

ÉLUS INTERCOMMUNAUX
2020-2026



#1 PREMIERS REPÈRES SUR L'INTERCOMMUNALITÉ





Destinées aux nouveaux élus des intercommunalités issus des élections de 2020, ces fiches techniques et pédagogiques ont été préparées en vue de fournir les premiers repères essentiels sur le mandat intercommunal.

Mis à jour pour tenir compte des évolutions les plus récentes, ce document vise à faciliter l'appropriation rapide du fait intercommunal et de son fonctionnement. L'AdCF souhaite accompagner de cette façon les élus des communautés et métropoles adhérentes qui commencent leur engagement dans la vie publique intercommunale.

Les élus et les équipes administratives qui cherchent à approfondir leurs connaissances juridiques sur l'accès au mandat intercommunal, l'exercice du mandat et sa fin pourront utilement consulter le deuxième tome de cette collection, « L'exercice du mandat intercommunal ».

Bonne lecture à toutes et tous,



Jean-Luc Rigaut
*Président de l'AdCF -
Intercommunalités de France*



AVANT-PROPOS	P. 3
FICHE #1	P. 6
LE STATUT JURIDIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ	
FICHE #2	P. 7
LES ORGANES INTERNES DE L'INTERCOMMUNALITÉ	
FICHE #3	P. 10
LA PREMIÈRE SÉANCE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT	
FICHE #4	P. 11
LE RÉGIME DES DÉLÉGATIONS	
FICHE #5	P. 13
LES DÉLIBÉRATIONS PRIORITAIRES	
FICHE #6	P. 15
LES COMPÉTENCES DES INTERCOMMUNALITÉS	
FICHE #7	P. 16
L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE (OU MÉTROPOLITAIN)	
FICHE #8	P. 18
LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	

FICHE #9	P. 19
-----------------	--------------

LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

FICHE #10	P. 20
------------------	--------------

LA COMMUNAUTÉ URBAINE

FICHE #11	P. 22
------------------	--------------

LA MÉTROPOLE

FICHE #12	P. 25
------------------	--------------

L'ATTRIBUTION DE COMPENSATION (AC)

FICHE #13	P. 27
------------------	--------------

LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE (DSC)

FICHE #14	P. 28
------------------	--------------

LES FONDS DE CONCOURS

FICHE #15	P. 29
------------------	--------------

LES RELATIONS ENTRE COMMUNAUTÉS ET SYNDICATS

FICHE #16	P. 31
------------------	--------------

LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS INTERCOMMUNAUX

Le statut juridique de l'intercommunalité

#1
FICHE

LES COMMUNAUTÉS ONT LA QUALITÉ D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Les communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération et métropoles sont des établissements publics de coopération intercommunale et non des collectivités territoriales.

La communauté est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle vote et exécute son propre budget.

Son organisation interne est proche de celle des collectivités territoriales : un organe délibérant, un exécutif, un bureau.

La principale distinction entre communautés et communes concerne l'origine juridique de leurs compétences. Les communes ont une compétence générale, tandis que les communautés détiennent une compétence spécialisée. En d'autres termes, les communautés exercent des compétences – qu'elles soient obligatoires ou facultatives – uniquement dans la mesure où elles leur ont été expressément dévolues par les communes membres.

À l'inverse, lorsqu'une compétence a été transférée à un groupement, les communes ne peuvent plus intervenir dans ce domaine. Il s'agit du principe d'exclusivité.

LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

DÉFINITION

Capacité ou compétence de certaines personnes morales, limitée aux objets en vue desquels elle a été créée.

La spécialité fonctionnelle des communautés

Les compétences exercées par les structures intercommunales sont strictement limitées à celles qui leur ont été dévolues par la loi, établissant ainsi un régime de transfert obligatoire de certaines compétences, ou par la volonté expresse des communes qui décident de transférer certaines de leurs attributions. Les communautés n'ont qu'une compétence d'attribution. Leurs statuts traduisent cette spécialité fonctionnelle, car ils mentionnent expressément les compétences qui leur sont transférées par les communes membres.

La spécialité territoriale des communautés

Sauf dérogation prévue par la loi ou habilitation statutaire dans certaines conditions, une structure intercommunale n'a pas vocation à exercer ses prérogatives à l'extérieur de son périmètre.

LE PRINCIPE D'EXCLUSIVITÉ

DÉFINITION

Le transfert de compétences à l'échelon communautaire dessaisit les communes de toute intervention dans le domaine de compétence transféré¹.

Dès qu'une compétence est transférée à la structure intercommunale et qu'elle apparaît par conséquent dans ses statuts, les communes membres sont alors incompétentes pour intervenir. L'adoption d'une délibération en conseil municipal, qui aurait trait à une compétence transférée, serait alors nécessairement entachée d'illégalité pour incompétence.

1. CE, 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, req. n° 71536.

L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Principe

Les communautés sont administrées par un organe délibérant composé de conseillers communautaires élus dans le cadre du renouvellement des conseils municipaux.

Désignation

Les conseillers communautaires sont élus en même temps et dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux, pour un mandat de six ans. On distingue néanmoins deux situations :

- Dans les communes de 1 000 habitants ou plus, les conseillers communautaires sont élus directement par les citoyens au scrutin de liste. Deux listes distinctes représentant les candidats au mandat de conseiller municipal et au mandat de conseiller communautaire doivent être constituées sur un seul et même bulletin de vote.
- Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont automatiquement désignés dans l'ordre du tableau municipal.

Fort de sa légitimité démocratique, le conseil communautaire ne pourra, par conséquent, pas voir sa composition bouleversée en application de l'article L. 2121-33 du CGCT : le conseil municipal ne peut pas procéder à tout moment au remplacement de ses membres siégeant au sein du conseil communautaire ou métropolitain comme il peut le faire pour des organismes extérieurs.

