



L'expression « intercommunalité » désigne les différentes formes de coopération existant entre les communes. Le regroupement de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peut répondre à deux objectifs très différents :

- la gestion commune de certains services publics locaux ou la réalisation d'équipements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelle. Dans ce cas, les communes recherchent une **forme de coopération intercommunale relativement souple ou « associative »**. **Cela correspond à une intercommunalité de gestion** qui fonctionne sans fiscalité propre ;
- la conduite collective de projets de développement local. En faisant ce choix, les communes optent pour une **forme de coopération plus intégrée ou « fédérative »**. **Cela correspond à l'intercommunalité de projet** qui bénéficie d'une fiscalité propre.

Quels que soient les objectifs poursuivis, les EPCI sont soumis aux mêmes règles générales (1) et organisationnelles (2). Par ailleurs, au niveau départemental, un outil a été mis en place : le schéma départemental de coopération intercommunale (3).

### I - Les règles générales

---

La coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité.

Référence : article. L.5210-1 du code général des collectivités territoriales

L'EPCI est créé par arrêté préfectoral. Il est doté de statuts qui doivent notamment mentionner :

- la liste des communes membres de l'établissement ;
- le siège de celui-ci ;
- le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué ;
- les compétences transférées à l'établissement.

Référence : article. L.5211-5-1 du code général des collectivités territoriales

Ces statuts, qui sont appelés à évoluer au cours de la vie de l'établissement, sont également approuvés par arrêté préfectoral. L'EPCI est un établissement public administratif :

- il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; il a donc ses propres moyens d'action ;
- il est administré par des organes qui lui sont propres ;
- il recrute son personnel et assure la gestion de ses services ;
- ses décisions sont des décisions administratives qui relèvent du contrôle de légalité exercé par le préfet et du contrôle juridictionnel de la juridiction administrative ;
- les travaux qu'il réalise sont des travaux publics.

L'EPCI a donc une existence propre distincte de celle des communes qui en font partie. Il est régi par le principe de spécialité (1.1) et le principe d'exclusivité (1.2) qui peuvent connaître des dérogations (1.3). Il est également soumis, pour l'exercice de certaines compétences, à la reconnaissance d'un intérêt communautaire (1.4).

### **1.1 Le principe de spécialité**

L'EPCI repose sur une double spécialité :

#### **■ La spécialité fonctionnelle**

L'EPCI n'a pas de compétence générale. Il ne dispose que de compétences d'attribution. De ce fait, il ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées.

#### **■ La spécialité territoriale**

Le champ de compétences d'un groupement est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Un groupement ne peut donc intervenir en dehors de son périmètre.

### **1.2 Le principe d'exclusivité**

Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif de cette dernière en ce qui concerne ladite compétence.

De ce fait, les EPCI sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées.

Ce principe ne leur interdit toutefois pas de transférer certaines de leurs compétences à une autre personne publique (syndicat mixte, pôle métropolitain, ...).

Par ailleurs, le principe d'exclusivité n'empêche pas la division de la compétence lorsqu'elle est sécable, mais celle-ci ne peut pas conduire à une scission des opérations d'investissement et de fonctionnement au sein d'une même compétence.

Ainsi, lorsqu'une commune est dessaisie d'une compétence au profit d'un EPCI, elle ne peut décider de la confier à un autre EPCI sans l'avoir au préalable retirée du précédent.

### **1.3 Dérogation au principe : la représentation substitution**

Ce mécanisme permet à des communes de transférer à des EPCI à fiscalité propre des compétences dont elles s'étaient déjà dessaisies au profit de syndicat de communes ou de syndicat mixte, et cela, sans avoir au préalable à retirer ces compétences aux syndicats concernés. Il est automatiquement mis en œuvre lors de transferts de compétences à un EPCI à fiscalité propre tant lors de la création de ce dernier que lors d'une extension de son périmètre ou de ses compétences.

### **1.4 La définition des compétences et de l'intérêt communautaire**

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

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

compétences communales et communautaires. Cette règle du jeu doit donc être stable et objective.



