

## 2038 Un an de jurisprudence de droit de l'intercommunalité Juillet 2017 – Juillet 2018

Solenne Daucé et Agathe Delescluse avocates du cabinet Seban et Associés, ainsi que Jacqueline Marchessaux, premier conseiller (5<sup>e</sup> chambre) à la cour administrative d'appel de Marseille se sont associées pour publier une sélection de jurisprudences relatives au contentieux intercommunal.

Ces jurisprudences sont rattachées à trois principaux thèmes : les aspects institutionnels (périmètre des EPCI et leur fonctionnement), les aspects compétence et les aspects financiers.

### NOTE

#### 1. Aspects institutionnels

Seront successivement examinées la jurisprudence, encore abondante, sur les évolutions de périmètre des intercommunalités puis les questions relatives au fonctionnement de la structure.

#### A. - Évolutions de périmètre

##### 1° Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)

Des décisions récentes ont continué à se prononcer sur la nature juridique du SDCI. Pour mémoire, après des positions jurisprudentielles divergentes des juridictions de première instance, des arrêts d'appel ayant parfois considéré que le SDCI était insusceptible de recours, le Conseil d'État est venu trancher la question en qualifiant le schéma d'« acte non réglementaire » (CE, 21 oct. 2016, n° 390052, *Communauté de communes du Val-de-Drôme* : *JurisData* n° 2016-021640 ; *Lebon T.* 2016, p. 603 ; *JCP A* 2017, 2314, note B. Quiriny).

Une telle qualification emporte deux conséquences :

– la reconnaissance implicite de la possibilité d'un recours contre ces actes ;

– la possibilité de contester ce schéma par la voie de l'exception au-delà du délai de 2 mois ouvert à son encontre, ce qui a été rappelé par plusieurs juridictions en 2018 (*V. CAA Bordeaux*, 8 janv. 2018, n° 16BX01624, *Commune de Terre de Haut*. – Et, en première instance : *TA Montpellier*, 27 mars 2018, n° 1605410, *Cne d'Olonzac et a.* : *JurisData* n° 2018-023866 à examiner au regard d'un premier jugement. – *TA Montpellier*, 7 nov. 2017, n° 1602178, *Communauté de cne Région Lézignanaise corbières et minervois, cne Olonzac et cne Cessero* : *JurisData* n° 2017-029644. – *TA Toulouse*, 3 avr. 2018, n° 1603373, *Communauté de cne Cordais et du Causse* : *JurisData* n° 2018-013080. – *TA Rennes*, 2 juill. 2018, n° 1605412, *assoc. pour la qualité de vie à Pléneuf-Val-André* : *JurisData* n° 2018-023863).

S'agissant du processus d'élaboration de ce schéma, le TA de Montpellier (*décision* n° 160178 *préc.*) a jugé qu'une modification, apportée à un SDCI à la suite de la première réunion de la CDCI de présentation du projet de schéma et résultant des discussions au cours de ladite séance, ne constitue pas un vice de procédure de nature à exercer une influence sur le sens de la décision ou privant les intéressés d'une garantie dès lors que la consultation des *exécutifs* (sans doute des organes délibérants en réalité), des collectivités et établissements publics concernés a été réalisée sur cette base et que le projet modifié accompagné des avis ainsi recueillis ont été adressés aux membres de la commission à l'appui de la convocation à la seconde

séance, au cours de laquelle les membres de la commission ont pu s'exprimer avant de délibérer. Le tribunal a en outre estimé que les syndicats dont la dissolution n'est pas prévue par le SDCI ne peuvent être regardés comme « concernés au sens des dispositions de l'article L. 5210-1-1 », et ce quand bien même la mise en œuvre du schéma amènera à leur dissolution.

S'agissant de son contenu, il est indiqué dans ce même jugement que les dispositions de l'article L. 5210-1-1 du CGCT n'exigent pas que le schéma contienne l'évaluation de la cohérence des périmètres et un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice, mais seulement que le préfet en tienne compte dans le cadre de son élaboration. Et le SDCI ne doit pas davantage comporter un « état des lieux de l'intercommunalité » dans le département, qui inclurait « notamment des données relatives au nombre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant et, pour chaque établissement, l'indication de leur poids dans le département, par rapport au nombre de communes et à la population, outre des données comparatives [département/national] et leur évolution dans le temps ainsi qu'une analyse de la taille et de la composition démographique desdits établissements, une présentation cartographique du nombre des compétences exercées par chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des données commentées relatives aux syndicats existants ». Enfin, si un SDCI ne comporte pas, en méconnaissance des dispositions du dernier alinéa du II de l'article L. 5210-1-1, une carte unique sur laquelle est reporté l'ensemble des propositions, cette absence n'est pas de nature à entacher le document d'insuffisance dès lors que ces éléments sont présents sous une autre forme.

