

GUIDE DES COMMUNAUTÉS

NOVEMBRE 2005

L'intérêt communautaire

Dans la continuité des actions de conseil que mène la Mission intercommunalité de l'Association des Maires de France auprès des présidents de communauté, des maires et des directeurs de services, il nous a paru important de mettre à leur disposition le présent guide sur l'intérêt communautaire.

Compte tenu de l'importance des échéances et de la nécessité de préciser ou de clarifier les champs d'intervention immédiats ou futurs des communautés, cette brochure a pour objectif de répondre aux principales questions de nature juridique et fiscale sur les modalités et les conséquences de la définition de l'intérêt communautaire.

La détermination de l'intérêt communautaire des compétences obligatoires et optionnelles des communautés est indispensable, dans la mesure où elle :

- conditionne le champ d'intervention et l'étendue de leurs responsabilités, au regard notamment de ceux des communes membres,
- précise les biens, équipements et services qui seront mis à leur disposition (ou qui leur seront cédés pour les zones d'activités et les zones d'aménagement concerté), mais aussi les personnels qui leur seront transférés,
- permet d'apprécier les conditions de la coexistence des syndicats intercommunaux et mixtes préexistants sur la totalité ou une partie de leur territoire,
- et enfin permet de mesurer les besoins fiscaux et financiers des communautés.

Parce qu'il trace un projet politique et stratégique de développement du territoire de la communauté, le contenu de l'intérêt communautaire ne peut être apprécié que par les élus communaux ou communautaires.

Pour les communautés qui existaient en 2004, la date limite de définition, initialement fixée au 18 août 2005, a été reportée d'un an à la demande de l'Association des Maires de France et des autres associations d'élus.

Elles disposent donc d'un délai supplémentaire, fixé au 18 août 2006, pour identifier les actions et les opérations qui relèvent de l'échelon intercommunal et en apprécier pleinement les incidences juridiques, fonctionnelles et financières.

La Mission intercommunalité reste à la disposition des 1300 communautés adhérentes pour les aider dans la préparation de leurs délibérations.

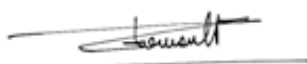
Jacques PELISSARD

Président de l'AMF



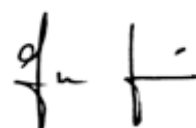
Jacqueline GOURAULT

Première vice-présidente de l'AMF
Présidente de la Commission
intercommunalité



Yves GOASDOUÉ

Rapporteur de la Commission
intercommunalité



SOMMAIRE

Préface	1	14 – Quelles conséquences sur le transfert des zones d'activité économique et des zones d'aménagement concerté ?	27
1 – Qu'est ce que l'intérêt communautaire ?	4	14.1 – Quels sont les biens concernés ?	27
2 – L'intérêt communautaire concerne-t-il toutes les communautés ?	5	14.2 – Quelle est la procédure ?	27
3 – Quelles sont les compétences soumises à la reconnaissance de l'intérêt communautaire ?	6	14.3 – A quel moment se prononcer ?	28
3.1 – Dans les communautés de communes	6	15 – Quels sont les actes d'administration et les contrats à transférer ?	29
3.2 – Dans les communautés d'agglomération	8	16 – Doit-on transférer les personnels et les services ?	30
3.3 – Dans les communautés urbaines	10	17 – La commune peut-elle déroger à l'obligation de transfert des services et des personnels ?	33
4 – Quelles sont les compétences pour lesquelles la définition de l'intérêt communautaire n'est pas requise ?	12	18 – Comment mutualiser les services communautaires avec les communes membres ?	35
5 – L'intérêt communautaire peut-il s'appliquer à des compétences facultatives ?	13	18.1 – La mise à disposition par convention des services de la communauté aux communes membres ou le partage conventionnel de services	35
6 – Qui détermine l'intérêt communautaire ?	14	18.2 – La mise en place d'une gestion unifiée des personnels au niveau de la communauté	36
7 – Quel contrôle du juge sur l'intérêt communautaire ?	16	19 – Quelles conséquences pour les syndicats situés sur le territoire de la communauté ?	37
8 – Quand doit être déterminé l'intérêt communautaire ?	18	20 – Quelles incidences fiscales pour les communautés à fiscalité additionnelle ?	38
9 – Avant l'échéance du délai, la communauté peut-elle engager des actions pour lesquelles la définition de l'intérêt communautaire est requise ?	19	21 – Quelles incidences financières pour les communautés à fiscalité additionnelle ?	39
10 – L'intérêt communautaire peut-il être modifié par la suite ?	20	22 – Quelles incidences fiscales pour les communautés levant la TPU ? Doit-on procéder à une évaluation des transferts de charges ?	40
11 – Comment définir l'intérêt communautaire ?	21	23 – Quelles incidences financières pour les communautés levant la TPU ?	42
11.1 – La méthode des critères	21	Sources	43
11.2 – La méthode de la liste	22		
12 – Quels sont les écueils à éviter ?	23		
13 – Quelles conséquences sur les biens et les équipements ?	25		
13.1 – Le principe de la mise à disposition obligatoire	25		
13.2 – Une particularité pour les communautés urbaines	26		

1 - Qu'est ce que l'intérêt communautaire ?

→ Une certaine liberté laissée aux élus pour définir le contenu des compétences obligatoires des communautés

Aucun texte n'a donné la définition de l'intérêt communautaire, laissant ainsi aux communautés ou aux communes membres le soin de définir librement le contenu des compétences qu'elles transfèrent en fonction des circonstances appréciées localement¹.

Cette faculté est importante dans la mesure où le législateur a attribué aux groupements de vastes champs d'interventions obligatoires.

→ Une clé de répartition claire entre les domaines d'intervention de la communauté et celui des communes membres

L'intérêt communautaire doit permettre de savoir « *qui fait quoi ?* » au sein d'une même compétence².

Il s'analyse généralement comme la « *ligne de partage* » entre les domaines d'actions transférés à la communauté et ceux qui sont conservés par les communes³. Sa définition doit permettre de répartir de manière claire et sans équivoque, au sein d'une compétence donnée, les actions de la communauté par rapport à celles des communes membres.

Il fixe ainsi le niveau d'intervention de la communauté et les limites de son champ d'actions.

La définition de l'intérêt communautaire s'inscrit dans l'application du principe de spécialité des compétences intercommunales. Elle entraîne le dessaisissement des communes membres et ouvre un droit d'agir exclusif au bénéfice de la communauté. En d'autres termes, c'est le moyen de laisser aux communes ce qui peut demeurer d'intérêt communal et de ne transférer à la communauté que ce qui exige une gestion intercommunale.

→ Un intérêt spécifique au service d'un projet commun de développement (urbain) et d'aménagement de l'espace communautaire

L'intérêt communautaire correspond à l'« *intérêt à agir* » de la communauté dans les domaines spécifiés par la loi.

Si l'on considère les principes assignés aux groupements, il doit désigner les actions qui présentent un enjeu pour la communauté dans son ensemble et qui lui permettent d'assurer le développement économique de son territoire, les besoins en matière d'habitat, d'équipements publics, d'aménagement et de protection de l'environnement.

Ainsi, il devrait correspondre aux actions, aux équipements, aux zones, aux voies, aux opérations qui « de par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement »⁴ méritent d'être gérés par la communauté au lieu et place des communes membres.

L'intérêt communautaire semble devoir se définir au regard des besoins partagés par l'ensemble des habitants de la communauté. Il doit tendre, en ce sens, vers la reconnaissance d'intérêts publics communs distincts de l'intérêt particulier de chaque commune membre. Il ne devrait donc pas s'agir d'une addition de programmes d'actions communales.

Déterminer l'intérêt communautaire n'est pas qu'un simple exercice juridique, il doit correspondre au projet de la communauté dont il n'est que la traduction en droit. Il porte, en effet, une dimension politique et stratégique.

⚠ *Exemples : Certaines communes transféreront à la communauté des charges de centralité, d'autres choisiront, en revanche, de lui confier la création de nouveaux services ou de nouveaux équipements sur le territoire. De même et parce qu'elles sont dotées de la taxe professionnelle unique, certaines communautés choisiront de mener la totalité des actions en direction des entreprises.*

1- Lors des travaux préparatoires de la loi 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le Sénat a rejeté l'amendement gouvernemental qui proposait de définir l'intérêt communautaire ;

2- Voir HEUMEL Pierre, MYOTTE Francine, « La notion d'intérêt communautaire : rappels juridiques et aspects pratiques », ADCF, La Gazette des communes, cahier détaché n°2 - 16 décembre 2002 ;

3- Circulaire du ministère de l'intérieur du 5 juillet 2001 (BO100197) - « la notion d'intérêt communautaire » ;

4- Voir HEUMEL Pierre, MYOTTE Francine, « La notion d'intérêt communautaire : rappels juridiques et aspects pratiques », précité ;

2 - L'intérêt communautaire concerne-t-il toutes les communautés ?

Oui, mais l'étendue des compétences dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance de l'intérêt communautaire est à **géométrie variable** suivant la catégorie de structure.

Alors que le législateur a subordonné les compétences des communautés de communes à la reconnaissance de l'intérêt communautaire, seules certaines compétences des communautés d'agglomération et des communautés urbaines doivent présenter un intérêt communautaire.

→ Les communautés de communes exercent généralement des « actions d'intérêt communautaire » relevant de groupes de compétences obligatoires ou optionnels prévus par la loi⁵.

Dans le cas de celles levant la taxe professionnelle unique et éligibles à la dotation d'intercommunalité bonifiée, la loi est plus précise sur le contenu de chacune des compétences, la plupart étant soumises à la reconnaissance de leur intérêt communautaire.

→ Pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, la loi indique expressément celles des compétences devant être reconnues d'intérêt communautaire⁶.

→ Remarque

Notons que l'intérêt communautaire ne trouve pas à s'appliquer dans les **syndicats intercommunaux** et les **syndicats mixtes**.

La notion « *d'œuvres et de services d'intérêt intercommunal* »⁷ propre aux syndicats intercommunaux, sans être entièrement distincte de l'« *intérêt communautaire* », bénéficie d'un régime juridique différent et plus souple. Pour autant, les compétences transférées à un syndicat doivent être suffisamment claires et précises pour que ce dernier puisse valablement les exercer⁸. A défaut, il serait incompétent.

5 - art. L.5214-16 du Code général des collectivités territoriales, ci-après CGCT ;

6 - art. L.5216-5 et L.5215-20 du CGCT ;

7 - L' intérêt intercommunal peut s'analyser comme la somme des intérêts communaux ;

8 - Conseil d'Etat, 7 janvier 2004, commune d'Hautmont, n° 217251 ;

3 – Quelles sont les compétences soumises à la reconnaissance de l'intérêt communautaire ?

L'intérêt communautaire ne concerne que les compétences relevant des **groupes obligatoires** ou **optionnels** prévus par la loi.

Dans chacun des groupes et en fonction de la catégorie de structure, la **loi indique explicitement les compétences** devant être précisées au regard de l'intérêt

communautaire. Il convient donc de s'y rapporter afin de savoir quelles sont les compétences se référant à l'expression « *d'intérêt communautaire* ».

3.1 - Dans les communautés de communes

L'intérêt communautaire est un **élément** de chaque compétence obligatoire et optionnelle.

La loi a déterminé des **groupes de compétences** autrement appelés « *blocs de compétences* » :

6

2 groupes de compétences obligatoires	Aménagement de l'espace
	Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté
Au moins 1 groupe de compétences optionnelles parmi les 5 suivants	Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
	Politique du logement et du cadre de vie
	Création, aménagement et entretien de la voirie
	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire
	Action sociale d'intérêt communautaire

Tableau 1

Il ne s'agit toutefois que de l'intitulé **générique** de groupes de compétences.

