



PREFECTURE DE LA HAUTE-SAVOIE

DIRECTION DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES

Anney, le 25 janvier 2006

Bureau du Contrôle de Légalité

LE PREFET DE LA HAUTE-SAVOIE

Affaire suivie par : Catherine LIEUPOZ
Ref : CL
Tel : 04.50.33 60 89
Fax du service : 04.50.33.64 75
Mel : collectivites-locales@haute-savoie.pref.gouv.fr

à

**- Mmes et MM. les Maires de la Haute-Savoie
- Mmes et MM. les Présidents des Etablissements
Publics de Coopération Intercommunale de la
Haute-Savoie**

En communication à :

- M. le Président du Conseil Général de la Haute-Savoie
- M. le Sous-Préfet de BONNEVILLE
- M. le Sous-Préfet de SAINT JULIEN EN GENEVOIS
- M. le Sous-Préfet de THONON LES BAINS

CIRCULAIRE N° 2006-6

Cette circulaire peut être consultée sur le site
Internet : www.haute-savoie.pref.gouv.fr
à la rubrique "circulaires préfectorales"

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités de définition de l'intérêt communautaire.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a constitué une étape déterminante du processus d'évolution de l'intercommunalité, en modifiant en particulier l'architecture des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.) à fiscalité propre.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a rappelé l'obligation pour les E.P.C.I. à fiscalité propre de définir leur intérêt communautaire, afin de déterminer précisément quelle collectivité exerce effectivement les compétences.

➤ **La définition de l'intérêt communautaire :**

La définition de l'intérêt communautaire est nécessaire à l'exercice effectif par les E.P.C.I. à fiscalité propre des compétences qui leur sont transférées. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a imposé une **date limite** à ces établissements pour définir leur intérêt

communautaire. Ce délai, initialement fixé au 18 août 2005, a été reporté au **18 août 2006** par l'article 18 de la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique.

Je vous rappelle que les E.P.C.I. à fiscalité propre qui n'auraient pas défini cet intérêt dans les temps impartis devront en effet exercer l'intégralité des compétences qui leur ont été transférées, les communes ne pouvant plus intervenir dans ces domaines. Ce transfert intégral sera constaté par arrêté préfectoral, d'où la nécessité de définir une ligne de partage claire pour les collectivités.

Je vous invite donc, pour ceux qui ne l'ont pas encore fait, à entreprendre dans les meilleurs délais les démarches visant à définir cet intérêt communautaire.

Les trois annexes jointes vous apporteront les précisions nécessaires.

LE PREFET

Signé :

Rémi CARON

Fiche n° 1 : Modalités de définition de l'intérêt communautaire

Introduite par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour les communautés de villes et les communautés de communes, la notion d'intérêt communautaire a été étendue aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines par la loi 1999-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui en a par ailleurs précisé les modalités de définition.

L'intérêt communautaire constitue la ligne de partage, au sein d'une compétence transférée, entre les actions qui ont vocation à être mises en œuvre par l'EPCI et celles qui demeurent de la compétence de ses communes membres. Dans une logique de subsidiarité, c'est le moyen de confier aux EPCI les missions qui, par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation de moyens, réalisation d'économies d'échelle et élaboration d'un projet de développement sur des périmètres pertinents) et de laisser aux communes la maîtrise des actions de proximité.

a) des modalités de définition différentes selon les catégories d'EPCI

Le législateur n'a pas retenu les mêmes modalités pour définir l'intérêt communautaire dans les communautés de communes d'une part et dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines d'autre part.

→ La définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes

Dans le cas des communautés de communes, premier échelon de l'intercommunalité à fiscalité propre, la loi laisse aux conseils municipaux de leurs communes membres une grande liberté quant à la définition des compétences transférées. Ainsi, l'article L. 5214-16 du CGCT se borne-t-il à imposer le transfert aux communautés de communes de quelques groupes de compétences obligatoires (2) et optionnels (1) dont le contenu est librement déterminé par les communes.

Dans cet esprit, le législateur laisse aux communes le soin de définir les actions ou missions d'intérêt communautaire qu'elles souhaitent réaliser en commun. Cette définition est approuvée par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions requises pour la création des communautés de communes (IV de l'article L. 5214-16 du CGCT). Le conseil communautaire n'est pas compétent pour approuver cette définition (jugement n° 022831 et 03356 du TA de Nantes du 4 janvier 2005), il peut par contre la proposer.

