



PRÉFECTURE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES

PROJET DE FUSION DE DEUX COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION ET DE HUIT COMMUNAUTÉS DE COMMUNES POUR LA CRÉATION D'UNE ENTITÉ UNIQUE DU PAYS BASQUE

Étude n° II

PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE SUR LA GOUVERNANCE

SEPTEMBRE 2015

La réforme territoriale conduite par le gouvernement, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, entre dans une deuxième phase avec la loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015 et la loi NOTRe du 7 août 2015 qui viennent parachever le processus de rénovation de notre organisation territoriale qu'avait amorcé la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010. Ce contexte de réforme offre une opportunité particulièrement intéressante comme l'avait indiqué le Premier Ministre dans sa lettre du 20 novembre 2013 adressée au Président du Conseil des élus. De nouveaux outils sont ainsi mis à disposition des élus du Pays Basque désireux de mettre en place une entité unique à l'échelle du territoire, par fusion des 10 intercommunalités actuelles.

L'enjeu est important et cette opportunité offerte aux élus du Pays Basque présente l'intérêt, dans un esprit d'équilibre et de compromis, de répondre très efficacement à l'attente exprimée, avec la création d'un outil de gouvernance unifiée, comportant des compétences renforcées et une fiscalité propre.

Dans cette perspective, après l'étude relative aux compétences, le Préfet des Pyrénées-Atlantiques a mis à disposition des élus des éléments techniques d'appréciation, portant sur la gouvernance du nouvel EPCI unique à fiscalité propre qui serait constitué.

Tel est l'objet de la présente étude, qui complète celle relative aux compétences (Étude n° I) et celle relative aux aspects financiers et fiscaux (Étude n° III).

En préambule, il est rappelé qu'en application du code général des collectivités territoriales, la création d'un nouvel ensemble intercommunal à fiscalité propre relève de deux régimes juridiques distincts :

- le régime de droit commun prévu à l'article L. 5211-41-3, qui confie l'initiative d'une évolution de périmètre indifféremment au préfet, à une commune membre, à un EPCI ou à la CDCI et qui obéit à des règles de majorité qualifiée (accord exprimé par les $\frac{2}{3}$ au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale des communes ou par la moitié au moins des conseils municipaux représentant les $\frac{2}{3}$ de la population. Ces majorités doivent nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes qui sont regroupées dans chacun des EPCI). Dans ce cadre, deux documents succincts doivent être produits à l'appui du projet d'arrêté préfectoral de périmètre, à savoir un rapport explicatif et une étude d'impact budgétaire et fiscal.

- le régime relatif aux pouvoirs exceptionnels du préfet, prévu à l'article 15 de la loi NOTRe, qui confie l'initiative de la procédure au préfet, assouplit les conditions de majorité (exprimée par la moitié au moins des conseils municipaux représentant la moitié au moins de la population, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale) et ne prévoit aucune communication de documents.

Cela étant, dans le cas particulier d'un projet de création d'une entité unique pour le Pays Basque, eu égard au périmètre concerné et au caractère innovant de la démarche, l'État s'est attaché, par la production de ces trois études, à fournir des éléments allant très au-delà de ce qui est réglementairement prévu par les textes (y compris s'agissant de la procédure de droit commun).

C'est dans cet esprit d'appui aux élus et en intégrant les apports de la loi NOTRe, qu'a été traitée la thématique de la gouvernance exposée dans la présente étude. Celle-ci prend en compte tout à la

fois les orientations et éléments issus de l'expertise réalisée par les juristes et le cabinet Acadie, mandatés par le Conseil des élus, mais aussi les observations émises par les élus.

Elle s'attache aussi à intégrer divers éléments d'assouplissements ou de rééquilibrage, démographiques notamment, répondant ainsi à la demande exprimée par les élus.

En définitive, le modèle de gouvernance prend en compte le droit garanti à chaque commune de disposer d'au moins un conseiller communautaire, à la fois pour tenir compte des textes, mais aussi dans le souci démocratique de n'exclure aucune partie du territoire.

Au surplus, il s'attache à répondre à plusieurs préoccupations :

- le souci d'assurer une fluidité et une souplesse dans la prise de décision compte tenu de la taille du nouvel EPCI créé ;
- le souci de disposer d'un modèle de gouvernance assurant une réelle sécurité juridique ;
- le souhait exprimé par les communes les plus peuplées de voir leur représentation améliorée au sein des instances dirigeantes ;
- le souhait exprimé par les élus d'une approche territoriale.

La prise en compte de l'ensemble de ces préoccupations a conduit à retenir un plan en deux parties, distinguant d'une part l'organisation statutaire, telle qu'elle résulte des exigences posées par la loi, d'autre part l'organisation opérationnelle qui peut comporter des adaptations compatibles avec le cadre légal permettant d'opérer les assouplissements demandés.

Comme indiqué dans l'étude n° I relative aux compétences, pour tenir compte des demandes exprimées en matière de progressivité, c'est le modèle de **la communauté d'agglomération** qui a été retenu, étant précisé que ce choix n'interdit nullement, ultérieurement, d'évoluer si cela est souhaité vers une communauté urbaine.

Enfin, il est à noter que le travail réalisé permet de réduire les objections ou interrogations qui avaient été formulées lors des travaux préparatoires, répondant ainsi positivement aux attentes des élus et leur permettant de mettre en place un outil puissant et efficace, avec une gouvernance crédible et opérationnelle, au service du territoire.

I. ORGANISATION STATUTAIRE

La gouvernance d'un EPCI à fiscalité propre comporte, classiquement, un organe délibérant (le conseil communautaire) et un exécutif (le Président assisté du bureau). Ces dispositifs légaux, applicables en l'espèce à une **communauté d'agglomération**, sont présentés ci-après. Ils peuvent être complétés d'instances à caractère consultatifs. En outre, la rédaction des statuts et du règlement intérieur, permet d'adapter et de préciser les modalités de fonctionnement de l'ensemble.

A. LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE

Il s'agit de l'organe délibérant prévu par l'article L.5211-6 du CGCT ; il est chargé à la fois de régler par ses délibérations les affaires de la communauté d'agglomération et de prendre tous les actes d'administration de celle-ci, sous la seule réserve des fonctions expressément attribuées aux autres organes.

1 - Désignation des conseillers communautaires

Lors de la fusion entre plusieurs EPCI dont l'un est à fiscalité propre, deux cas sont à distinguer pour la désignation des conseillers communautaires :

- *Dans les communes de moins de 1 000 habitants*, ce sont les membres du conseil municipal qui sont désignés dans l'ordre du tableau conformément à l'alinéa 1 du 1° de l'article L.5211-6-2 du CGCT qui renvoie aux articles 273-11 et 12 du Code électoral.

- *Dans les communes de 1 000 habitants et plus*, ce sont les dispositions de l'alinéa 2 du 1° de l'article L.5211-6-2 qui s'appliquent à savoir :

a) Si le nombre de sièges attribués à la commune est supérieur ou égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant ; le cas échéant, les sièges supplémentaires sont pourvus par élection dans les conditions prévues au b ;

b) S'il n'a pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général du conseil municipal ou s'il est nécessaire de pourvoir des sièges supplémentaires, les conseillers concernés sont élus par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes ;

c) Si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les membres du nouvel organe délibérant sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une

liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

2 - Composition du conseil communautaire

Le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire peut résulter de deux mécanismes : soit des modalités de répartition automatique, soit d'un accord local.

Dans les deux cas, les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, à savoir le décret n° 2014-1611 du 24 décembre 2014, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

a) les modalités de répartition automatique des sièges en application de l'article L.5211-6-1 III à V du CGCT

Les modalités de répartition automatique des sièges, telles que décrites aux III à V de l'article L.5211-6-1 du CGCT reposent sur deux principes énoncés au II :

- l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'EPCI, telle que prévue au III, garantit une représentation essentiellement démographique ;
- l'attribution d'un siège à chaque commune membre de l'EPCI, telle que prévue au IV, assure la représentation de l'ensemble des communes.

Leur mise en œuvre conduit à distinguer trois étapes :

1ère étape :

Le nombre de sièges de conseillers communautaires est, en premier lieu, fonction de la strate démographique à laquelle l'EPCI appartient, telle que fixée à l'article L.5211-6-1, III.

Avec ses 295 970 habitants, la CA Pays Basque se situe dans la strate des EPCI à fiscalité propre de 250 000 à 349 999 habitants et peut prétendre à ce titre à 72 conseillers communautaires.

La répartition de ces sièges s'effectue à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

2ème étape :

A l'issue de cette répartition, un siège est attribué aux 139 communes qui n'ont pu bénéficier d'aucun siège au titre de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, et ce en application du IV 2° de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. A l'issue de cette deuxième étape, la CA Pays Basque dispose de **211 sièges (72 + 139)**.

3ème étape :

Le nombre de sièges attribués aux communes au cours de la 2ème étape (139) excédant 30 % du nombre de sièges réparti à l'issue de la 1ère étape (72), 10 % du nombre total de sièges issu de cette répartition sont attribués aux communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne conformément au V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Ce dispositif permet d'opérer une forme de rééquilibrage en faveur des communes les plus peuplées, rééquilibrage au surplus légèrement plus favorable pour les cinq communes les plus peuplées que la répartition résultant du « mini-accord local » prévu pour une communauté urbaine.

La CA Pays Basque dispose au terme de ce processus de **232 sièges** (72+139+21) répartis conformément au tableau joint en **annexe 1**.

b) l'accord local

En sus de ces modalités de répartition des sièges, le législateur a réintroduit, par la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015, la possibilité pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération de rechercher un accord local pour définir le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire (art. L. 5211-6-1 I-2° modifié).

Cet accord doit répondre à plusieurs conditions de fond et être approuvé dans des conditions de majorité qualifiée.

L'article L. 5211-6-1 I énonce à ce égard que le nombre et la répartition des sièges de conseillers communautaires sont établis, soit par application des modalités de répartition automatique, soit « *dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci ; cette majorité comprenant le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres.* »

Cet accord doit, en outre, impérativement respecter les règles cumulatives énoncées aux a) à e) du 2°- I :

- le nombre total de sièges ne peut excéder de 25 % celui qui résulterait de l'application des III et IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT ;
- chaque commune dispose d'au moins 1 siège ;
- aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;
- la part des sièges d'une commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale de l'EPCI sauf :
 - lorsque la répartition effectuée en application des III et IV du présent article conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que la répartition effectuée par l'accord maintient ou réduit cet écart ;
 - lorsque deux sièges seraient attribués à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application du 1° du IV conduirait à l'attribution d'un seul siège.

Observations pratiques :

La répartition des sièges dans une communauté d'agglomération peut donc résulter soit d'une répartition automatique, soit d'un accord local tel qu'exposé ci-dessus. Toutefois, à l'issue des simulations effectuées par les services préfectoraux grâce au simulateur mis à disposition par le ministère de l'Intérieur, l'ensemble de ces conditions de fond ne peut, dans le cas du présent projet, conduire à conclure un accord local, qui en l'espèce aurait produit l'effet pervers d'augmenter le nombre total de sièges du conseil communautaire, déjà significatif.

Par ailleurs et pour information, il est rappelé que dans le cadre du régime de la communauté urbaine, ce même mécanisme de l'accord local n'est pas prévu par la loi.

Ainsi, ce sont les modalités de répartition automatique, telles que décrites supra, qui s'appliqueront étant précisé que le nombre de sièges au titre de la 3^e étape sera sensiblement identique dans le cas d'une CA (21 sièges) et dans celui d'une CU (20 sièges). Ce nombre de sièges supplémentaires est réparti à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans le projet de communauté d'agglomération, et librement dans une CU. En outre, et comme préconisé par le cabinet, il conviendra, lors de la libre détermination des membres composant le bureau, d'assurer une plus grande représentation des communes les plus peuplées (cf. infra) permettant d'obtenir le rééquilibrage souhaité au sein de l'organe exécutif.

