

## INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

### L'INTERCOMMUNALITE

L'histoire administrative française depuis 1789, vu le nombre de communes, se singularise par ses tentatives de regroupement communal. Les structures de l'intercommunalité sont foisonnantes, la pluralité et la diversité des outils élaborés montrent les efforts fournis pour répondre aux différents besoins recensés. Les linéaments de l'évolution de l'intercommunalité peuvent être retracés en quatre principales périodes : 1789/1884, 1884/1959, 1959/1999 et 1999 à nos jours.

#### ***I - LA PERIODE 1789-1884. LA VAINNE RECHERCHE DE LA « BONNE MESURE COMMUNALE »***

Le décret du 4 août 1789 dans son article X déclarait « *que tous les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français* ».

Une nouvelle organisation doit être mise en place. A l'assemblée constituante, Thouret, Sieyès et Condorcet sont en faveur de la création de 6 500 municipalités, Mirabeau, au nom de l'individualisme révolutionnaire, prône la transformation en communes des 44 000 paroisses de l'Ancien Régime. C'est lui qui va l'emporter, puisqu'un décret de l'Assemblée nationale du 14 décembre 1789 pour la constitution des municipalités prévoit que : « *sont supprimées et abolies les municipalités actuellement subsistantes dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté, sous le titre d'hôtels de ville, mairies, échevinats, consulats, et généralement sous quelque titre et qualification que ce soit* ».

A la place vont être installées de nouvelles institutions uniformes et communes à toutes les localités ; comme le précise dans sa première phrase l'instruction de l'Assemblée nationale sur la formation des nouvelles municipalités dans toute l'étendue du royaume en date du 14 décembre 1789 : « *il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* » et le paragraphe deux de l'instruction insiste : « *Toutes les municipalités du royaume, soit de ville, soit de campagne, étant de même nature et sur la même ligne dans l'ordre de la constitution, porteront le titre commun de municipalité, et le chef de chacune d'elles, celui de maire* ».

La concrétisation de ces mesures ne pouvait aboutir qu'à un morcellement extrême du territoire et à des municipalités de taille très variables. Ces inconvénients n'étaient pas méconnus puisque dans l'instruction de l'Assemblée nationale sur les fonctions des assemblées administratives en date du 20 août 1790

il était prévu au paragraphe 3 de son chapitre 1<sup>er</sup> : « *il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité, il est dans l'esprit de l'assemblée nationale de favoriser ces réunions, et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir. C'est par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié sous un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus imposant, et qu'on obtiendra deux grands avantages toujours essentiels à acquérir, la simplicité et l'économie* ».

La recherche de cette simplicité et de cette économie va devenir une constante de notre vie administrative. Les désavantages de la multitude de communes étaient signalés, il va toujours être difficile d'y remédier. Lors de l'élaboration du projet de la constitution de 1793 Condorcet signale que le trop grand nombre de communes est un obstacle à l'exercice des droits d'un grand nombre « *ces droits ne pouvant être étendus sans qu'on fut exposé à ne pas trouver des hommes capables de les exercer* », aussi il proposait de créer des « grandes communes » associant dans un espace de dix kilomètres de rayon des populations rurales, ce qui aurait permis d'établir un certain équilibre entre ville et campagne. Ce projet ne fut pas adopté et celui que la convention retint sur le rapport de Hérault de Séchelles maintenait toutes les municipalités constituées en 1789. L'article 78 était ainsi rédigé « *il y a dans chaque commune de la République une administration municipale* ». Il est intéressant de rappeler les termes dans lesquels fut combattu le projet de Condorcet : « *Pouvons-nous ne pas conserver les municipalités ? Ce serait une ingratitude envers la révolution et un crime contre la liberté (...) l'idée de retrancher les municipalités n'a pu naître que dans la tête des aristocrates, d'où elle est tombée dans la tête des modérés* ». Le nombre des communes est alors important : 44 000 comme l'écrit Vivien, « *d'un côté il y a des communes qui, par leur peu d'habitants, par leur pauvreté, par l'absence de lumières sans lesquelles toute administration est impossible, se montrent pour la plupart hors d'état de subvenir à leurs charges, de gérer leurs intérêts, d'exercer les droits dont elles sont investies ; de l'autre il y a des communes qui par leur étendue, leur population, l'agitation dont elles sont le foyer, suscitent des inquiétudes au Gouvernement.* »