Chaque commune dispose d'au moins un siège au conseil communautaire et aucune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. En complément, des dispositions propres à chaque communauté fixent les principes de répartition des sièges entre les communes membres :

- la loi prévoit la possibilité pour les communes membres de s'accorder localement sur la répartition de l'ensemble des sièges dans les communautés de communes et d'agglomération ou d'un supplément de sièges dans les communautés urbaines et les métropoles, sous réserve de respecter différents critères, dont un nombre plafond de sièges fixé par la loi, en fonction du poids démographique de la communauté, et un critère garantissant une certaine proportionnalité ;
- à défaut, la loi fixe un nombre de sièges selon la population municipale de la communauté, à répartir entre les communes membres, à la proportionnelle, selon la règle de la plus forte moyenne, tout en prévoyant que chaque commune ait au moins un siège.

Attributions du conseil

Le conseil communautaire règle, par ses délibérations, les affaires qui relèvent de sa compétence, en application du principe de spécialité, et ceci, en respectant les lois et règlements relatifs au contrôle administratif et financier des communes.

Il se réunit au moins une fois par trimestre sur convocation du président, soit au siège de la communauté, soit dans un lieu choisi par le conseil communautaire dans l'une de ses communes membres.

À la demande de cinq membres ou du président, l'organe délibérant peut décider, sans débat et à la majorité absolue, de se réunir à huis clos.

L'EXÉCUTIF

LE PRÉSIDENT

Désignation

Aucun acte de candidature ne semble obligatoire préalablement à l'élection.

Le président est élu au scrutin secret à la majorité absolue du conseil de communauté, parmi ses membres, au cours de la première séance de l'organe délibérant (cf. fiche n° 3).

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin à la majorité relative.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des membres à égalité est déclaré élu.

L'élection est rendue publique dans les 24 heures. Son élection peut être contestée dans un délai de cinq jours, à compter de 24 heures après l'élection.

Attributions

- Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de la communauté.
- Il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes.
- Il est le supérieur hiérarchique des services de la communauté.
- Il représente la communauté en justice.
- Il peut recevoir délégation du conseil de communauté de certaines de ses attributions (cf. fiche n° 4).
- Il peut déléguer sa signature à certains personnels administratifs (cf. fiche n° 4).

LES VICE-PRÉSIDENTS ET LES AUTRES MEMBRES DU BUREAU

Désignation

Les vice-présidents et les autres membres du bureau sont successivement élus selon le même mode de scrutin que le président.

Leur élection est liée à celle du président : une nouvelle élection du président conduit à une nouvelle élection des vice-présidents et des autres membres du bureau.

Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par le conseil communautaire, dans la limite de 20 % de l'effectif total de l'assemblée délibérante et d'un nombre maximum de 15 vice-présidents. À la majorité des deux tiers de ses membres, l'organe délibérant peut toutefois fixer un nombre de vice-présidents supérieur, sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif et le nombre de 15 vice-présidents (ce nombre est de 20 dans les métropoles).

Le nombre de vice-présidents doit être fixé avant leur élection.

Attributions

Sauf pour remplacer le président en cas d'absence temporaire, les vice-présidents et les autres membres du bureau n'ont pas d'attribution propre. Toutefois, le président peut leur accorder personnellement des délégations de fonction (cf. fiche n° 4).

Organe délibérant : articles L. 5211-6 du CGCT, L. 273-6 et L. 273-11 du code électoral.

Les organes internes de l'intercommunalité

#2
FICHE



POUR ALLER PLUS LOIN

Organe délibérant

AdCF, « L'accès au mandat intercommunal : questions-réponses juridiques », novembre 2019.

Président

Articles L. 2122-4 et L. 2122-7 du CGCT sur renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT et article L. 5211-9 du CGCT ;

CE, 23 janvier 1984, Élection du maire et des adjoints de Chapdeuil.

Bureau

Article L. 5211-10 du CGCT ;

CE, 11 mars 2009, Élection des membres du bureau de la communauté d'agglomération du Drouais, req. n° 319243.

La première séance de l'organe délibérant

#3
FICHE

ORDRE DU JOUR DE LA PREMIÈRE SÉANCE

La première séance est consacrée à l'élection des membres du bureau, à commencer par le président de la communauté.

CONDITIONS D'ORGANISATION DE LA PREMIÈRE SÉANCE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT D'UNE COMMUNAUTÉ

Ce sont les mêmes que celles qui régissent la séance de l'élection du maire et des adjoints.

Après le renouvellement général des conseils municipaux, le conseil communautaire se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires.

Il appartient au président sortant de convoquer le conseil communautaire. La convocation doit contenir la mention spéciale de l'élection. Elle est adressée par écrit au domicile des conseillers.

La présidence de la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du président de la communauté incombe au plus âgé des membres du nouveau conseil communautaire.

Une fois élu, le président prend la présidence de la séance. Le conseil procède ensuite à l'élection des vice-présidents et des autres membres du bureau.

Il est ensuite donné lecture de la Charte de l'élu local, prévue par le CGCT, dont une copie de plusieurs passages identifiés par la loi est remise aux conseillers communautaires.

En principe, la séance de l'élection est publique. Toutefois, le conseil communautaire a la faculté de se réunir à huis clos.

Bien que le scrutin soit secret, l'utilisation d'enveloppes, d'isoloir et d'urne n'est pas obligatoire. Une telle absence ne doit pas avoir pour effet de mettre en évidence ou de contrôler le sens du vote émis par les conseillers.



POUR ALLER PLUS LOIN

Organisation de la première séance

Article L. 2121-18 sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT ;

Article L. 2122-8 sur renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT ;

Articles L. 5211-6 et L. 5211-9 du CGCT.

Scrutin secret

CE, 15 juillet 1960, Élections de Vého ;

CE, 10 janvier 1990, Élections de Calleville, req. n° 108849 ;

CE, 29 décembre 1989, Élections municipales de Méharicourt, req. n° 108922 ;

CE, 11 mars 2009, Élections municipales de Blavignac, req. n° 317002.

À la suite du renouvellement des organes communautaires, les délégations doivent être réitérées – si les autorités compétentes le souhaitent – car la durée d'une délégation ne peut excéder celle des mandats tant du délégant que du délégataire².

LA DÉLÉGATION DE POUVOIR DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

Principe

Le conseil communautaire peut déléguer une partie de ses attributions.

