



SIMON REY,
avocat, cabinet Adamas

Scission

En réponse à la création par fusion d'EPCI à fiscalité propre, la loi « engagement et proximité » a créé une procédure de scission de communes et d'agglomération.

Retrait

Une commune pourra se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre sans avoir à obtenir l'accord ni de la communauté ni des autres communes.

Etude d'impact

Avant toute modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, une étude d'impact devra être réalisée et transmise aux élus avant la prise de leur décision.

Réforme de la décentralisation (3/8) Evolution des périmètres des intercommunalités

La loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 facilite l'évolution des périmètres intercommunaux, sans pour autant contraindre à une modification de la carte intercommunale.

LA SUPPRESSION DE L'OBLIGATION DE RÉVISION SEXENNALE DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

L'article L.5210-1-1 du CGCT imposait de réviser le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) tous les six ans. Sa révision devait donc intervenir au 31 mars 2022. L'article 24 de la loi supprime cette obligation. La révision des SDCI constitue désormais une simple faculté pouvant être mise en œuvre par le préfet.

Cet article confère également à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) le pouvoir d'initier une procédure volontaire de révision du SDCI. Il est désormais prévu à

l'article L.5210-1-1 du CGCT que: la CDCI doit être réunie à la demande de 20% de ses membres; si la moitié des membres de la CDCI le souhaite, elle peut saisir le préfet d'une demande de révision du SDCI. Le préfet doit alors se prononcer sur cette demande de révision dans un délai de deux mois. S'il l'accepte, il doit présenter un projet de SDCI dans le délai de trois mois, avant de mettre en œuvre la procédure de révision du SDCI.

LES MODIFICATIONS AFFECTANT LES SYNDICATS EXERCANT LA COMPÉTENCE GEMAPI

L'article 70 de la loi modifie l'article L.211-7 I quater du code de l'environnement, afin de prolonger jusqu'au 31 décembre 2020 la possibilité pour un syndicat mixte « ouvert » exerçant une ou plusieurs missions relevant de la compétence Gemapi (gestion

des milieux aquatiques et prévention des innovations) et d'adhérer, avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin, à un autre syndicat mixte « ouvert » pour tout ou partie de son territoire.

Par ailleurs, l'article 117 de la loi complète l'article L.213-12 VII bis du code de l'environnement afin de permettre à un syndicat mixte de se transformer, tant en établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage), qu'en établissement public territorial de bassin (EPTB) sur des parties distinctes de son territoire. Si un syndicat mixte ne peut en aucun cas être reconnu EPTB et Epage sur une même partie de son territoire, en revanche, la loi permet désormais à une telle structure syndicale de se transformer en Epage, sur une partie de son périmètre, dans la mesure où sur cette partie de périmètre il remplit les conditions énoncées au I de l'article L.213-12 du code de l'environnement, et en EPTB sur une autre partie de son périmètre, dans la mesure où sur cette partie de territoire, il remplit les conditions énoncées au II du même article.

LA RÉALISATION D'UNE ÉTUDE D'IMPACT EN CAS D'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'UN EPCI

L'article 27 de la loi introduit, à l'article L.5211-39-2 du CGCT, une obligation d'élaboration d'un document, présentant

une estimation des incidences financières et sur le personnel pour le ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés et leurs communes membres, préalablement à chacune des opérations de modification de périmètre suivantes: le rattachement d'une commune dite isolée à un EPCI à fiscalité propre dans les

conditions prévues à l'article L.5210-1-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT); la création d'un EPCI à fiscalité propre, par partage d'une communauté dans les conditions prévues à l'article L.5211-5-1 A du CGCT; l'extension du périmètre d'un EPCI, dans les conditions prévues à l'article L.5211-18 du CGCT ou à l'article L.5211-41-1 du CGCT (transforma-



L'article 24 de la loi du 27 décembre 2019 supprime l'obligation de révision du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI).

tion-extension d'un EPCI à fiscalité propre); le retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre dans les conditions prévues aux articles L.5211-19 (droit commun), L.5214-26 (procédure dérogatoire applicable aux communautés de communes) et L.5216-11 (nouvelle procédure dérogatoire applicable aux communautés d'agglomération).