→ **Dans chacun de ces groupes, les communes déterminent librement la nature et l'étendue de la ou des compétences qu'elles transfèrent.**

! *Exemples : Dans le groupe « aménagement de l'espace » les communes peuvent transférer la compétence « requalification des entrées de villages et des itinéraires principaux reconnus d'intérêt communautaire ».*
De même, dans le groupe « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire », les communes peuvent ne transférer à la communauté que « la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt communautaire ».

→ Chacune des compétences doit généralement être limitée à l'intérêt communautaire.

→ Le cas des communautés de communes levant la taxe professionnelle unique et éligibles à la dotation d'intercommunalité bonifiée

⚠ **Exemples :** Au sein de la compétence « requalification des entrées de villages et des itinéraires principaux reconnus d'intérêt communautaire », les communes peuvent reconnaître d'intérêt communautaire « le traitement paysager et l'amélioration esthétique des entrées d'agglomérations bordant la route nationale n°. ». De même, au titre de la compétence « construction, entretien et fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt communautaire », les communes peuvent reconnaître d'intérêt communautaire « tous les stades situés sur le territoire de la communauté ». Sont ainsi exclus de la compétence de la communauté les piscines, les gymnases et les autres équipements sportifs communaux qui ne présentent donc pas d'intérêt communautaire.

Ces communautés doivent exercer au moins quatre des six groupes de compétences prévus à l'article L.5214-23-1 du CGCT. Cette disposition précise, pour partie, celles des compétences devant être reconnues d'intérêt communautaire.

ATTENTION :

Dans chacun des groupes choisis, l'absence de définition des zones, actions, opérations, voies et équipements d'intérêt communautaire pourrait entraîner la remise en cause de la part bonifiée de la dotation d'intercommunalité⁹.

	Groupes de compétences	Compétences minimum obligatoires
Au moins 4 groupes de compétences obligatoires parmi les 6 groupes suivants	Aménagement de l'espace	schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire
	Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté	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
	Protection et mise en valeur de l'environnement	élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés
	Politique du logement et du cadre de vie	politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées
	Voirie	création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
	Développement et aménagement sportif de l'espace communautaire	construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt de communautaire.

Tableau 2

9 - Dans son rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, Marc-Philippe DAUBRESSE soulignait que pour les communautés de communes éligibles à la DGF bonifiée l'attribution de la bonification pourrait être remise en cause dès lors que l'intérêt communautaire de l'un des quatre blocs de compétences obligatoires ne serait pas défini, le préfet à qui il revient de proposer l'éligibilité pouvant considérer que, dans ce cas, l'exercice des compétences n'est pas effectif.



→ Remarques

Dans chacun de ces groupes, les communes peuvent transférer d'autres compétences non prévues par la loi. Parce que les communautés de communes exercent de manière générale des « actions d'intérêt communautaire », celles-ci doivent également être précisées au titre de l'intérêt communautaire.

⚠ Exemple :

Tel peut être le cas, de la compétence « constitution et gestion de réserves foncières » qui peut s'insérer dans les groupes « Aménagement de l'espace », « Logement » ou encore « Développement économique ».

En plus de ces groupes obligatoires, d'autres groupes et compétences optionnelles (voir tableau 1) peuvent être transférés à la communauté de communes ; ces compétences doivent aussi faire l'objet d'une définition au titre de l'intérêt communautaire.

⚠ Exemple :

Tel peut être le cas des compétences relevant de groupes « Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels » ou encore « Action sociale d'intérêt communautaire » qui ne sont pas visés par l'article L.5214-23-1 du CGCT.

3.2 - Dans les communautés d'agglomération

dans chacun des groupes obligatoires ou optionnels et **indique**, pour **certaines actions** seulement, celles qui doivent être reconnues d'intérêt communautaire.

Pour les communautés d'agglomération, la loi fixe précisément les compétences qui doivent être transférées

4 groupes de compétences obligatoires	Développement économique	création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire.
	Aménagement de l'espace communautaire	schéma de cohérence territoriale ¹⁰ et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains.
	Equilibre social de l'habitat	programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
	Politique de la ville dans la communauté	dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux , d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.
Au moins 3 groupes de compétences optionnelles parmi les 6 suivants	Voirie et parcs de stationnement	création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.
	Assainissement	-
	Eau	-
	Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés.
	Equipements culturels et sportifs	construction, aménagement, entretien et gestion d' équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.
Action sociale	action sociale d'intérêt communautaire.	

Tableau 3

Nota : Figurent en gras les compétences devant être reconnues d'intérêt communautaire



❗ Exemple 1 :

Dans le groupe « Equilibre social de l'habitat », les communes transfèrent obligatoirement à la communauté les compétences suivantes : « programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ».

Au titre de la politique du logement, le conseil de la communauté décide de reconnaître d'intérêt communautaire : « la participation à la structure d'accueil pour les populations recherchant un habitat temporaire (étudiants, chercheurs...) ».

Au titre des actions et aides financières en faveur du logement social, du logement des personnes défavorisées et de l'amélioration du parc immobilier bâti, le conseil de la communauté décide de reconnaître d'intérêt communautaire : « la réalisation d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat- OPAH - sur les quartiers suivants... » ; « le suivi et le soutien financier des résidences sociales existantes » ; « les aides financières à la construction de logements locatifs sociaux et à la réhabilitation du parc locatif social » ; « la mise en place et la gestion des aires de stationnement des gens du voyage ».

❗ Exemple 2 :

Dans le groupe « Politique de la ville dans la communauté », les communes transfèrent obligatoirement à la communauté les compétences suivantes : « dispositifs

contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance ».

Le conseil de la communauté décide de reconnaître d'intérêt communautaire : « le suivi et la coordination des procédures du Contrat de Ville intercommunal », « la mise en place d'un Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) en partenariat avec l'Europe, l'État et le Département », « la création d'un Conseil intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, mise en place et suivi d'un observatoire de la délinquance », « la participation au financement de la maison du Droit et de la Famille », « la participation aux actions menées par les associations qui agissent dans le domaine de la prévention de la délinquance ».

3.3 - Dans les communautés urbaines

L'exigence de transfert de compétences est plus forte encore : six groupes de compétences précises sont obligatoirement transférés ; peu de compétences sont soumises à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. Le transfert doit ainsi et le plus souvent être total.

Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire	<ul style="list-style-type: none"> - création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; - actions de développement économique ; - construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ; - lycées et collèges.
Aménagement de l'espace communautaire	<ul style="list-style-type: none"> - SCOT et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ; - organisation des transports urbains ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ; - prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement.
Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire	<ul style="list-style-type: none"> - programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; - OPAH, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.
Politique de la ville dans la communauté	<ul style="list-style-type: none"> - dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; - dispositifs locaux de prévention de la délinquance.
Gestion des services d'intérêt collectif	<ul style="list-style-type: none"> - assainissement et eau ; - création, extension et translation des cimetières et sites cinéraires, création et extension des crématoriums ; - abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; - services d'incendie et de secours.
Protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie	<ul style="list-style-type: none"> - élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ; - lutte contre la pollution de l'air ; - lutte contre les nuisances sonores ; - soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Tableau 4

Nota : Figurent en gras les compétences devant être reconnues d'intérêt communautaire

→ Remarque

Pour les communautés urbaines existant avant la publication de la loi du 12 juillet 1999, elles exercent les compétences qui étaient les leurs avant la publication de cette loi.

Le conseil de la communauté urbaine et les communes représentant plus de la moitié de la population peuvent décider de l'élargissement de leurs compétences à l'ensemble de celles prévues par la loi du 12 juillet 1999 et rappelées ci-dessus. Notons que cet élargissement entraîne l'institution de la taxe professionnelle unique¹¹.

4 – Quelles sont les compétences pour lesquelles la définition de l'intérêt communautaire n'est pas requise ?

Certaines compétences ne sont pas ou ne peuvent pas être soumises à la reconnaissance de leur intérêt communautaire.

Il s'agit soit d'une exigence de la loi de transférer à l'échelon communautaire l'intégralité d'une compétence, soit d'une impossibilité matérielle à scinder ou fractionner un même champ d'actions.

12 → Exclusions législatives dans les communautés d'agglomération et dans les communautés urbaines

⚠ Exemples :

- organisation des transports urbains dans les agglomérations,
- actions de développement économique de la communauté urbaine,
- assainissement¹⁰ dont le transfert concerne nécessairement l'assainissement collectif et autonome¹².

ATTENTION

En définissant l'intérêt communautaire d'une compétence non soumise à sa reconnaissance, le conseil communautaire commettrait une erreur de droit (illégalité).

→ Par nature, certaines compétences ne peuvent faire l'objet que d'un transfert total

Cette question concerne essentiellement les communautés de communes pour lesquelles le législateur n'a pas spécifié les compétences relevant de l'intérêt communautaire.

Il s'agit principalement :

- des programmes et des schémas : tels l'élaboration et le suivi des documents d'urbanisme : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme ; l'élaboration et le suivi d'un programme local de l'habitat, d'un plan de déplacement urbain, d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement ...

Ce peut être également le cas de certains organismes consultatifs, de coordination ou d'observation : conférence intercommunale du logement, observatoire du développement économique ...

- de certains réseaux qui apparaissent difficilement sécables : tels que les réseaux de distribution d'eau, de collecte des eaux usées ... ou pour lesquels un intérêt communautaire trouverait difficilement à s'appliquer, en matière notamment de déchets ménagers ou d'équipements scolaires du premier degré.

→ Remarque

Rappelons que s'agissant de la compétence « *collecte et traitement des déchets ménagers* », la loi régit les modalités de transfert à une communauté¹³. Par ailleurs, le transfert de la compétence « assainissement » à une communauté de communes peut valablement ne concerner que l'assainissement autonome ou l'assainissement collectif (cela devant être expressément spécifié dans les statuts de la communauté).

12- Pour les communautés d'agglomération, cette exigence s'impose lorsque la compétence assainissement est transférée à titre optionnel ;

13- art. L. 2224-13 du CGCT « (...) Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions. (...) ».

5 – L'intérêt communautaire peut-il s'appliquer à des compétences facultatives ?

L'intérêt communautaire ne semble pas pouvoir s'étendre à d'autres compétences que celles relevant des groupes obligatoires et optionnels, aucune disposition ne le prévoyant.

⚠ Exemples :

- *Création, aménagement, entretien et gestion des restaurants scolaires,*
- *Création, aménagement, entretien et gestion de refuges pour animaux,*
- *Soutien au développement de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et technologique sur le territoire communautaire ...*¹⁴

On en verrait d'ailleurs difficilement l'utilité puisqu'il s'agit de compétences dont la nature et le contenu sont entièrement libres et laissés à l'appréciation des communes membres lors de leurs transferts. Elles ne relèvent ni d'une exigence de la loi ni de groupes prédéfinis.

De plus, quelle serait la logique d'un transfert de compétences au contenu non précisé et qui ne pourraient ainsi être valablement exercées par la communauté ?

Enfin, il serait **juridiquement hasardeux** de vouloir placer les compétences facultatives sous le régime de l'intérêt communautaire¹⁵.

En l'absence de texte organisant la procédure dans un tel cas, quelles seraient les règles de majorité pour le

définir ? Comment acter le transfert ? Quel délai laisser aux élus pour le déterminer ? Que se passerait-il en cas d'absence de définition ?

Autant de réponses incertaines, qui plaident pour l'exclusion des compétences facultatives du régime de l'intérêt communautaire.

Pour autant, il est indispensable de préciser clairement leur contenu au moment de leur transfert.