Exceptions

- Le vote du budget, l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances.
- L'approbation du compte administratif.
- Les dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 du CGCT.
- Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).
- L'adhésion de la communauté à un autre établissement public.
- La délégation de la gestion d'un service public.
- Les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville.

Bénéficiaires de la délégation

Le président, les vice-présidents par subdélégation du président, ou le bureau dans son ensemble.

Forme

Par délibération.

LA DÉLÉGATION DE FONCTION DU PRÉSIDENT

Principe

Le président de la communauté est seul chargé de l'administration générale.

Exception

Il peut déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions.

Bénéficiaires de la délégation

Vice-présidents et, à défaut et si tous les vice-présidents sont déjà titulaires d'une délégation, d'autres membres du bureau.

Forme

Par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité.

2. CE Ass., 9 mai 1958, *Consorts Frette*.

LA DÉLÉGATION DE SIGNATURE

Principe

Le président peut également donner délégation de signature à certaines personnes employées de la communauté.

Bénéficiaires de la délégation

- Directeur général des services.
- Directeur général adjoint des services.
- Directeur général des services techniques.
- Directeur des services techniques.
- Responsables de service.

Forme

Par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité.



POUR ALLER PLUS LOIN

Délégation de fonction : article L. 5211-9 du CGCT.

Délégation de pouvoir : article L. 5211-10 du CGCT.

Délégation de signature : article L. 5211-9 du CGCT.

LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR

DÉFINITION

Acte administratif par lequel une assemblée fixe les règles de son organisation interne et de son fonctionnement.

Types de structures concernées

Les communautés comprenant au moins une commune de 1 000 habitants ou plus.

Délai

Dans les six mois qui suivent l'installation de l'assemblée.

LES INDEMNITÉS DES MEMBRES DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

Objet

Le conseil communautaire doit voter les indemnités maximales versées au président et aux vice-présidents, et se prononcer sur le montant des indemnités de ses membres.

Condition

Justifier de l'exercice effectif de fonctions (vice-présidents : arrêtés de délégation).

Délai

Dans les trois mois qui suivent son installation.

LE DROIT À LA FORMATION DES MEMBRES DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

Objet

Le conseil communautaire doit définir les modalités d'application du droit à la formation et notamment déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

Délai

Dans les trois mois qui suivent son installation.

LA DÉSIGNATION DES REPRÉSENTANTS DANS LES INSTANCES INTERNES

Objet

Le conseil communautaire a la faculté de créer, à tout moment, des commissions thématiques spécialisées. Il peut décider de les ouvrir aux conseillers municipaux des communes membres.

D'autres commissions revêtent un caractère obligatoire, à l'instar de la commission d'appel d'offres, la commission consultative des services publics locaux, la commission intercommunale des impôts directs ou encore la commission intercommunale d'accessibilité des personnes handicapées sous certaines conditions (population, compétence).

Délai

Aucun texte ne prévoit de délai pour constituer ces commissions. En pratique, elles le sont immédiatement à la suite de l'élection du conseil. Il semble plus prudent de procéder ainsi afin d'assurer la continuité du service public.

LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME

Objet

Les communes peuvent déléguer à la communauté leur compétence en matière d'application du droit des sols par le recours à la délégation de la délivrance des autorisations d'urbanisme (permis de construire, d'aménager, de démolir ou projets faisant l'objet d'une déclaration préalable). Une délibération concordante de la communauté et des communes qui le souhaitent doit être adoptée à la suite de l'installation du conseil communautaire.

Délai

Le code de l'urbanisme ne fixe pas de délai pour procéder à cette délibération. Cependant, il semble prudent de délibérer dans un délai raisonnable de l'ordre de six mois suivant l'installation du conseil communautaire, sous peine de voir le contrôle de légalité assimiler ce silence à une restitution implicite de la compétence à l'échelon communal.



POUR ALLER PLUS LOIN

Règlement intérieur : article L. 2121-8 du CGCT sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

Indemnités : article L. 5211-12 du CGCT et article L. 2123-24 sur renvoi des articles L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-87 du CGCT.

Droit à la formation : articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du CGCT sur renvoi des articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-8 du CGCT.

Désignation dans les instances internes : article 1650 A du code général des impôts, articles L. 1411-5, L. 1413-1 et L. 2121-22 sur renvoi de l'article L. 5211-1 et L. 2143-3 du CGCT.

Délivrance des autorisations d'urbanisme : article L. 422-3 du code de l'urbanisme.

Les communautés exercent les compétences qui leur sont expressément dévolues par les communes membres.

LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES

Les conseils municipaux des communes membres délibèrent sur les compétences qu'ils entendent transférer à la communauté, dans les conditions de majorité requise pour la création de la communauté (les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale de la communauté ou inversement, sachant que cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée).

Pour être effectif, le transfert doit être prononcé par arrêté préfectoral. Les compétences transférées sont expressément mentionnées dans les statuts de la communauté. Chaque catégorie de communauté exerce différentes compétences (cf. fiches n° 8, 9, 10 et 11).

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES ET FACULTATIVES

Les compétences obligatoires sont définies par la loi comme les compétences devant être exercées de plein droit par la communauté. Elles sont limitativement énumérées dans le CGCT.

Les compétences facultatives sont celles que les communes décident de transférer sans obligation légale, en supplément des compétences obligatoires.

COMPÉTENCES EXCLUSIVES ET COMPÉTENCES PARTAGÉES

Une autre distinction s'opère entre les compétences exclusives et les compétences partagées, selon qu'il est possible ou non de délimiter en leur sein un intérêt communautaire :

- Si la compétence transférée à la communauté n'est pas soumise à la définition de l'intérêt communautaire, les communes ne disposent d'aucune capacité d'intervention dans ce domaine. La compétence sera exercée de manière exclusive par la communauté.
- En revanche, si la compétence transférée à la communauté est soumise à la définition de l'intérêt communautaire, les communes pourront continuer à intervenir dans ce champ, dans la limite de ce qui aura été défini comme relevant de l'intérêt communautaire. C'est le cas de certaines compétences obligatoires et, dans les communautés de communes et d'agglomération, de certaines compétences facultatives.