3 – Fonctionnement

L'organe délibérant fonctionne, dans l'ensemble, selon les règles applicables aux conseils municipaux (art. L.5211-1, L.5211-3 et L.5211-4). Ces règles sont notamment relatives aux conditions de validité des délibérations, aux convocations, à l'ordre du jour et à la tenue des séances.

Le conseil communautaire se réunit au moins **une fois par trimestre**, sur convocation du président. Ses délibérations sont publiques, sauf demande de huis-clos.

Observations pratiques :

Eu égard à l'effectif du conseil communautaire, il est suggéré de le réunir simplement **une fois par trimestre** (il peut naturellement être réuni en tant que de besoin) pour répondre à cette obligation légale, tout en déléguant le maximum d'attributions à l'exécutif comme la loi le permet. Ce point est précisé infra à propos du bureau dans les observations pratiques.

B. L'EXÉCUTIF

Il convient de distinguer les fonctions de président et de membre du bureau.

1 - Le président

Le président est l'organe exécutif ; il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses. Il est le chef des services de la CA et la représente en justice. (Article L.5211-9). Il peut recevoir des délégations du conseil communautaire (Article L.5211-10).

Ne pouvant pas exercer seul l'intégralité de ses compétences propres ou reçues en délégation, le président est assisté d'un bureau et des services.

Dans la pratique, il est souvent amené à déléguer soit des compétences, soit sa signature aux membres du bureau. Le président peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.

Des délégations de signature sont également possibles, dans les mêmes conditions, au directeur général, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service.

2 - Le bureau

a) composition :

Il est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres (sans limitation du nombre).

Le conseil communautaire élit parmi ses membres le président, les vice-présidents et le cas échéant les autres membres pour la même durée de mandat.

L'article 9 de la loi du 16 décembre 2010, codifié à l'article L.5211-10 al.2 du CGCT, modifie le nombre de vice-présidents, puisque désormais « *ce nombre ne peut être supérieur à 30% arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant ni excéder quinze vice-présidents ni être inférieur à quatre.* »

b) attributions :

Le bureau ne dispose d'aucune attribution propre. Il ne peut agir que sur délégation de l'organe délibérant. L'article L. 5211-10 al.6 dispose à cet égard que « *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 de certaines matières :*

- *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 par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L.1612-15 ;*
- *4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;*
- *5° De l'adhésion de l'établissement à un 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. »*

Observations pratiques :

Eu égard à l'effectif du conseil communautaire, il est suggéré qu'il délègue au bureau le plus grand nombre de compétences, l'organe délibérant ne conservant alors que les matières limitativement énumérées par le CGCT dans les sept rubriques précitées.

C'est une double garantie : d'efficacité, de réactivité et de fluidité pour le président et le bureau, et de sécurité pour les élus membres du conseil communautaire qui, en tout état de cause, conservent la maîtrise des votes sur les grands choix stratégiques (votes des BP, BS, CA, fiscalité, documents d'aménagement, etc...) comme indiqué supra.

Ainsi, chaque trimestre au moins, le conseil communautaire se réunit pour délibérer sur les grands choix stratégiques et sur les grands documents communautaires, et, parallèlement, le bureau dispose du bon niveau de délégation lui permettant d'assurer très efficacement le fonctionnement quotidien de l'ensemble.

C. MODALITÉS D'OCTROI DES DÉLÉGATIONS AU SEIN DU BUREAU

Afin d'optimiser le fonctionnement du bureau, il est recommandé que les délégations accordées par le président aux membres du bureau le soient par **bloc homogène**, chaque membre étant en charge de l'animation d'un domaine spécifique. Ainsi, il pourrait être envisagé de constituer un bloc de délégation pour chaque compétence obligatoire, pour chaque compétence optionnelle, voire, en fonction du nombre de membres du bureau, pour les compétences facultatives.

A côté de ces compétences thématiques, s'ajoutent des fonctions transversales (Finances ; ressources humaines ; ...) qu'il conviendrait également de déléguer par bloc homogène à un membre du bureau.

En d'autres termes, pourrait être envisagée une organisation comportant d'une part un ou plusieurs membres du bureau doté(s) d'une délégation transversale (par exemple le délégué aux finances), et d'autre part des membres du bureau dotés de blocs de compétences spécialisées et homogènes, correspondant à chaque grand bloc de compétence prévu par la loi.

Il est également possible soit de dédoubler certains de ces blocs (par exemple le développement économique), ou à l'inverse de regrouper deux ou plusieurs compétences, si elles sont de format modeste, au profit d'un seul délégué. Ces ajustements renvoient au choix que feront les élus sur la composition du bureau.

La clarté des blocs de compétences, de leur bonne définition et délimitation, rendra plus aisé l'octroi des délégations, puis, sur le plan administratif, la réalisation de l'organigramme des services.

II. PROPOSITION D'ORGANISATION OPÉRATIONNELLE

Au delà des éléments d'organisation statutaire précédemment décrits, tels qu'ils résultent des textes, et pour tenir compte tout à la fois des travaux et préconisations des juristes et du cabinet mandatés par le conseil des élus, mais aussi pour prendre en considération les demandes d'assouplissements exprimées par les élus, les éléments suivants s'attachent à apporter des réponses précises et opérationnelles, en présentant plusieurs propositions d'aménagement.

Comme en matière de finances et de fiscalité, ou bien encore de compétences, il appartiendra aux élus, en ces matières, de fixer le curseur là où ils le souhaitent.

Ainsi, **outre les mécanismes de délégation précités**, qui permettent déjà de réaliser d'intéressantes combinaisons, d'autres outils peuvent être mobilisés afin de répondre à l'impératif d'efficacité du dispositif d'ensemble, tout en permettant aux élus de disposer d'espaces de dialogue. Ces outils peuvent être développés au sein de la communauté d'agglomération ou venir en complément de son action.