→ Remarque

Il n'est pas rare de constater que les communes choisissent parfois de reconnaître à certaines compétences relevant de groupes optionnels le caractère de **compétences facultatives**.

Tel peut être le cas de la « voirie », des « équipements culturels et sportifs » mais aussi de l'« action sociale », récemment érigée au rang de compétence optionnelle dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération¹⁶.

Cette distinction entre compétence « optionnelle » et compétence « facultative » peut se justifier au regard des transferts importants que supposent certains groupes optionnels, des conséquences sur les syndicats préexistants (dans les communautés d'agglomération) ou encore au regard des règles induites par la fusion de communautés.

Il semble qu'une certaine tolérance des services de l'Etat permet l'application du régime de l'intérêt communautaire à des compétences facultatives.

Selon nous, cette faculté doit toutefois être utilisée avec **précaution**.

14 - Conseil d'Etat, 9 mai 2005, commune de Saint-Cyr-en-Val, n° 258441 ;

15 - art. L. 5214-16 III et IV, art. L.5216-5 III, art. L.5215-20 dernier alinéa du I ;

16 - art.60 de la loi N° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ;

6 – Qui détermine l'intérêt communautaire ?

L'intérêt communautaire est déterminé de manière collective.

→ Dans les communautés de communes

Il est défini par les **conseils municipaux** des communes membres statuant à la **majorité qualifiée requise pour la création de la communauté de communes**¹⁷.

Cette majorité est acquise par l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale de la communauté, ou inversement. Elle doit comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale.

L'absence de délibération des conseils municipaux dans le délai de trois mois pour se prononcer, équivaut à une décision favorable.

Notre conseil sur la procédure à suivre

Lorsque la définition de l'intérêt communautaire est réalisée **après la création de la communauté ou après le transfert d'un groupe de compétences**, il semble que pour des raisons tenant à la nécessité d'organiser la procédure (initiative, délais, date de la décision actant l'intérêt communautaire), il est souhaitable de se placer sous le régime du **transfert de compétences**¹⁸.

Ainsi la détermination de l'intérêt communautaire est initiée par une délibération du **conseil communautaire** puis transmise aux **conseils municipaux** qui statuent à la majorité qualifiée¹⁹.

Dans ce cas, le **préfet prend acte par arrêté** de la définition de l'intérêt communautaire²⁰.

→ Observation

L'intérêt communautaire peut être défini sans que soit mise en œuvre cette procédure de modification statutaire. Dans ce cas, l'initiative peut relever d'une ou plusieurs communes. Après transmission du projet à l'ensemble des communes membres, la définition de l'intérêt communautaire est déterminée par décision des conseils municipaux statuant à majorité qualifiée. Dans cette hypothèse, le conseil communautaire n'a pas à se prononcer et le préfet n'intervient pas, la décision des communes étant suffisante.

ATTENTION

Les statuts d'une communauté de communes ne peuvent pas prévoir que « *le caractère ou l'intérêt communautaire d'une compétence sera défini par le seul conseil communautaire* », cette définition appartenant nécessairement aux communes membres.

→ Dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines

Il est défini par le **conseil communautaire** à la majorité des deux tiers de ses membres²¹.

S'appuyant sur les travaux préparatoires à la loi du 12 juillet 1999, le juge administratif a rappelé qu'il ne s'agissait pas de la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, mais de la majorité des **deux tiers de tous les délégués en exercice** composant le conseil de la communauté²².

Sur ce point et en réponse à la question d'un député, le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a indiqué que :

« (...) dans la mesure où, dans les communautés urbaines comme dans les communautés d'agglomération, l'intérêt communautaire est défini par le conseil communautaire et non par les conseils municipaux

17 - art. L.5214-16 IV du CGCT ;

18 - art. L. 5211-17 du CGCT ;

19 - Dans ce cas, seule la décision des conseils municipaux a un effet juridique ;

20 - Le préfet est tenu de prononcer le transfert de compétences, voir en ce sens – Conseil d'Etat, 3 mai 2002, commune de Laveyron, n° 217654 ;

21 - art. L. 5216-5 III et L. 5215-20 I du CGCT ;

22 - Tribunal administratif de Lille, 16 décembre 2004, association « Sauvons le site de la citadelle de Lille », n° 0306080 ;

23 - Rép. min. n° 63579, JOAN (Q), 12 juillet 2005, p.6923 ;

des communes membres (à la différence du dispositif applicable aux communautés de communes), une telle majorité n'apparaît pas excessive au regard des conséquences importantes qui résultent de la définition de l'intérêt communautaire dans ces EPCI. En conséquence, le Gouvernement n'envisage pas de proposer de modification législative à ce sujet »²³.

Notons que la définition de l'intérêt communautaire n'a pas à figurer dans leurs statuts.

Le préfet n'intervient donc pas dans la procédure de détermination de l'intérêt communautaire.

→ Un rôle pour le préfet ?

Contrairement à ce que peuvent laisser entendre diverses circulaires ministérielles, il appartient en aucun cas au préfet de définir l'intérêt communautaire d'une compétence.

Il ne doit en effet porter aucun examen d'opportunité sur le contenu de l'intérêt communautaire.

Pour autant et dans le cadre du contrôle de légalité *a posteriori* des décisions des collectivités, le préfet peut, dans le délai de deux mois, déférer au juge administratif les actes relatifs à la définition de l'intérêt communautaire qui lui sembleraient illégaux (voir question n°7).

7 – Quel contrôle du juge sur l'intérêt communautaire ?

La notion d'intérêt communautaire est soumise à l'appréciation du juge administratif dont on peut présager et souhaiter qu'il développe un **contrôle restreint, limité aux erreurs manifestes d'appréciation**.

Le contrôle du juge se décompose selon **deux niveaux d'examen** :

- d'une part, le juge vérifie si **l'action ou l'opération en cause peut être rattachée à une des compétences de la communauté**, telle que libellée dans ses statuts. Au regard des principes de spécialité et d'exclusivité, il sanctionne toute intervention de la communauté qui ne pourrait pas être reliée à l'une de ses compétences.

16

❗ *Exemple* : dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon, le juge a sanctionné la participation de la communauté urbaine de Lyon à l'implantation d'une université estimant que « même en prenant en considération ses effets indirects, [elle ne pouvait pas] être regardée comme une opération de développement économique ; [de plus] la seule circonstance que le projet subventionné comprendrait le réaménagement de locaux militaires pour en changer la destination ne suffit pas pour lui donner la qualification d'actions de réhabilitation d'intérêt communautaire »²⁴.

Ainsi, le juge a refusé de faire une interprétation trop extensive du libellé des compétences de la communauté en matière de développement économique et d'actions de réhabilitation. Il rappelle en outre que l'intérêt communautaire ne se présume pas : l'intervention de la communauté urbaine ne suffit pas pour la qualifier d'intérêt communautaire.

- d'autre part et si l'opération ou l'action en cause se rattache à une compétence de la communauté, le juge vérifie seulement que la reconnaissance de son intérêt

communautaire (critères ou liste) n'est pas entachée d'une **erreur manifeste d'appréciation**. Autrement-dit, il ne procède qu'à la recherche d'une erreur « **certaine** » et « **grossière** » à reconnaître une action ou une opération d'intérêt communautaire.

❗ *Exemple* : la Cour administrative d'appel de Nantes a rappelé que les conseils municipaux des communes membres d'une communauté de communes (statuant à la majorité qualifiée) définissaient librement au sein du groupe « création, aménagement et entretien de la voirie », celles des compétences qui sont transférées à la communauté, sous la seule réserve que ce transfert ne repose pas sur une erreur manifeste d'appréciation de l'intérêt communautaire des actions susceptibles d'être conduites dans l'exercice des compétences transférées. Aussi a-t-elle jugé que la compétence voirie de la communauté définit comme suit : « construction des voies nouvelles destinées à desservir les zones d'habitation et d'activité », n'était pas manifestement étrangère à l'intérêt communautaire²⁵.

Concernant l'application des décisions relatives à l'intérêt communautaire, le juge vérifie que l'intervention de la communauté est conforme aux critères ou au libellé de la définition de l'intérêt communautaire. Il procède donc nécessairement à leur interprétation.

❗ *Exemple* : Ainsi et dans l'affaire précitée, la Cour administrative d'appel de Nantes a interprété avec souplesse les critères retenus pour définir l'intérêt communautaire de la compétence voirie. Le juge a admis que la communauté de communes puisse engager un marché public pour la création d'une voie destinée à desservir un ensemble de trois habitations, considérant qu'il s'agissait bien d'une « zone d'habitation » au regard de l'intérêt communautaire²⁶.

24 - Cour administrative d'appel de Lyon, 17 juin 1999, communauté urbaine de Lyon, n° 99LY00321 ;

25 - Cour administrative d'appel de Nantes, 19 décembre 2003, communauté de communes de la Champagne Balgycienne, n° 02NT00249 – voir également Michel DEGOFFRE, « Droit et pratique de l'intercommunalité » ;

26 - Cour administrative d'appel de Nantes, précité. – voir également Michel DEGOFFRE, précité ;

→ Remarques

Les décisions portant définition de l'intérêt communautaire peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, dans le délai de deux mois à compter de leur publication.

Toutefois, la nature juridique de ces actes n'est pas encore totalement arrêtée. Il semblerait que la jurisprudence du Conseil d'Etat s'orienterait vers la reconnaissance du caractère réglementaire des décisions relatives à la détermination des compétences des communautés et donc de l'intérêt communautaire²⁷.

Cette qualification d'**acte réglementaire** est très importante, dans la mesure où l'illégalité de la décision relative à la définition de l'intérêt communautaire pourrait alors être invoquée à **tout moment** dans le cadre d'un recours dirigé contre un acte en faisant application.

En outre, les conséquences de l'illégalité d'une décision définissant l'intérêt communautaire sont incertaines : entraînera-t-elle l'incompétence de la communauté dans le domaine considéré ou le transfert total à son profit du groupe de compétences ?

8 – Quand doit être déterminé l'intérêt communautaire ?

L'intérêt communautaire doit logiquement être déterminé **au moment du transfert** de la compétence lors de la création de la structure, de l'extension de ses compétences, en cas de transfert ultérieur, ou de modification de son périmètre. Il peut toutefois être **défini postérieurement**²⁸.

L'article 164 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prend acte de cette faculté tout en fixant un **déla i de principe** et un **déla i transitoire** pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences transférées aux communautés.

18

Ces délais visent à laisser aux communes ou aux communautés le temps nécessaire pour délimiter le périmètre des transferts de compétences tout en encadrant les conséquences d'une absence de définition.

→ Le délai de principe

L'intérêt communautaire doit être défini dans le délai de **deux ans**, à compter de la date de l'arrêté préfectoral prononçant le transfert de compétences.

Ce délai s'applique aux transferts de compétences réalisés au moment de la création de la communauté mais également à ceux susceptibles d'être effectués **ultérieurement**.

→ Le délai transitoire

Les communautés existant à la date du 17 août 2004 et qui n'ont pas procédé à la reconnaissance de l'intérêt communautaire nécessaire à l'exercice d'une compétence transférée, doivent le faire avant le **18 août 2006**²⁹.

Ainsi l'intérêt communautaire des compétences transférées avant août 2004 doit être défini le 18 août 2006 au plus tard³⁰.

ATTENTION À L'ÉCHÉANCE DU DÉLAI

Dans ces deux cas, l'absence de définition de l'intérêt communautaire dans les délais impartis, entraînera le **transfert intégral de la compétence à la communauté**. Le représentant de l'Etat procédera d'office à la modification des statuts.

Sous réserve de l'appréciation du juge, l'hypothèse d'un retrait de compétence après le 18 août 2006 n'est pas exclue. Tout retour de compétence aux communes devra néanmoins respecter les règles de procédure qui peuvent s'avérer lourdes et les exigences légales d'exercice obligatoire de compétences pour chaque catégorie de communauté.