Rappel des conditions de majorité requises pour la création des communautés de communes : deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population. En outre, cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal des communes qui représentent plus du quart de la population totale de l'EPCI

La définition de l'intérêt communautaire est donc un des éléments constitutif du "pacte statutaire" conclu entre les communes. *Dès lors, il vous appartient, dans un*

souci de transparence, de l'intégrer aux statuts des communautés de communes par arrêté préfectoral.

Après la publication de la loi 1999-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, une incertitude a concerné la date à laquelle devait intervenir la définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes.

Il paraissait logique de le définir au moment de la création de la communauté de communes compte tenu de son impact sur le champ des compétences effectivement transférées. Toutefois dans sa décision n° 234 332 du 26 octobre 2001 *Commune de Berchères-Saint-Germain*, le Conseil d'Etat a considéré que cette définition pouvait intervenir postérieurement. De ce point de vue, la réforme introduite par l'article 164 de la loi libertés et responsabilités locales, en partie modifiée par la loi 2005-781 du 13 juillet 2005, lève toute ambiguïté dans la mesure où le délai dans lequel l'intérêt communautaire doit être défini est clairement précisé.

→ *La définition de l'intérêt communautaire dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines*

La plus grande intégration des communautés d'agglomération et des communautés urbaines a conduit le législateur à retenir des modalités de définition de l'intérêt communautaire différentes. Ainsi, pour ces deux catégories juridiques, cette définition ne relève pas des conseils municipaux des communes membres mais directement du conseil communautaire se prononçant à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres (article L. 5216-5-III du CGCT pour les communautés d'agglomération et L. 5215-20-I du CGCT pour les communautés urbaines).

Ce dispositif restreint sensiblement la marge de manœuvre des communes qui, en transférant une compétence à une communauté d'agglomération ou à une communauté urbaine acceptent également de ne plus participer directement à la définition du contenu de cette dernière. Les modalités différentes de définition de l'intérêt communautaire traduisent ainsi une certaine progressivité de l'intercommunalité.

S'agissant de la majorité requise au sein du conseil communautaire par le III de l'article L. 5216-5 du CGCT, il convient de souligner qu'elle est calculée en prenant comme référence l'effectif total du conseil communautaire et non seulement les suffrages exprimés (TA de Lille, jugement n° 0306080 du 16 décembre 2004).

Enfin, la définition de l'intérêt communautaire n'a pas à figurer dans les statuts des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. En effet, les statuts des EPCI sont toujours approuvés par les communes membres (et le cas échéant avec l'accord de l'EPCI s'agissant des modifications ultérieures à la création) alors que la définition de l'intérêt communautaire dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines relève de la compétence exclusive du conseil communautaire.

Fiche n° 2 : Eléments de définition de l'intérêt communautaire

L'importance qui s'attache à une définition précise de l'intérêt communautaire, en particulier si l'on veut que l'intercommunalité soit génératrice des économies d'échelle que l'on est en droit d'attendre et qui font défaut actuellement, impose une réflexion rigoureuse et approfondie. La présente fiche vise à vous aider à conseiller les élus au cours de cette réflexion.

→ *L'utilisation de critères objectifs*

Bien que la loi n'énonce aucune règle pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire, il paraît souhaitable que celle-ci ne se réduise pas à une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des compétences concernées.

L'intérêt communautaire paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable, au sein de la compétence concernée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal, qu'il s'agisse d'opérations, de zones ou d'équipements, existants ou futurs.

Ces critères peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements, etc.), voire géographiques sous réserve d'une définition précise de la localisation retenue. Ils peuvent également être d'ordre qualitatif, sous réserve d'un énoncé objectif et précis (fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois, etc.).

Toutefois, lorsque l'emploi de critères de ce type ne permet pas de délimiter avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles de l'EPCI, le recours à une liste reste possible.

De manière générale, ont vocation à être reconnus d'intérêt communautaire toutes les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale de l'ensemble de la communauté, même s'ils sont localisés sur le territoire d'une seule commune.