À noter enfin que certaines « orientations » dont il doit être tenu compte lors de l'élaboration du SDCI sont examinées par le juge comme des éléments contraignants, invalidant certains projets. Dans le cas de l'orientation n° 2 sur la recherche de cohérence, c'est un contrôle de l'erreur manifeste qui a été mené (ainsi le TA de Poitiers a-t-il annulé deux arrêtés préfectoraux portant projet de périmètre d'un nouvel EPCI issu de la fusion de deux communautés de communes, étendu à une commune membre d'un EPCI tiers, et création de cet EPCI, en raison du non-respect du principe de rationalisation des périmètres des EPCI, inscrit à l'article L. 5210-1-1 du CGCT et de son orientation n° 2 qui impose de rechercher la cohérence territoriale de ceux-ci : en l'espèce, il a relevé que le retrait de la commune membre d'un EPCI tiers pour l'inclure dans le périmètre du nouvel EPCI avait uniquement pour objet de permettre d'assurer la continuité territoriale entre les deux communautés de communes fusionnées, alors qu'il était constant que cette commune relevait d'un bassin de vie différent, relevant de l'EPCI auquel elle appartenait déjà : *TA Poitiers*, 18 oct. 2017, n° 1601608 à 1601777, 1602295 et 1602310 : *Ju-*

risData n° 2017-029646). Mais, s'agissant de l'orientation n° 1, il a été jugé que l'autorité préfectorale est tenue de refuser tout projet de regroupement intercommunal laissant subsister un EPCI à fiscalité propre de moins de 15 000 habitants (*TA Toulouse*, 3 avr. 2018, n° 1603373, *Communauté de cne Cordais et du Causse*, préc.). Certes il est quasi unanimement considéré que ce seuil des 15 000 habitants est désormais, sauf dérogation explicitement prévue, une obligation. Néanmoins, elle n'est inscrite dans l'article L. 5210-1-1 du CGCT que comme une « orientation » et aurait pu donc être juridiquement considérée à cet égard comme un objectif non sanctionnable de manière automatique ; mais il est vrai que ce même article encadre les dérogations à ce seuil, de sorte que le terme d'orientation apparaît inadaptable.

## 2° Contrôle par le juge des projets d'évolution de périmètre

Dans le cadre de ce contrôle, le juge examine d'abord la procédure puis le contenu même du projet, l'examen pouvant avoir lieu lors de l'adoption de l'arrêté de périmètre ou lors de la décision de fusion. À cet égard, il est à noter que le recours contre le seul arrêté de périmètre a été jugé comme irrecevable par le TA de Versailles en tant qu'il n'est qu'une mesure préparatoire à la fusion (*TA Versailles*, 22 mars 2018, n° 1504977, 1505069, 1505115, 1505121 et 1505135, *Communauté de cne Maisons-Mesnil et a.* : *JurisData* n° 2018-023868). Si cette décision a été adoptée dans le contexte d'un processus de mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale en Île-de-France, la CAA de Marseille avait d'ores et déjà eu l'occasion de juger dans le même sens dans le cadre d'une procédure de droit commun (*CAA Marseille*, 27 févr. 2015, n° 13MA01167, *Cne Plan d'Aups-Sainte Baume*. – *CAA Marseille*, 2 nov. 2015, n° 14MA01273, *Communauté de cne Pays de Buis-les-Baronnies*).

### Examen de la procédure suivie

Du point de vue procédural d'abord, les juges ont eu à examiner nombre de processus de fusions et pu rappeler à cette occasion que, dans le cadre spécifique de la mise en œuvre du SDCI, l'arrêté de périmètre soumis à consultation des communes n'a pas, contrairement au processus de droit commun, à être accompagné du rapport explicatif et de l'étude d'impact budgétaire et fiscale (*V. TA Montpellier*, 27 mars 2018, préc. – *TA Toulouse*, 3 avr. 2018, déjà cité également). Dans le même sens, le préfet n'a pas à transmettre un projet de statuts dans le cadre d'une procédure d'extension de périmètre d'un EPCI (contrairement à la fusion), il n'a pas davantage à rappeler l'existence de l'exception de rattachement à un EPCI à fiscalité propre existant pour les îles maritimes composées d'une seule commune ; partant, le moyen pris de la méconnaissance du droit à l'information des élus doit être écarté (*CAA Bordeaux*, 8 janv. 2018, n° 16BX01624).