En cas de fusion de communautés, il est conseillé d'anticiper en concertation la définition de l'intérêt communautaire des compétences qui seront reprises par la future communauté. A défaut, il devrait être possible de plaider pour une prorogation du délai de deux ans à compter de l'arrêté de fusion.

Notre conseil

Pour des raisons d'ordre budgétaire et afin d'éviter le transfert de compétences en cours d'exercice, il peut être conseillé de prévoir dans les décisions relatives à la définition de l'intérêt communautaire que le transfert effectif des nouvelles compétences sera réalisé à compter du **1^{er} janvier de l'exercice suivant**.

28 - Conseil d'Etat, 26 octobre 2001, commune de Berchères Saint-Germain n° 234332 ;

29 - L'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique prévoit le report d'un an de la date butoir de détermination de l'intérêt communautaire, initialement fixée au 18 août 2005. Pour information, l'article 18 de la loi est ainsi rédigé: « Dans la première phrase du IV de l'article 164 de la loi n° 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 » »

30 - Rép. min. n° 66319, JOAN (Q), 4 octobre 2005, p.9251 ;

9 – Avant l'échéance du délai, la communauté peut-elle engager des actions pour lesquelles la définition de l'intérêt communautaire est requise ?

Il est tout à fait possible de définir l'intérêt communautaire avant l'échéance du délai de deux ans accordé par la loi.

Toutefois et pendant le délai, deux situations doivent être envisagées :

- soit le conseil communautaire ou les conseils municipaux ont précisé les actions d'intérêt communautaire relevant de la (ou des) compétence(s) statutaire(s) : dans ce cas, **la communauté est habilitée à intervenir avant même l'échéance du délai.**
- soit les compétences statutaires soumises à la définition de l'intérêt communautaire n'ont pas été définies : dans ce cas, la communauté ne peut en aucun cas intervenir dans le champ de la compétence statutaire. **Les communes sont toujours en charge de la compétence.**

10 - L'intérêt communautaire peut-il être modifié par la suite ?

Une fois défini dans le délai prévu par la loi, l'intérêt communautaire n'est pas figé. Plusieurs arguments plaident en faveur du caractère **évolutif** de l'intérêt communautaire³¹.

Aucune disposition n'interdit formellement de le **réviser**³².

Les délais, désormais imposés par le législateur, n'ont pas pour objet de figer une fois pour toutes le contenu de l'intérêt communautaire. Le but recherché vise essentiellement à encadrer la procédure de définition en imposant aux organes compétents une date butoir de première définition. Il s'agit ainsi d'éviter que les compétences obligatoires et optionnelles figurant dans les statuts ne puissent être exercées faute de définition.

Parce qu'il concerne l'exécution de services publics, l'intérêt communautaire doit pouvoir se modifier selon les exigences de l'intérêt général. Il doit pouvoir évoluer dans le temps en fonction des circonstances locales et s'adapter aux besoins des populations. Aussi, le droit de l'intercommunalité admet-il à tout moment le transfert de nouvelles compétences, tout comme le retour de certaines dans le giron communal (*sous réserve de respecter, a minima, les compétences exigées par la loi*).

De plus, l'intérêt communautaire doit pouvoir s'adapter aux modifications de périmètre des communautés. Il serait incohérent de ne pas pouvoir accompagner l'évolution de leur territoire avec une réflexion nouvelle sur le contenu des compétences obligatoires et optionnelles et donc de leur intérêt communautaire (extension, réduction, fusion d'établissements publics de coopération intercommunale).

Selon la règle du parallélisme des formes, il est possible, soit à la majorité qualifiée des conseils municipaux, soit à la majorité des deux tiers du conseil communautaire, de le modifier, à tout moment et tout au long de la vie de la structure.

→ Remarque

Il est cependant conseillé de bien **mesurer les conséquences** qu'aurait un changement de définition de l'intérêt communautaire.

Il est assurément plus facile de le compléter par de nouvelles actions, opérations, zones, équipements, que de lui en soustraire. D'une part, les règles patrimoniales et financières concernant les retraits de compétences sont relativement laconiques et donnent une large place à la négociation entre communes et communauté, d'autre part, en cas de TPU, aucune règle ne prévoit expressément les conditions d'augmentation de l'attribution de compensation en cas de retour de compétence (sauf à les définir à titre dérogatoire, à l'unanimité du conseil communautaire et dans un délai encadré par la loi³³).

31 - Lors des débats parlementaires concernant la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le gouvernement avait proposé par amendement que les critères de l'intérêt communautaire puissent être actualisés lors du renouvellement du conseil communautaire. Cet amendement n'a pas été retenu ;

32 - Un amendement au projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales proposait de spécifier plus clairement les conditions de modifications de l'intérêt communautaire : « la définition de l'intérêt communautaire des compétences exercées peut ensuite être modifiée dans les mêmes conditions de majorité » (Séance 1^{er} juillet 2004, compte rendu intégral, Sénat, amendement n° 217). Estimant cette précision superflue, le gouvernement avait demandé le retrait de ce texte ;

33 - art. 1609 nonies C V du Code général des impôts - voir question n° 22 ;

11 – Comment définir l'intérêt communautaire ?

La loi ne donne **pas de définition** ou de **liste de critères** à retenir pour déterminer l'intérêt communautaire. Les conseils municipaux ou le conseil communautaire apprécient **librement** le contenu de l'intérêt communautaire d'une compétence.

Pour mémoire

Le gouvernement avait proposé, lors de la discussion de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunale, un projet de définition comme suit : « *critères financiers, de superficie, de nombre de lots ou de logements, de fréquentation, ainsi que (...) tout autre critère quantifiable permettant de définir, dans chacun des domaines considérés, les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale ou de gestion urbaine de l'ensemble de la communauté* ».

Cet amendement n'a pas été retenu, les sénateurs préférant laisser aux élus l'entière liberté d'apprécier localement les critères de l'intérêt communautaire.

Il n'existe pas *un* mais *des* intérêts communautaires, qui se déclinent différemment en fonction de la catégorie de groupement, du type de compétence, du projet communautaire, des situations et des contextes locaux.

Il est, cependant, possible de distinguer **deux méthodes** de définition de l'intérêt communautaire.

11.1 - La méthode des critères

Il s'agit d'une méthode inspirée de l'amendement qui avait été proposé en 1999 et largement recommandée par le ministère de l'Intérieur³⁴.

→ Les critères possibles ...

Tous types de critères sont possibles : quantitatifs, physiques, géographiques ou qualitatifs justifiant qu'une opération, une action, un équipement, une zone, une voie est d'intérêt communautaire.

Il convient d'être particulièrement **clair et précis** dans la définition des critères afin d'éviter tout risque de mauvaise interprétation ultérieure par la communauté, les communes, le service de contrôle de légalité ou les comptables publics concernés. Le recours à des critères trop génériques ou flous peut être source de contentieux, les compétences communales et communautaires étant mal distinguées.

⚠ *A titre d'exemples :*

- *des seuils financiers : coût estimé ou prévisionnel de fonctionnement ou d'investissement, taux de commercialisation...*
- *des éléments physiques : superficie, nombre de lots, nombre de parcelles, nombre de logements, taille...*
- *des critères géographiques : situation des zones, localisation de l'équipement...*
- *des critères liés à la nature de l'équipement : capacité d'accueil d'une infrastructure, type de zone (industrielle, artisanale, touristique, accueillant des entreprises de haute technologie, ...), l'affectation des voies (liaison entre les centres-bourgs, desserte de zones d'activité ...),*
- *des critères de temps : équipements, zones, voies « futures » ou « à créer », « réalisées après une date » ...*

Il est souhaitable de choisir des données **objectives et stables** susceptibles de s'appliquer **facilement et à tout moment**.

L'utilisation d'éléments **indéterminés** ou **trop imprécis** serait source de contentieux, les compétences communales et communautaires étant mal distinguées.

⚠ *Formulations à éviter :*

- « *Sont d'intérêt communautaire les zones d'activité ayant un impact en terme de création d'emplois* »,
- « *Sont d'intérêt communautaire les équipements culturels ayant un rayonnement important sur l'ensemble du territoire* »,

³⁴ - La circulaire du 15 septembre 2004, relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « libertés et responsabilités locales » précise que « l'intérêt communautaire paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communales et celles qui demeurent de nature communale, qu'il s'agisse d'opérations, zones et équipements existants ou futurs ».

« Sont d'intérêt communautaire les voies dont la fréquentation est supérieure à ... véhicules par jour »,
« Est d'intérêt communautaire l'organisation de manifestations culturelles et sportives concourant à la rencontre des habitants du territoire ».

→ L'utilisation des critères

Ces critères peuvent être utilisés de manière cumulative ou non et de façon positive ou par exclusion.

⚠ Exemples :

« Est reconnue d'intérêt communautaire toute création nouvelle de zones d'activités artisanales dont la superficie est supérieure à 3 ha. »

« En matière de construction et d'entretien d'équipements culturels, sont déclarés d'intérêt communautaire ceux qui répondent à l'une des deux conditions suivantes :

- capacité d'accueil d'au moins 100 personnes,
- coût prévisionnel de réalisation supérieur à ... € »

« Sont reconnus d'intérêt communautaire, la création, l'aménagement et l'entretien de l'ensemble des voies communales classées situées hors de la zone agglomérée des communes à l'exception des voies suivantes... »

En toute hypothèse, il est indispensable de répertorier les équipements existants, en annexe des délibérations relatives à l'intérêt communautaire, afin de préciser le champ immédiat de compétence de la communauté³⁵.

11.2 - La méthode de la liste

Rien n'interdit a priori de dresser la liste des équipements ou actions reconnus d'intérêt communautaire, considérant que chacun présente un intérêt communautaire qui lui est propre et qu'il serait hasardeux de définir autrement.

Cette méthode, qui est légale, a toutefois un caractère limitatif dans le temps.

Elle subordonne toute nouvelle intervention de la communauté à une modification statutaire ou une nouvelle délibération du conseil communautaire, afin d'en modifier le contenu.

Selon une conception extensive de la notion d'intérêt communautaire, il est possible de concevoir que **tous les équipements, les zones, les voies situées sur le territoire d'une communauté** sont d'intérêt communautaire.

12 – Quels sont les écueils à éviter ?

Il convient particulièrement de faire attention à :

→ **ne pas différer la définition de l'intérêt communautaire**

Il apparaît difficile de prévoir que l'intérêt communautaire sera déterminé dans le cadre de « l'élaboration » ou « au vu d'un schéma » ou « d'un programme » qui sera réalisé ultérieurement par la communauté.

Une telle mention revient à différer la détermination de l'intérêt communautaire et, en définitive, dans les communautés de communes, à transférer le pouvoir de le définir au seul conseil de communauté chargé d'élaborer le programme ou le schéma.

Cette solution pourrait toutefois être admise si deux conditions sont remplies :

- respecter le délai de deux ans pour définir l'intérêt communautaire des opérations et actions prévues par le schéma,
- adopter le schéma ou le programme selon les conditions de majorité requise pour définir l'intérêt communautaire.

→ **ne pas scinder l'investissement et le fonctionnement d'un équipement**

L'application du régime de la mise à disposition des biens (hors ZAE et ZAC) re connus d'intérêt communautaire s'oppose à ce que soient séparées au sein d'une même compétence les missions relevant du fonctionnement (entretien) de celles rattachées à l'investissement (réalisation de travaux)³⁶.

