

L'articulation des compétences entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Définition : Si les communes bénéficient toujours de la clause générale de compétence, leur champ d'action se trouve néanmoins réduit désormais du fait de la montée en puissance des structures intercommunales. Le transfert des compétences aux intercommunalités n'a toutefois pas enlevé tout pouvoir d'action aux communes mais leurs interventions doivent être conformes aux dispositions et principes qui régissent l'intercommunalité.

Références législatives Article L 1321-1 du CGCT

Services ressources pref-collectivites-locales@morbihan.gouv.fr

Sites Internet ressources <https://cohesion-territoires.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales>
<https://www.vie-publique.fr/eclairage/38665-lintercommunalite-une-constante-des-reformes-territoriales>

I. Le principe d'exclusivité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Les EPCI sont régis par le principe d'exclusivité qui se traduit par le fait que ces groupements de collectivités sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées par leurs membres.

Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par ses communes membres entraîne le dessaisissement intégral de ces dernières. Il résulte de ce principe que la commune dessaisie ne peut plus exercer elle-même ladite compétence, ni verser de subvention à l'EPCI au titre de cette compétence. En outre, la commune ne peut plus la transférer à un autre EPCI, sauf à se retirer préalablement de l'EPCI dont elle est membre.

Il existe toutefois des atténuations à ce principe. Le principe d'exclusivité n'empêche pas la division de la compétence lorsqu'elle est sécable. Mais la loi exclut dans certains cas la possibilité de morceler les compétences en prévoyant le transfert de blocs entiers de compétences. C'est notamment le cas pour les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes et d'agglomération).

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

II. La notion d'intérêt communautaire

L'exercice de certaines compétences des EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire (par exemple la politique locale du commerce). Ainsi, les compétences qualifiées d'intérêt communautaire relèvent de la compétence du groupement, celles ne présentant pas un tel intérêt demeurent, en revanche, de la compétence des communes membres.

La définition de l'intérêt communautaire est donc le moyen, pour certaines compétences, de laisser au niveau communal la conduite des opérations intéressant à titre principal une commune ou la mise en œuvre des actions de proximité et de remonter à l'échelon intercommunal les missions nécessitant d'être exercées sur un périmètre plus large. Il s'agit de la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires.

Le conseil communautaire définit l'intérêt communautaire à la majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés. La définition de l'intérêt communautaire n'a pas à apparaître dans les statuts. En effet, les statuts

des EPCI à fiscalité propre sont toujours approuvés par les communes membres alors que la définition de l'intérêt communautaire relève de la compétence exclusive du conseil communautaire. Cette définition de l'intérêt communautaire figure donc dans une ou plusieurs délibérations de l'organe délibérant. A défaut, pour celui-ci, d'avoir défini l'intérêt communautaire attaché à une compétence, l'EPCI à fiscalité propre est tenu d'exercer l'intégralité de la compétence concernée.

III. Compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre

1) Communautés d'agglomération

La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, sans préjudice de l'animation touristique qui est une compétence partagée, au sens de l'article L. 1111-4, avec les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L 3421-2 du même code ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en 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 ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

5° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;

6° En matière d'accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

7° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;

8° Eau ;

9° Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 ;

10° Gestion des eaux pluviales urbaines, au sens de l'article L. 2226-1.

2) Communautés de communes

La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants :

1° Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;

2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, sans préjudice de l'animation touristique qui est une compétence partagée, au sens de l'article L. 1111-4, avec les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

3° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L 211-7 du code de l'environnement ;

4° Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

5° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

6° Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L 2224-8, sans préjudice de l'article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ;

7° Eau, sans préjudice de l'article 1^{er} de la loi n°2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Outre ces compétences obligatoires, les communautés de communes et d'agglomération peuvent exercer des compétences facultatives que les communes membres leur ont transférées. La liste de ces compétences facultatives, propres à chaque EPCI, figure dans les statuts communautaires. Lorsque l'exercice de ces compétences est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, celui-ci est inscrit dans les délibérations prises par l'organe délibérant.

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que les collectivités et EPCI doivent se soumettre, dans leurs actions, aux règles qui régissent la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux. Une commune ne pourra légalement intervenir dans un domaine qui aura fait l'objet d'un transfert à un EPCI ; inversement, un EPCI ne pourra exercer une compétence qui sera restée dans le champ d'action communal. Le non-respect de ces règles entraînera l'irrégularité des décisions prises par les assemblées délibérantes.