La constitution de 1795 pensera apporter une solution par ses articles 178 à 184. Trois catégories de communes sont distinguées : les communes dont la population est inférieure à cinq mille habitants, celles dont la population est comprise entre cinq mille et cent mille habitants, et celles dont la population excède cent mille habitants. Les premières sont réunies dans des municipalités de cantons, les deuxièmes ont une administration municipale, les troisièmes ont au moins trois administrations municipales : le maximum pour la constituer étant de cinquante mille individus et le minimum de trente mille. Le consulat et l'empire rétabliront les communes constituées en 1789 et supprimeront le canton comme base de l'administration communale.

Comme l'indique Pierre Legendre dans son ouvrage « Trésor historique de l'État en France », « La bonne mesure communale allait demeurer en France un problème non résolu ». La loi du 28 pluviôse an VIII ne l'évoque pas. Cette loi tracera les grandes lignes de l'organisation municipale, qui tout en subissant des modifications dans un sens plus libéral sera le texte de référence jusqu'à la loi de 1884.

## ***II - LA PERIODE 1884-1959. LA GESTION DES INTERETS COMMUNS***

La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale va mettre en place un véritable code municipal qui regroupe en un seul document les textes relatifs aux communes, qui depuis quelques années allaient dans un sens plus démocratique : l'élection du maire par et au sein des conseillers municipaux, adoptée en 1882, est confirmée, le conseil municipal se voit reconnaître une véritable clause générale de compétence. A coté de ces avancées il y a toujours le refus de traiter de manière différente les grandes et les petites communes, la loi prévoit un régime uniforme pour toutes les communes. Il y a cependant des dispositions concernant les communes pouvant avoir des intérêts communs ; les articles 116 et 118 autorisent la réunion de conférences intercommunales, mais l'expérience démontrant l'insuffisance de ces règles, le législateur a, le 22 mars 1890, complété la loi municipale par l'addition d'un titre VIII consacré à l'organisation des syndicats de communes. Il faudra attendre 1955 pour voir apparaître une autre formule intercommunale, quand un décret du 20 mai créera le syndicat mixte.

### ***A - Les conférences intercommunales***

Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs communes respectives ; ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale, nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret, les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous réserve des approbations budgétaires.

Les communes se sont donc vu reconnaître la possibilité de réaliser entre elles des ententes passagères, mais en 1890 le législateur leur donne la possibilité de s'associer d'une façon durable pour gérer des institutions intercommunales.

### ***B - Les syndicats de communes***

La loi du 22 mars 1890 autorise les communes à se syndiquer. Cette nouvelle forme d'activité intercommunale apparaît comme un remède à la faiblesse des petites communes ; ce qui n'avait pu être réalisé en l'an III par le groupement forcé des communes rurales dans le cadre du canton semble désormais réalisable sous la forme plus libre d'association volontaire. Les conseils municipaux reçoivent la liberté de définir la tâche à confier au syndicat parmi les fonctions de l'administration communale. Les syndicats ainsi que l'a dit Maurice Hauriou « peuvent faire plus grand, mais ne peuvent pas faire autre chose que les communes elles-mêmes ».

L'administration du syndicat est confiée à un comité ; s'il n'y a pas d'autres dispositions, le comité comprendra deux délégués de chaque commune élus par les conseils municipaux, ces délégués ne sont pas nécessairement choisis parmi les conseillers, il suffit qu'ils soient éligibles au conseil.

La nature juridique du syndicat est celle de l'établissement public ; le respect des règles de spécialité, d'égalité et d'unanimité ne permettra pas de

dynamiser cette structure. Le syndicat ne peut exercer qu'une compétence, chaque commune – quelle que soit sa taille - a la même représentation et les délibérations nécessitent l'accord des délégués de toutes les communes. Cette institution nouvelle, qui devait permettre aux communes de se regrouper pour répondre à des besoins dépassant leurs capacités financières, techniques ou géographiques va se développer lentement. De 1890 à 1914, seuls 37 syndicats seront constitués, il y en aura un peu plus de 2 000 en 1939.