Par ailleurs, pour être efficient en tant que frontière fonctionnelle entre compétence communautaire et compétence communale, pour garantir ainsi la sécurité juridique des interventions des communautés et de leurs communes membres et limiter tout risque de contentieux, il importe que l'intérêt communautaire soit défini avec précision ; doivent donc être exclues les formulations générales, évasives ou imprécises (par exemple, la référence au « caractère stratégique pour le développement de l'espace communautaire », ou le recours à l'adverbe « notamment » ou aux points de suspension...).

→ *L'interdiction de scinder l'investissement et le fonctionnement*

Il résulte de l'articulation des articles L. 5211-5, L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT relatifs à la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée, que l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique. Dès lors, la ligne de partage de l'intérêt communautaire ne peut être constituée par la distinction entre l'investissement et le fonctionnement.

En effet, dans la mesure où le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à disposition du bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de cette compétence et que le bénéficiaire assume l'ensemble des obligations du propriétaire, il doit prendre en charge l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives aux biens mis à disposition.

Dès lors, une collectivité qui souhaiterait charger un EPCI d'une catégorie seulement de ces dépenses ne pourrait le faire dans le cadre de la coopération intercommunale mais par voie conventionnelle.

→ *Quelques exemples de critères de définition de l'intérêt communautaire*

Développement économique :

Zones d'activités :

- définition d'une superficie minimale (par zones, par parcelles, etc.)
- définition d'un nombre minimal d'emplois (par zones, par entreprise, etc.)
- établissement de la zone sur le territoire de plusieurs communes
- présence de certaines activités (tertiaires, innovantes)
- accessibilité (infrastructures routières, transports en commun, etc.)
- distinction entre zones existantes et zones futures
- capacités d'extension

Actions de développement économique :

- définir les actions concernées, le cas échéant assorties de seuils, (ex. : prospection, accueil d'entreprises, incubateurs, pépinières d'entreprises, aides directes ou indirectes, aides à la création d'entreprises, organisation de salons, congrès, expositions, actions en faveur du développement du tourisme ...). Certains secteurs d'activité peuvent être spécifiquement suivis par l'EPCI.

Aménagement de l'espace :

Zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire :

- référence à un type de zone (activité économique, logement, etc)
- caractère stratégique de la zone (capacités d'extension, situation géographique, ...)
- taille, superficie, nombre de logements, type de logements (collectifs, individuels) ...

Habitat, cadre de vie, logement :

La définition de l'intérêt communautaire est directement liée aux orientations de la politique conduite par l'EPCI et découle assez directement de son PLH. Les critères retenus pourront notamment faire référence :

- au nombre de logements prévus dans le cadre d'une opération déterminée
- aux bénéficiaires prioritaires d'actions spécifiques
- aux équilibres de peuplement
- au type d'interventions financières (garanties d'emprunts, subventions aux bailleurs sociaux, investissement et participation à des financements, subventions)

Politique de la ville

Actions envisageables :

- grands projets de ville sur plusieurs communes
- contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance intercommunaux
- opérations de renouvellement urbain

Voirie

Il est préférable, dans un souci de clarification des responsabilités respectives de l'EPCI et de ses communes membres, d'établir une liste des voies reconnues d'intérêt communautaire. A cet effet, les critères suivants peuvent être pris en considération :

- caractère structurant des voies concernées
- importance des flux de circulation moyens
- voies desservant les zones ou les équipements reconnus d'intérêt communautaire
- voies empruntées par le réseau de transport en commun

Equipements sportifs et culturels :

- fréquentation de l'équipement
- inscription de l'équipement dans les orientations de la politique de l'EPCI
- unicité de l'équipement (absence d'équipements similaires sur le territoire de l'EPCI)

Action sociale :

- Participation à la gestion de foyers logements pour personnes âgées
- Actions concernant les modes de gardes de la petite enfance
- Lutte contre l'illettrisme

<p>Fiche n° 3 Les délais de définition de l'intérêt communautaire</p>
--

L'article 164 de la loi du 13 août a prévu que *l'intérêt communautaire devait être défini dans un délai de deux ans à compter du transfert des compétences concernées.*

Ce délai était initialement réduit à un an à compter de la publication de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, intervenue le 17 août 2004, pour les compétences déjà transférées à la date de cette publication. *L'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique a allongé ce délai d'une année supplémentaire. Pour la plupart des EPCI, il expirera donc le 18 août 2006.*

Avant l'expiration de ce délai et tant que l'intérêt communautaire n'a pas été défini par les communes ou les EPCI, les compétences concernées ne peuvent pas être exercées par l'EPCI faute d'avoir été définies de façon suffisamment précise (TA de Dijon, 19 octobre 1999, M. Maurice CHAMOY et autres).