Depuis la loi du 27 janvier 2014, la définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes s'effectue désormais à la majorité des deux tiers des membres du conseil communautaire. Il s'agit ici d'aligner le régime des communautés de communes sur celui applicable aux autres catégories de communautés.

Référence : article 71 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles



L'intérêt communautaire doit être défini dans le délai de deux ans à compter du transfert de compétences. Tant qu'il n'a pas été défini, la communauté n'est pas compétente pour décider d'opérations dont la vocation intercommunale n'est pas établie.

## II - Les règles organisationnelles

---

Les EPCI étant des établissements publics administratifs, ils sont administrés par des organes qui leur sont propres. Ces organes sont au nombre de deux : un organe délibérant (2.1) et un organe exécutif (2.2).

### 2.1 L'organe délibérant

Il convient de distinguer les règles relatives à la composition de l'organe délibérant et celles relatives à son fonctionnement.

■ La composition de l'organe délibérant est différente pour les EPCI à fiscalité propre et pour les syndicats de communes.

- La composition de l'organe délibérant d'une EPCI à fiscalité propre (conseil communautaire).

- **Nombre de sièges.** Pour les conseils communautaires, la loi définit, de façon précise, les conditions de fixation du nombre de sièges à pouvoir en faisant une distinction selon le type d'EPCI à fiscalité propre.

Référence : article L.5211-6-1 du code général des collectivités territoriales



Les variations de population communale constatées en cours de mandat par des recensements authentifiés ne peuvent avoir pour effet de modifier le nombre de sièges attribués à la commune concernée pour la durée du mandat de l'organe délibérant. Ainsi, aucune modification de la composition de l'organe délibérant (nombre ou répartition des sièges) ne pourra être effectuée en cours de mandat. Les variations démographiques des communes membres ne pourront entrer en vigueur qu'à l'issue du prochain renouvellement des conseils municipaux, soit, en principe, en 2020.

Références : article R. 5211-1-1 du code électoral et article L.2121-1 du code général des collectivités territoriales

**Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération,** le nombre de sièges est limité en fonction de la population totale de la communauté (cf. tableau ci-dessous) et du nombre de communes éventuellement majoré de 25 % maximum d'un accord local. En conséquence, la répartition des sièges entre les communes est fixée soit :

- selon les termes d'un accord local qui tient compte de la population de chaque commune, adopté à la majorité des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale, ou l'inverse ;

- à défaut d'accord local, selon la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne de la base de leur population municipale et du tableau figurant à l'article L.5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (cf. ci-dessous), 10 % de sièges supplémentaires pouvant être éventuellement ajoutés.



Il appartient au préfet de fixer par arrêté le nombre et la répartition des sièges issus soit de l'accord local obtenu, soit en application de la règle proportionnelle à la plus forte moyenne si aucun accord local n'a été trouvé ou si les délibérations des conseils municipaux ne sont pas intervenues dans les délais. L'arrêté préfectoral vaudra modification statutaire.

**Pour les métropoles et les communautés urbaines**, le nombre de sièges correspond au tableau figurant à l'article L.5211-6-1 du code général des collectivités territoriales :

POPULATION MUNICIPALE DE L'EPCI à fiscalité propre	NOMBRE de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

Pour la détermination du nombre de sièges par communes d'autres règles doivent être prises en compte :

**Toute commune membre d'un EPCI à fiscalité propre doit bénéficier au moins d'un siège ;**

**Une commune ne peut pas avoir plus de la moitié des sièges.** Si, en appliquant les critères démographiques, une telle solution survient, seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses délégués à la moitié des sièges du conseil, arrondie à l'entier inférieur, lui est finalement attribué. Les sièges qui se trouvent ainsi non attribués sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale authentifiée.

**Une commune ne peut pas avoir plus de conseillers communautaires que de conseillers municipaux.** Si le nombre de sièges attribués à une commune est supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre

total de sièges au sein de l'organe délibérant est réduit à due concurrence du nombre de sièges nécessaire pour que cette commune dispose au final d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux

- **l'élection des conseillers communautaires.** Pour l'élection des conseillers communautaires, il convient de faire une distinction entre les communes de moins de 1 000 habitants et celles de 1 000 habitants et plus.