### C - Le syndicat mixte

« En vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune d'elles », un décret du 20 mai 1955 crée un établissement public nouveau qui permet d'associer aux communes d'autres personnes morales de droit public : collectivités locales et établissements publics comme les chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture et de métiers.

## **III - LA PERIODE DE 1959 A 1999. UNE ACCUMULATION DE TEXTES**

Les réponses aux problèmes posés par le morcellement communal vont être apportées par des textes qui permettent de s'adapter à des situations variées, mais qui vont finir par donner un ensemble d'une grande complexité tant sur le plan institutionnel que financier et fiscal.

### A - Les ordonnances du 5 janvier 1959

#### a) L'ordonnance n° 59-29

Elle va autoriser la création de syndicats à vocation unique à la majorité qualifiée des communes intéressées, au lieu de l'unanimité. Elle prévoit, aussi que des syndicats à vocation multiple peuvent être constitués sous réserve de délibérations concordantes de tous les conseils municipaux. Ces mesures vont faciliter les interventions intercommunales dans des domaines techniques comme l'eau - adduction et assainissement - et la construction et la gestion d'équipements, sportifs, scolaires ou culturels.

#### b) L'ordonnance n° 59-30

«Tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations », elle a plus d'ambition. Il s'agit de mettre en œuvre une institution capable de structurer les grandes agglomérations multicomunales. Il faut répondre aux problèmes de vie d'une ville centre avec ses communes périphériques.

Le district peut être créé soit d'office, soit sur la demande des communes intéressées. C'est un établissement public qui, à coté des compétences qu'il peut se voir confier par les communes membres, exerce de plein droit deux compétences obligatoires : les services du logement et les centres de secours contre l'incendie. Pour son fonctionnement, les règles d'unanimité et d'égalité sont abandonnées.

Malgré une politique d'incitation financière, sous forme le plus souvent de majoration des subventions des opérations d'équipements menées par les districts, il n'y aura en 1970 que 90 districts urbains, dont certains du reste ne regroupent que des communes rurales. Le législateur pour mettre la loi en accord avec la réalité va supprimer le qualificatif d'urbain pour le district par une loi du 31 décembre 1970. Il peut être noté qu'il a été admis qu'en milieu rural, les compétences obligatoires pouvaient ne pas être exercées.

L'évolution de la législation dans les secteurs du logement et de la lutte contre l'incendie va, du reste, montrer l'inadéquation de ces transferts.

Par ailleurs, les districts ne sont pas devenus les instruments d'une politique d'aménagement et de développement concerté et cohérent des agglomérations les plus importantes - exception faite de celles de Montpellier, Nancy et Tourcoing -, d'où l'intervention du législateur qui va créer, pour mener une telle politique, une nouvelle catégorie d'établissement public : la communauté urbaine.

### [B - La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.](#)

La communauté urbaine va constituer une forme très intégrée de coopération, tout en maintenant l'existence des communes membres. A l'origine elle ne peut être créée que dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants ; le seuil sera ensuite abaissé par la loi du 6 février 1992 à 20 000 habitants.

Au niveau des compétences, la communauté urbaine exerce de plein droit des compétences étendues dans les domaines de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de la réalisation des principaux équipements urbains et de la gestion des services publics, elle bénéficie, pour ce faire, d'un régime de fiscalité propre.

Jusqu'en 1966, le regroupement des communes reposait sur leur consentement ; la loi va innover puisque, si le mode général de création reste volontaire, elle décide de la création d'office de quatre communautés urbaines : Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg.

Une réponse était ainsi apportée aux agglomérations existantes, le législateur allait aussi intervenir "à la source" pour les agglomérations à venir et ce sera l'objet de la loi du 10 juillet 1970.

### [C - La loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles](#)

Il s'agit d'absorber la croissance des agglomérations existantes et de freiner l'attraction de la capitale et de certaines grandes métropoles : Lille, Lyon, Marseille, Rouen. Installées à quelque distance de celles-ci, les agglomérations nouvelles, selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi « *sont destinées à constituer des centres équilibrés grâce aux possibilités d'emploi et de*

*logement ainsi qu'aux équipements publics et privés qu'y seront offerts. Leur programme de construction doit porter sur dix mille logements au moins ».*

Les communes intéressées ont le choix pour l'organisation de l'agglomération nouvelle entre trois formules : celle de la communauté urbaine, celle du syndicat communautaire d'aménagement, celle de l'ensemble urbain.