Un tel document devra être établi par la personne publique ou l'instance qui demande l'opération ou qui en prend l'initiative, c'est-à-dire l'État, un ou plusieurs EPCI, ou encore une ou plusieurs communes.

Dans les cas où il n'est pas à l'initiative de la procédure, l'État doit fournir les informations nécessaires à l'élaboration du document, par le biais de son ou de ses représentants dans le ou les départements concernés. Ce document devra être joint à la saisine de tous les organes délibérants des instances appelées à formuler un avis sur le projet ou à prendre part à la décision, à savoir les conseils municipaux et le ou les conseils communautaires ou organes délibérant de l'EPCI concernés, ainsi que, le cas échéant, la ou les CDCI. Afin d'être accessible à tous, ce document devra être mis en ligne sur le site internet des EPCI et de chaque commune membre concerné, lorsqu'un tel site existe.

LA PROCÉDURE DE RETRAIT DÉROGATOIRE D'UNE COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

L'article 25 de la loi a introduit une procédure de retrait dérogatoire d'une communauté d'agglomération (CA) pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre. Cette nouvelle procédure, codifiée à l'article L.5216-11 du CGCT, est identique à celle de l'article L.5214-26 du CGCT pour les communautés de communes (CC).

Elle prévoit les modalités suivantes: l'objet de la procédure doit être simultanément le retrait d'une commune membre d'une CA et son adhésion à un autre EPCI à fiscalité propre; la demande doit être initiée par la commune concernée, le préfet ne pouvant en aucun cas lui imposer un tel retrait; l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre « d'accueil » doit avoir accepté la demande d'adhésion de la commune; le retrait et l'adhésion relèvent de la décision du préfet, sans que l'accord ni même l'avis

RÉFÉRENCE

Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

du conseil de la CA « de départ » ou des autres communes membres soit requis. La CDCI doit en revanche être consultée, pour avis simple, dans sa formation restreinte prévue à l'article L.5211-45 du CGCT.

Cette procédure doit donner lieu au prononcé de deux arrêtés préfectoraux distincts: un arrêté prononçant le retrait de la commune de la CA et un arrêté prononçant l'adhésion concomitante de la commune à l'EPCI à fiscalité propre d'accueil. La procédure d'adhésion prévue à l'article L.5211-18 du CGCT devra donc être mise en œuvre concomitamment. Ces deux arrêtés préfectoraux, autorisant le retrait et l'adhésion, forment un tout indivisible, de telle sorte qu'une illégalité affectant l'un des deux arrêtés les rend tous deux illégaux (*). Cette procédure de retrait dérogatoire ne pourrait avoir pour effet de faire passer la CA en dessous des seuils de population, qui s'imposent à la création de cette communauté, énoncés à l'article L.5216-1 du CGCT. Avant d'initier une telle procédure, l'étude d'impact prévue au nouvel article L.5211-39-2 du CGCT devra être établie et transmise à chaque conseiller municipal, communautaire, et membres de la CDCI lors de leur convocation.

L'usage de cette nouvelle procédure ne sera pas subordonné à l'échec de la procédure de retrait de droit commun de l'article L.5211-19 du CGCT, ce qui permet donc de la mettre en œuvre directement.

S'agissant des conséquences du retrait, l'article L.5216-11 du CGCT renvoie aux règles de droit commun applicable en matière de retrait, fixées par l'article L.5211-25-1 du CGCT.

Ce retrait dérogatoire vaut également réduction du périmètre des syndicats mixtes dont la CA est membre dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L.5211-19 du CGCT. Le retrait d'une commune dans les conditions prévues à l'article L.5216-11 du CGCT peut emporter certaines conséquences en matière de vote du taux de la taxe cotisation foncière des

entreprises pour les communautés d'agglomération (article 1638 quinquiés du code général des impôts). En outre, cette procédure de retrait dérogatoire, conduisant tant au retrait de la commune de la CA, qu'à son adhésion à un nouvel EPCI à fiscalité propre, les incidences d'une telle adhésion devront être réglées selon les règles de l'article L.5211-18 du CGCT.