En effet, la mise à disposition des biens entraîne, automatiquement et au bénéfice de la communauté, le transfert de l'ensemble des **pouvoirs du propriétaire** (communal) à l'exception de celui d'aliéner le bien. Elle a l'obligation de conserver, de réparer, d'entretenir les biens et équipements qui lui sont remis. Elle possède **tout pouvoir de gestion**, assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens³⁷.

→ **Remarque sur le cas particulier de la compétence scolaire**

S'agissant de la compétence « **construction, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire** », il semble possible de distinguer les **bâtiments scolaires** du **fonctionnement du service scolaire**³⁸ en ne transférant que « **la construction et l'entretien des équipements scolaires** », les communes conservant la charge du « **fonctionnement des écoles** » (services des écoles : l'acquisition, l'entretien et le renouvellement du matériel scolaire et du matériel collectif d'enseignement, la rémunération des personnels de service et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles). La mise à disposition ne concerne dans cette hypothèse que les biens immobiliers (bâtiments scolaires)³⁹.

En revanche, il est impossible de séparer au sein de la compétence « **bâtiments/équipements scolaires** », les dépenses ou les travaux d'investissement (travaux de réparation, des toitures, des murs, extension des locaux ...) comme relevant de la compétence de la communauté, de celles rattachées à l'entretien des bâtiments (dépenses de fonctionnement tels que l'entretien courant, le combustible...) qui resteraient communales. Ainsi, dès qu'il y a transfert de la compétence « **construction - aménagement - des équipements scolaires** », il doit y avoir transfert de la compétence « **entretien** » desdits équipements, qui seront de plein droit mis à la disposition de la communauté.

³⁶ - voir dans ce sens la circulaire du 15 septembre 2004, précitée ; Rép. min. n° 52821, JOAN (Q), 5 avril 2005, p. 3529 ;

³⁷ - art. L.1321-2 CGCT ;

³⁸ - cf. art. 87 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales,

³⁹ - Les services de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur ont confirmé qu'il était possible de distinguer les bâtiments scolaires du fonctionnement scolaire en ne transférant que "la construction et l'entretien des bâtiments scolaires", les communes conservant la charge du "fonctionnement des écoles", c'est-à-dire le mobilier et les fournitures, la rémunération des personnels de service et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (voir article « l'AMF interroge le ministère de l'Intérieur », Maires de France, juin 2005, n° 198, p. 32-33) ;



Par ailleurs et à l'inverse, le transfert de la seule compétence « *fonctionnement des écoles* » est possible, toutefois il ne peut s'agir que d'une compétence facultative.

→ ne pas transférer les pouvoirs de police du maire lors de la définition de l'intérêt communautaire d'une compétence

S'il est désormais possible de transférer certains pouvoirs de police du maire au président de communauté⁴⁰, ces transferts ne peuvent en aucun cas être opérés dans le cadre de la reconnaissance de l'intérêt communautaire d'une compétence.

Les transferts de pouvoir de police entre maires et président de communauté relèvent d'une procédure particulière **d'accord unanime des maires** et supposent obligatoirement le recours à un arrêté du préfet.

Aussi convient-il de supprimer toute référence à l'exercice d'un pouvoir de police municipal.

⚠ Formules à éviter :

« Sont d'intérêt communautaire l'établissement et la mise en application d'un règlement d'assainissement, »
« Sont d'intérêt communautaire l'établissement et la mise en application d'un règlement de collecte des déchets ménagers.... »

→ ne pas définir des principes ou des intentions politiques

Si l'intérêt communautaire doit permettre la réalisation du projet de la communauté, il ne doit pas se confondre avec le programme d'actions et/ou les intentions politiques dégagés par le conseil communautaire.

⚠ Exemples : C'est notamment le cas lorsque l'intérêt communautaire :

- est confondu avec l'institution d'un régime fiscal spécifique dont la décision relève du conseil communautaire : « réaliser et gérer les ZAE sur lesquelles est mis en place de la TPZ » ;
- définit a priori un programme d'actions : « création d'un logement social par an dans les communes de moins de 200 habitants, de trois logements sociaux par an dans les communes dont la population est comprise entre 201 et 500 habitants... »
- ou fait référence à des orientations trop générales : « actions ayant pour but d'aménager l'espace en améliorant les conditions de vie de l'ensemble des habitants », « actions en faveur de la lutte contre les exclusions »...

→ ne pas apprécier l'intérêt communautaire du seul point de vue des charges transférées à la communauté, des travaux à réaliser ou des personnels à recruter

⚠ Formules à éviter :

- « revégétalisation des espaces verts », « travaux à réaliser sur les voiries endommagées ou les ouvrages d'art à rénover », « patrimoine d'intérêt historique devant faire l'objet d'une restauration »,
- « fréquence des balayages de voies : deux fois par semaine »,
- « embauche de personnel en vue d'apporter une aide aux personnes âgées... ».

13 – Quelles conséquences sur les biens et les équipements ?

13.1 - Le principe de la mise à disposition obligatoire

La reconnaissance de l'intérêt communautaire d'une compétence entraîne de **plein droit la mise à disposition** à la communauté de l'ensemble des biens nécessaires à son exercice, ainsi que l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés⁴¹.

La mise à disposition est effectuée à titre **gratuit**. Elle ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité.

→ Remarques

Ce régime s'appliquant de plein droit, les biens concernés ne peuvent pas faire l'objet d'une location ou d'une cession par les communes à l'EPCI (sauf cas particulier pour les communautés urbaines, les zones d'aménagement concerté (ZAC) et les zones d'activités économiques (ZAE)⁴²).

De plus, il a été jugé que les conseils municipaux des communes membres d'une communauté **n'ont pas à donner leur accord** à la mise à disposition des biens liés à son domaine de compétences, sauf lorsque le transfert de compétences porte sur une zone d'activité économique ou une zone d'aménagement concerté⁴³.

La mise à disposition concerne les biens meubles et immeubles, les équipements et les services publics **utilisés** par les communes à **la date du transfert de la compétence** (ou de la reconnaissance de leur intérêt communautaire).

La mise à disposition n'emporte **pas transfert de propriété**. Par conséquent la communauté bénéficiaire ne pourra en aucun cas décider de céder les biens⁴⁴.

A l'exception du droit d'aliéner, lui sont transférés tous autres les droits et obligations qui sont attachés aux biens :

- les **pouvoirs de gestion et d'administration** : tous travaux nécessaires à assurer le maintien de l'affectation des biens, le renouvellement des biens mobiliers,...
- les **fruits et les produits**, les contrats sur les biens.

⚠ Exemples :

- *droit à une quote-part de la participation pour voirie et réseaux (P.V.R) afférente au financement des voies mises à disposition,*
- *droits et redevances d'occupation du domaine tels que la redevance versée par l'opérateur de téléphonie mobile en contrepartie de l'installation de l'antenne relais sur un immeuble mis à disposition...*

- la **responsabilité des biens** (hors police du maire) et les contentieux en cours.

Cette mise à disposition est constatée par un **procès-verbal** établi contradictoirement entre les représentants des communes (maires) antérieurement compétentes et de la communauté bénéficiaire (président).

ATTENTION

Si le procès verbal doit être établi concomitamment à un transfert de compétence, **il ne peut en aucun cas conditionner l'étendue de la compétence de la communauté et l'exercice par elle d'une compétence nouvelle**⁴⁵. Autrement dit, la mise à disposition n'induit pas le transfert de compétence à la communauté.

L'établissement d'un **procès-verbal** portant sur les biens remis est essentiel dans la mesure où il permettra à la communauté de bénéficier du **Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)**⁴⁶.

41 - art. L.1321-2 du CGCT par renvoi des art. L.5211-5, L.5211-17 et suivants ;

42 - voir question n°15 ;

43 - Cour administrative d'appel de Lyon, 10 février 2005, commune de Commelle, n° 03LY01572 ;

44 - Rép. min. n° 756, JOAN(Q), 2 septembre 2002, p.3000 ;

45 - Cour administrative d'appel de Lyon, 10 février 2005, précité ;

46 - art. L.1615-2 du CGCT ;



Ce procès-verbal doit préciser pour chaque bien :

- la consistance matérielle (contenu précis des biens immeubles et meubles),
- la situation juridique (domaine public/domaine privé, baux de location, contrat d'occupation...)
- l'état du bien et l'évaluation de sa remise en état (liste des travaux effectués sur les dix dernières années, études et devis disponibles pour des travaux à réaliser prochainement...).

La mise à disposition des biens doit être budgétairement et comptablement constatée⁴⁷.

13.2 - Une particularité pour les communautés urbaines

26

La loi organise, pour elles, le transfert en pleine propriété des biens du **domaine public communal**⁴⁸.

« Les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes appartenant à l'agglomération sont affectés de plein droit à la communauté urbaine, dès son institution, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté. Le transfert définitif de propriété ainsi que des droits et obligations attachés aux biens transférés est opéré par accord amiable. »

Toutefois, les **biens du domaine privé des communes** (hors ZAE et ZAC) doivent obligatoirement être **mis à disposition** de la communauté dans les conditions de droit commun sus-rappelées⁴⁹.

Les ZAE et les ZAC doivent faire l'objet d'un transfert dans les conditions décidées par les communes membres à la majorité qualifiée (voir question n°14).

47 - voir circulaire DGCP/DGCL du 2 juillet 2001 « L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999 » ;

48 - art. L.5215-28 du CGCT ;

49 - art. L.5211-5 et L.1321-1 du CGCT - voir également circulaire DGCP/DGCL du 2 juillet 2001, précitée ;

14 – Quelles conséquences sur le transfert des zones d'activité économique et des zones d'aménagement concerté⁵⁰ ?

S'agissant des zones d'activité économique (ci-après ZAE) et des zones d'aménagement concerté (ci-après ZAC), la loi prévoit que « **les conditions financières et patrimoniales** » de leur transfert sont déterminées à la majorité qualifiée des conseils municipaux.

Cette disposition ne concerne que les transferts de zones existantes ou en projet, c'est-à-dire les zones en cours de création, d'aménagement ou de commercialisation. Pour celles qui seront à créer, la question de leur transfert ne se pose pas, la communauté disposant de la faculté d'acquiescer dans les conditions de droit commun des parcelles privées.

Elle a pour objet de permettre la cession des biens situés dans les ZAE et les ZAC. Cette dérogation est juridiquement indispensable dans la mesure où les biens ont vocation à être revendus à des tiers. En effet, la communauté sera amenée à aménager les zones et à les rétrocéder à des entreprises ou des opérateurs, ce qui serait impossible dans le cas d'une simple mise à disposition.

14.1 – Quels sont les biens concernés ?

Peuvent être cédés les terrains qui sont *non aménagés* (réserves foncières), *en cours d'aménagement* (entrés dans le cycle de production de terrains à bâtir) ou *aménagés et en cours de commercialisation*.

→ Remarque

Il est important que le projet de cession prenne en compte le cas particulier des **bâtiments à vocation économique**

comme les ateliers ou usines relais qui normalement doivent pouvoir être rétrocédés à leurs occupants.

Seuls les biens appartenant au domaine privé de la commune peuvent faire l'objet d'un transfert de propriété. Les biens du domaine public sont, par définition, inaliénables. Ainsi la voirie et ses dépendances (éclairage public, parking, réseaux divers ...) qui appartiennent au domaine public, sont nécessairement mis à disposition, à titre gratuit, à la communauté et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une cession. En outre, il est évident que ne sont cédés que les terrains et les bâtiments communaux.

14.2 – Quelle est la procédure ?