POUR ALLER PLUS LOIN

Transfert de compétences : article L. 521 I-17 du CGCT.

Droit de veto de la commune la plus peuplée : article L. 521 I-5 II du CGCT des personnes handicapées sous certaines conditions (population, compétence).

L'intérêt communautaire (ou métropolitain)

#7
FICHE

En toute circonstance, l'obligation qui a été posée de définir l'intérêt communautaire dans un délai de deux ans à compter de la publication de l'arrêté de transfert de compétence ne signifie pas que l'intérêt communautaire ne puisse plus être redéfini par la suite. Une définition initiale de l'intérêt communautaire ne s'oppose en rien à une évolution ultérieure.

QU'EST-CE QUE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE ?

La loi est silencieuse sur ce point.

Selon les services de l'État, c'est « la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal ».

Définir l'intérêt communautaire revient à distinguer dans une compétence donnée les actions et les équipements qui continueront à relever du niveau communal de ceux qui, par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le territoire intercommunal, doivent être gérés par la communauté, et donc lui être transférés. Cette distinction permet de pratiquer, au sein des relations entre communes et communautés, le principe dit de « subsidiarité ».

À QUELLES COMPÉTENCES S'APPLIQUE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE ?

L'intérêt communautaire concerne uniquement certaines compétences obligatoires ou facultatives exercées à titre supplémentaire expressément et limitativement énoncées par la loi. À ce titre, les communes sont libres de choisir la nature et l'étendue des compétences qu'elles transfèrent à la communauté.

Exemple de compétences non soumises à l'utilisation de la notion d'intérêt communautaire : assainissement, eau, schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, organisation des transports urbains...

Le mécanisme de l'intérêt communautaire n'existe pas pour les compétences facultatives choisies au-delà de celles visées par la loi, car leur contour peut être défini finement dès leur transfert à l'intercommunalité.

QUELLE EST L'AUTORITÉ HABILITÉE À DÉFINIR L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE ?

L'autorité compétente est l'organe délibérant du groupement à la majorité des deux tiers de ses membres. La majorité requise au sein du conseil communautaire est calculée en prenant comme référence les suffrages exprimés³. La définition de l'intérêt communautaire n'a pas à figurer dans les statuts.

3. Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, article 21.

L'intérêt communautaire (ou métropolitain)

#7
FICHE

COMMENT DÉTERMINER LE CONTENU DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE ?

Aucune disposition législative n'encadre la définition de l'intérêt communautaire.

En pratique, la définition de l'intérêt communautaire est faite :

- soit au moyen de critères (quantitatifs ou qualitatifs) ;
- soit par l'énoncé de listes d'équipements ou d'actions.

Le choix entre ces deux approches dépendra notamment de leur adaptabilité aux compétences. Nombreuses sont d'ailleurs les communautés qui ont choisi d'utiliser alternativement les deux méthodes (listes pour certaines compétences, critères pour d'autres). D'autres communautés ont privilégié une combinaison des deux méthodes : la détermination de l'intérêt communautaire fait alors l'objet de critères génériques (principes d'encadrement) qui se traduisent par une liste.

L'intérêt communautaire ne peut, en aucun cas, être constitué par la distinction entre l'investissement et le fonctionnement au sein d'une compétence.



POUR ALLER PLUS LOIN

Communauté de communes : article L. 5214-16 du CGCT.

Communauté d'agglomération : article L. 5216-5 du CGCT.

Communauté urbaine : article L. 5215-20 du CGCT.

Métropole : article L. 5217-2 du CGCT.

Note AdCF - Territoires Conseils, « Le transfert de compétences aux communautés et métropoles », septembre 2016.

Note AdCF - Territoires Conseils, « Définitions d'intérêts communautaires et de compétences facultatives : recueil d'exemples », octobre 2018.

« La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. »

La création d'une communauté de communes suppose de réunir une population intercommunale d'au moins 15 000 habitants, sauf en zone de montagne ou en cas de dérogation tenant compte de la densité démographique du département, lorsqu'elle est inférieure à la moyenne nationale, ou des éventuelles limites insulaires.

LES COMPÉTENCES OBLIGATOIRES EXERCÉES PAR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SONT :

- en matière d'aménagement de l'espace :
 - les actions d'intérêt communautaire ;
 - le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur ;
 - le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu et la carte communale (sauf opposition exprimée sous conditions) ;
- en matière de développement économique :
 - les actions de développement économique ;
 - la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité ;
 - la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;
 - la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (sauf opposition exprimée sous conditions) ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;
- la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.



POUR ALLER PLUS LOIN

Création : article L. 5214-1 du CGCT.

Compétences : article L. 5214-16 du CGCT.

« La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. »

LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION EXERCE LES COMPÉTENCES OBLIGATOIRES SUIVANTES :

- en matière de développement économique :
 - les actions de développement économique ;
 - la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité ;
 - la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;
 - la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (sauf opposition exprimée sous conditions) ;
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire :
 - le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur ;
 - la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;
 - le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu et la carte communale (sauf opposition exprimée sous conditions) ;
 - l'organisation de la mobilité ;
- en matière d'équilibre social de l'habitat :
 - le programme local de l'habitat ;
 - la politique du logement d'intérêt communautaire ;
 - les actions et les aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ;
 - les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;
 - l'action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;
 - l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;
- en matière de politique de la ville dans la communauté :
 - l'élaboration du diagnostic du territoire et la définition des orientations du contrat de ville ;
 - l'animation et la 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 ;
 - les programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;
- la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.



POUR ALLER PLUS LOIN

Création : article L. 5216-1 du CGCT.

Compétences : article L. 5216-5 du CGCT.