En revanche, la commune amenée à être intégrée au nouvel EPCI doit être consultée sur le projet de périmètre (*TA Poitiers*, 18 oct. 2017, préc.) ; encore le projet d'évolution de périmètre soumis à consultation doit-il bien être celui envisagé (pour une annulation quand l'avis concernait une fusion et non une extension de périmètre : *TA Clermont-Ferrand*, 19 déc. 2017, n° 1602037, *Cne Autrac et a.* : *JurisData* n° 2017-029645).

Concernant toujours la question des consultations préalables requises, dans son jugement du 3 avril 2018, le tribunal administratif de Toulouse reprend le principe posé par le Conseil d'État en 2003 sur une extension de périmètre (*CE*, 10 oct. 2003, n° 250116, 250117, 250118 et 250119, *Cne des Angles* : *JurisData* n° 2003-066441 ; *JCP A* 2003, 2030) suivant lequel les comités techniques, qui doivent être saisis pour avis compte tenu des réorganisations de service induites, n'ont pas à être consultés préalablement à l'édition de l'arrêté de fusion.

Le Conseil d'État a par ailleurs eu l'occasion de se prononcer sur la procédure de retrait dérogatoire de l'article L. 5212-26 du CGCT, qui

autorise une commune à sortir d'une communauté de communes sur autorisation préfectorale et sans accord de la communauté dont elle est issue, pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre. En l'espèce, la communauté de communes en cause a contesté par la voie du référé l'autorisation de retrait donnée et la circonstance que les communes membres de l'intercommunalité à laquelle la commune allait adhérer n'aient pas disposé du délai de 3 mois pour se prononcer a été considérée comme créant un doute sérieux sur la légalité de l'acte, même si une majorité qualifiée de communes s'était prononcée favorablement (*CE*, 4 avr. 2018, n° 415471 : *JurisData* n° 2018-006347 ; *JCP A* 2018, act. 357). Le sens de cette décision n'étonnera pas, dans la mesure où la Haute Juridiction avait d'ores et déjà eu l'occasion de se prononcer dans ce sens (*CE*, 2 mars 2007, n° 284704, *Commune Saint-Brandan* : *JurisData* n° 2007-071511 ; *Lebon T.* 2007, p. 714, tandis qu'un raccourcissement du délai de 3 mois a été validé concernant le transfert de nouvelles compétences. – *CE*, 3 mai 2002, n° 217654, *Commune de Laveyron* : *JurisData* n° 2002-064525).

Sur cette même procédure de retrait dérogatoire, le tribunal administratif de Nantes a lui pour sa part annulé le refus de se retirer qui avait été opposé à la commune, toujours pour des motifs procéduraux : en l'occurrence, la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) s'était réunie en formation plénière et non en formation restreinte comme le prévoit pourtant l'article L. 5211-45 du CGCT. La juridiction a ainsi estimé que la composition de la formation restreinte « n'est pas une simple réduction du nombre de membres de chacun des collèges mais traduit un équilibre de représentation différent, notamment d'une majoration de la proportion des représentants des maires et conseillers municipaux et d'une minoration de celle des représentants des EPCI » et a, au regard du vote très serré et de l'influence que la composition de la commission avait pu avoir en conséquence sur le sens de l'avis, conclu à l'irrégularité de la procédure (*TA Nantes*, 7 mars 2018, n° 1708350, *Cne Grand-Lucé* : *JurisData* n° 2018-023859).

On rappellera enfin de manière générale l'obligation de transmettre une note de synthèse aux élus, spécifiquement rappelée dans le cadre d'une adhésion d'une nouvelle commune à une communauté d'agglomération (*CE*, 4 avr. 2018, n° 415471 : *JurisData* n° 2018-006347).

### Contrôle de l'opportunité du périmètre retenu

S'agissant du périmètre retenu, le juge opère un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (EMA), ce qui signifie donc un contrôle par définition limité et explique que ce moyen soit régulièrement rejeté : ainsi, par exemple, les particularités d'une commune insulaire ne justifient pas qu'elle ne soit pas intégrée dans une communauté d'agglomération, le juge allant jusqu'à rappeler que la légalité de la création ou de l'extension du périmètre d'un EPCI n'est pas subordonnée à une étude préalable de solutions alternatives et qu'il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur l'opportunité du choix de l'autorité préfectorale de retenir une forme de regroupement de communes plutôt qu'une autre (*CAA Bordeaux*, 8 janv. 2018, préc.). Et si le TA de Poitiers a censuré la fusion de deux communautés incluant une commune située dans un autre bassin de vie (*TA Poitiers*, 18 oct. 2017, n° 1601608, préc.) le TA de Rennes a lui écarté l'existence d'une EMA après avoir constaté l'existence de coopérations et échanges entre deux communes (bibliothèque, déchetterie, établissements médicaux) et le souhait du préfet de réunir des territoires complémentaires (*CE*, 2 juill. 2018, préc.).

