



Accueil	Institutions	Finances locales	Compétences	Commande publique	Fonction publique territoriale
Cadre constitutionnel	Structures territoriales	Historique de la décentralisation	Dialogue Etat-collectivités territoriales	Démocratie locale	Contrôle de légalité
					Europe et international



Accueil > Institutions > Structures territoriales > Intercommunalité > Le cadre institutionnel > **Communautés de communes**

État territorial et modernisation de l'action publique

Intercommunalité

Commune

Département

Région

Collectivités à statuts particuliers

Collectivités d'outre-mer

Les communautés de communes (Guide 2006)

Caractéristiques de la communauté de communes

Elle a été créée par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République modifiée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La communauté de communes est un E.P.C.I. regroupant plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

Ces conditions de continuité territoriale et d'absence d'enclave ne sont pas exigées pour :

- les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi du 12 juillet 1999 ;
- les communautés de communes issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes en application de cette même loi (article 34 et 39).

Aucune condition de population n'est exigée.

La communauté de communes 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.

Elle est formée soit sans fixation de terme, soit pour une durée déterminée dans la décision institutive. L'arrêté de création détermine le siège de la communauté.

Création

La création d'une communauté de communes comporte deux phases :

1° la détermination d'un périmètre fixant la liste des communes intéressées.

Le périmètre pertinent est celui dans lequel la communauté de communes pourra exercer efficacement les compétences dont elle est investie et notamment rationaliser la gestion des principaux services publics locaux et des réseaux et mettre en œuvre un projet de développement local. Il s'appuie sur le principe de continuité territoriale se traduisant par la délimitation d'un territoire d'un seul tenant et sans enclave. La pertinence du périmètre est appréciée non au regard de ses conséquences pour chaque commune ou ses habitants, mais au regard de l'objectif prévu de mise en œuvre au sein d'un espace de solidarité d'un projet commun de développement et d'aménagement.

2° l'autorisation de créer la communauté de communes.

La communauté de communes est créée par arrêté du (ou des) représentant(s) de l'État dans le (ou les) département(s) concernés au terme de la procédure prévue par l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales.

La création d'une communauté de communes peut être autorisée, par le préfet, au terme de la procédure suivante :

Accéder au schéma de création d'une communauté de communes

Le préfet détient un large pouvoir d'appréciation large pour déterminer le périmètre de la communauté de communes et autoriser sa création. Ce pouvoir est exercé sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir (Conseil d'Etat, *commune de Saint-Ceneri-le-Gerei*, 15 octobre 1999).

Ainsi, le préfet n'est pas tenu de fixer le périmètre en stricte conformité avec les souhaits émis par les communes et a la faculté de ne pas donner suite à la demande de création d'une communauté de communes (CAA de Bordeaux, *Commune du Port et autres*, 25 juin 2001). Il peut s'abstenir de fixer la liste des communes intéressées, nonobstant les propositions concordantes des communes (TA Dijon, 7 novembre 1995, *commune de Crissey et autres*). Il peut inclure, contre leur gré, au nom de l'intérêt général, des communes dans le périmètre de la communauté de communes (CAA de Bordeaux, 31 juillet 2003, *communauté de communes Plaine de Courance* ; Conseil d'Etat, 2 octobre 1996, *communes de Bourg-Charente, Gondeville et Mainxe*).

Mais il ne peut pas créer un EPCI différent de celui qui a été soumis à la consultation des communes et sur lequel les conseils municipaux ont délibéré (Conseil d'Etat, 2 octobre 1996, *communes de Boncourt les Bois et autres*).

Le préfet garde la faculté de ne pas créer l'EPCI, après avoir arrêté la liste des communes intéressées, procédé à la consultation de la CDCI et invité les conseils municipaux des communes intéressées à délibérer sur le principe et les modalités de création de la communauté de communes, alors même que les conditions requises de majorité qualifiée sont satisfaites dès lors que le périmètre n'est pas pertinent ou ne correspond pas à la bonne échelle pour l'exercice des compétences transférées (Conseil d'Etat, 2 octobre 1996, *commune de Civaux*).

Les compétences de la communauté de communes (Art. L.5214-16 et L.5214-23-1 du CGCT)

La communauté de communes exerce les compétences transférées aux lieux et places des communes membres.

Les caractéristiques des transferts de compétences

Une liberté de choix encadrée

Si les communes ont le choix des compétences qu'elles transfèrent à la communauté de communes, il s'agit d'une liberté encadrée dans la mesure où le législateur impose qu'elles exercent des compétences dans chacun des deux groupes de compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique) et dans au moins l'un des cinq groupes de compétences optionnels prévus à l'article L. 5214-16 du CGCT.

La communauté de communes peut toutefois exercer les compétences que les communes lui transfèrent en plus de celles fixées par la loi ou par la décision institutive.