27

Les conseils municipaux doivent délibérer à la majorité qualifiée⁵¹ :

- d'une part, sur les modalités patrimoniales du transfert de chacun des biens immobiliers, c'est-à-dire le principe d'une cession terrains communaux disponibles, la mise à disposition de la voirie interne ou des espaces verts...
- et d'autre part, sur les modalités financières du transfert, c'est-à-dire, la méthode d'évaluation du prix ou le principe de la gratuité des cessions et nécessairement celui de la gratuité des mises à disposition

→ Remarque

L'ensemble des communes membres de la communauté doit se prononcer et ce, même si certaines ne sont pas territorialement concernées par le transfert des zones.

50 - voir note site Internet AMF, mission intercommunalité, « 10 questions/réponses sur le transfert des ZAE et les ZAC » ;

51 - Il s'agit de la majorité qualifiée requise en cas de création d'une communauté : elle comprend donc la « minorité de blocage » ;



14.3 – A quel moment se prononcer ?

Cette question se pose différemment dans une communauté de communes et dans une communauté d'agglomération ou urbaine, les modalités de définition de l'intérêt communautaire n'étant pas les mêmes.

→ Dans les communautés de communes

Lorsque l'intérêt communautaire des ZAE ou des ZAC est défini postérieurement à la création de la communauté de communes (et correspond donc à un transfert nouveau de compétence), il semble que les modalités financières et patrimoniales de leur transfert doivent être déterminées **préalablement** ou tout au moins au **même moment** que l'intérêt communautaire des zones.

Aussi le juge a-t-il rappelé que « l'article L.5211-17 du CGCT institue par son cinquième alinéa un régime particulier pour le transfert de compétences en matière de zone d'activité économique et de zone d'aménagement concerté qui implique que les communes membres d'un EPCI [en l'espèce une communauté de communes] 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 et **préalablement** à l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral prononçant le transfert, non seulement sur le principe du transfert de compétences, mais également sur les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à leur exercice (...) »⁵².

En d'autres termes, une zone d'activité économique ne peut entrer dans le champ de compétence de la communauté de communes sans que n'aient été déterminées les **modalités de transfert** entre les communes membres et le groupement.

→ Remarque

Il apparaît en pratique difficile de mettre en oeuvre ce principe. Car, comment se prononcer sur les conditions financières du transfert des zones, sans avoir préalablement acté celles qui sont reconnues d'intérêt communautaire ?

→ Dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines

La décision des communes sur les modalités de transfert des zones peut être prise **après** la définition de l'intérêt communautaire de celles-ci par le conseil de la communauté.

Le Conseil d'Etat a précisé, en effet, que les conditions du transfert des ZAE et des ZAC ne peuvent « *intervenir qu'après la délibération du conseil de la communauté d'agglomération déterminant celles de ces zones qui sont d'intérêt communautaire* »⁵³.

52 - cour administrative d'appel de Lyon, 10 février 2005, précité ;

53 - voir en ce sens, Conseil d'Etat, 18 décembre 2002, commune de Hyères-les-Palmiers, n° 243453 ; Conseil d'Etat, 18 décembre 2002, commune de Saint-Gely du Fesc n° 244805 ; Conseil d'Etat, 22 novembre 2002, commune de Beaulieu-sur-Mer, n° 244138 ; Conseil d'Etat, 10 octobre 2003, commune des Angles, n° 250116 ;

15 – Quels sont les actes d'administration et les contrats à transférer ?

Le principe est celui de la **continuité des contrats**⁵⁴.

La communauté est **substituée de plein droit**, à la date du transfert des compétences, aux communes membres dans **toutes leurs délibérations et tous leurs actes**.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de la communauté n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

Cela signifie que la communauté est liée par le contrat, sans qu'il y ait remise en cause des clauses initiales, ni ouverture d'un droit à résiliation ou indemnisation. Le contrat continue à courir selon les mêmes termes.

Pour autant, il n'est pas impossible de le réviser ou de le résilier, mais cette révision ou cette modification ne peut se faire que par l'accord des parties ou selon les conditions du contrat (c'est-à-dire résiliation après indemnisation).

Tous les contrats afférents à l'exercice de l'action, de l'opération, de l'équipement reconnu d'intérêt communautaire, sont **automatiquement transférés** à la communauté.

⚠ Tel est le cas par exemple :

- des emprunts,
- des marchés publics,
- des délégations de services publics,
- des contrats de location,
- des contrats d'assurance,
- des conventions d'objectifs et de moyens conclues avec les associations
-

La commune, qui transfère la compétence, doit **obligatoirement informer** les cocontractants (établissements prêteurs, assurances, entreprises de prestations, délégataires de service public, locataires...) de cette substitution, afin de leur permettre notamment d'adresser désormais leur demande de paiement ou leur paiement à la communauté. Le changement de personne morale est généralement constaté par simple voie d'**avenant**.

→ Remarque sur le cas particulier des contrats d'emprunt⁵⁵ :

Deux situations doivent être envisagées en fonction de la nature des emprunts souscrits.

→ Le transfert des **emprunts affectés** (budget annexe) est une **obligation**, dans la mesure où la commune qui a transféré une compétence à une communauté ne pourra plus ni délibérer, ni inscrire de dépenses dans ce domaine (principe de spécialité et d'exclusivité).

→ S'agissant des **emprunts non affectés** ou **globalisés** (budget général), le transfert automatique est moins évident. Il semble que les élus disposent d'une certaine latitude. Ces emprunts peuvent être transférés après avoir été individualisés ou scindés.

Dans ce cas, soit l'établissement bancaire admet la scission du contrat entre la commune et la communauté et chacun rembourse sa quote-part, soit la commune reste le seul interlocuteur de l'organisme bancaire et la communauté rembourse sa quote-part à la commune (dans le cadre d'une convention conclue entre eux).



54 - art. L.5211-5 III, L.5211-17 III du CGCT ;

55 - voir la circulaire DGCP/DGCL du 2 juillet 2001 « L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999 », précitée ;

→ Observations

La question du transfert des emprunts mérite d'être appréhendée différemment dans le cas d'une **commu- nauté levant la TPU**. En effet, les nouvelles règles d'évaluation des charges liées aux équipements qui lui sont transférés imposent de prendre en compte un **coût moyen annualisé** qui intègre notamment le *coût de réalisation, d'acquisition ou de renouvellement de l'équipement et les charges financières*. Aussi le transfert concomitant des emprunts afférents (affectés ou non) est-il **indispensable**. A défaut, la commune qui conserve rait l'emprunt supporte rait deux fois le coût restant à payer. (voir question n° 22)

Dans les **communautés urbaines**, l'article L. 5215-39 du CGCT règle la question du transfert des emprunts. A compter du transfert de la compétence, la communauté urbaine prend en charge le service de la dette des communes et syndicats de communes compris dans l'agglomération. Le montant des annuités de remboursement des emprunts constitue une dépense obligatoire pour elle.

16 - Doit-on transférer les personnels et les services ?

→ Le transfert de compétences d'une commune à une communauté entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre⁵⁶.

Les fonctionnaires et agents non titulaires (contractuels) qui remplissent en totalité leurs fonctions dans ce service ou cette partie de service sont transférés à la communauté. Ils relèvent de l'établissement public dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les modalités de ce transfert font l'objet d'une **décision conjointe** de la commune et de la communauté, après avis des comités techniques paritaires compétents. Elle doit notamment préciser les emplois concernés, les personnels visés et la date effective du transfert.

Il a été jugé que cette décision et les consultations qui la précèdent peuvent intervenir après l'entrée en vigueur des arrêtés portant extension de périmètre⁵⁷ et, *logiquement*, de ceux portant transfert de compétences à la communauté ou des délibérations fixant l'intérêt communautaire.

En réponse à la question d'un sénateur, le ministre de l'Intérieur a rappelé que ce dispositif s'inscrivait « dans une logique de gestion plus rationnelle des compétences transférées aux EPCI et en vue de réaliser des économies d'échelle [...]. Les fonctionnaires et agents territoriaux [...] sont transférés de plein droit à l'EPCI qui, après avoir créé ces emplois, doit procéder à la nomination des intéressés [...] »⁵⁸.

Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable au sein de la commune.

Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable au sein de la commune.

Ce régime est constitué de l'ensemble des primes et indemnités obtenues par les fonctionnaires au titre de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, c'est-à-dire l'ensemble des primes et indemnités attribuées sur décision de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. « Cette solution peut être source de conflit entre agents issus de collectivités distinctes. Toutefois, s'il le souhaite, l'organe délibérant de l'EPCI peut moduler les primes des autres agents dans le respect du dispositif prévu à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et réduire ainsi l'écart existant entre les différents agents »⁵⁹.

→ Une particularité pour les fonctionnaires « polyvalents »⁶⁰

31

La question relative à la situation des **fonctionnaires exerçant pour partie seulement** dans un service ou une partie de service transféré est réglée par **convention** entre les communes et le groupement, après avis des commissions techniques paritaires, dans le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.

Les communes peuvent ainsi régler par convention avec la communauté, les modalités selon lesquelles les personnels dits « polyvalents » peuvent être, avec leur accord :

- soit mis à disposition pour une partie de leur temps à la communauté,⁶¹

56 - art. L.5211-4-1 du CGCT ;

57 - Conseil d'Etat, 10 octobre 2003, commune des Angles, n° 250116 ;

58 - Rép. min. n° 15094, JO, Sénat (Q), 10 mars 2005, p. 692 ;

59 - Rép. min. n° 15797, JO Sénat (Q), 7 avril 2005, p. 989 ;

60 - Rép. min. n° 53196, JO, AN (Q), 18 octobre 2005, p. 9744 ;

61 - Dans ce cas, il s'agit de la mise à disposition individuelle de fonctionnaire et non de service ;



Le fonctionnaire demeure dans son cadre d'emploi. Il continue à percevoir la rémunération correspondante mais il effectue une partie de son service dans une autre administration : la communauté. Dans ce cas, la commune reste l'employeur du fonctionnaire. La communauté lui rembourse les charges de fonctionnement afférentes. La mise à disposition ne peut pas être prononcée pour une période supérieure à 3 ans, elle est cependant renouvelable.

- soit **totalemment transférés** à la communauté par **mutation**.

Le fonctionnaire change d'affectation administrative et donc d'employeur. Dans ce cas, il relève des services de la communauté. La **mutation** de fonctionnaire à temps complet est nécessairement faite sur un **emploi à temps complet**. Rien n'empêche qu'il soit ensuite mis pour partie à disposition des communes.

32

En toute hypothèse, la convention doit respecter le statut général de la fonction publique :

- ainsi le **transfert ne peut pas être imposé** aux agents qui peuvent faire valoir que certaines de leurs attributions sont restées dans le champ des compétences de la commune. La loi n'a rien prévu pour les agents contractuels dans cette situation⁶².
- l'avis de la **commission administrative paritaire** est requis dans tous les cas.

17 – La commune peut-elle déroger à l'obligation de transfert des services et des personnels ?

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et par dérogation à l'obligation de transférer les services communaux au groupement, **les services d'une commune membre** peuvent être, en tout ou partie, **mis à disposition** de la communauté pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un « *intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* »⁶³.

Cette disposition autorise les communes à ne pas se dessaisir de leurs services et à les mettre à disposition de la communauté par voie de **convention** pour l'exercice de ses compétences.

Le ministre de l'Intérieur a précisé que « *ce choix laissé à la libre appréciation des communes consistant soit à transférer certains de leurs services à l'EPCI dont elles sont membres, soit, au contraire, à les conserver et à les mettre à disposition de ce dernier pour l'exercice de ses compétences, concerne tant les EPCI créés ces dernières années que ceux dont la création est antérieure à la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 [qui régleme les transferts de services]* »⁶⁴.

La mise à disposition est subordonnée à la condition de présenter « *un intérêt dans le cadre de la bonne organisation des services* » [intérêt économique, organisation fonctionnelle des services, rationalisation et mutualisation des services ...].