### Effets de la décision

Lorsque, à l'issue de son examen, le juge procède à la suspension ou l'annulation des décisions contestées, surgit l'épineuse question des effets de la décision juridictionnelle : le plus souvent en effet, compte tenu du délai d'examen du contentieux par le juge, l'intercommunalité contestée « vit » depuis plusieurs semaines ou mois : comment

alors revenir en arrière sans soulever trop de difficultés dans la continuité des services ?

S'agissant de la suspension du retrait d'une commune pour adhérer à une communauté examinée par le Conseil d'État (*CE, 4 avr. 2018, préc.*), ce dernier a considéré que la commune concernée devait réintégrer le périmètre de la communauté de communes à laquelle elle appartenait jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur les recours contre les arrêtés.

S'agissant de décisions d'annulation, une juridiction a pu annuler l'arrêté sans effet différé (cas de la fusion de deux communautés de communes annulée par le TA de Poitiers dans son jugement du 18 octobre 2017 précité). Mais, souvent, lorsque l'annulation est induite par une question de procédure, le juge souhaite laisser la possibilité de réengager le processus pour que l'EPCI dont la création a été censurée « revive ». Il s'agit alors de faire application au droit de l'intercommunalité de la jurisprudence du Conseil d'État du 11 mai 2004 *AC !* autorisant le juge à moduler dans le temps les effets de sa décision. C'est ainsi que le TA de Clermont Ferrand dans sa décision précitée reporte d'un an l'effet de l'annulation prononcée.

## B. - Fonctionnement de la structure

### 1° Désignation des conseillers

Le Conseil d'État a été appelé à se prononcer à plusieurs reprises sur la question des modalités d'élection des conseillers communautaires et a ainsi pu énoncer ou rappeler quelques règles en la matière.

#### Principes applicables à l'ensemble des désignations de conseillers

Si les textes ne sont pas explicites sur la question de la convocation du nouvel organe délibérant pour désigner l'exécutif, la Haute Juridiction précise qu'il revient au maire du siège de l'EPCI de convoquer les élus communautaires pour l'élection du président ou, en cas de carence de celui-ci, au préfet, et non au doyen d'âge, qui préside la séance (*CE, 25 oct. 2017, n° 410195, Commune de Koungou et a. : JurisData n° 2017-021005 ; JCPA 2017, act. 533*).

L'organisation matérielle du scrutin a également fait l'objet de quelques précisions : « si aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'impose la présence d'un isoloir et d'une urne, ni la mise sous enveloppe des bulletins pour les désignations opérées au sein du conseil municipal, et si l'utilisation de bulletins portant certains noms inscrits à l'avance ne constitue pas, en elle-même, une atteinte au secret du vote », néanmoins le fait que, en l'espèce, seuls certains conseillers communautaires disposaient de bulletins pré-imprimés contraignait les conseillers municipaux qui souhaitaient exprimer un autre choix à le faire de façon manuscrite au vu des autres membres du conseil municipal et du public éventuel sans pouvoir s'isoler, de sorte que le secret du vote n'a pas été garanti. L'élection a alors été annulée (*CE, 28 avr. 2017, n° 407319 : JurisData n° 2017-008316*).

Du point de vue contentieux enfin, il a été rappelé qu'une commune n'avait pas la qualité de partie devant le juge de l'élection (*CE, 20 févr. 2018, n° 411843 : JurisData n° 2018-002672*).

#### Règles applicables en matière de désignation entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux

L'article L. 5211-6-2 du CGCT, relatif aux modalités de désignation des conseillers communautaires entre deux élections municipales, fait l'objet depuis son adoption de nombreuses décisions juridictionnelles, sa formulation étant complexe et sa mise en œuvre peu aisée. L'année de jurisprudence examinée ne fait pas exception à la règle et il est à relever notamment une décision du Conseil d'État par laquelle il a été précisé que, pour déterminer les modalités selon lesquelles sont pourvus les sièges attribués à une commune, lorsqu'une fusion est prononcée entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, il convient de rapprocher le nombre de

sièges de conseillers communautaires attribués à la commune dans le nouvel EPCI du nombre de conseillers communautaires élus, au suffrage universel direct, à l'occasion du précédent renouvellement général des conseils municipaux. Il n'y a pas lieu de prendre en compte les conseillers communautaires élus entre deux renouvellements généraux dans les conditions prévues au b du 1° de l'article L. 5211-6-2. En l'espèce, le nombre de sièges attribués à la commune de Bretoncelles au sein du conseil du nouvel EPCI issu de la fusion est égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général des conseils municipaux. Dès lors, les quatre conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal devaient se voir attribuer un siège à la nouvelle communauté de communes. Il ne devait donc pas être tenu compte de la désignation de deux conseillers communautaires supplémentaires à la suite de l'extension du périmètre de la communauté fusionnée dont la commune était membre (*CE, 12 juill. 2017, n° 408303, Élection des conseillers communautaires de la commune de Bretoncelles à la communauté de communes Cœur du Perche : JurisData n° 2017-014879 ; Lebon T. 2017*).