### [D – La loi n° 83-636 du 13 juillet 1983](#)

Cette loi "portant modification du statut des agglomérations nouvelles" viendra redéfinir celles-ci : *“les agglomérations nouvelles contribuent à un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population grâce aux possibilités d'emploi et de logement, ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y sont offerts. Elles constituent des opérations d'intérêt national et régional”.*

Jusqu'à-là, l'objectif d'aménagement du territoire était prédominant, les nouvelles structures proposées : création d'une commune nouvelle, communauté d'agglomération nouvelle dont le conseil est élu au suffrage universel direct, syndicat d'agglomération nouvelle dont le conseil est élu par les conseils municipaux, donnent plus de pouvoir aux communes et se rapprochent des règles de la coopération intercommunale.

Les pouvoirs publics, qui privilégient les regroupements en ne mettant pas en cause l'existence même des communes, envisagent un recours plus intense à la fusion, l'occasion en est donnée par le sixième plan qui souligne l'urgence et la nécessité de la réforme des structures communales : *“l'inadéquation entre les charges et les ressources qui résulte, notamment en milieu urbain, de leur morcellement excessif, le caractère irrationnel de la politique des équipements qui en découle, rendent indispensable une restructuration communale. Celle-ci apparaît particulièrement nécessaire en milieu urbain ; dans ce cas, cette structuration devrait aboutir à la création de centres de décision au niveau des agglomérations urbaines. S'agissant des agglomérations urbaines de moyenne et de petite importance, la fusion apparaît l'objectif souhaitable”.*

La concrétisation législative va être opérée par une loi du 16 juillet 1971.

### [E – La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes](#)

Ce texte donne une prééminence à la fusion de communes tout en prévoyant un aménagement des autres formules de coopération intercommunale. Dans le cadre de chaque département seront déterminées : les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement, les agglomérations et les communes situées hors des agglomérations dont le développement et la bonne administration appellent une mise en commun des moyens et ressources des communes composantes, les communes qui devraient fusionner avec d'autres communes. Pour ces dernières, le préfet peut prononcer la fusion, si les conseils municipaux intéressés sont d'accord. En cas de désaccord d'un ou de plusieurs conseils municipaux, le préfet peut



prononcer la fusion sur avis conforme du conseil général. Si le conseil général est lui-même défavorable, le préfet peut recourir au référendum communal. A côté de cette procédure autoritaire sont prévues des procédures volontaires de fusion. La fusion peut être pure et simple ou s'accompagner de la création de communes associées. Cette création entraîne un certain nombre de conséquences juridiques : la désignation d'un maire délégué qui remplit dans la commune associée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, le sectionnement électoral, la création d'une annexe de la mairie, la création d'une section du bureau d'aide sociale, la possibilité d'instituer une commission consultative. Le plan préfectoral, à côté des fusions, peut proposer d'autres formules de coopération intercommunale à promouvoir. Si les conseils municipaux intéressés rejettent la proposition de création d'une communauté urbaine, le préfet peut procéder à la création d'office d'un district. Pour les propositions de création de syndicats à vocation multiple et de districts, le préfet pourra passer outre à l'opposition des conseils municipaux intéressés, s'il obtient un avis conforme du conseil général. A défaut, un syndicat dont la compétence est limitée aux études et à la programmation des équipements publics est créé par arrêté préfectoral. En contrepartie de ces aspects contraignants et autoritaires, la loi prévoit un certain nombre de mesures fiscales et financières incitatives et avantageuses.

Si, d'après le ministère de l'Intérieur, les deux tiers des communes étaient intéressés par l'application de la loi, les résultats furent décevants, les mécanismes de contrainte étant très rarement mis en œuvre, et les élus locaux ne reprenant pas à leur compte la démarche volontaire.