« La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire [d'autres hypothèses sont prévues]. »

LA COMMUNAUTÉ URBAINE N'EXERCE QUE DES COMPÉTENCES OBLIGATOIRES :

- en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :
 - les actions de développement économique ;
 - la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité ;
 - la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (sauf opposition exprimée sous conditions) ;
 - la construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
 - les lycées et collèges ;
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire :
 - le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur ; le plan local d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ; la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; la constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire, après avis des conseils municipaux ;
 - l'organisation de la mobilité ; la création ou l'aménagement et l'entretien de voirie ; la signalisation ; les parcs de stationnement ;
 - la prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et la détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;
- en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :
 - le programme local de l'habitat ;
 - la politique du logement d'intérêt communautaire ; les aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; les actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; l'action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;
 - les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, les actions de réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;
- en matière de politique de la ville dans la communauté :
 - les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
 - les dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- en matière de gestion des services d'intérêt collectif :
 - l'assainissement et l'eau ;
 - la création, l'extension et la translation des cimetières, ainsi que la création et l'extension des crématoriums et des sites cinéraires ;
 - les abattoirs, les abattoirs marchés et les marchés d'intérêt national ;
 - les services d'incendie et de secours ;

- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :
 - la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
 - la lutte contre la pollution de l'air ;
 - la lutte contre les nuisances sonores ;
 - le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs.

Par convention passée avec le département, la communauté urbaine peut exercer tout ou partie des compétences attribuées à l'échelon départemental dans le domaine de l'action sociale et de la voirie (si son plan de déplacements urbains comprend la réalisation d'un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation).

Les communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 doivent continuer d'exercer les compétences énumérées à l'article L. 5215-20-1 du CGCT, ainsi que celles qui leur ont été antérieurement transférées par les communes membres. Aussi, elles peuvent décider d'élargir leurs domaines d'intervention aux compétences définies au I de l'article L. 5215-20 du CGCT.



POUR ALLER PLUS LOIN

Création : article L. 5215-1 du CGCT.

Compétences : articles L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du CGCT.

« La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines [d'autres hypothèses sont prévues]. »

LA MÉTROPOLE EXERCE DES COMPÉTENCES OBLIGATOIRES EN LIEU ET PLACE DES COMMUNES MEMBRES

La Métropole du Grand Paris et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence sont soumises à des régimes particuliers qui ne sont pas exposés dans le présent document.

- En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :
 - la création, l'aménagement et la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
 - les actions de développement économique, ainsi que le soutien et la participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire ;
 - la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;
 - la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
 - le programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;
- en matière d'aménagement de l'espace métropolitain :
 - le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur ; le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale ; la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain ; les actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; la constitution de réserves foncières ;
 - l'organisation de la mobilité ; la création, l'aménagement et l'entretien de voirie ; la signalisation ; les abris de voyageurs ; les parcs et les aires de stationnement et le plan de déplacements urbains ;
 - la création, l'aménagement et l'entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain, ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;
 - la participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;
 - l'établissement, l'exploitation, l'acquisition et la mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications ;
- en matière de politique locale de l'habitat :
 - le programme local de l'habitat ;
 - la politique du logement ; les aides financières au logement social ; les actions en faveur du logement social ; les actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
 - l'amélioration du parc immobilier bâti, la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre ;
 - la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;

- en matière de politique de la ville :
 - l'élaboration du diagnostic du territoire et la définition des orientations du contrat de ville ;
 - l'animation et la 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 ;
 - les programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
- en matière de gestion des services d'intérêt collectif :
 - l'assainissement des eaux usées, la gestion des eaux pluviales urbaines et eau ;
 - la création, la gestion, l'extension et la translation des cimetières et des sites cinéraires d'intérêt métropolitain, ainsi que la création, la gestion et l'extension des crématoriums ;
 - les abattoirs, les abattoirs marchés et les marchés d'intérêt national ;
 - les services d'incendie et de secours ;
 - le service public de défense extérieure contre l'incendie ;
- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :
 - la gestion des déchets ménagers et assimilés ;
 - la lutte contre la pollution de l'air ;
 - la lutte contre les nuisances sonores ;
 - la contribution à la transition énergétique ;
 - le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
 - la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
 - la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
 - la création et l'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;
 - la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
 - l'autorité concessionnaire de l'État pour les plages.

L'État peut déléguer, par convention, à la demande de la métropole, plusieurs compétences relatives à l'habitat : attribution des aides au logement et garantie du droit au logement opposable, mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire, gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement, délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements.

Outre la voirie départementale, par convention passée avec le département, la métropole exerce, à l'intérieur de son périmètre, au moins trois de ces compétences, en lieu et place du département :

- l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;
- les missions confiées au service public départemental d'action sociale ;
- l'adoption, l'adaptation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
- l'aide aux jeunes en difficulté ;
- les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- les personnes âgées ;
- le tourisme ;
- la construction, la reconstruction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des collèges.

La métropole exerce, à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de la région, les compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

Par convention passée avec la région, la métropole peut exercer, à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de la région :

- la compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées ;
- tout ou partie des compétences attribuées à l'échelon régional en matière de développement économique.



POUR ALLER PLUS LOIN

Création : article L. 5217-1 du CGCT.

Compétences : article L. 5217-4 du CGCT.

DÉFINITION

- Dispositif de reversement au profit des communes membres d'une communauté ayant adopté la fiscalité professionnelle unique (FPU), destiné à neutraliser le coût des transferts de compétence.
- Dépense obligatoire des communautés concernées.
- Elle correspond, schématiquement, à la différence entre le produit de la FPU perçu par la commune l'année précédant celle de l'instauration par le groupement de la FPU et le montant des charges des compétences transférées.
- Elle est réévaluée à la hausse ou à la baisse à chaque nouveau transfert de charges ou dans le cas où une diminution des bases de FPU réduit le produit disponible.

MODALITÉS DE CALCUL

• Produit de la FPU

Produit FPU = cotisation foncière des entreprises (CFE) majorée, lorsqu'une commune quitte une communauté à FPU pour une autre communauté à FPU, du montant de la compensation pour la suppression de la part salaires, perçu l'année de cette modification par la première communauté

- + cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)
- + imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)
- + autres compensations de l'ancienne taxe professionnelle
- + taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TAFNB)
- + taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

• Calcul du montant de l'attribution de compensation

AC = total des ressources de FPU perçues par la commune l'année précédant l'instauration de la FPU - coût net des charges transférées calculées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

L'AC versée à chaque commune fait l'objet, le cas échéant, d'une série de majorations et de minorations fixées par l'article 1609 *nonies* C V-2° du code général des impôts.

