseil constitutionnel, *www.conseil-constitutionnel.fr*.

Site du Conseil économique et social, *www.conseil-economique-et-social.fr*.

Site du Conseil d'Etat, *www.conseil-etat.fr*.

Site de la Cour des comptes, *www.ccomptes.fr*.

Site de la Direction générales des collectivités locales, *www.dgcl.interieur.gouv.fr*.

Site de l'Institut national des statistiques et des études économiques, *www.insee.fr*.

Site du ministère de l'intérieur, *www.interieur.gouv.fr*.

Site du Conseil général du Rhône, *www.rhone.fr*.

Site de la Préfecture du Rhône, *www.rhone.pref.gouv.fr*.

Site du Sénat, *www.senat.fr*.

Sites relatifs aux collectivités territoriales

Site de l'Association des communautés de France, www.adcf.asso.fr.

Site du Carrefour des collectivités locales, www.carrefourlocal.org, et plus particulièrement le Résumé du Colloque organisé par l'A.D.C.F portant sur la notion d'intérêt communautaire, 4 juin 2004.

Portail d'information de la Caisse des dépôts, www.localtis.info.fr, et plus particulièrement l'article de Thomas Beurey, *Vers un meilleur partage des compétences locales, cinq questions posées à Damien Christiany*, , publié sur le site le 1^{er} août 2006.

Site des professionnels territoriaux, www.territorial.fr.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	9
INTRODUCTION	9
PREMIERE PARTIE	
Les compétences des EPCI à fiscalité propre intégrées dans un environnement normatif et institutionnel complexe	15
CHAPITRE 1. L’action des groupements à fiscalité propre confrontée à une superposition des structures intercommunales	15
Section 1. Une carte intercommunale caractérisée par une cohabitation de différentes catégories EPCI	16
Paragraphe I. La place des groupements à fiscalité propre dans le paysage intercommunal national et départemental	16
A. Le Rhône : un territoire principalement composé de communautés de communes	17
1. Les communautés de communes	17
1.1 Les communautés de communes sous le régime de l’article 1609 <i>quinquies</i> C du CGI.	18
1.2 Les communauté de communes sous le régime de l’article 1609 <i>nonies</i> du CGI	18
2. La communauté d’agglomération de Villefranche-sur-Saône.	18
B. La Communauté urbaine de Lyon, structure pivot dans le département du Rhône	18
Paragraphe II. La permanence du syndicalisme coopératif à l’épreuve de l’intercommunalité moderne	20
A. L’importance et la permanence des syndicats de communes	20
1. Le Syndicat Intercommunal à Vocation Unique.	20
2. Le Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples	21
B. L’extension de l’influence du Grand Lyon au travers de son appartenance à des Syndicats mixtes	21
Section 2. Les difficiles tentatives de rationalisation de la carte intercommunale	23
Paragraphe I. La persistance d’une carte intercommunale complexe malgré les dispositifs de la loi du 12 juillet 1999	23
A. Le règlement des interférences entre un groupement à fiscalité propre et un syndicat intercommunal	24
1. les communautés de communes	24
1.1 Identité de périmètre ou de compétence entre une communauté de communes et un syndicat intercommunal.	24
1.2. Inclusion ou chevauchement des périmètres d’une communauté de communes et d’un syndicat	24
2. Relation entre syndicat et communauté urbaine ou d’agglomération.	25
2.1. Identité de périmètre ou de compétences	25
2.2. Inclusion d’un groupement à fiscalité propre dans le périmètre d’un syndicat	25
2.3. Chevauchement des périmètres	25
B. La persistance d’une situation complexe malgré la loi du 12 juillet 1999 : l’exemple de la commune de Saint Symphorien d’Ozon	26

Paragraphe II. La loi du 13 août 2004 et la recherche constante d'une réduction du nombre de structures intercommunales	27
A. La procédure de fusion transformation introduite par l'article 153-I de la loi du 13 août 2004	27
B. L'extension du périmètre d'un EPCI sous le régime du nouvel article L.5211-18	28
CHAPITRE 2. La décomposition des compétences communales entre obligations légales et expression d'une diversité locale	30
Section 1. La définition du niveau d'intervention d'un EPCI à fiscalité propre et l'importance de la notion d'intérêt communautaire	30
Paragraphe I. La diversité des compétences attribuées à un EPCI à fiscalité propre	31
A. Les groupes de compétences transférables selon la catégorie d'EPCI à fiscalité propre	31
B. Le choix des groupes transférés caractérisés par une relative hétérogénéité	33
1. Communauté urbaine de Lyon et Communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône.....	33
2. Les communautés de communes.....	33
Paragraphe II. Le rôle de l'intérêt communautaire dans la décomposition des compétences communales	35
A. L'étendue de l'obligation de définir l'intérêt communautaire	35
1. Les communautés de communes :.....	36
2. Les communautés d'agglomérations :.....	36
3. Les communautés urbaines :.....	36
B. La procédure de détermination de l'intérêt communautaire	37
1. Les communautés de communes.....	37
2. Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.....	37
Section 2. L'instauration nécessaire d'une contrainte temporelle à la définition de l'intérêt communautaire	37
Paragraphe I. L'absence initiale d'une durée légale facteur de retard dans la définition de l'intérêt communautaire	38
A. La liberté initiale du moment de détermination de l'intérêt communautaire	38
1. La détermination de l'intérêt communautaire calquée sur les modalités de transfert d'une compétence.....	38
1.1 La situation des communautés urbaines et des communautés d'agglomérations.....	39
1.2 Le cas des communautés de communes.....	39
2. Une logique atténuée par la jurisprudence administrative.....	39
B. La tardiveté ou l'absence de détermination de l'intérêt communautaire	40
Paragraphe II. La mise en place d'un délai contraignant au service d'une revalorisation des principes de spécialité et d'exclusivité	42
A. L'instauration d'un délai couperet et d'un délai de principe par la loi du 13 août 2004	42
B. La réaffirmation des principes de spécialité et d'exclusivité par la mise en œuvre d'une contrainte temporelle	43
SECONDE PARTIE	
La variabilité de la notion d'intérêt communautaire face aux enjeux d'un transfert de compétence	45
CHAPITRE 1. L'intérêt communautaire une notion au contenu incertain	45