Des exigences renforcées pour les communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée (DGF bonifiée)

Compte tenu de l'intégration qui les caractérise, les communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée (DGF bonifiée) doivent exercer des compétences relevant de quatre de six groupes de compétences dont le contenu est expressément défini par l'article L.5214-23-1.

L'ensemble des compétences énumérées au sein des groupes de compétences choisis doivent être transférées (CAA de Bordeaux, 31 juillet 2003, *communauté de communes Plaine de Courance, commune de Saint- Symphorien*).

La compétence des communautés de communes éligibles à la DGF bonifiée ne peut se limiter, en matière d'actions de développement économique, aux actions en faveur du maintien du tissu rural et du développement touristique, de même que la voirie ne peut se limiter aux voiries structurantes des zones prévues au SCOT (CAA de Bordeaux, 31 juillet 2003, *communauté de communes Plaine de Courance, Commune de Saint- Symphorien*).

Des compétences transférées dans la limite de l'intérêt communautaire

Quel que soit le type de communauté de communes, les compétences sont transférées dans la limite de l'intérêt communautaire défini par les conseils municipaux à la majorité qualifiée prévue pour la création.

Les communes doivent définir et préciser à l'aide de critères la ligne de partage qui, au sein d'une compétence, permet de distinguer les actions relevant de la communauté de communes et celles relevant de ses communes membres.

Les compétences à transférer

Afin de cerner le contenu possible des compétences susceptibles d'être transférées à une communauté de communes, il peut être fait référence au contenu prévu par la loi pour les communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée (CC à DGF bonifiée).

	Ensemble des communautés de communes (L. 5214-16 du CGCT)	Communautés de communes éligibles à la "DGF bonifiée" (L. 5214-23-1 du CGCT)
	2 compétences obligatoires + 1 optionnelle parmi 5	<u>1 condition supplémentaire</u> : exercer 4 compétences parmi les six listées ci-dessous
O B L I G A T O I R E S	· Aménagement de l'espace	· Aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire
	· Développement économique	· Développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire
O P T I O N N E	· 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	· 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
	· Création, aménagement et entretien de la voirie	· Création, ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
	· Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ,	· En matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.

L		
L		
E	·	Action sociale d'intérêt communautaire
S		

NB : Les communautés de communes optant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique régi par l'article 1609 nonies C du CGI, ce qui est le cas des communautés de communes à DGF bonifiée, sont compétentes, à titre obligatoire, pour l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, artisanale, touristique, portuaire, ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire, ces attributions étant incluses dans le groupe de compétences « actions de développement économique ».

Les conditions d'exercice de certaines compétences

en matière d'équilibre social de l'habitat : en vertu de l'article L. 5214-16, la communauté de communes, dotée d'une compétence en ce domaine, peut exercer le droit de préemption urbain dans les périmètres fixés, par le conseil de la communauté, après délibération concordante de la ou des communes concernées, pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

en matière d'action sociale d'intérêt communautaire. Cette compétence a été ajoutée aux groupes de compétences optionnels par l'article 60 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Lorsque la communauté de communes exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action familiale et des familles. Dès lors qu'un centre intercommunal d'action sociale d'intérêt communautaire est constitué, lui sont transférées, de plein droit, les compétences qu'exerçaient les communes, au titre de l'action sociale d'intérêt communautaire.

Les autres attributions exercées par les centres communaux d'action sociale peuvent être transférées au centre intercommunal. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté d'agglomération et des conseils municipaux, se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de la communauté, et à l'unanimité des centres d'action sociale des communes concernées.

Administration et fonctionnement

L'organe délibérant

La communauté de communes est administrée par un organe délibérant, composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres au scrutin secret à la majorité absolue (art. L. 5211-7 du CGCT).

Nombre et répartition des sièges

Dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté de communes sont fixés :

soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées ;
soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté de communes.

Dans les deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

La décision institutive ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au conseil communautaire avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires (art. L. 5214-7 du CGCT).

Les délégués sont élus par les conseils municipaux parmi leurs membres, au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu (art. L. 5211-7).

Le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés. Les délégués peuvent néanmoins être remplacés en cours de mandat par une nouvelle désignation de délégués dans les mêmes formes (art. L. 2121-33).

A défaut pour la commune d'avoir désigné des délégués, elle est représentée au sein de l'organe délibérant de l'EPCI par le maire si elle ne comporte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint dans le cas contraire. L'organe délibérant est alors réputé complet. Les délégués sortants sont rééligibles (art. L. 5211-8 du CGCT).

Les agents employés par un EPCI ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet EPCI. De même, la qualité de salarié d'un centre intercommunal d'action sociale est incompatible avec la fonction de délégué dans ce même EPCI (art. L. 237-1 du code électoral), cette mesure complétant les conditions d'éligibilité et les incompatibilités prévues par l'article L. 5211-7, II.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales (art. 194) a mis fin à l'obligation posée par l'article L. 2122-10 du CGCT de procéder systématiquement à une nouvelle désignation des délégués à la suite d'une nouvelle élection du maire.