**Dans les communes de moins de 1 000 habitants,** les conseillers communautaires siégeant au sein des conseils communautaires sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau. L'ordre du tableau prévoit qu'après le maire, prennent rang les adjoints puis les conseillers municipaux. Les adjoints prennent rang selon l'ordre de leur élection, et entre adjoints élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste. Les conseillers municipaux prennent rang par ancienneté de leur élection, depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal ; entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ; et, à égalité de voix, par priorité d'âge (cf. fiche 10).

**Références :** article L.273-11 du code électoral et article L.2121-1 du code général des collectivités territoriales

**Dans les communes de plus de 1 000 habitants,** les conseillers communautaires sont élus (pour la 1<sup>ère</sup> fois à compter des élections de mars 2014) au scrutin de liste au suffrage universel direct pour la même durée, selon le même mode de scrutin (proportionnelle à la plus forte moyenne avec prime majoritaire de 50 % à la liste arrivée en tête) et par un même vote que les conseillers municipaux. Les candidats aux sièges de conseiller municipal et de conseiller communautaire doivent figurer sur deux listes distinctes, les seconds devant nécessairement être issus de la liste des conseillers municipaux. Les électeurs ne votent qu'une fois, les deux listes devant en effet figurer sur le même bulletin de vote.

Pour la constitution de la liste des candidats aux postes de conseillers communautaires, le principe général est de partir de la liste des conseillers municipaux tout en permettant de faire des « sauts » dans cette liste, c'est-à-dire de ne pas retenir certaines personnes de cette liste, tout en respectant l'ordre de la liste des candidats au conseil municipal. Certaines règles doivent alors être respectées :

**Règle n°1 - effectif de la liste :** la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et de deux si ce nombre est supérieur ou égal à cinq ;



La liste des candidats au conseil communautaire ne peut pas comprendre moins de deux personnes puisque chaque commune est représentée par au moins un conseiller communautaire au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, auquel s'ajoute un candidat supplémentaire.

**Règle n° 2 – ordre de la liste :** les candidats aux sièges de conseiller communautaire figurent dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal ;

**Règle n° 3 - parité :** la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire est composée alternativement de candidats de chaque sexe ;

**Règle n° 4 - tête de la liste :** tous les candidats présentés dans le premier quart de la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire

doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal ;



Le quart constituant un plafond, lorsque le chiffre correspondant n'est pas un chiffre entier, il est arrondi à l'entier inférieur.

**Règle n° 5 - lien avec les candidats éligibles au conseil municipal** : tous les candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au conseil municipal. Ce plafond correspond, compte tenu du principe de la prime majoritaire accordée à la liste municipale arrivée en tête, à la barre d'éligibilité des candidats de cette liste.



Les 3/5<sup>es</sup> constituant un plafond, lorsque le chiffre correspondant n'est pas un chiffre entier, il est arrondi à l'entier inférieur.

Référence : article L. 273-9 du code électoral

### - La composition de l'organe délibérant d'un syndicat de communes

Les syndicats de communes sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres dans les conditions prévues à l'article L. 2122-7 du CGCT. Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux délégués des communes des EPCI sont celles prévues pour les élections au conseil municipal par les articles L. 44 à L. 46, L. 228 à L. 237-1 et L. 239 du code électoral.



Les agents employés par un syndicat ou une de ses communes membres ne peuvent être désignés pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement.

#### ■ *Le fonctionnement de l'organe délibérant*

**Règles générales.** L'organe délibérant (comité syndical ou conseil communautaire) est soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que celles prévues pour les conseils municipaux

Référence : article L.5211-1 du code général des collectivités territoriales

Il règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de la compétence de l'EPCI 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, à l'exclusion des attributions qui lui sont expressément réservées par l'article L. 5211-10 du CGCT.

L'organe délibérant se réunit au moins une fois par trimestre. La réunion a lieu, sur convocation du président, soit au siège de l'EPCI, soit dans un lieu choisi par lui 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 ses membres présents ou représentés, de se réunir à huis clos.