Enfin et comme le suggère la cabinet Acadie, il n'est pas interdit d'utiliser d'autres dénominations, telles : « communauté Pays basque » pour « communauté d'agglomération » ou « commission permanente » pour « bureau », dès lors que leur contenu répond à ce que prévoit la loi. Tous ces éléments seront fixés dans les statuts et le règlement intérieur.

A. L'ORGANISATION INTERNE DE LA COMMUNAUTÉ « PAYS BASQUE »

Plusieurs pistes peuvent être envisagées tant au niveau politique qu'administratif.

1 - Les Organes de gouvernances directes :

a) les différentes modalités d'organisation de la commission permanente/bureau

Par delà le mécanisme des délégations, il est possible d'organiser le bureau de la communauté à partir **d'un large éventail de formules**, étant précisé qu'il n'est pas recommandé, eu égard à la taille de la communauté, de retenir un effectif de moins de 15 membres.

En d'autres termes, il est possible d'organiser le bureau, au choix des élus, en un ou deux niveaux :

► **Organisation en un seul niveau** : Le bureau comporterait **16 membres**, comprenant exclusivement le président et les 15 vice-présidents. Il pourrait être envisagé, dans le prolongement des suggestions du cabinet, d'attribuer de l'ordre des deux tiers des sièges aux intercommunalités les plus peuplées (ACBA et Sud Pays Basque ; voire Errobi et Nive-Adour). On peut aussi imaginer étoffer ce bureau, si cela est souhaité, par des conseillers délégués, portant l'ensemble, par exemple à **25 ou 30 membres**, avec toujours cette même attention portée au rééquilibrage démographique.

► **Organisation en deux niveaux** :

→ Une « **commission permanente** » de **60 membres** (le président, 15 vice présidents, et 44 délégués). La désignation de ses membres pourrait s'inspirer, par exemple, de celle suggérée par le cabinet Acadie. Elle reposerait alors sur l'identification préalable de 10, 9, voire 6 « circonscriptions territoriales » si des regroupements sont souhaités comme le propose le cabinet notamment par application des règles suivantes :

- attribution d'un siège par tranche démographique de 5000 habitants avec un minimum de 3 sièges par circonscription ; si le reste est supérieur à 2500 habitants, attribution d'un siège supplémentaire

- désignation parmi les membres de la commission d' « élus correspondants » en charge de l'interface avec les commissions territoriales ou SIVOM proposés par la présente étude (cf infra).

- désignation par la commission de 15 vice-présidents en charge de l'animation d'un domaine spécifique (ils peuvent être des élus correspondants).

→ Une « **formation restreinte de la commission permanente** » composée au plus de 16 membres (le Président et les 15 vice-présidents).

Observations pratiques :

- Cette formule à 60 membres organisant le bureau en deux niveaux est intéressante. Elle permettrait de concilier, à la fois, une représentation des territoires proportionnelle à leur population au sein de l'exécutif et la nécessaire efficacité d'un tel organe.

Le bureau dénommé « commission permanente » inspirée de l'organisation en vigueur dans les conseils départementaux et régionaux dont elle aurait un rôle voisin, en assurant la mise en œuvre des orientations définies par le conseil communautaire. Elle disposerait, en effet, d'un pouvoir délibératif dans le cadre de la délégation d'attribution que le conseil communautaire pourrait lui accorder dans son ensemble (cf. article L 5211-10 alinéa 6 du CGCT).

Dans un souci de fluidité et de réactivité, la commission permanente pourrait se réunir dans une formation restreinte composée du président et des vice-présidents.

Cette formation restreinte à caractère technique, serait en mesure de se réunir fréquemment et d'assurer la gestion au quotidien des affaires courantes dans le cadre des délégations que le conseil communautaire aurait accordé directement à chacun de ses membres.

La commission permanente ne peut, en effet, subdéléguer au président et aux vice-présidents les délégations qu'elle a reçues du conseil communautaire.

- Un choix, inspiré du même modèle, avec un effectif plus réduit mais obéissant aux mêmes principes, peut aussi être retenu.

b) la création de commissions consultatives (thématiques ou territoriales) :

Conformément aux dispositions de l'article L.2121-22 du CGCT auxquelles l'article L. 5211-1 renvoie, le conseil communautaire peut se doter de **commissions**. Quoique présentant un caractère consultatif, ces commissions sont présentées en appui de l'organe politique que constitue le bureau, dans la mesure où elles participent à la préparation des travaux par l'éclairage qu'elles peuvent apporter. Non dotées de la personnalité morale, il s'agit d'un outil juridique bien connu et qui en l'espèce pourrait être utilisé de deux manières, avec la mise en place :

- **des commissions thématiques**, chacune compétente dans un domaine bien défini, qui auront pour objet d'étudier les projets et les questions qui seront examinés par le conseil communautaire ou le bureau dans le cadre des compétences de la CA. Ces commissions sont convoquées par le président, qui en est le président de droit. Lors de la première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider en cas d'absence ou d'empêchement du président.

Elles doivent respecter le principe de la représentation proportionnelle des courants politiques pour permettre l'expression pluraliste des élus en leur sein.

Le législateur a par ailleurs introduit, à l'occasion de l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, un nouvel article L.5211-40-1 au CGCT, lequel dispose que : « *Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre forme une commission dans les conditions prévues à l'article L.2121-22, il peut prévoir la participation de conseillers municipaux des communes membres de cet établissement selon des modalités qu'il détermine* ». Par conséquent, peuvent participer à ces commissions des conseillers communautaires comme des conseillers municipaux.

- **des commissions territoriales**, fondées sur le même texte et qui fonctionneraient sur le modèle des commissions thématiques. Elles prendraient en compte la pluralité des territoires du Pays Basque. Elles auront pour objet de représenter les préoccupations, les spécificités et les enjeux propres à chaque territoire.

Le conseil communautaire fixera la liste et le nombre de ces commissions dans **le règlement intérieur**.

Observations pratiques :

Le périmètre de ces commissions territoriales pourrait correspondre soit à celui des intercommunalités actuelles, soit fondé sur d'autres périmètres, par exemple les 6 périmètres évoqués par le cabinet (avec ses "six circonscriptions territoriales").