Elle a par ailleurs inscrit (art. 158) dans l'article L. 5211-6 du même code que les communes associées issues d'une fusion disposent d'un siège au sein de l'organe délibérant. Leurs délégués ne peuvent cependant pas prendre part au vote.

Fonctionnement

L'organe délibérant est soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que celles prévues pour les conseils municipaux.

Il règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de la compétence de la communauté de communes en application du principe de spécialité, et ceci en respectant les lois et règlements relatifs au contrôle administratif et financier des communes.

Il vote, notamment, le budget, le compte administratif, les délégations de gestion d'un service public, et peut déléguer à son président et à son bureau certains actes d'administration courante, à l'exclusion des attributions qui lui sont expressément réservées par l'article L. 5211-10.

L'organe délibérant se réunit au moins une fois par trimestre. La réunion a lieu, sur convocation du président, soit au siège de la communauté de communes, soit dans un lieu choisi par le conseil communautaire dans l'une des communes membres.

Sur 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 de la communauté de communes

À la suite du renouvellement général des conseils municipaux, l'assemblée délibérante élit son président et le bureau au plus tard le vendredi de la 4^{ème} semaine qui suit l'élection des maires. Le président est élu par l'organe délibérant, selon les règles applicables à l'élection du maire, au scrutin secret à trois tours (article L. 5211-2 et L. 2122-7).

Les attributions du président sont celles qui appartiennent à tout exécutif local. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de la communauté de communes (art. L. 5211-9 du CGCT).

Il est le chef des services de l'EPCI et représente celui-ci en justice.

Il peut déléguer, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou, dès lors que les vice-présidents sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.

En outre, le président des communautés de communes dont la population dépasse 20.000 habitants ou dont la population est comprise entre 3500 et 20000 habitants et qui remplissent les conditions prévues à l'article L. 5214-23-1 peuvent donner, sous leur surveillance et leur responsabilité par arrêté, délégation de signature au directeur général, au directeur général des services techniques, au directeur général adjoint et aux responsables de service (art. R. 5211-2 b du CGCT).

Le président peut enfin subdéléguer la délégation d'attribution qu'il a reçue de l'organe délibérant aux vice-présidents (art. L. 5211-10 du CGCT).

Le bureau

Le bureau est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par le conseil communautaire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci.

À défaut de dispositions législatives expresses régissant le fonctionnement du bureau, celui-ci peut faire l'objet de dispositions particulières adoptées par l'organe délibérant dans son règlement intérieur.

Dans la mesure où le bureau est appelé à prendre des décisions sur les affaires qui lui ont été déléguées par l'organe délibérant, le bureau doit respecter les règles applicables aux délibérations de l'assemblée plénière, notamment en ce qui concerne les conditions de quorum, la majorité requise pour leur adoption, les modes de scrutin et les conditions d'acquisition du caractère exécutoire.

Les règles et la jurisprudence relatives au fonctionnement de la commission permanente des conseils régionaux et généraux peuvent servir de référence dans la mesure où, comme le bureau, la commission est composée du président, de vice-présidents et éventuellement d'autres membres et peut se voir confier des attributions par délégation de l'assemblée plénière.

Le président comme le bureau peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant sauf en matière :

- budgétaire (vote du budget, approbation du compte administratif, institution et fixation des taux, tarifs et redevances...);
- statutaire (modification des conditions de fonctionnement, durée de l'EPCI...)
- d'adhésion de l'EPCI à un établissement public;
- de délégation de gestion d'un service public;
- de dispositions portant orientation en matière d'aménagement intercommunal, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant lors de chaque réunion de celui-ci.

Modifications relatives au nombre et à la répartition des sièges (art. L. 5211-20-1 du CGCT)

Le nombre ou la répartition des sièges entre communes au sein de l'organe délibérant peut être modifié à la demande du conseil de communauté ou du conseil municipal d'une commune membre. Dans ce dernier cas, la modification doit résulter d'une modification du périmètre ou des compétences de la communauté ou viser à établir une plus juste adéquation entre la représentation des communes au sein de l'organe délibérant et leur composition démographique.

La décision de modification est prise par le ou le(s) préfet(s) après accord des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité prévues pour la répartition des sièges au sein du conseil communautaire, c'est-à-dire à la majorité qualifiée requise pour la création.

Modifications statutaires

La modification des statuts peut avoir différents objets.