Selon un bilan établi en 1974, 779 opérations de fusion intéressant 1 909 communes ont été réalisées et ont permis la suppression de 1 130 communes. La France compte près de 36 500 communes. Cependant l'interrogation subsiste : n'était-il pas temps de mettre fin à cette exception française, qu'est le morcellement communal ? La réponse se fait attendre.

Lorsque la loi du 2 mars 1982 est publiée, il est à noter que rien n'est prévu en matière de remodelage communal.

### [F - La loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions](#)

De par son titre même, cette loi fait resurgir à la mémoire des propos de Alexis de Tocqueville sur le système communal : « (...) *parmi toutes les libertés, celle des communes, qui s'établit si difficilement, est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir. Livrées à elles-mêmes, les institutions communales ne sauraient guère lutter contre un gouvernement entreprenant et fort (...)* ».

La loi va libérer la commune de toute tutelle, mais ne touche pas à la place de la commune dans l'organisation territoriale. L'article 1<sup>er</sup> annonce cependant un train législatif dont une loi qui devra déterminer les modalités de la coopération entre communes, départements et régions et la participation des citoyens à la vie locale. Un certain nombre de textes

législatifs vont intervenir de manière ponctuelle : en 1983 en ce qui concerne les chartes intercommunales de développement et, comme déjà indiqué, pour rénover le statut des agglomérations nouvelles ; en 1988 est créé le syndicat à la carte. Mais ce n'est qu'en 1992 qu'un texte plus conséquent va être adopté.

## [G - La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République](#)

Le législateur affirme que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein des périmètres de solidarité* ». Il institue dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale dont le rôle est double : établir et tenir à jour un état de la coopération intercommunale dans le département, et élaborer une charte intercommunale de développement et d'aménagement. En outre, la loi crée deux catégories supplémentaires d'établissements publics de coopération intercommunale : la communauté de communes et la communauté de villes.

Un seuil qualitatif semble être atteint, à côté de l'intercommunalité de services prend place une intercommunalité de projets.

### [a\) La communauté de communes](#)

La communauté de communes regroupe plusieurs communes et a pour objet de les associer au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural, cette restriction au milieu rural sera supprimée par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993.

La souplesse de mise en œuvre et de fonctionnement va faciliter l'éclosion de cette structure. Pour ce qui est des compétences, la loi n'énonce que deux groupes relevant de plein droit de la communauté : aménagement de l'espace et développement économique dans lesquels les communes détailleront les transferts qu'elles veulent bien opérer. De plus, la communauté doit choisir obligatoirement un groupe de compétences optionnelles parmi les quatre suivants : la protection et la mise en valeur de l'environnement ; la politique du logement et du cadre de vie ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire. La communauté peut aussi disposer d'autres compétences que peuvent transférer les communes.

### [b\) La communauté de villes](#)

La communauté de villes regroupe plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants et a pour objet d'associer celles-ci au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération. Les objectifs assignés aux communautés de villes vont au-delà de la gestion des services publics, auxquels il est fait référence dans les groupes de compétences optionnelles, qui sont les mêmes que ceux des communautés de communes. Mais pour la communauté de villes, le législateur a détaillé le contenu des groupes et l'aspect privilégié est le contenu des groupes dont l'exercice est de plein droit, l'aménagement



de l'espace et le développement économique. La loi instaure à titre obligatoire la taxe professionnelle unique.

Cette structure n'a qu'un faible succès, et une fois de plus le législateur s'interroge.

### *H - La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*

L'article 78 de cette loi prévoit que « dans le délai de dix-huit mois suivant la publication de la loi, le gouvernement soumettra au Parlement un rapport » contenant des propositions sur :

*« Les modalités selon lesquelles le nombre de catégories d'établissements publics de coopération intercommunale pourrait être réduit et leur régime juridique simplifié (...) »* Les aléas de la vie politique nationale ont fait qu'un tel rapport n'a pu être établi mais le besoin de réforme sous-jacent va se concrétiser par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

## ***IV - LA PERIODE DE 1999 A NOS JOURS. UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL***

### *A - La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.*

Ce texte a trois objectifs : simplifier les différentes règles applicables aux EPCI, favoriser le développement de l'intercommunalité en milieu urbain, tout en conciliant sa réussite en milieu rural et encourager l'adoption de la taxe professionnelle unique. Le respect de ces objectifs imposait une nouvelle organisation institutionnelle à travers une simplification des structures de l'intercommunalité et de leur mode de fonctionnement.