A l'inverse, à l'expiration de ce délai, *les EPCI au sein desquels l'intérêt communautaire n'aura pas été défini, deviendront titulaires de l'intégralité des compétences concernées, ce qui signifie que les communes ne pourront plus intervenir dans le champ de ces dernières.*

Il vous appartiendra alors de procéder à la modification des statuts afin de constater ce transfert intégral de compétence prévu par la loi.

Concrètement, cette modification consistera à supprimer toute référence à la notion d'intérêt communautaire au sein des compétences concernées. A titre d'exemple, une communauté d'agglomération qui n'aurait pas précisé la nature des zones d'activité présentant un intérêt communautaire visées à l'article L. 5216-5 du CGCT dans les délais qui lui sont impartis deviendra compétente pour créer, aménager, entretenir et gérer l'ensembles de zones d'activité situées sur son territoire.

Avant d'en arriver à cette situation extrême, il vous appartient :

- de recenser pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de votre département, les compétences dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire qui n'aurait pas encore été défini ;
- d'inviter les EPCI concernés et leurs communes membres à définir l'intérêt communautaire de ces compétences avant le 18 août prochain (s'agissant des seules compétences dont ils étaient titulaires à la date de la publication de la loi relative aux libertés et responsabilités locales) ;
- d'attirer leur attention sur les conséquences qu'entraînerait la non-définition de l'intérêt communautaire au-delà des délais fixés par la loi (transfert intégral des compétences concernées, dessaisissement corrélatif des communes, transfert à

l'EPCI des biens et des personnels participant à la mise en œuvre de ces compétences, etc.).

NB : Les délais de définition de l'intérêt communautaire ne sont opposables aux communautés qu'en tant qu'ils concernent des compétences obligatoires ou optionnelles prévues par le code général des collectivités territoriales. Les compétences facultatives doivent quant à elles être définies de façon suffisamment précises dans les statuts pour pouvoir être exercées. Par contre, les compétences retenues à titre facultatif alors qu'elles figurent dans la liste des compétences optionnelles d'une catégorie de groupement doivent être traitées comme ces dernières et donner lieu à une définition effective de l'intérêt communautaire dans les délais prévus par la loi.

Enfin j'attire votre attention sur le fait que la définition de l'intérêt communautaire auquel est subordonné l'exercice d'une compétence peut être modifiée à tout moment en cours de vie de l'EPCI. Une définition initiale ne s'oppose ainsi en rien à son évolution ultérieure. Le cas échéant, cette modification entraîne une nouvelle mise à disposition de biens, équipements ou services publics, ou, à l'inverse, la fin d'une mise à disposition. Si elle génère un nouveau transfert de charges de la commune vers un EPCI à taxe professionnelle unique, elle impacte le montant de l'attribution de compensation; la commission d'évaluation des charges transférées, prévue par le IV de l'article 1609 nonies C du CGI, doit alors se prononcer sur ce nouveau transfert de charges.

Dans l'hypothèse où un EPCI définirait l'intérêt communautaire après le 18 août 2006, c'est-à-dire après que l'intégralité de la compétence concernée lui ait été transférée, il vous appartiendra alors d'en tirer les conséquences en modifiant ses statuts. Dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés urbaines cette modification statutaire consistera simplement à réintroduire la notion d'intérêt communautaire. Cette modification n'implique pas l'approbation des communes, votre arrêté se bornant à constater la définition de l'intérêt communautaire qui dans les communauté d'agglomération et les communautés urbaines relève de la seule compétence de l'EPCI.

Enfin, s'agissant de la voirie, je vous rappelle que les services du ministère de l'équipement en charge de l'ATESAT aux communes et aux EPCI sont tout particulièrement concernés, dans le cadre de leur mission d'assistance aux collectivités locales dans ce domaine, par la définition de la voirie d'intérêt communautaire. Il vous appartient dès lors de les tenir systématiquement informés des modifications statutaires relatives à la compétences "voirie" concernant les EPCI de votre département et de les consulter le plus souvent possible afin d'évaluer la cohérence des définitions qui vous sont transmises.