LA NOUVELLE PROCÉDURE DE SCISSION DE COMMUNAUTÉ

L'article 26 de la loi a introduit une procédure de scission d'EPCI à fiscalité propre codifiée au nouvel article L.5211-5-1 A du CGCT. Cette procédure ne peut toutefois conduire à la dislocation que des seules communautés de communes et d'agglomération.

LA NOUVELLE PROCÉDURE DE SCISSION

Avant d'initier une telle procédure, l'étude d'impact prévue au nouvel article L.5211-39-2 du CGCT devra être établie et transmise à chaque conseiller municipal, communautaire, et membres de la CDCI lors de leur convocation. La scission impliquera de mettre en œuvre impliquera trois étapes.

Dans la première étape, le préfet établira, pour chacun des EPCI à fiscalité propre issus du partage projeté, un arrêté portant projet de périmètre qui dressera la liste des communes intéressées, et un projet de statuts: soit de sa propre initiative, après avis de la CDCI réunie dans sa formation restreinte. L'avis de cette dernière est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois; soit, à l'initiative d'une ou plusieurs communes membres de la communauté à scinder. Le préfet dispose d'un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise pour adopter ses arrêtés portant projet de périmètre des EPCI à créer par partage de la communauté.

A l'instar de la procédure de création ex-nihilo, le préfet disposera, à notre sens, d'un pouvoir discrétionnaire pour adopter ou non de tels arrêtés de périmètre, comme pour préciser les communes incluses dans le périmètre de chacune des EPCI à créer. Le préfet ne sera donc pas tenu de fixer le périmètre en stricte conformité avec les souhaits émis par les communes et aura la faculté de ne pas donner suite à la ☐●●

●○○ demande de création par partage d'une communauté. Il doit être noté que la communauté ne pourra pas être à l'initiative de sa dislocation.

Dans une seconde étape, ces projets de périmètre et de statuts sont ensuite soumis, par le préfet: à l'avis de la communauté à scinder. Il s'agit d'un avis simple qui ne liera pas le préfet; et, dans le périmètre de chacun des EPCI appelés à être créés, à l'accord de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes incluses dans le périmètre des EPCI à créer. L'accord des communes incluses dans le projet de périmètre de chaque EPCI à créer sera réuni dans les conditions de majorité requises pour la création d'un tel EPCI prévu à l'article L.5211-5 du CGCT. Lorsque les communes se prononceront sur cet arrêté de périmètre, elles devront également à notre sens, se prononcer sur l'éventuelle conclusion d'un accord local sur la composition de l'organe délibérant, conformément à l'article L.5211-6-1 du CGCT.

Enfin, troisième étape, en cas d'accord des communes au sein de chaque EPCI à créer, le préfet pourra par arrêté approuver la création de chacun des nouveaux EPCI à fiscalité propre par partage de la communauté existante. L'absence de majorité qualifiée susmentionnée au sein d'un seul des périmètres des EPCI à créer fera obstacle à la scission de la communauté. Par ailleurs, à l'instar de la création d'un EPCI ex-nihilo, le préfet disposera d'un pouvoir discrétionnaire pour approuver la création des EPCI à fiscalité propre, par partage d'une communauté.

Le périmètre des nouveaux établissements devra respecter les seuils de populations et prendre en compte les autres orientations et obligations définies aux III et VII de l'article L.5210-1-1 du CGCT.

LES INCIDENCES DU PARTAGE SUR LE PERSONNEL

La répartition des personnels de la communauté à partager entre les EPCI à fiscalité propre à créer, devra intervenir avant le prononcé de la scission selon l'alternative suivante. Soit, dans le cadre d'un accord conclu, dans les trois mois précédant le prononcé de la scission, entre la communauté et ses communes membres. Le conseil communautaire devra décider d'une répartition

de son personnel entre les EPCI à créer. Préalablement à l'adoption de cette délibération, l'avis du ou des comités sociaux territoriaux compétents devra être réuni. Une fiche d'impact décrivant notamment les effets du partage sur l'organisation et les conditions de travail ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents contractuels territoriaux concernés est jointe à la convocation des membres des comités sociaux territoriaux.