#### *a) Une simplification des structures de l'intercommunalité*

La loi Chevènement prévoit un nouveau cadre institutionnel pour l'intercommunalité (1°) et prévoit certaines mesures pour adopter les actuelles structures existantes à ce nouveau cadre institutionnel (2°).

#### **1° Le nouveau cadre institutionnel**

La loi Chevènement manifeste une approche quelque peu novatrice par rapport aux textes précédents. En effet, les interventions précédentes du législateur s'étaient toujours traduites par la création d'une nouvelle structure d'intercommunalité, sans suppression de celles préexistantes.

La loi Chevènement constitue donc une certaine rupture avec le passé, car si elle crée une nouvelle structure intercommunale : la communauté d'agglomération, et adapte une structure existante : la communauté urbaine, elle procède à une véritable simplification du paysage institutionnel de

l'intercommunalité en programmant la disparition de certaines structures existantes.

- **Des structures appelées à disparaître**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, ont disparu les communautés de villes. Ce type de structure intercommunale créé par la loi de 1992 n'a pas eu le succès prévu puisque, au 1<sup>er</sup> janvier 1999, seules cinq communautés de villes existaient.

Ont également disparu les districts et sans doute disparaîtront à terme les syndicats d'agglomération nouvelle, dont la direction générale des collectivités locales (DGCL) envisage la transformation inéluctable en communautés d'agglomération.

Par ailleurs, le paysage des syndicats de communes devrait être très sérieusement modifié. Si la loi ne légifère pas directement sur les SIVU et SIVOM, elle pourrait remettre en cause l'organisation de ceux existant.

Ainsi, des syndicats préexistants pourront se voir substituer une communauté d'agglomération exerçant les mêmes compétences. Des chevauchements de périmètres pourraient obliger des communes à sortir d'un syndicat et à se faire représenter par le nouveau groupement, etc.

- **Deux structures maintenues et adaptées :**  
**la communauté de communes et la communauté urbaine**

- ✓ **La communauté de communes**

Créée par la loi de 1992, la communauté de communes a rencontré un certain succès auprès des communes puisqu'on comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 1999, 1 351 communautés de communes. La loi Chevènement a donc décidé de maintenir ce type de structure intercommunale en y apportant quelques modifications. Dorénavant, une communauté de communes ne peut être créée qu'entre communes ayant un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Il convient de remarquer que cette condition géographique n'est pas valable pour les communautés de communes déjà existantes et celles qui seraient créées par la transformation d'un district ou d'une communauté de villes.

Concernant les compétences de la communauté de communes, la loi Chevènement apporte une modification. Si la communauté de communes opte pour la taxe professionnelle, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique portuaire et aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans la compétence d'actions de développement économique qu'elle exerçait en vertu de la loi de 1992.

- ✓ **La communauté urbaine**

Si l'existence de la communauté urbaine remonte à une loi de 1966, les nouvelles dispositions législatives viennent en modifier les conditions de création. Dorénavant, pour créer une communauté

urbaine, il faut un regroupement de plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, qui forment un ensemble de plus de 500 000 habitants. Ne sont donc concernées par ces nouvelles dispositions que les agglomérations de Marseille, Nantes, Nice et Toulouse. Il convient de préciser que ces nouvelles dispositions législatives ne viennent pas remettre en cause les communautés urbaines déjà existantes : Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Grand Alençon, Le Creusot, Montceau-les-Mines, Le Mans, Lille, Lyon, Nancy et Strasbourg.

Les nouvelles communautés urbaines devront exercer les compétences obligatoires suivantes : développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif (assainissement et eau), création et extension des cimetières, crématoriums, abattoirs et marchés d'intérêt national, services d'incendie et de secours et, enfin, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

Concernant les communautés urbaines déjà existantes, elles continueront d'exercer, à titre obligatoire, les compétences prévues à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales. Elles pourront également continuer à assurer les compétences qui leur ont été librement transférées par les communes membres. Pour les communautés existantes de plus de 500 000 habitants, la possibilité leur est offerte d'élargir leur compétence à l'ensemble des compétences obligatoires requises pour les communautés urbaines nouvellement créées.