Section 1. L'établissement d'un modèle doctrinal de l'intérêt communautaire limité par le principe de libre volonté des communes d'élaborer un projet de coopération	46
Paragraphe I. Le silence de la loi condition à l'expression d'une volonté de coopération	46
A. L'intérêt communautaire une notion politique au service de la définition d'un projet de coopération	47
B. L'absence de définition légale, condition de l'adaptation du projet intercommunal aux spécificités locales	48
Paragraphe II. L'absence de définition légale ou la confirmation d'une liberté locale pour définir le contenu de l'intérêt communautaire	50
A. L'établissement d'une doctrine gouvernementale pour l'identification de l'intérêt communautaire	50
B. La conception gouvernementale limitée à une assistance aux communes et à leurs groupements	51
Section 2. La variété des définitions de l'intérêt communautaire résultat d'une diversité des méthodes retenues	53
Paragraphe I. L'identification de l'intérêt communautaire par la recherche complexe d'un critère pertinent	53
A. La mise en place d'un intérêt communautaire dynamique par la recherche d'un critère pertinent	53
B. le recours complexe à la méthode du critère objectif pour définir l'intérêt communautaire	55
Paragraphe II. L'établissement d'une liste de compétences d'intérêt communautaire, une méthode complémentaire mais restrictive	57
A. La méthode complémentaire de la liste au service d'un critère d'identification de l'intérêt communautaire	57
B. Le recours unique à la méthode de la liste ou l'insuffisance de la détermination de l'intérêt communautaire	58
CHAPITRE 2. L'importance d'identifier l'intérêt communautaire au regard des enjeux financiers et fonctionnels induits par un transfert de compétences	60
Section 1. Les conséquences fonctionnelles de la définition de l'intérêt communautaire	60
Paragraphe I. Les incidences patrimoniales du transfert d'une compétence et ses relations avec la notion d'intérêt communautaire	61
A. Le régime de droit commun de la mise à disposition du patrimoine communal	61
B. L'aménagement du régime de la mise à disposition aux profit des EPCI et l'intégration de la notion d'intérêt communautaire	63
Paragraphe II. Le régime juridique de la mise à disposition totale ou partielle des services relatifs au transfert d'une compétence communale	64
A. La difficulté pratique du transfert de service issu de la loi du 12 juillet 1999	65
B. L'intégration d'une plus grande souplesse dans le régime du transfert de service	66
1. Le transfert de service sous le régime de l'article 46-1 de la loi du 27 février 2002	66
2. Le recours aux conventions de mise à disposition et l'assouplissement de cette modalité par la loi du 13 août 2004	66
Section 2. Les incidences financières en matière de transfert de charge et de concours de l'Etat relatif au transfert d'une compétence d'intérêt communautaire	67

Paragraphe I. La définition de l'intérêt communautaire et le calcul des charges transférées, deux actions interdépendantes	67
A. La définition de l'intérêt communautaire condition d'une évaluation objective des charges à transférer.....	68
1. Les EPCI à fiscalité additionnelle	68
2. Les EPCI à TPU	68
B. La rectification de l'attribution de compensation et sa relation directe avec la définition de l'intérêt communautaire	70
1. La possibilité de fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision.....	70
2. La possibilité ouverte aux EPCI à TPU, existant avant la loi du 13 août 2004, de réviser le montant de l'attribution de compensation	70
Paragraphe II. La traduction financière du niveau d'intégration d'un EPCI à fiscalité propre au travers de la dotation d'intercommunalité	71
A. La valorisation financière du transfert de compétences par la dotation d'intercommunalité.....	71
B. La bonification de la dotation d'intercommunalité au profit des communautés de communes ayant une compétence plus large	73
<i>CONCLUSION</i>	75
<i>ANNEXES</i>	77
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	111
<i>TABLE DES MATIERES</i>	119

Collection des mémoires de l'équipe de droit public

N°1 Culte, culture et domanialité publique – L'organisation des concerts dans les églises.
Elise Untermaier, sous la direction du Professeur Sylvie Caudal.

N°2 L'adoption : un défi potentiel pour une Union européenne en mutation.
Amélie Demange, sous la direction du Professeur Cyril Nourissat.

N°3 L'octroi de Lyon, 5 fructidor an VIII – 28 avril 1816 – Les péripéties du rétablissement d'un impôt supprimé par la Révolution.
Agathe Leclerc, sous la direction du Maître de Conférences Catherine Fillon.

N°4 Occupations d'églises et droit public.
Maëlle Perrier, sous la direction du Professeur Sylvie Caudal.

N°5 La rénovation parlementaire à travers l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.
Jean-François Kerléo, sous la direction du Professeur Thierry Debard.

N°6 Contribution à la définition des compétences intercommunales. Etude des EPCI à fiscalité propre du département du Rhône.
Billet Thomas, sous la direction du Professeur Jean-Luc Albert.

**Imprimé par le Service Édition
de l'Université Jean Moulin Lyon 3**