	Initiative	Majorité qualifiée requise des CM *	Décision du Préfet	Observations
Extension de compétences ⁽¹⁾ L. 5211-17	Communes ou Communauté de Communes	2/3 CM * = + ½ POP ou ½ CM * = 2/3 POP + CM * dont POP > ¼ POP totale.	Arrêté du ou des préfets Le préfet a compétence liée.	Les CM* délibèrent dans les 3 mois suivant la notification de la délibération du conseil communautaire. L'absence de délibération vaut décision favorable
Réduction de compétencesL. 5211-17 du CGCT (parallélisme des	Communes ou	Idem	Idem	La loi n'exclut pas que le champ des compétences soit réduit. La réduction ne peut pas porter sur les compétences obligatoires. Dans un souci de rationalisation de la carte intercommunale, la restitution de

formes)	Communauté de Communes			compétences ne doit pas conduire à la création de nouveaux syndicats intercommunaux.
Extension de périmètre ⁽²⁾ L. 5211-18	Commune nouvelle ou Communautés de Communes ou Préfet	<i>Idem</i>	Arrêté du ou des préfets Pouvoir d'appréciation	Pas d'inclusion d'office. L'absence de délibération des CM vaut décision favorable. L'extension du périmètre doit se faire en continuité avec le périmètre existant et sans création de nouvelle enclave (C.E 11 décembre 2000 <i>communauté de communes du pays d'Issoudun</i>) 2)
Réduction de périmètre L. 5211-19 ⁽³⁾	Communes	<i>Idem</i>	Pouvoir d'appréciation.	L'absence de délibération dans le délai de 3 mois est réputée défavorable. Si CC est membre d'un SM, retrait = réduction du périmètre du SM. Le retrait ne peut pas conduire à la création d'enclave. Dans les CC à TPU, le retrait n'est possible qu'à l'issue de la période d'unification des taux de TP
Autres modifications statutaires L. 5211-20	Conseil de communauté	<i>Idem</i>	Arrêté du ou des préfets.	

* Conseils municipaux des communes membres de la communauté de communes.

⁽¹⁾ Les compétences des communautés de communes sont étendues de droit dans deux cas :

la communauté de communes institue la taxe professionnelle unique : un transfert de compétences est opéré en matière d'aménagement, de gestion et d'entretien de zones d'activité (article L. 5214-16 du CGCT) ;
les communes n'ont pas défini l'intérêt communautaire dans les délais légaux. L'intégralité des compétences relevant des groupes obligatoires et optionnels choisis est transférée.

⁽²⁾ Si les communes sont empêchées d'adhérer à la communauté du fait du refus d'autres communes d'y participer, le préfet peut autoriser l'adhésion de ces commune(s) bien qu'elle ait pour conséquence la création d'une enclave ou une discontinuité dans le territoire de l'EPCI. L'empêchement ne peut pas résulter de l'appartenance à un autre EPCI (débat parlementaire - Assemblée Nationale - 5 mars 2004).

⁽³⁾ Une commune peut être autorisée, par le préfet, après avis de la CDCI à se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre dont le conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion.

Le dispositif de consultation pour la mise en œuvre des modifications statutaires peut être ainsi schématisé.

Accéder au schéma de consultation dans le cadre d'une procédure d'extension de périmètre (article L. 5211-18)

N.B. : Lorsqu'une portion de commune est érigée en commune distincte, la nouvelle commune devient membre de plein droit de la communauté de communes à laquelle appartenait la commune dont elle a été détachée, sauf en cas de désignation d'autres établissement(s) public(s) dans l'arrêté érigeant la commune distincte (art. L. 2212-5-1 du CGCT). Dans ce cas, l'adhésion à ces nouvelles structures emporte retrait de l'établissement d'origine.

Transformation d'une communauté de communes (art. L. 5211-41 et art. L. 5211-41-1 du CGCT)

Accéder au schéma de transformation

NB : Pour être autorisée à se transformer, la communauté de communes doit remplir les conditions démographiques et de compétences exigées par les articles L. 5216-1 et L. 5216-5 pour une transformation en communauté d'agglomération ou par les articles L. 5215-1 et L. 5215-20 pour une transformation en communauté urbaine.

Ce périmètre ne peut inclure sans leur accord, des communes membres d'une communauté de communes dont l'éligibilité de la DGF a été constatée. Toutes les communes intéressées par le projet se prononcent sur une nouvelle répartition des sièges dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté portant projet de périmètre.

L'extension de périmètre est prononcée par le même arrêté du ou des représentants de l'Etat qui prononce la transformation et emporte retrait automatique des communes déjà membres d'un autre EPCI.

Fusion

Cette nouvelle procédure favorise l'achèvement de la carte intercommunale en simplifiant le rapprochement d'EPCI.

Désormais, des EPCI peuvent être autorisés à fusionner si au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre (art. L. 5211-41-3 du CGCT). L'établissement issu de la fusion est nécessairement un EPCI à fiscalité propre.

La création d'une communauté de communes peut être autorisée, par le préfet, au terme de la procédure suivante :