Elles pourraient comprendre des élus du conseil communautaire issus de ces territoires ainsi qu'un vice-président ou un membre du bureau (qui, en sus de sa délégation, assurerait la présidence ou serait simplement membre de la commission territoriale du périmètre dont il est issu).

Enfin, dans le cas où des SIVOM intermédiaires (intitulés EPGT) sur les 10, 9, voire 6 périmètres intermédiaires, seraient institués, ces commissions territoriales n'auraient pas lieu d'être.

2 - Les Organes de gouvernances associées :

La communauté d'agglomération peut se doter de structures associées qui représentent les élus et la société civile.

Deux instances, qui préexistent, sont à examiner : le conseil des Maires et le conseil de développement.

D'autres instances, prévues par les dispositions du CGCT, peuvent en outre être créées.

a) le Conseil des Maires :

Ce conseil, de création facultative, réunirait les 158 maires de la Communauté et le président de la CA. Cette instance informelle présenterait l'avantage de lier tradition et modernité, en prolongeant le Biltzar mais aussi en associant les maires aux choix stratégiques de la communauté.

Observations pratiques :

Le conseil des maires pourrait se réunir une fois par trimestre, par exemple en amont de chaque conseil communautaire, ou en tant que de besoin, lorsque l'actualité le justifie. Il n'aurait pas de pouvoir délibérant ni de pouvoir de veto (c'est bien le conseil communautaire qui est souverain), mais il peut permettre un partage utile de l'information pour opérer les choix les plus pertinents et les plus consensuels.

b) le Conseil de Développement :

Le conseil de développement s'inscrivait, jusqu'à la loi NOTRe, dans la démarche de contractualisation avec l'État et la région, via les contrats de pays et d'agglomération. Les collectivités qui ont engagé la démarche de pays et/ou d'agglomération (au sens de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 dite Loi Pasqua et de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 dite Loi Voynet), ont ainsi créé par délibérations concordantes, un conseil de développement afin de l'associer à l'élaboration de la charte de pays et/ou du projet d'agglomération. La création d'un conseil de développement constituait dans ce cadre une obligation légale.

La loi NOTRe étend l'obligation de création d'une telle instance à tout EPCI à fiscalité propre de plus de **20 000 habitants** (art. L. 5211-10-1 nouveau du CGCT).

En application de ces nouvelles dispositions, le conseil de développement est composé « de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public ». Sa composition est déterminée par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI. Les conseillers communautaires ne peuvent en être membres.

Le conseil de développement s'organise librement. L'EPCI veille aux conditions du bon exercice de ses missions.

Il est consulté « sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'EPCI ». Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre. Il établit un rapport d'activité, qui est examiné et débattu par l'organe délibérant de l'EPCI.

La loi laisse ainsi une grande place aux initiatives locales pour arrêter la liste de ses membres ainsi que les modalités de son fonctionnement.

Cette même marge de manœuvre trouve à s'appliquer s'agissant de l'organisation et du fonctionnement du conseil de développement ; à titre indicatif, il peut être composé d'un bureau, organe exécutif, et d'une assemblée plénière. Il peut être constitué de plusieurs groupes de travail thématiques et/ou de collèges. Il peut également constituer des groupes représentatifs de sous-échelons territoriaux par la constitution de conseils de développement locaux en relation avec le conseil de développement de l'agglomération plus vaste afin d'assurer une mobilisation de tous les territoires.

Observations pratiques :

La loi NOTRe, en institutionnalisant les conseils de développement qu'elle rend obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants permet ainsi, sans difficulté, de mettre en place une telle instance.

C'est une réponse à une demande formulée à la fois par le conseil de développement du Pays basque et par des élus.

A l'inverse, l'absence d'une entité unique pour le Pays basque, le territoire compterait plusieurs conseils de développement.

c) dispositifs complémentaires :

D'autres dispositifs de démocratie et de transparence existent. Le CGCT prévoit en effet plusieurs dispositifs permettant la consultation et l'information des communes membres d'une part, l'information et la participation des habitants d'autre part.

Au titre des premiers, citons la consultation du conseil municipal intéressé à la décision de la communauté (art. L. 5211-57), la consultation des maires de toutes les communes membres par le président de la CA à la demande du conseil communautaire ou du tiers des maires (art. L. 5211-40), la transmission au maire de chaque commune membre du rapport d'activité et du compte administratif (art. L 5211-39).

Au titre des seconds, citons la création de comités consultatifs sur les affaires intercommunales (art. L. 5211-49-1), la commission consultative des services publics locaux (art. L. 1413-1), la consultation des électeurs (art. L. 5211-49 à L. 5211-53). Dans ce dernier cas, les électeurs membres d'un EPCI peuvent être consultés sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement.

Cette consultation peut avoir lieu à la demande de l'ensemble des maires des communes membres, ou de la moitié des membres de l'organe délibérant qui délibère sur son principe et les modalités de son organisation. Elle peut également avoir lieu à la demande d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres. Dans tous les cas, la délibération de l'EPCI qui décide de la consultation indique expressément que celle-ci n'est qu'une demande d'avis. Il revient aux services préfectoraux de s'assurer du respect de la légalité de la consultation.

3 - Des services administratifs déconcentrés

A côté des commissions territoriales, la communauté d'agglomération pourrait comporter, en sus des services localisés au siège et chargés de la direction générale, des fonctions stratégiques, de pilotage, ou d'appui logistique (finances, paye, etc...), des services déconcentrés sur les territoires (par exemple dans les locaux des actuelles intercommunalités), pour assurer une forme de point de proximité, au plus près de l'utilisateur.

Des antennes locales regroupant plusieurs services seraient ainsi localisées dans les bâtiments des actuelles intercommunalités, permettant à une partie de leurs personnels de se maintenir sur place y compris les cadres des actuelles intercommunalités qui pour certains pourraient prendre la direction de ces antennes, d'autres pouvant renforcer le siège (qui devra se doter de DGA de la strate).