• Dans le cadre d'une fusion

L'attribution de compensation versée chaque année aux communes membres d'un groupement à FPU est égale à celle que lui versait ce groupement avant la procédure de fusion. Si la fusion s'accompagne d'un nouveau transfert de compétence ou d'une restitution de compétence, l'AC est respectivement diminuée ou majorée du montant net des charges correspondantes.

Le détail des règles applicables dans le cas d'une fusion est détaillé à l'article 1609 *nonies* C-V-5° du code général des impôts.

• Possibilité de s'accorder sur le montant et les conditions de révision de l'AC

L'article 1609 *nonies* C-V-1° *bis* du code général des impôts laisse la possibilité au conseil de la communauté de définir librement le montant des attributions de compensation versées entre la communauté et ses communes membres, ainsi que les conditions de leur révision.

L'attribution de compensation (AC)

FICHE 12

Deux conditions sont requises pour cela :

- le conseil communautaire doit statuer aux deux tiers de ses membres, puis les communes concernées par le montant libre doivent délibérer favorablement ;
- le conseil communautaire doit tenir compte du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (rép. min. publiée au JO Assemblée nationale le 9 avril 2013, question écrite n° 23253).



POUR ALLER PLUS LOIN

Guide AdCF - Territoires Conseils, « Fonctionnement de la commission locale d'évaluation des charges transférées », février 2017.

Étude de l'AdCF, « Impacts financiers et fiscaux des modifications de périmètre », décembre 2015.

www.adcf.org, rubriques « Notes techniques et juridiques » et « Études » (réservé aux adhérents).

La dotation de solidarité communautaire (DSC)

FICHE 13

La DSC est l'une des modalités de redistribution financière du groupement vers ses communes membres. Elle traduit l'idée d'une solidarité financière supplémentaire sur le territoire communautaire.

La DSC est obligatoire dans les communautés urbaines, les métropoles, ainsi que dans l'ensemble des intercommunalités signataires d'un contrat de ville. Elle constitue alors une dépense obligatoire pour elles.

Son montant est fixé par le conseil à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

La DSC est répartie selon deux critères principaux définis par la loi : l'écart du revenu par habitant de la commune et l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant, par rapport à la moyenne intercommunale.

Ces critères doivent compter pour au moins 35 % dans la répartition de la DSC.

Au-delà, le conseil de communauté est libre de fixer d'autres critères représentatifs des différences de charges (revenus des habitants, charges de fonctionnement, endettement, charges de centralité...), de ressources (dotation de l'État, richesse fiscale...) ou de comportement fiscal (effort fiscal, exonération...).

Pour les communautés signataires d'un contrat de ville, la loi impose un montant minimal dans le cas où aucun pacte fiscal et financier n'a été établi dans l'année suivant la signature du contrat de ville.



POUR ALLER PLUS LOIN

Article L. 521 I-28-4 du code général des collectivités territoriales.

Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté et les communes membres, après accord exprimé à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés.

Ces fonds de concours peuvent être versés par la communauté à une ou plusieurs communes membres, ou inversement être versés par une ou plusieurs communes membres à leur communauté.

Le versement des fonds de concours n'est autorisé que dans le cas des EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire des communautés et des métropoles. Il demeure illégal pour les autres formes de coopération intercommunale, notamment les syndicats.

La notion d'équipement doit être entendue strictement :

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

Le fonds de concours ne peut donc contribuer au financement d'un service public rendu au sein d'un équipement. Par exemple, le fonds de concours peut financer les dépenses de personnel relatives à l'entretien et au nettoyage d'un gymnase ; il ne peut toutefois contribuer aux dépenses de personnel relatives au traitement de l'animateur sportif.

Le versement d'un fonds de concours doit respecter un plafond. Le montant total du fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subvention, par le bénéficiaire du fonds de concours. Cela implique que le plafond du fonds de concours versé soit au plus égal à la part autofinancée par le bénéficiaire du fonds de concours.

Exemple

Une communauté réalise un projet pour un montant de 100 euros. Elle reçoit 40 euros de subvention. Il reste 60 euros à financer. La communauté doit au minimum assurer le financement de 30 euros, les 30 euros restants devant être financés par des fonds de concours apportés par une ou des communes membres de la communauté.



POUR ALLER PLUS LOIN

Articles L. 5214-16 V, L. 5216-5 VI, L. 5215-26 et L. 5217-7 du CGCT.

Circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 novembre 2005 (NOR/INT/B/05/00105/C).

Note de l'AdCF, « Les fonds de concours », octobre 2010, www.adcf.org, Espace adhérents, rubrique « Notes techniques et juridiques ».

Les relations entre communautés et syndicats

FICHE 15

Pour l'exercice de leurs compétences, les communautés peuvent être amenées à adhérer à des formes de coopération élargies, appelées syndicats mixtes.

Les syndicats mixtes sont créés de la même manière que les syndicats de communes, par arrêté du représentant de l'État dans le département. La loi ne leur impose aucune compétence obligatoire. Ils sont titulaires des compétences que leurs membres leur transfèrent.

Les syndicats mixtes sont administrés par un organe délibérant, le comité syndical, composé de délégués élus par les assemblées délibérantes de ses membres. Les attributions du président sont les mêmes que celles d'un président de syndicat de communes.

Selon sa composition, le syndicat mixte sera ouvert ou fermé. Les syndicats mixtes fermés sont composés soit de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (communauté/métropole ou syndicat), soit uniquement d'EPCI. Les syndicats mixtes ouverts sont constitués de collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public telles que des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers.

LE MÉCANISME DE LA REPRÉSENTATION-SUBSTITUTION

La coexistence de communautés et de syndicats sur un même territoire entraîne parfois un enchevêtrement complexe de compétences. Cette situation nécessite la mise en place de dispositifs de coordination entre les différentes structures concernées.