- **Une nouvelle structure : la communauté d'agglomération**

La communauté d'agglomération est un nouveau type d'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 de plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. Toutefois, il convient de noter que le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. A travers la création des communautés d'agglomérations l'objectif du ministre de l'Intérieur est *“de bâtir des espaces de solidarité où seront mises en commun les charges et les ressources sur un projet s'attaquant aux problèmes de la ville et notamment à la ségrégation spatiale qui vient redoubler la ségrégation sociale”*.

Le périmètre d'une communauté d'agglomération, ne peut comprendre une commune qui est déjà membre d'un autre EPCI percevant la taxe professionnelle unique si le conseil municipal de la commune intéressée a émis une délibération défavorable à l'arrêté dressant la liste des communes ou si plus du quart des conseils municipaux des communes membres de l'établissement existant s'opposent au retrait de ladite commune.

Pour atteindre cet objectif, la communauté d'agglomération s'est vu reconnaître des compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville. Elle peut également disposer de compétences optionnelles dont le choix relève de la compétence des conseils municipaux des communes concernées. Toutefois, dans l'exercice des compétences facultatives, la communauté d'agglomération doit exercer au moins trois des cinq compétences suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; assainissement ; eau ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

## **2° Les mesures transitoires : comment passer de l'ancien au nouveau cadre institutionnel.**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, les cinq communautés de villes et les trois cent cinq districts ont disparu au profit d'une des trois structures d'intercommunalité maintenues ou créées. Les neuf syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) devraient, quant à eux, se transformer en communauté d'agglomération.

- **La transformation des communautés de villes existantes : deux solutions**

Les communautés de villes existant au moment de la publication de la loi peuvent se transformer en communautés d'agglomération si elles exercent, en lieu et place des communes, les compétences dévolues à la communauté d'agglomération. Si tel n'est pas le cas, elles doivent se transformer en communautés de communes. Si aucune décision de transformation n'a été prise avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les communautés de villes ont été automatiquement transformées en communautés de communes.

- **La transformation des districts existants : trois solutions**

Les districts existant à la date de la publication de la loi peuvent opter, sans condition, pour leur transformation en communauté de communes. Ils peuvent aussi opter pour une communauté d'agglomération s'ils forment un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 50 000 habitants avec une commune de plus de 15 000 habitants. Enfin, ils peuvent former une communauté urbaine s'ils comptent plus de 500 000 habitants. Si aucun choix n'a été fait entre ces trois possibilités, ils ont été automatiquement transformés en communauté de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

- **La transformation des syndicats d'agglomération nouvelle : une solution possible**

Un décret fixe, pour chaque agglomération nouvelle, la date à laquelle les opérations d'aménagement et d'équipement de cette structure intercommunale sont considérées comme terminées. Dans les six mois suivant la publication de ce décret, les syndicats d'agglomération nouvelle pourront être transformés en communautés d'agglomération si

l'agglomération nouvelle regroupe plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas si la future communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

Enfin, il convient de préciser qu'il est possible pour une communauté de communes de se transformer en une communauté d'agglomération si la communauté de communes remplit les conditions exigées pour la création de la communauté d'agglomération (ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave et commune centre de plus de 15 000 habitants) et si elle exerce déjà, en lieu et place des communes qui la composent, les compétences revenant à la communauté d'agglomération.

### **b) La simplification des règles de fonctionnement.**

Les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de villes ont des règles de fonctionnement communes en ce qui concerne notamment :

#### **1° Leur mode de création :**

Le périmètre de l'EPCI est fixé par le préfet, soit dans un délai de deux mois à compter de la délibération transmise à l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux, soit de sa propre initiative après avis de la commission départementale de coopération intercommunale. Les conseils municipaux ont alors trois mois pour se prononcer sur l'arrêté préfectoral fixant le périmètre. A défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. L'arrêté de création de l'EPCI doit être approuvé par deux tiers au moins des communes intéressées. Le périmètre de l'EPCI peut être étendu à d'autres communes dans les mêmes conditions d'approbation. A l'inverse, une commune ne pourra se retirer d'un EPCI si plus du tiers des communes membres s'y oppose. Dans les EPCI à TPU, le retrait n'est possible qu'à l'issue de la période d'unification des taux TP.