ATTENTION

En l'absence de jurisprudence sur cette notion, il convient de privilégier l'utilisation de ces conventions aux cas de véritables « *partages de services* ». Utiliser

ce tte procédure dans le cas où la totalité d'un service identifié est affectée à une compétence transférée à la communauté n'est **pas sans risque**.

D'une part, la référence à la « *bonne organisation des services* » suppose que le service communal présente une utilité tant pour la commune que pour la communauté. La convention a dans ce cas pour objet de régler les conditions d'utilisation mutuelle d'un même service en personnel et d'éviter ainsi une difficile division du service entre la commune et la communauté.

D'autre part, soulignons que la commune conserve, dans ce tte hypothèse, la **qualité et la responsabilité d'employeur des agents relevant du service mis à disposition**, y compris si la convention n'est pas renouvelée. Dans ce cas et si la suppression d'un ou plusieurs emplois s'avère nécessaire, il appartiendra à la commune employeur d'engager les procédures adéquates et de verser les fortes contributions exigées par la loi au centre de gestion ou au CNFPT.

C'est pourquoi il est très important de bien **mesurer les incidences** de ce régime dérogatoire par rapport à celui d'un transfert automatique.

La convention doit fixer :

- les **modalités de la mise à disposition** du ou des services communaux à la communauté : services ou activités concernés, nombre d'agents, temps d'utilisation du service, moyens et équipements utilisés, assurance des agents et des matériels, durée de la convention...
- ainsi que les **conditions financières de remboursement des frais de fonctionnement** du service : calcul des frais de fonctionnement du service : charges de personnel, coût d'entretien des matériels fixés en fonction de différents critères (temps passé, longueur de voirie...) et modalité de versement par la communauté.



63 - art. L.5211-4-1 II du CGCT ;

64 - Rép. min. n° 51024, JO, AN (Q), 15 février 2005, p. 1726, interprétation remise en cause récemment par le ministre de l'Intérieur, voir Rép. min. n° 64365, JOAN (Q), 18 octobre 2005, p.9753 ;

→ Remarque

Parce qu'il s'agit de *déterminer l'organisation des services communaux* au moment d'un transfert de compétences, ces conventions ne semblent pas soumises aux règles de la commande publique (voir également sur ce point question n°18-1).

Aussi est-il très important que les conventions se limitent à fixer les conditions de la mise à disposition des services sans jamais aborder la question des modalités de réalisation des prestations ou des tâches qui seront confiées aux agents. La rédaction d'un cahier des charges pourrait entraîner la requalification de la convention en prestation de services.

En effet, pendant le temps de la mise à disposition, le **président de la communauté adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches** qu'il lui confie.

Il contrôle l'exécution de ces tâches. Il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie.

18 – Comment mutualiser les services communautaires avec les communes membres ?

Au-delà de la gestion des compétences communautaires par les services de la communauté, la loi propose deux modalités possibles de mutualisation des services du groupement :

18.1 - La mise à disposition par convention des services de la communauté aux communes membres ou le partage conventionnel de services

Les services de la communauté peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un **intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services** (intérêt économique, rationalisation et mutualisation des services, ...).

❗ *Exemples : création d'un service communautaire intervenant pour le compte de la communauté et des communes dans le domaine de la voirie, de l'urbanisme, des marchés publics, des ressources humaines, ...*

Une convention conclue entre la communauté et les communes intéressées fixe les modalités de la mise à disposition du service (services ou activités concernés, nombre d'agents, temps d'utilisation du service, moyens et équipements utilisés, assurance des agents et des matériels, durée de la convention...).

Cette convention doit prévoir notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de

fonctionnement du service (charges de personnel, coût d'entretien des matériels calculés en fonction de différents critères - temps passé, longueur de voirie... -, modalités de versement par la communauté...)

Cette convention est signée par le président de la communauté et le maire de chaque commune concernée, après accord des organes délibérants respectifs (délibérations). Le maire adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il en contrôle l'exécution.

Dans la mesure où elles présentent un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services, ces conventions ne semblent pas soumises aux règles de la commande publique.

Plusieurs arguments peuvent être avancés en faveur de leur exclusion du Code des marchés publics :

- d'une part, il ne s'agit que de l'organisation des services entre le groupement et ses membres. Lors des débats parlementaires sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, Jean-François COPE, alors ministre délégué à l'Intérieur, a précisé que « *les conventions passées entre un EPCI et ses communes membres en vue de l'organisation conjointe de leurs services ne relèvent pas du droit de la commande publique* »⁶⁵. Ces conventions visent avant tout à faciliter le fonctionnement interne des structures intercommunales et de leurs membres et à leur permettre de réaliser des économies d'échelles par une mutualisation de leurs moyens ;
- d'autre part, la convention doit seulement prévoir « *les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service* » mis à sa disposition. Elle ne doit en aucun cas dégager un profit pour aucune des deux parties ;

65 - JO Sénat - Compte rendu intégral des débats, séance du 1er juillet 2004 - voir également Rép. min. n° 49308, JO, AN (Q), 22 février 2005, réponse du ministre de l'Intérieur à la question d'un député : « *Les mises à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres prévues à l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales échappent par nature au droit de la commande publique. Il s'agit en effet de mesures d'organisation interne traduisant la mise en oeuvre des rapports entre des personnes publiques dont l'intégration va bien au-delà de la fourniture de biens et services. (...)* ».



- enfin, la convention pourrait porter en elle certains attributs d'un *contrat dit « in house »* puisque la collectivité bénéficiaire exerce sur le service mis à disposition un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. En effet, le service mis à disposition est placé sous l'autorité du maire, qui adresse directement au chef de service toutes les instructions nécessaires à la réalisation des tâches qu'il lui confie, en contrôle l'exécution et peut lui donner délégation de signature.

ATTENTION

Il est très important que les conventions se limitent à fixer les conditions de la mise à disposition des services sans jamais aborder la question des modalités de réalisation des prestations ou des tâches qui seront confiées aux agents. Il ne s'agit pas de confier à la communauté la réalisation d'une prestation (entretien de la voirie par exemple) mais de lui mettre à disposition les moyens humains nécessaires (une partie du service « voirie »). La rédaction d'un cahier des charges pourrait entraîner la requalification de la convention en contrat de prestation de services.

→ Remarque

Notons que certaines réponses ministérielles récentes estiment qu'il faut placer ces conventions sous le régime des dispositions statutaires de la fonction publique territoriale et de la mise à disposition individuelle de fonctionnaires⁶⁶. Cette question qui n'est pas sans poser de nombreuses difficultés mérite toutefois d'être examinée.

18.2 - La mise en place d'une gestion unifiée des personnels au niveau de la communauté

Initialement réservée aux communautés urbaines, la faculté de mettre en place une *gestion unifiée* du personnel a été étendue à toutes les catégories de communautés⁶⁷. Il s'agit d'une procédure de mise en commun des services qui vise en fait à **fusionner les échelons communaux et intercommunaux**.

Lorsqu'elles le souhaitent, les communes transfèrent leurs personnels à la communauté, qui met alors en place une **administration unique** avec un organigramme commun communauté / communes intéressées.

→ Remarque

La mise en place d'une gestion unifiée ne s'applique qu'aux communes membres *intéressées*.

Dans ce cadre, la communauté est autorisée à mettre son personnel et ses services à la **disposition des communes**. L'utilisation des services par l'une ou l'autre des collectivités est fixée par le conseil de la communauté dans un **règlement intérieur**. Les agents demeurent sous l'autorité statutaire du président de la communauté (employeur) mais sont soumis à l'autorité fonctionnelle du maire de la commune d'accueil lorsqu'ils sont mis à disposition de la commune.

66 - Rép. min. n° 18956, JO, Sénat (Q), 6 octobre 2005, p.2555 ;

67 - art. L.5211-4-1 II du CGCT ;

19 - Quelles conséquences pour les syndicats situés sur le territoire de la communauté ?




Le transfert de compétences à une communauté, tout comme la définition de l'intérêt communautaire d'actions, d'opérations..., emporte **dessaisissement immédiat et total** des communes membres qui ne peuvent plus intervenir dans le champ des compétences transférées⁶⁸.

Lorsqu'il y a **interférence de périmètres** entre un syndicat préexistant et la communauté, pour l'exercice de

compétences identiques, la loi a prévu différents mécanismes, qui suivant les cas, entraîneront :

- soit la dissolution du syndicat et substitution de la communauté au syndicat,
- soit la réduction des compétences du syndicat,
- soit la substitution de la communauté à ses communes membres au sein du syndicat.

Pour ces raisons, la détermination de l'intérêt communautaire des compétences des communautés ne peut pas être réalisée sans que soient **examinées avec attention les compétences des syndicats existants et présents** sur son territoire.

	Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
<i>Références</i>	<i>art. L. 5214-21</i>	<i>art. L. 5216-7</i>	<i>art. L. 5215-22</i>
<p><i>Le périmètre du syndicat de communes est inclus dans celui de l'EPCI</i></p> 	<p>La communauté est substituée de plein droit pour les compétences qu'elle exerce au syndicat de communes inclus en totalité dans son périmètre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lorsqu'il y a identité de compétences, le syndicat est dissous. • S'il exerce des compétences différentes ou plus larges que la communauté, il demeure pour l'exercice des compétences non exercées par la communauté. 		
<p><i>Les périmètres de l'EPCI et du syndicat de communes s'interfèrent</i></p>  <p><i>ou</i></p> <p><i>Le périmètre de l'EPCI est inclus dans celui du syndicat</i></p> 	<p>Procédure de « représentation substitution »</p> <p>La communauté de communes est substituée aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou dans un syndicat mixte. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte. Il continue d'exercer ses compétences dans son périmètre d'origine.</p> <p>La substitution ne nécessite pas la mise en œuvre d'une procédure d'adhésion proprement dite de la communauté au syndicat. Le changement de nature juridique du syndicat doit néanmoins être constaté par arrêté préfectoral, une fois les statuts du syndicat mis en conformité, notamment en ce qui concerne sa composition.</p> <p>Elle est substituée aux communes dans les obligations financières qu'elles avaient envers le syndicat.</p>	<p>L'extension des compétences de la communauté d'agglomération ou urbaine vaut retrait du syndicat (intercommunal ou mixte) des communes membres de la communauté pour les compétences obligatoires et optionnelles des communautés d'agglomération et pour les compétences obligatoires des communautés urbaines.</p> <p>Pour les autres compétences, cette création vaut substitution de la communauté aux communes membres du syndicat. Celui-ci devient, le cas échéant, syndicat mixte.</p>	

20 – Quelles incidences fiscales pour les communautés à fiscalité additionnelle ?

Au regard des **incidences fiscales**, la définition de l'intérêt communautaire entraîne inévitablement une **augmentation du produit de fiscalité attendu** pour couvrir les charges ainsi transférées.

Deux situations doivent être distinguées :

→ Cas d'une compétence correspondant à un transfert de charges

38 S'il s'agit d'un **transfert de charges** qui étaient précédemment supportées par les communes, l'augmentation des taux de la communauté devrait logiquement s'accompagner d'une **diminution des taux communaux** en due proportion de la fiscalité supplémentaire.

Toutefois, il n'existe pas de *schéma idéal* pour assurer la totale neutralité fiscale d'un transfert de charges, mais au contraire un risque de déséquilibre entre le montant supplémentaire des impôts prélevés sur les contribuables de chaque commune et les charges qui lui sont retirées.

Ainsi, l'application des taux additionnels uniformes entraîne, du fait des différences de bases fiscales entre les communes, une distorsion entre les contribuables de chaque commune.