Observations pratiques :

Les locaux sièges des anciennes intercommunalités pourraient être transformés en « **maisons de services au public** » prévues par la loi et s'intituler, par exemple, « **maison communautaire de services au public** », pour d'une part héberger le point de proximité ou les services déconcentrés de la communauté d'agglomération, et d'autre part accueillir des acteurs ou opérateurs publics ou privés (mais assurant un service au public) en recherche de locaux.

A l'échelon intermédiaire, la mise en place soit de commissions territoriales d'élus comme indiqué supra, soit de SIVOM (intitulés EPGT), logés dans la « maison communautaire de service au public », complétés d'un élu référent membre du bureau, traduirait bien le concept de « pôles territoriaux » suggérées par les juristes et le cabinet.

A l'échelon du siège de la communauté d'agglomération, pourrait aussi être constitué, au sein des directions administratives, une **direction d'aide aux communes** qui assurerait l'interface entre les élus municipaux et les autres directions de la CA. L'activité de cette direction consisterait à renforcer la mutualisation des moyens telles la constitution de groupements de commandes, la conclusion de conventions de prestations de services par exemple dans le domaine de la voirie ou de l'urbanisme (diagnostic, assistance à maîtrise d'ouvrage...), l'assistance juridique, technique ou informatique. Il s'agirait d'une prestation d'assistance et d'appui portant certes sur des compétences communales (ce que permet la loi), mais qui présenterait le double avantage d'améliorer la qualité du service rendu et de permettre des économies. Elle constituerait un appui précieux pour les communes, notamment pour les plus petites d'entre elles.

B. ÉTABLISSEMENTS INTERMÉDIAIRES DOTES DE LA PERSONNALITÉ MORALE

La Communauté n'exerçant pas nécessairement toutes les compétences détenues par les actuelles intercommunalités et s'il n'est pas souhaitable de « recommunaliser » certaines compétences, une alternative pourrait être proposée pour maintenir leur exercice à un niveau supra-communal et infra-communautaire, dans le respect des règles applicables (**cf annexe 3**) :

1. La création de Syndicats Intercommunaux à Vocations Multiples (SIVOM)

Ces **SIVOM** (intitulés EPGT) reprendraient le périmètre des Intercommunalités actuelles et exerceraient, pour le compte de leurs communes membres, les compétences facultatives et supplémentaires (en d'autres termes les compétences orphelines) qui ne seraient pas transférées à la CA.

Le nombre de ces syndicats pourrait être fixé à **10**, voire à moins si ce choix était retenu (par exemple **6**, correspondant aux « pôles territoriaux » proposés par les juristes et le cabinet).

En outre, ces syndicats pourraient réaliser ponctuellement des prestations de services pour le compte de la CA à la **triple condition** :

- de disposer d'une habilitation statutaire,
- que ces prestations s'inscrivent dans le prolongement de leurs propres compétences
- de présenter un caractère marginal et une importance limitée par rapport à leur activité globale.

Observations pratiques :

Dans ce cas, il est suggéré en pareil cas de ne pas créer de commissions de territoire (cf. supra), ces syndicats pouvant constituer aussi l'espace de dialogue intermédiaire demandé par les élus, leur permettant en sus de l'exercice des compétences qui leur ont été transférées, d'échanger, de dialoguer, de transmettre les projets ou demandes d'informations à la communauté d'agglomération, sans naturellement exercer les compétences revenant à cette dernière.

Pour le cas particulier du « pôle territorial » correspondant à la zone de l'ACBA éventuellement élargie, il pourrait aussi être envisagé d'y englober le sud des Landes dès lors qu'il s'agit bien d'un syndicat à caractère technique, distinct de la grande communauté du Pays basque dont le périmètre correspond rigoureusement aux 158 communes du territoire.

En outre, et comme le suggère le cabinet, dans le cas où les élus opteraient pour un bureau élargi (au delà des 15 vice-présidents), les présidents de ces syndicats pourraient compter parmi les membres du bureau de la communauté d'agglomération.

2. La création d'un Syndicat Mixte à la carte

Une autre solution, opposée à la précédente, peut être envisagée. Elle consiste à ne créer qu'**un seul syndicat mixte à la carte**, correspondant au périmètre des 158 communes du Pays basque, voire étendu aux communes du sud des Landes. Il s'agirait d'un syndicat mixte dans la mesure où son périmètre est étendu au sud des Landes et qu'il comporte une intercommunalité parmi ses membres.

Les communes et la CA pourraient alors y adhérer pour une ou plusieurs compétences de leur choix. Ce syndicat, à caractère purement technique, permettrait de traiter les compétences orphelines, et de traiter certaines problématiques très spécifiques dépassant le périmètre du Pays basque (par exemple la prise en compte d'un SCOT à l'échelle du Pays basque et du Sud-Landes ou de la problématique des transports).

Il n'y aurait aucun risque de confusion : la communauté du Pays basque constitue bien l'organe politique et administratif unique du territoire, le syndicat, régi par le principe de spécialité, constituant quant à lui un outil technique, arrimé à la communauté d'agglomération et chargé d'assurer une fonction « balai » à la fois pour porter, à la carte, les compétences orphelines et pour les compétences dépassant le périmètre de la CA.

Il ne remettrait pas en cause non plus les syndicats techniques très spécialisés (déchets par exemple).

Observations pratiques :

Dans ce cas, il est recommandé de mettre en place les commissions territoriales précitées, sans personnalité morale, pour assurer les espaces de dialogue demandés.

En outre, il peut être envisagé que le président, voire les membres du bureau de la communauté d'agglomération, assument eux-mêmes la présidence et les vice-présidences de ce syndicat mixte à caractère technique. A l'inverse, on peut aussi envisager un modèle différent dans l'objectif de confier des responsabilités à d'autres élus. Il y a une grande souplesse en la matière.