Lorsqu'une commune intègre une communauté, il se peut qu'antérieurement elle ait déjà confié à un syndicat préexistant des compétences qu'elle souhaite transférer à la communauté. Dans un tel cas, le législateur a prévu un mécanisme original qui permet à la communauté, dans certains cas, de se substituer à ses communes membres à double appartenance et de représenter celles-ci au sein du syndicat, pour les compétences dévolues aux deux structures : il s'agit du mécanisme de représentation-substitution.

Le mécanisme de représentation-substitution, qui ne peut être mis en œuvre qu'au profit des seules communautés/métropoles, s'applique essentiellement dans deux séries d'hypothèses : celle d'une inclusion totale du périmètre de la communauté au sein du périmètre syndical, d'une part, celle d'un chevauchement partiel entre les périmètres du syndicat et de la communauté, d'autre part.

De plus, si le mécanisme de représentation-substitution trouve à s'appliquer pour l'ensemble des compétences de la communauté de communes, en revanche, dans le cas d'une communauté urbaine ou d'agglomération ou d'une métropole, il ne s'applique que pour les compétences facultatives et les compétences GEMAPI, eau et assainissement (sous conditions dans les communautés urbaines et les métropoles) – également pour la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité dans les communautés urbaines et les métropoles.

Ainsi, lorsqu'une partie des communes d'un syndicat ou d'un syndicat mixte est associée avec des communes extérieures, au sein d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole, cette adhésion vaut retrait du syndicat des communes membres de la communauté pour les compétences obligatoires que le syndicat exerce. En revanche, pour les compétences transférées à titre facultatif ou la compétence GEMAPI, la communauté urbaine ou d'agglomération ou la métropole est substituée au sein du syndicat aux communes qui la composent.

La mise en œuvre du mécanisme de représentation-substitution induit nécessairement la transformation du syndicat de communes en syndicat mixte fermé, sans que le périmètre ou les compétences du syndicat ne soient pour autant modifiés.

LE MÉCANISME DE LA REPRÉSENTATION-SUBSTITUTION

Dans le cadre du mécanisme de représentation-substitution, la communauté occupe l'ensemble des sièges occupés auparavant par ses communes au sein du comité syndical. En dehors de ce cadre, il convient de se référer aux statuts du syndicat. Le conseil communautaire peut choisir l'un de ses membres ou tout conseiller municipal d'une commune membre pour le représenter au comité syndical.

Dans l'hypothèse où le syndicat n'exerce pas d'autres compétences que celles dont la communauté est investie, la substitution de la communauté à ses communes au sein du syndicat et la désignation des délégués de celle-ci induisent nécessairement la cessation du mandat des délégués représentant auparavant les communes.

En revanche, lorsque le syndicat exerce d'autres compétences que celles dévolues à la communauté, les communes à double appartenance continuent d'adhérer individuellement au syndicat pour ces compétences, et doivent donc également conserver, à ce titre, des représentants au sein du comité syndical. Le ministre de l'Intérieur a précisé sur ce point qu'il n'était pas souhaitable qu'une seule personne soit investie d'un mandat de délégué par les communes, d'une part, et par la communauté, d'autre part, et ce, afin d'éviter toute confusion entre les mandats.

Ainsi, lors des réunions du comité syndical, seront appelés à siéger, en fonction des questions traitées, soit les délégués de la communauté (pour les affaires relevant des compétences du syndicat et exercées par ailleurs par la communauté), soit les délégués des communes membres (pour les affaires relevant des compétences syndicales non dévolues à la communauté).



POUR ALLER PLUS LOIN

Syndicats mixtes fermés : articles L. 5711-1 à L. 5711-3 du CGCT, article issu du mensuel « Intercommunalités », « L'évolution du périmètre des communautés change-t-elle leur représentation ? », mai 2013, n° 178, www.adcf.org, Espace adhérents, rubrique « Intercommunalités, le mensuel ».

Syndicats mixtes ouverts : articles L. 5721-1 à L. 5722-8 du CGCT.

Dans le cas où le périmètre de la communauté est identique à celui du syndicat : articles L. 5214-21, L. 5216-6, L. 5215-21, L. 5217-7 et R. 5214-1-1 du CGCT.

Dans le cas où le périmètre du syndicat est inclus dans celui de la communauté : articles L. 5214-21 al. 2, L. 5215-21 al. 2, L. 5216-7 al. 2, L. 5217-7 et L. 5214-22 du CGCT.

Dans le cas où le périmètre de la communauté est totalement inclus dans celui du syndicat : articles L. 5215-22, L. 5216-7-1 et L. 5217-7 du CGCT.

Représentation-substitution : articles L. 5214-21, L. 5216-7, L. 5215-22 et L. 5217-7 du CGCT.

Substitution : article L. 5211-41 du CGCT, article issu du mensuel « Intercommunalités », « La cohabitation entre communautés et syndicats », novembre 2012, n° 172, www.adcf.org, Espace adhérents, rubrique « Intercommunalités, le mensuel ».

Retrait : article L. 5211-25-1 du CGCT.

Les conditions d'exercice des mandats intercommunaux

FICHE 16

GARANTIES OFFERTES AUX ÉLUS DURANT LEUR MANDAT

Droit à un entretien individuel en début de mandat

Au début de son mandat, tout nouvel élu bénéficie, à sa demande, d'un entretien individuel avec son employeur, portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat au regard de son emploi. Cet entretien ne se substitue pas à son entretien professionnel.

Droit à l'utilisation de crédits d'heures et aux autorisations d'absence pour l'exercice du mandat électif

Un conseiller communautaire peut bénéficier d'un crédit d'heures, soit parce qu'il bénéficie d'une délégation de fonction du président, soit au titre de son mandat de conseiller communautaire. En outre, il peut bénéficier d'autorisations d'absence auprès de son employeur, dans la limite de la moitié de la durée légale du travail pour une année civile.

Droit à la compensation des pertes de revenus du fait de l'exercice du mandat

Un conseiller communautaire dépourvu d'indemnités de fonction peut se voir compenser ses pertes de revenus dans la limite de 72 heures par an et d'un montant par heure compensée égal au plus à une fois et demie le montant du SMIC.

Droit à la suspension d'une activité professionnelle

Les présidents et les vice-présidents de communauté ou de métropole peuvent cesser leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat s'ils justifient d'une ancienneté de leur emploi salarié supérieure à un an. S'ils sont fonctionnaires, ils sont placés de plein droit en position de détachement.