Cette analyse est d'autant plus avérée dans le cas d'un transfert de « *charges de centralité* » : charges entièrement financées par une commune alors que cette compétence profite à des communes périphériques, sans pour autant que celles-ci participent à son financement (un équipement sportif par exemple). En effet, lorsqu'une telle compétence est transférée à la communauté, toutes les communes membres vont dorénavant participer à son financement. Ainsi, du fait de l'augmentation uniforme des taux communautaires pour supporter ces charges, les communes qui jusqu'alors ne participaient pas au financement de cette compétence vont subir une augmentation de la pression fiscale.

Notons néanmoins que le régime de la fiscalité additionnelle est une réponse fiscale à la question du partage des charges de centralité puisque toutes les communes contribuent au financement de ces charges, en due proportion de leurs bases imposables...

→ Cas d'une nouvelle compétence

S'il s'agit de la mise en oeuvre d'une nouvelle compétence (telle la création d'un nouvel équipement ou la réalisation d'une action nouvelle), l'augmentation des taux communautaires aura pour conséquence d'**accroître la pression fiscale** dans la mesure où les communes ne seront pas amenées à diminuer leurs taux. Elle pourra, suivant les cas, être compensée par les marges financières dégagées par l'évolution attendue des bases de fiscalité et / ou de la dotation d'intercommunalité.

21 - Quelles incidences financières pour les communautés à fiscalité additionnelle ?

Concernant les **incidences sur la dotation d'intercommunalité** : l'augmentation de la fiscalité communautaire induite par le transfert de compétences est favorable à la valorisation du coefficient d'intégration fiscale⁶⁹. Le CIF sera d'autant plus important si les communes baissent

le niveau de leurs taux communaux en due proportion des charges transférées.

Les incidences d'un transfert sur la dotation d'intercommunalité ne seront effectives qu'en **année n+2** (*n* étant l'année de définition de l'intérêt communautaire, *n+1* l'année de première exercice de la compétence transférée et de perception du produit fiscal supplémentaire pour financer les charges nouvelles).

Rappel des modalités de calcul du CIF :

recettes fiscales de la communauté (4 taxes)
+ TEOM / REOM
(année n-1)

CIF = _____

Recettes fiscales communales
(4 taxes)
+ TEOM / REOM



Recettes fiscales communales
(4 taxes)
+ TEOM / REOM
+ contributions fiscalisées
(année n-1)

22 - Quelles incidences fiscales pour les communautés levant la TPU ? Doit-on procéder à une évaluation des transferts de charges ?

Dans les communautés levant la taxe professionnelle unique, la question du financement des compétences transférées s'apprécie **différemment** selon qu'il s'agit d'une nouvelle compétence non exercée par les communes ou d'un transfert de charges communales.

→ Cas d'une nouvelle compétence

40

Un transfert de compétences n'induit pas systématiquement un transfert de charges des communes vers la communauté. En effet, la création de *nouveaux services ou de nouvelles actions* par la communauté, non exercés précédemment par les communes membres, ne peut pas s'analyser comme un transfert de charges. **Cette nouvelle compétence n'a pas à faire l'objet d'évaluation en vue d'une diminution de l'attribution de compensation.**

Elle est donc nécessairement financée par les **seules ressources de la communauté**. La communauté peut s'engager dans l'exercice d'une nouvelle compétence uniquement si elle dispose de marges financières suffisantes, notamment :

- solde positif après le financement des compétences et le versement des attributions de compensation et, le cas échéant, de la dotation de solidarité communautaire,
- surplus dégagé par le produit de taxe professionnelle,
- majoration de la dotation d'intercommunalité dont la communauté a pu bénéficier grâce au passage en TPU...

→ Cas d'une compétence correspondant à un transfert de charges

Lorsqu'elles transfèrent des charges à la communauté suite à la définition de l'intérêt communautaire,

les communes n'ont pas à modifier leur fiscalité sur les trois taxes ménages ; dans le cas contraire, elles ne disposeraient plus des recettes nécessaires pour financer leurs charges. Pour autant, leur **attribution de compensation est modifiée** en due proportion du coût des charges transférées à la communauté.

Ces transferts de compétences doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation par la commission locale d'évaluation des transferts de charges (ci-après C.L.E.T.C.).

→ L'évaluation des transferts de charges par la C.L.E.T.C.

Les *dépenses de fonctionnement*, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission.

Le *coût des dépenses liées à des équipements* concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année.

Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources affectées à ces charges. L'évaluation doit être appréciée à la **date du transfert** de la compétence (ou de la reconnaissance de l'intérêt communautaire de celle-ci).

En dehors du cas particulier de fixation libre de l'attribution de compensation⁷⁰, **il n'est pas possible de déroger à ces règles d'évaluation.**

→ Remarques

- Cette méthode du « *coût moyen global annualisé* », désormais incontournable, risque d'être contraignante pour les communes dans la mesure où le montant des charges transférées ainsi déterminé pourra être supérieur au coût réel supporté par elles avant le transfert. Certaines communes supporteront même un coût « fictif » supplémentaire qui n'apparaissait pas dans leurs derniers budgets. Ainsi, la diminution de l'attribution de compensation ne se traduira pas toujours par une diminution en due proportion des charges annuelles inscrites dans le budget communal, sauf pour les biens transférés à la communauté qui faisaient l'objet d'un amortissement budgétaire.

- Par ailleurs, cette méthode d'évaluation des charges ne remet pas en cause le financement des charges de centralité. Le ministre délégué à l'Intérieur a eu l'occasion de rappeler à ce sujet que l'attribution de compensation n'avait pas pour objet de mutualiser ce type de charges entre les communes membres⁷¹.

Une modification de la répartition du financement de cet équipement entre les communes (par exemple un partage des charges en fonction de la provenance géographique des usagers de cet équipement) aurait une incidence directe sur les attributions de compensation des autres communes et sur l'équilibre de leur budget.

→ Le rapport de la C.L.E.T.C.

L'évaluation -ou le rapport- de la C.L.E.T.C. est déterminée, dans un délai d'un an [avant le mois de décembre], par délibérations concordantes de la **majorité qualifiée des conseils municipaux** (hors minorité de blocage).

→ Le montant de l'attribution de compensation est recalculé

• Conditions de droit commun

L'attribution de compensation est **recalculée** lors de chaque nouveau transfert de charges.

Elle est **diminuée des nouvelles charges transférées**, c'est-à-dire du montant évalué par la C.L.E.T.C..

$$AC = AC(\text{année } n-1) - \text{nouvelles charges transférées}$$

Le montant de l'attribution de compensation, ainsi modifié, fait l'objet d'une **délibération du conseil communautaire à la majorité simple**, ce qui permet une correction de l'attribution de compensation lors du dernier versement.

• Détermination libre, décidée à l'unanimité du conseil communautaire : attribution de compensation dérogatoire

Les communautés levant déjà la TPU en 2004 peuvent jusqu'au **18 août 2007** décider de fixer **librement** le montant de l'attribution de compensation revenant aux communes membres ainsi que les conditions futures de sa révision : « *Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par le conseil communautaire statuant à l'unanimité, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.*⁷² »

→ Remarques

Cette disposition peut permettre de résoudre les difficultés posées par les nouvelles règles d'évaluation des dépenses liées aux équipements, notamment l'obligation de prendre en compte l'amortissement des biens immobiliers ou encore de répondre au problème du partage des charges de « centralité ».

Pour autant, il convient, lors de son application, d'être **particulièrement vigilant** quant aux **risques de déséquilibre budgétaire** des communes et de la communauté.

Il peut toutefois être conseillé d'utiliser cette procédure pour déterminer les conditions de **révision de l'attribution de compensation en cas de retrait de compétences**, puisque la loi ne permet pas une majoration de l'attribution de compensation en cas de retour de compétences aux communes.

71 - Voir en ce sens la réponse du ministre délégué à l'Intérieur, Question orale sans débat n° 07095, JO Sénat, 13 avril 2005, p. 3048 ;

72 - Voir art. 183 IV de la loi du 13 août 2004 précitée.

23 - Quelles incidences financières pour les communautés levant la TPU ?

La diminution des attributions de compensation induite par le transfert de charges est favorable à la **valorisation du coefficient d'intégration fiscale**. Il sera d'autant plus important si la communauté augmente ses recettes fiscales de taxe professionnelle.

Ces incidences ne seront effectives qu'en **année n+3** (*n* étant l'année de définition de l'intérêt communautaire, *n+1* l'année de premier exercice de la compétence transférée et de rectification des attributions de compensation). Les dépenses de transfert prises en compte dans le CIF sont celles de l'année n-2.

Rappel des modalités de calcul du CIF :

Recettes TPU + TEOM / REOM (année n-1)
 + Attributions de compensation négatives
 + Dotation de compensation (part salaires)
 + Compensations ZRU, ZFU, ZFC
 - Prélèvement FDPTP

Dépenses de transfert (année n-2)
 Attributions de compensation positives (x 100 %)
 Dotation de solidarité communautaire (x 50 %)
 x 100 % dès 2006

CIF =

Recettes TPU + TEOM / REOM
 + AC négatives
 + Compensations de TP
 - FDPTP



Recettes communales 3 taxes ménages
 + TEOM / REOM communales
 + contributions fiscalisées
 (année n-1)

Sources

Textes :

- Code général des collectivités territoriales – CGCT
- Code général des impôts – CGI
- Circulaire de la direction générale des collectivités territoriales - DGCL, n° NOR INT B 01 00197 C, mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
- Circulaire Interministérielle – DGCL/DGCP « L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999 » version actualisée le 2 juillet 2001
- Circulaire DGCL du 15 septembre 2004, relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi relative aux « libertés et responsabilités locales »

Articles :

- CHRISTIANY Damien, « L'intérêt communautaire ou le mariage de la raison et de la passion », *Collectivités Territoriales-Intercommunalité, Juris-Classeur*, avril 2003, p.5 à 7
- DEGOFTE Michel, DREYFUS Jean-David, « Transfert de compétences et conventions dans le droit de l'intercommunalité », *A.J.D.A.*, 20 octobre 2001, p.807 à 819
- GROUD Hervé, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », *A.J.D.A.*, 20 décembre 2002, p.967 à 976
- HEUMEL Pierre, MYOTTE Francine, « La notion d'intérêt communautaire : rappels juridiques et aspects pratiques », *ADCF, La gazette des communes - cahier n° 2-16 décembre 2002*, p.260 à 280

- LANDOT Eric, « A la recherche de l'intérêt communautaire » et « L'insaisissable intérêt communautaire », *La lettre de l'intercommunalité*, n° 53 - mars 2002
- LANDOT Eric, « 50 questions sur l'intérêt communautaire », *Le courrier des maires et des élus locaux*, n° 180 - mai 2005, p.85 à 96
- MARCOU Gérard, « La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ? », *A.J.D.A.*, avril 2002, p.305 à 325
- PERU Jean-Louis, « La loi Chevènement méconnaît-elle le principe de libre administration des collectivités territoriales ? », *La gazette des communes*, 3 juillet 2000, p.48 à 54

Ouvrage :

- Michel DEGOFTE, *Droit et pratique de l'intercommunalité*, Sorman, 1^{er} février 2005

Sites Internet :

- AMF , rubrique EPCI, <http://www.amf.asso.fr>
- DGCL, <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr> ; rubrique Intercommunalité
- MINEFI Collectivités locales, <http://www.colloc.minefi.gouv.fr>

Cette brochure a été réalisée par la Mission intercommunalité
de l'Association des Maires de France
Marie-Cécile GEORGES

Conception et réalisation : RC Concept

Date de publication : novembre 2005



Reconnue d'utilité publique par décret du 20 juin 1933

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07

Service de l'Intercommunalité

Tél : 01 44 18 51 90 - Fax : 01 44 18 13 52

www.amf.asso.fr