### 2° Rôle des différents organes de la structure intercommunale

La jurisprudence du droit de l'intercommunalité sur la période considérée fait également apparaître des décisions apportant des précisions sur les délégations de compétence pouvant être confiées du conseil communautaire au président ou au bureau. On rappellera à cet égard que l'article L. 5211-10 du CGCT permet de telles délégations dans tous les domaines d'intervention de l'organe délibérant à l'exception de sept domaines, dont la délimitation peut parfois soulever quelques interrogations ; au demeurant, des dispositions légales spécifiques à certains domaines peuvent constituer d'autres fondements à l'interdiction d'une délégation. Tel est le cas notamment du droit de la fonction publique : le juge administratif tire ainsi de la combinaison de l'article 88 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 et de l'article L. 5211-10 du CGCT l'impossibilité d'accorder au bureau une délégation en matière de fixation du régime indemnitaire des agents (*CAA Versailles, 25 janv. 2018, n° 17VE00416, Communauté d'agglomération Etampois Sud-Essonnes : JurisData n° 2018-004183*. -v. aussi n° 17VE00419).

On mentionnera également un jugement du TA de Versailles indiquant que seul l'organe délibérant est compétent pour se prononcer sur l'octroi de la protection fonctionnelle et annule en conséquence le refus du président d'inscrire cette question à l'ordre du jour du conseil communautaire (*TA Versailles, 22 mars 2018, n° 1605044, M. D : JurisData n° 2018-023868*).

Notons en outre, toujours sur les délégations, que le juge administratif vient parfois à la rescousse des collectivités en cas de mauvaise rédaction de la délégation, ce qui n'est toutefois pas la règle, toute délégation devant en principe être claire et limitée. Il s'agit de l'hypothèse spécifique de la délégation donnée au président pour ester en justice : assez fréquemment, reprenant la formule de l'article L. 2122-22 du CGCT relatif aux délégations du conseil municipal au Maire, les délibérations délèguent cette compétence « dans les cas définis par le conseil communautaire » mais sans définir ses cas ; le Conseil d'État a alors pu considérer que la seule circonstance qu'une délégation reproduise ainsi les dispositions du Code général des collectivités territoriales ne saurait, en l'absence de toute mention explicite restreignant son champ d'application, la priver d'une portée générale (*CE, 18 juill. 2018, n° 416407 : JurisData n° 2018-013500*).

Enfin, un jugement du TA de Pau est intéressant à examiner en ce qu'il se prononce sur la notion « d'affaire présentant un intérêt commun » énoncée à l'article L. 5212-16 du CGCT qui porte sur les syndicats dits « à la carte » : dans ces syndicats en effet, l'ensemble des

délégués doit voter les affaires d'intérêt commun, tandis que les affaires ne concernant que l'une des compétences à la carte doivent être adoptées par les seuls délégués des membres du syndicat ayant transféré la compétence en cause. Là encore, la frontière n'est pas toujours aisée à tracer mais, en l'occurrence, la juridiction a censuré l'arrêté préfectoral approuvant un transfert de compétences portant dissolution du syndicat intercommunal et prononçant d'office l'adhésion de ses membres à la structure bénéficiaire du transfert, dès lors que tous les délégués n'avaient pas été convoqués et que l'affaire mise au vote du Comité syndical présentait un intérêt commun (*TA Pau, 7 juill. 2017, n° 1601424, Communauté de cne Pays Grenadois : JurisData n° 2017-029647*).

### 3° Statut des élus

S'agissant de cette dernière rubrique de la partie consacrée au fonctionnement institutionnel des intercommunalités, on mentionnera un jugement du tribunal administratif de Toulouse annulant une délibération par laquelle le comité syndical d'un syndicat de communes a décidé d'attribuer à son président une indemnité forfaitaire d'un montant de 1 000 euros destinée à compenser l'ensemble de ses frais supplémentaires liés à l'activité du syndicat.

Le tribunal a, après avoir rappelé les textes applicables, indiqué qu'aucune indemnité ne peut être allouée aux élus en dehors des cas expressément prévus par la loi.