Droit à la formation

Les élus communautaires ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Les dépenses afférentes sont prises en charge par la communauté : elles comprennent les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement, ainsi que les pertes de revenus subies du fait de l'exercice de ce droit.

Droit à l'information

Les membres du conseil communautaire ont le droit d'être informés des affaires de la communauté qui font l'objet d'une délibération. À ce titre, les projets de délibération et les documents préparatoires aux séances doivent être communiqués avant la réunion du conseil aux élus qui en font la demande.

Droit d'expression de l'opposition

Dans les communautés comprenant au moins une commune de 1 000 habitants ou plus, un espace d'expression des élus de l'opposition doit être réservé dans les bulletins d'information générale relatifs aux réalisations et aux actions de ces élus.

Protection fonctionnelle

Le président et les vice-présidents de communauté ayant reçu délégation ne peuvent être condamnés pour des faits en rapport avec leurs fonctions. La communauté est tenue de les protéger dès lors qu'ils font l'objet de poursuites pénales, à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions.

Protection en cas d'accident

Les communautés sont responsables des dommages subis :

- par les présidents et les vice-présidents de communauté dans le cadre de l'exercice de leur fonction ;
- par l'ensemble des membres de l'organe délibérant, à l'occasion des séances du conseil communautaire ou des réunions de commissions et des conseils d'administration des centres intercommunaux d'action sociale dont ils sont membres.

À ce titre, elles doivent prendre en charge les frais médicaux afférents à l'accident.

Protection sociale

- Les élus siégeant au sein des communautés sont affiliés au régime général de la Sécurité sociale.
- Les indemnités de fonction perçues par les élus sont assujetties aux cotisations d'assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, dès lors que leur montant dépasse une fraction de la valeur du plafond de la Sécurité sociale fixée par décret, ou que l'élu suspend ou cesse son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat. En contrepartie, les élus bénéficient de prestations en nature et en espèce, au titre des différents risques.

GARANTIES OFFERTES À L'ÉLU À L'ISSUE DU MANDAT

Droit de réintégrer son précédent emploi et garanties de réinsertion professionnelle

À l'issue de son premier mandat, et dans tous les cas où la suspension a été inférieure à cinq ans, l'élu qui a suspendu son activité professionnelle doit retrouver son précédent emploi au plus tard deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur de reprendre cet emploi.

Dans les autres situations, l'élu peut solliciter sa réembauche, ce qui lui confère une priorité pour les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre.

En outre, il peut bénéficier d'un stage de remise à niveau, d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétences, ainsi que d'une allocation différentielle de fin de mandat.

Retraite

- Si l'élu a cessé son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat et qu'il ne peut acquérir de droit à pension au titre d'un régime d'assurance vieillesse, il est obligatoirement affilié à l'assurance vieillesse du régime général de la Sécurité sociale.
- Si l'élu n'a pas cessé son activité professionnelle, il ne bénéficie d'aucune affiliation obligatoire à un régime de retraite au titre de son mandat. Il est toutefois obligatoirement affilié au régime complémentaire des agents non titulaires des collectivités publiques s'il décide de constituer une retraite complémentaire par rente, dans le cas où il a perçu une indemnité de fonction.

MANDAT SPÉCIAL

En l'absence de définition législative, le Conseil d'État a jugé que le mandat spécial devait s'entendre comme « *toutes missions accomplies [...] avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exception seulement de celles qui incombent [à l' élu] en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse⁴* ».

L'attribution d'un mandat spécial à un ou plusieurs élus doit faire l'objet d'une délibération. Doit y figurer la prise en charge des frais nécessaires à l'exécution du mandat spécial.

Après délibération du conseil communautaire et sur présentation d'un état de frais, peuvent être remboursées d'autres dépenses imprévues liées à l'exercice de ce mandat.

Les communautés sont responsables des dommages subis par les conseillers communautaires au cours de l'exécution d'un mandat spécial.



POUR ALLER PLUS LOIN

Crédits d'heures et autorisations d'absence : articles L. 2123-2 et L. 2123-5 sur renvoi des articles L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du CGCT.

Compensation des pertes de revenu : article L. 2123-3 sur renvoi des articles L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du CGCT.

Suspension d'une activité professionnelle : articles L. 2123-9 et L. 2123-10 sur renvoi des articles L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du CGCT.

Formation : articles L. 2123-12 à L. 2123-16 sur renvoi des articles L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du CGCT.

Information : article L. 2121-13 sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

Expression de l'opposition : article L. 2121-27-1 sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

Protection fonctionnelle : article L. 2123-34 sur renvoi de l'article L. 5211-15 du CGCT.

Protection en cas d'accident : articles L. 2123-31 à L. 2123-33 sur renvoi de l'article L. 5211-15 du CGCT.

Protection sociale : loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013 ; décret n° 2013-362 du 26 avril 2013.

Garanties de réinsertion professionnelle : articles L. 2123-9, L. 2123-11, L. 2123-11-1 et L. 2123-11-2 sur renvoi des articles L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du CGCT.

Retraite : articles L. 2123-26 à L. 2123-28 sur renvoi de l'article L. 5211-14 du CGCT.

Mandat spécial : article L. 2123-18 sur renvoi de l'article L. 5211-14 du CGCT.

4. CE, 24 mars 1950, Sieur Maurice.

RÉDACTION

Mise à jour par **Hélène Boucard** (2013, sous le pilotage de **Floriane Boulay**, responsable des affaires juridiques et institutionnelles), **Simon Mauroux** et **Raphaël Meyer** (2019) de l'étude rédigée initialement en 2008 par **Émilie Huchet** (sous le pilotage de **Floriane Boulay**)

COORDINATION ÉDITORIALE

Simon Mauroux,
responsable des affaires juridiques et institutionnelles,
AdCF

MISE EN PAGE

P2C

IMPRESSION

Imprimerie Wauquier

Février 2020

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et exprès de l'AdCF. Tous droits réservés.



22, rue Joubert • 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr

Avec le soutien de