Cette proposition de répartition de personnel décidée par le conseil communautaire devra faire l'objet d'un accord des communes membres de la communauté. Cet accord sera réuni dans les conditions de majorité requise pour la création de la communauté prévue à l'article L.5211-5 du CGCT. Soit à défaut d'accord dans le délai précité, la répartition du personnel sera opérée par le préfet. En tout état de cause, la répartition du personnel devra être annexée aux arrêtés préfectoraux portant création de chaque nouvel EPCI à fiscalité propre. Dans les six mois suivant sa création, le nouvel EPCI à fiscalité propre devra définir le régime indemnitaire qui s'appliquera aux agents nouvellement recrutés. Dans l'attente, ces derniers bénéficieront du régime indemnitaire de la communauté partagée qui était applicable à l'emploi auquel ils sont affectés.

LES AUTRES INCIDENCES DE LA SCISSION

La répartition des biens, équipements et services publics ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés, de la communauté à partager entre les EPCI à fiscalité propre à créer, devra intervenir avant le prononcé de la scission selon l'alternative suivante: soit, dans le cadre d'un accord conclu, dans les trois mois précédant le prononcé de la scission de la communauté, entre la communauté et ses communes membres, dans les mêmes conditions que celles exposées pour la répartition du personnel; soit à défaut d'accord conclu dans le délai précité, une telle répartition sera opérée par le préfet.

En tout état de cause, la répartition des biens, équipements et services publics, devra être annexée aux arrêtés préfectoraux portant création de chaque nouvel EPCI à fiscalité propre. Le dernier compte

administratif de la communauté de communes ou d'agglomération partagée devra être approuvé par les nouveaux EPCI.

En cas d'absence d'adoption du compte administratif à la date du 30 juin de l'année suivant le partage, le préfet arrêtera le compte à l'appui du compte de gestion, après avis rendu dans le délai d'un mois par la chambre régionale des comptes. Au vu de ce dernier compte administratif de l'EPCI partagé, le préfet constatera, sous réserve des droits des tiers, la répartition entre les EPCI créés de l'ensemble de l'actif et du passif. Enfin, les budgets des nouveaux EPCI seront adoptés dans les conditions fixées à l'article L.1612-3 du CGCT, c'est-à-dire, dans les trois mois suivant leur création.

LA COMPOSITION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT DES EPCI À CRÉER

L'article L.5211-5-1 A du CGCT est silencieux sur la composition des EPCI à fiscalité propre à créer. Toutefois, à l'instar de toute création d'EPCI à fiscalité propre il conviendra d'appliquer les dispositions de l'article L.5211-6-2 du CGCT, qui, s'agissant de la composition de l'EPCI à fiscalité propre à créer, renvoient à l'application de l'article L.5211-6-1 du CGCT. S'agissant des délais d'adoption des délibérations des communes membres des futurs EPCI pour conclure un éventuel accord local conformément au I ou au VI de l'article L.5211-6-1 du CGCT, la loi a oublié de compléter l'article L.5211-6-1 VII du CGCT afin de prévoir son application en cas de création d'une communauté par scission. Toutefois, sauf à considérer que la conclusion d'un éventuel accord local leur soit interdite, ce qui en droit serait à notre sens contestable, de telles délibérations devront être adoptées lorsque les communes se prononcent sur l'arrêté de périmètre des EPCI à fiscalité propre à créer.

(*) CE, 4 avril 2018, req. n°415471.

DÉJÀ PARU

« Le nouveau fonctionnement des intercos », « La Gazette » du 16 mars, p. 54-56; « Les compétences des intercos : ce qui change », « La Gazette » du 23 mars, p. 60-62.

À PARAÎTRE

Comment modifier les PLU et faire respecter du droit de l'urbanisme; Modification du statut de l'élu local; Simplification de la gestion communale; Les nouveaux pouvoirs de police du maire; Police municipale: ce qui change.