III- CONCLUSION

En conclusion, la création d'une intercommunalité à l'échelle du Pays basque est praticable, la combinaison de tous les outils techniques précités, qu'il s'agisse, notamment, du format et de la composition du bureau, des mécanismes de délégations, de l'organisation du niveau intermédiaire (commissions territoriales avec mise en place d'un « syndicat-balai » unique pour les compétences orphelines ou, à l'inverse, institution de SIVOM de territoire (intitulés EPGT), démontrant en effet, comme les juristes et le cabinet l'avaient mentionné, qu'il est parfaitement possible de disposer d'un outil de gouvernance clair et lisible, efficace opérationnellement, et particulièrement démocratique puisque tous les maires du territoire, quelle que soit la taille de leur commune, seraient acteurs dans le dispositif et pleinement partie aux grands choix du Pays basque.

Cette organisation qui, de fait, reprend nombre des éléments avancés lors des réflexions portant sur la collectivité à statut particulier, constituerait un saut qualitatif majeur dans la gouvernance du territoire, répondant ainsi à la demande exprimée par les élus.

Elle présenterait enfin l'intérêt de réaliser une harmonieuse synthèse, tant souhaitée, entre ce double attachement à l'identité locale et aux valeurs de la République, si caractéristique du Pays basque français.

Annexe 1

Répartition des sièges des conseillers communautaires au
Pays Basque

Commune	Population	Nombre de sièges
Bayonne	44331	16+5
Anglet	38581	14+4
Biarritz	25903	9+3
Hendaye	15976	6+1
Saint-Jean-de-Luz	12960	4+2
Urrugne	8946	3+1
Boucau	7801	2+1
Ciboure	6864	2+1
Cambo-les-Bains	6577	2+1
Bidart	6296	2
Ustaritz	6226	2
Hasparren	6139	2
Saint-Pée-sur-Nivelle	5865	2
Mouguerre	4655	1+1
Saint-Pierre-d'Irube	4517	1+1
Ascain	4079	1
Mauléon-Licharre	3217	1
Arcangues	3107	1
Brisous	2637	1
Sare	2517	1
Bassussarry	2422	1
Villefranque	2266	1
Urcuit	2225	1
Urt	2208	1
Lahonce	2062	1
Arbonne	2056	1
Itxassou	2018	1
Espelette	2006	1
Saint-Palais	1856	1
Ahetze	1856	1
Larressore	1683	1
Bardos	1621	1
Saint-Etienne-de-Baïgorry	1585	1
Saint-Jean-Pied-de-Port	1490	1
Guéthary	1326	1
Bidache	1289	1
Souraïde	1270	1
Biriatou	1114	1
Chéraute	1106	1
Jatxou	1096	1
La-Bastide-Clairence	1010	1
Ayherre	987	1

Commune	Population	Nombre de sièges
Guiche	920	1
Louhossoa	888	1
Ossès	871	1
Irissarry	866	1
Saint-Jean-le-Vieux	862	1
Came	856	1
Mendionde	824	1
Viodos-Abense-de-Bas	765	1
Barcus	714	1
Hélette	709	1
Uhart-Cize	702	1
Ainhoa	673	1
Bidarray	658	1
Sames	656	1
Aïcirits-Camou-Suhast	650	1
Ispoure	606	1
Tardets-Sorholus	605	1
Iholdy	554	1
Macaye	545	1
Ordarp	528	1
Halsou	517	1
Garindein	516	1
Domezain-Berraute	512	1
Beyrie-sur-Joyeuse	511	1
Espès-Undurein	504	1
Saint-Martin-d'Arrossa	487	1
Orègue	476	1
Isturits	458	1
Saint-Esteben	451	1
Gotein-Libarrenx	447	1
Béhasque-Lapiste	430	1
Amendeux-Oneix	421	1
Larceveau-Arros-Cibits	402	1
Armendarits	386	1
Arraute-Charritte	381	1
Bonloc	370	1
Estérençuby	357	1
Aldudes	355	1
Irouléguy	341	1
Luxe-Sumberraute	338	1
Moncayolle-Larrory-	334	1

Commune	Population	Nombre de sièges
Mendibieu		
Banca	333	1
Urepel	327	1
Saint-Martin-d'Arberoue	321	1
Montory	320	1
Anhau	319	1
Ascarat	315	1
Lasse	300	1
Arbouet-Sussaute	300	1
Garris	298	1
Arberats-Sillègue	296	1
Lantabat	294	1
Alos-Sibas-Abense	293	1
Ahaxe-Alciette-Bascassan	286	1
Licq-Athérey	278	1
Saint-Michel	275	1
Pagolle	270	1
Idaux-Mendy	265	1
Béguios	262	1
Méharin	259	1
Masparraute	252	1
Aussurucq	252	1
Charritte-de-Bas	247	1
Aroue-Ithorots-Olhaïby	247	1
Arnéguy	241	1
Saint-Just-Ibarre	238	1
Muscudly	236	1
Amorots-Succos	231	1
Alçay-Alçabéhéty-Sunharette	231	1
Osserain-Rivareyte	226	1
Uhart-Mixe	223	1
Juxue	219	1
Gabat	218	1
Sainte-Engrâce	209	1
Ostabat-Asme	200	1
Lohitzun-Oyhercq	196	1
Larrau	196	1
Menditte	195	1

Commune	Population	Nombre de sièges
Larribar-Sorhapuru	189	1
Mendive	188	1
Suhescun	187	1
Caro	183	1
Lecumberry	181	1
Laguinge-Restoue	178	1
Bussunarits-Sarrasquette	170	1
Jaxu	165	1
Sauguis-Saint-Etienne	163	1
Lacarre	163	1
Ainhice-Mongelos	163	1
Bunus	159	1
Labets-Biscay	155	1
Ilharre	148	1
Ainharp	145	1
Lichos	140	1
Trois-Villes	136	1
Aïncille	135	1
Bergouey-Viellenave	130	1
Lacarry-Arhan-Charritte-de-Haut	128	1
Arancou	128	1
Etcharry	126	1
Berrogain-Laruns	126	1
Gamarthe	123	1
Roquiague	119	1
Camou-Cihigue	102	1
Orsanco	100	1
Ibarolle	98	1
Arrast-Larrebieu	96	1
Ossas-Suhare	90	1
Haux	90	1
Bustince-Iriberry	90	1
L'Hôpital-Saint-Blaise	83	1
Béhorléguy	76	1
Hosta	75	1
Arhansus	73	1
Etchebar	68	1
Lichans-Sunhar	66	1

Sièges attribués à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne

+21 sièges obtenus après augmentation des 10 % prévue par le V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT

Annexe 2

Tableau des compétences susceptibles d'être transférées aux SIVOM

Observation : sont mentionnées dans le présent tableau les compétences susceptibles d'être transférées à un (ou plusieurs) SIVOM dans le cas d'une communauté urbaine ou dans le cas d'une communauté d'agglomération.