**Suppléance.** Seules les communes ne disposant que d'un conseiller titulaire peuvent élire, à compter des élections de mars 2014, un conseiller suppléant. Le conseiller

suppléant peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire. Le délégué suppléant est destinataire des convocations aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que des documents annexés à celles-ci. Pour les autres communes, en cas d'absence d'un ou plusieurs conseillers titulaires, le dispositif relatif aux pouvoirs s'applique.

Référence : article L.5211-6 du code général des collectivités territoriales

## **2.2 Le président, organe exécutif**

À la suite du renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant, sous la présidence du doyen d'âge, élit son président et le bureau lors de sa première séance, selon les règles applicables à l'élection du maire, au scrutin secret majoritaire à trois tours.

Références : article L. 5211-2 et L. 2122-7 du code général des collectivités territoriales

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 l'EPCI.

Référence : article. L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales

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 peut également donner, par arrêté, délégation de signature au directeur général, au directeur général des services techniques, au directeur général adjoint et aux responsables de service, dans les EPCI visés à l'article R. 5211-2 du code général des collectivités territoriales. Le président peut enfin subdéléguer la délégation d'attribution qu'il a reçue de l'organe délibérant aux vice-présidents.

Référence : article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales

## **2.3 Le bureau**

Le bureau de l'EPCI est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres de l'organe délibérant.

Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de son effectif total, ni qu'il puisse excéder quinze vice-présidents (vingt pour les métropoles). Toutefois, si l'application de cette règle conduit à fixer à moins de quatre le nombre des vice-présidents, ce nombre peut être porté à quatre. Par ailleurs, l'organe délibérant peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de vice-présidents supérieur sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif et le nombre de quinze ou, s'il s'agit d'une métropole, de vingt.

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, il doit respecter les règles applicables aux délibérations de l'assemblée plénière, notamment en ce qui concerne les conditions de quorum, la majorité requise pour l'adoption des décisions, les modes de scrutin et les conditions d'acquisition du caractère exécutoire.

Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception :

1° du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;

2° de l'approbation du compte administratif ;

3° des dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 du CGCT ;

4° des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'EPCI ;

5° de l'adhésion de l'EPCI à un autre établissement public ;

6° de la délégation de la gestion d'un service public ;

7° des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, 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.

### **III- Le schéma départemental de coopération intercommunale**

---

Dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales.

Référence : article L.5210-1-1 du code général des collectivités territoriales

Ce schéma prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants.

Il peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'EPCI à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres.

Il peut également proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes.

Ces propositions sont reportées sur une carte annexée au schéma comprenant notamment les périmètres des EPCI, des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale et des parcs naturels régionaux.

Le schéma prend en compte les orientations suivantes :

- La constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants ; toutefois, ce seuil de population n'est pas applicable aux établissements publics dont le territoire comprend des zones de montagne délimitées conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ; par ailleurs, ce seuil peut être abaissé par le représentant de l'État dans le département pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ;
- Une amélioration de la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'INSEE, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ;
- L'accroissement de la solidarité financière ;



- La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des EPCI ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ;
- Le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre ;
- La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable.

Un projet de schéma est élaboré par le représentant de l'État dans le département. Il est présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale.

Il est adressé pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante en matière de coopération intercommunale. Ceux-ci se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

Lorsqu'une proposition intéresse des communes ou des EPCI ou des syndicats mixtes appartenant à des départements différents, le représentant de l'État dans le département saisit pour avis le représentant de l'État dans le ou les autres départements concernés, qui se prononce dans un délai de trois mois après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale. À défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Le projet de schéma, ainsi que l'ensemble des avis mentionnés aux deux alinéas précédents, sont ensuite transmis pour avis à la commission départementale de la coopération intercommunale qui, à compter de cette transmission, dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. Les propositions de modification du projet de schéma adoptées par la commission départementale de la coopération intercommunale à la majorité des deux tiers de ses membres sont intégrées dans le projet de schéma.

Le schéma est arrêté par décision du représentant de l'État dans le département et fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département.

Il est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.