Dans cette affaire, le président s'était déjà vu attribuer une indemnité au taux maximum prévu par l'article R. 5212-1 du CGCT. En outre, il n'était pas établi ni même allégué que cette somme, au demeurant forfaitaire, aurait été destinée au remboursement de frais occasionnés à l'occasion de l'exécution d'un mandat spécial confié par le syndicat en application de l'article L. 2123-18 du CGCT, applicable à cette catégorie de structure par renvoi de l'article L. 5211-14 du même code. Le tribunal a enfin précisé qu'aucun texte ne prévoyait l'application des dispositions de l'article L. 2123-19 du CGCT, qui permettent le remboursement des frais de représentation d'élus, aux membres des organes délibérants des EPCI.

Citons par ailleurs un arrêt de la CAA de Marseille validant un retrait à un vice-président de ses délégations par le président. Dans ce type d'affaire, le juge est amené à examiner avec attention les circonstances de l'espèce afin de déterminer quels ont pu être les événements ayant motivé ce retrait, afin notamment de s'assurer de la réalité de la perte de confiance. En l'occurrence, les éléments permettaient de confirmer l'existence d'une perte de confiance (en raison du contenu hostile de deux éditoriaux dans le bulletin municipal de la commune dont le vice-président était maire, avec remise en cause de la politique générale de transferts de compétences des communes aux intercommunalités et plus particulièrement les modalités de mise en place de la politique de mutualisation des services, la circonstance que le retrait contesté soit intervenu dans un délai 2 mois après ces publications étant sans influence sur la légalité du retrait des délégations). En outre, il ne ressortait pas des pièces du dossier et n'était pas établi que le retrait de délégation en litige et la suppression de sa vice-présidence soient directement issus de la candidature de l'intéressé aux élections cantonales auxquelles le président était lui-même candidat.

## 2. Aspects compétences

Seront ici successivement abordées les questions de répartition des compétences entre communes et intercommunalité, les affaires portant sur le transfert des pouvoirs de police et enfin sur les transferts de responsabilité

## A. - Répartition des compétences intercommunalité/membres

### 1° Transports

Le tribunal administratif de Grenoble a annulé une délibération par laquelle une commune s'est opposée au transfert à la communauté d'agglomération dont elle est membre d'un service de funiculaire reliant deux quartiers de la commune. Pour fonder sa décision, le tribunal analyse le funiculaire comme un service de transport urbain de personnes relevant des autorités organisatrices de transport, compétentes pour organiser la mobilité sur le fondement de l'article L. 1223-1 du Code des transports, ce que sont les communautés d'agglomération au titre de leur compétence obligatoire en matière d'aménagement (*TA Grenoble, 28 juin 2018, n° 1703130, préfet Haute-Savoie : JurisData n° 2018-023862*).

### 2° Équipements sportifs et culturels

Une décision mérite d'être mentionnée concernant cette compétence ; elle est en effet tout à fait intéressante en ce qu'elle se prononce sur la légalité de la définition d'intérêt communautaire retenue par une communauté détenant cette compétence optionnelle. Une telle définition est souvent le fruit d'un accord politique, le législateur ayant volontairement laissé une certaine marge de manœuvre en ne fixant pas les critères de définition de l'intérêt communautaire et les décisions contentieuses en la matière sont assez rares. En l'espèce, le tribunal administratif de Toulon a considéré qu'il n'y avait pas d'erreur manifeste d'appréciation dans l'inclusion de trois nouveaux équipements sportifs dès lors que ceux qui sont déjà d'intérêt communautaire font l'objet d'une utilisation au maximum de leurs capacités, que l'objectif de l'inclusion est d'optimiser l'utilisation et la gestion des équipements concernés jusqu'à présent sous-équipés, dans une optique de soutien aux politiques envers la jeunesse (*TA Toulon, 24 mai 2018, n° 1602363, Cne de Solliès-Pont : JurisData n° 2018-023869* ; à noter que cette décision présente également un intérêt s'agissant de la question du contenu de la note de synthèse portant sur un tel transfert de compétences, pour assurer la bonne information des élus : en particulier, il y est précisé que la note n'a pas à contenir d'indications détaillées sur les contrats et obligations transférés, les mises à disposition de personnel ou le calcul de l'attribution de compensation).

### 3° Développement économique

Le financement de l'enseignement supérieur par des EPCI compétents en matière d'« actions de développement économique » ayant fait l'objet d'une censure par le juge administratif, une compétence explicite en la matière a été ajoutée parmi les compétences obligatoires des communautés urbaines notamment, intitulée « programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ». Dès lors, doit être rejeté le recours formé contre une délibération par laquelle une communauté urbaine a attribué une subvention à une université et a approuvé la convention correspondante (*TA Lyon, 7 nov. 2017, n° 1410259, M. Danthony : JurisData n° 2017-029649*).