#### **2° Leur dissolution :**

Elle peut intervenir dans les conditions de majorité requises pour la création, soit deux tiers des communes.

#### **3° Les modalités de transformation d'un EPCI en un autre type de structure intercommunale :**

Il faut une délibération concordante de l'organe délibérant et des communes membres à la majorité des deux tiers.

#### **4° Leur organe délibérant :**

L'EPCI est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Ces délégués doivent être membres des conseils municipaux. Ils sont élus au scrutin secret à la majorité absolue.

#### **5° Leurs compétences :**

Les communes membres d'un EPCI peuvent lui transférer à tout moment certaines de leurs compétences même si elles ne sont pas prévues par la loi.

## **6° L'information et la transparence :**

Le président de l'EPCI doit notamment adresser, avant le 30 septembre, un rapport annuel d'activité au maire de chaque commune membre. Il peut également être entendu par les communes, soit à sa demande, soit à la demande du conseil municipal. Les délégués de la commune doivent rendre compte au conseil municipal au moins deux fois par an. Enfin, l'EPCI comprenant une commune de 3 500 habitants doit créer une commission consultative relative aux services publics locaux exploités en régie ou délégué.

## **B - La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité**

Cette loi n'aborde l'intercommunalité que de manière seconde. Elle vient préciser les conditions dans lesquelles doivent être réalisés les transferts de personnels générés par les créations ou les transformations d'EPCI en application de la loi du 12 juillet 1999. Elle facilite les transferts partiels de service et prévoit la possibilité de mise à disposition d'un service d'un EPCI au profit d'une commune membre pour l'exercice d'une compétence conjointe.

## **C - La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.**

Cette loi comporte un ensemble de dispositions modifiant les conditions de fonctionnement et de développement de l'intercommunalité. La loi impose un délai pour définir l'intérêt communautaire qui permet de répartir l'exercice d'une compétence entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Ce délai a été repoussé et le législateur a fixé une nouvelle date butoir : le 18 août 2006. Le retrait d'une commune d'un EPCI est facilité, de même que la transformation d'un syndicat de communes en communautés d'agglomération ou de communes.

Deux autres dispositions sont beaucoup plus novatrices.

Tout d'abord celle qui permet aux maires de transférer aux présidents de communauté certains pouvoirs de police. L'article 163 devenu l'article L.5211-9-2 du CGCT prévoit cette compétence de réglementation en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers, de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens de voyage, de sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires. Dans ces divers cas, les arrêtés de police sont pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les maires des communes concernées.

L'autre disposition intéressante est celle contenue dans l'article 151 de la loi, devenu l'article L. 5210-4 du CGCT, qui donne la faculté à un EPCI à fiscalité propre de demander au département ou à la région d'exercer en son nom tout ou partie de ses compétences : « *lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un EPCI à fiscalité propre peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou*



*partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités... »*  
L'exercice par l'EPCI d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue entre l'établissement et le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution.

Certains pensaient qu'une stabilité du paysage administratif était enfin atteinte, et que l'on pouvait résumer sa présentation d'une manière synthétique en faisant :

- de la commune : le territoire de la proximité ;
- de l'intercommunalité : le territoire de la rationalité ;
- du département : le territoire de la solidarité ;
- de la région : le territoire de la cohérence.

Ce schéma pourrait être en grande partie remis en cause si les EPCI utilisant l'article L. 5210-4 du CGCT voulaient être pleinement responsables des politiques locales (régionales et départementales) à mener sur leurs territoires et mettaient en œuvre une politique poussée de conventionnement avec les régions et les départements. Les territoires urbains relèveraient alors de structures intercommunales à fiscalité propre, les territoires ruraux restant le champ d'action des départements.

L'avenir seul dira si les responsables des structures intercommunales souhaitent s'engager dans cette voie, et si les départements et les régions sont prêts pour de tels transferts.