Il est rappelé toutefois que le modèle de la **communauté d'agglomération** est celui qui, au stade de la création, est préconisé pour permettre la modularité et la progressivité demandée par les élus (cf. Étude n° 1 relative aux compétences).

Deux observations liminaires sont à prendre en considération :

1 – ces compétences sont applicables tant à des syndicats intermédiaires (option d'un échelon intermédiaire comportant plusieurs syndicats), qu'à un « syndicat-balai » unique.

2 – la mention, oui ou non, au regard de chaque compétence, signifie la possibilité de loger ou pas ladite compétence dans la communauté d'agglomération. Il s'agit simplement d'indiquer la possibilité juridique, ou non, de la faire exercer par un syndicat.

Compétences facultatives/ supplémentaires actuellement exercées par les ECPI existants	Hypothèse en Communauté Urbaine	Hypothèse en Communauté d'Agglomération	Observations
Culture: -développement de la langue basque -politique en faveur d'une éducation artistique	oui	oui	
Action sociale	oui	non	Compétence optionnelle proposée pour la CA
Gestion des équipements publics - bien indivis	oui	oui	
Scolaires: -transports -écoles	oui	oui	
Protection en mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	non	oui	Compétence obligatoire en CU et facultative en CA
Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales	oui	non	Compétence obligatoire en CA
Fourrière animale	oui	oui	
Maison de services au public	oui	oui	Compétence facultative en CA
Services d'intérêt collectif: - abattoir	non	oui	Compétence obligatoire en CU

Action sociale: -guide gérontologique - <i>centre locale d'information et de coordination</i> - relais assistante maternelle	oui	non	Compétence optionnelle proposée pour la CA <i>Compétence du département</i>
Technologie de l'information et de la communication: - chargé de projet - intranet -ingénierie -formation	oui	oui	
Culture, Sports et Loisirs	oui	oui	
Environnement: - protection et mise en valeur du cadre naturel et du bâti intercommunal	non	oui	Compétence obligatoire en CU et facultative en CA
Gestion des archives municipales	oui	oui	

Annexe 3

Coopération intercommunale – Modalités de
conventionnement

Indépendamment de la création de l'EPCI unique, il peut être nécessaire de traiter des compétences orphelines. Comme indiqué dans le corps de l'étude, celles-ci peuvent prendre place soit dans un SIVOM à la carte par territoire, soit dans un syndicat mixte unique couvrant tout le pays basque.

Par ailleurs, les précisions suivantes quant aux modalités selon lesquelles des collectivités ou des EPCI peuvent conclure entre eux des conventions de prestations de services, sont à prendre en compte. Deux cas sont à distinguer selon qu'il s'agit de conventions passées entre des collectivités ou EPCI à fiscalité propre ou entre des collectivités ou EPCI à FP et des syndicats.

1 – Conventions passées entre communes ou entre communes et EPCI à FP

En vertu de l'art. L 5221-1 du CGCT une commune peut conclure une convention constitutive d'une entente pour exercer en coopération avec d'autres communes, des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes, des missions de services publics dans le domaine de leurs attributions, notamment par la mutualisation de moyens dévolus à l'exploitation d'un service public.

En outre, par dérogation au principe de spécialité applicable aux établissements publics selon lequel ces derniers doivent se consacrer aux seules compétences qui leur ont été transférées par leurs membres, la loi a progressivement attribuée aux différentes catégories d'EPCI à FP une habilitation générale en matière de prestations de service (cf art. L 5215-27 du CGCT pour les CU, article L 5216-7-1 pour la CA, article L 5214-16-1 modifié par la loi NOTRe pour les CC).

Ainsi, un EPCI à FP peut se voir confier par convention avec les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions et situés hors du champ d'activité prévu par les statuts de cet EPCI à FP

Ainsi les communes qui disposent de la clause de compétence générale et les EPCI à FP qui disposent d'une habilitation législative peuvent effectuer des prestations de services pour le compte d'autres communes ou EPCI à FP sans limitation de domaines d'attributions.

2 – Conventions passées avec des syndicats

Les art 5215-27 ; L 5216-7-1 et L 5214-16-1 du CGCT permettent aux CU, CA et CC de confier :
« par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public »

Cet article autorise donc un syndicat de commune à effectuer des prestations de services pour le compte d'une CA, d'une CC ou d'une CU, mais à condition qu'il y soit explicitement autorisé par ses statuts, dans la mesure où il ne dispose pas d'une habilitation législative.

L'habilitation statutaire doit préciser l'objet de l'autorisation de conventionner et le champ géographique d'intervention du syndicat.

Surtout les prestations de services réalisées par le syndicat doivent s'inscrire dans le prolongement de ses compétences et présenter un caractère marginal et une importance limitée par rapport à son activité globale statutaire

3 – Limites du régime de la convention de prestation de services

- La convention de prestation de service n'emporte pas transfert des compétences.
- La convention ne doit pas permettre une intervention à des fins lucratives de l'une des personnes publiques. Les seuls transferts financiers entre collectivités doivent résulter strictement de la compensation de charge d'investissement et de fonctionnement du service mutualisé ou exercé pour le compte d'autrui. A défaut le prestataire pourrait être regardé comme un opérateur agissant sur un marché concurrentiel et la convention soumise aux règles de la commande publique comme une DSP ou un marché.