Dans ce domaine du développement économique toujours, le Conseil d'État a été conduit, à la demande de l'Assemblée des départements de France, à se prononcer sur les conséquences sur cette matière de la perte pour les départements du bénéfice de la clause de compétence générale et de l'insertion corrélatrice dans le CGCT à l'article L. 5721-6-3 d'un dispositif de retrait des syndicats mixtes ouverts (SMO) sur arrêté préfectoral. Le recours portait sur la circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales en date du 3 novembre 2016 relative aux conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière

de développement économique sur les interventions des conseils départementaux. Était notamment critiqué le fait qu'il soit indiqué que, en l'absence de délégation de compétence de l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprises, les départements devaient se retirer des syndicats mixtes chargés uniquement d'intervenir dans ce domaine selon les modalités prévues à l'article L. 5721-6-3 susvisés. Cet article prévoit la possibilité pour une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public d'être autorisé par le préfet à se retirer d'un SMO dans l'hypothèse où, à la suite d'une modification de la réglementation notamment, sa participation au syndicat est devenue sans objet. Le Conseil d'État en déduit que, lorsqu'une collectivité territoriale ne dispose plus d'une compétence au titre de laquelle elle participait à un groupement, tel qu'un syndicat mixte, sa participation se trouve désormais privée de base légale et ne peut donc que prendre fin selon les modalités de ce texte. Dès lors, passant outre le fait que le texte précise que la collectivité en cause « peut » être autorisée à se retirer et non « doit » être retirée, la Haute Juridiction rejette l'argumentaire de l'ADF (CE, 13 déc. 2017, n° 406563 : *JurisData* n° 2017-025553 ; JCP A 2017, act. 869 ; JCP A 2018, 2034).

#### 4° Plan local d'urbanisme

Deux décisions doivent être présentées s'agissant de cette compétence en enjeu politique particulièrement fort.

Peut d'abord se poser la question de l'application des dispositions relatives au transfert de cette compétence et de la délicate interprétation des dispositions de l'article 136 de la loi Alur qui fixe les conditions dans lesquelles un report du transfert est possible en cas de fusion. Dans l'affaire examinée par le tribunal administratif de Marseille, une communauté issue d'une fusion a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017, avec, parmi les communautés fusionnées, une disposant de la compétence PLU. Le juge administratif a alors considéré que la compétence en cause pouvait être restituée selon les dispositions applicables aux fusions et aux compétences optionnelles (tout en mentionnant la compétence obligatoire des communautés en matière d'aménagement) et que, dès lors que cette restitution avait eu lieu avant l'expiration d'un délai de 3 ans à compter de la publication de ladite loi, soit le 27 mars 2017, elle plaçait la communauté dans la situation prévue par l'article 136 de la loi Alur qui autorise les communes membres de la communauté à s'opposer au transfert de la compétence (TA Marseille, 7 nov. 2017, n° 1703835-1703848, *Cne Motte du Caire et a.* : *JurisData* n° 2017-029641).

Une fois la personne compétente déterminée, peut se poser la question de l'engagement de responsabilité à raison d'une intervention dans le domaine d'action considéré. À cet égard, la CAA de Bordeaux a jugé qu'une commune ne pouvait voir sa responsabilité engagée à raison du classement d'une parcelle de son territoire approuvé par l'EPCI à fiscalité propre auquel elle est rattachée, compétent en matière de PLU, et ce quand bien même l'article L. 123-18 du Code de l'urbanisme dispose que cette compétence s'exerce en concertation avec les communes concernées, dès lors que l'EPCI à fiscalité propre demeure l'unique auteur du PLU (CAA Bordeaux, 13 juill. 2017, n° 15BX02550, *Cne Houmeau*). Précisions que, en l'espèce, la compétence de la communauté d'agglomération en matière de PLU était avérée.

#### B. - Pouvoirs de police spéciale

Les dispositions de l'article L. 5211-9-2 du CGCT prévoient un transfert automatique de certains pouvoirs de police spéciale des maires vers le président d'un EPCI en cas de transfert des compétences auxquels ces pouvoirs de police se rattachent ; la possibilité est néanmoins donnée aux maires de s'opposer à ce transfert, et au prési-

dent d'y renoncer mais, dans l'intervalle entre le transfert de compétences et ces décisions d'opposition et renoncement, le président de l'EPCI est l'autorité compétente pour intervenir.

Le juge administratif est ainsi appelé à examiner la temporalité des décisions prises en matière de police et peut sanctionner les auteurs incompetents de ces actes (sur l'incompétence d'un maire qui ne s'était pas encore opposé au transfert de ses pouvoirs en matière d'accueil des gens du voyage, V. CAA Marseille, 14 mai 2018, n° 17MA03386, *Préfet Aude* ; au contraire, dans le même domaine, sur la compétence du maire lorsque le président a effectivement renoncé à ses pouvoirs de police sur l'ensemble du territoire, V. CAA Nantes, 20 oct. 2017, n° 17NT02428, *Préfet du Morbihan*). Inversement, il considère comme bien dirigée la demande de suppression d'un dispositif en matière de police du stationnement adressée au président d'une communauté d'agglomération dès lors que, à la date de la demande, le président n'avait pas encore adressé le courrier indiquant qu'il renonçait au transfert des pouvoirs de police (TA Cergy-Pontoise, 12 juill. 2018, n° 1409879, M. F. et a. : *JurisData* n° 2018-023871).

### 3. Aspects financiers

#### A. - Répartition des biens meubles et immeubles en cas de retrait (CGCT, art. L. 5211-25-1)

La règle posée par l'article L. 5211-25-1 du CGCT relatif à la reprise de compétences par les membres d'une intercommunalité est la suivante : à défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'EPCI et les conseils municipaux des communes concernés, la répartition des biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences, ainsi que des dettes contractées postérieurement à ce transfert est en principe fixée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés.

Toutefois, le tribunal administratif de Poitiers a jugé que, en l'absence de désaccord explicitement exprimé par les personnes intéressées à la répartition des biens meubles et immeubles en cause, à la suite du retrait d'une ou plusieurs communes d'un syndicat, et en l'absence de saisine du préfet par l'organe délibérant de l'une de ces personnes, la compétence pour déterminer les modalités de cette répartition n'est pas transférée au préfet. Le tribunal administratif a ainsi annulé l'arrêté du préfet par lequel celui-ci se prononçait sur la répartition, en considérant que la décision était entachée d'incompétence. Par ailleurs, le tribunal a rappelé que le champ d'application de l'article L. 5211-25-1 précité ne permet d'opérer la répartition qu'entre les communes concernées par le retrait et le syndicat (TA Poitiers, 7 juin 2017, n° 1500670, *Syndicat d'eau de Lezay* : *JurisData* n° 2017-029646).

La cour administrative d'appel de Nantes a pour sa part jugé que la répartition doit être fixée dans le but, notamment, de garantir un partage équilibré compte tenu de l'importance de la participation de la commune dans la communauté dont elle se retire. Dans le cas d'espèce, il est considéré que le préfet n'a pas commis d'erreur de droit en mettant à la charge de la commune qui se retirait la compensation du capital restant dû sur l'emprunt contracté au prorata de sa population, correspondant à sa part de la dépense d'investissement consentie durant sa présence dans la communauté de communes (CAA Nantes, 20 oct. 2017, n° 15NT03874, *Communauté de cne Domfrontais*).

En revanche, lorsqu'il existe un excédent de trésorerie, le préfet ne peut pas refuser de le répartir au motif que les sommes correspondantes sont nécessaires au financement d'opérations décidées avant le retrait d'un syndicat. En l'espèce, l'arrêté du préfet a été censuré sur le fondement d'une inexacte application du 2° de l'article L. 5215-

25-1 du CGCT (CAA Nancy, 29 mars 2018, n° 17NC01087), la commune était en droit de solliciter une répartition de l'excédent de trésorerie du SIVOM duquel elle se retirait.

## B. - Attribution de compensation

La détermination des montants d'attribution de compensation (AC) dont les modalités de calcul sont fixées à l'article 1609 *nonies* C du Code général des impôts (CGI) est une source potentielle de difficultés entre communes et EPCI à fiscalité propre. Des problématiques peuvent notamment surgir sur la méthodologie employée en matière de détermination des AC et d'évaluation des charges, l'article 1609 *nonies* C du CGI prévoyant notamment à cet égard la possibilité de fixer des AC selon deux méthodes : soit une AC dite « de droit commun », soit une AC dite « libre ». Le contentieux qui a opposé la commune de Bernos Beaulac et la communauté de communes du Bazadais donne une illustration intéressante des difficultés rencontrées en la matière.

Par une délibération du 27 mai 2015, la communauté avait fixé les nouveaux montants d'AC à la suite du transfert de charges de l'action sociale. Le coût des charges d'action sociale transférées avait été calculé selon une méthodologie différente de celle fixée par l'article 1609 *nonies* C du CGI pour l'AC de droit commun. Or la communauté n'a pas demandé à ses communes membres d'approuver les montants d'AC par des délibérations concordantes, contrairement à ce que prévoit l'article 1609 *nonies* C dans cette situation. Surtout, la communauté a tout simplement omis de soumettre l'évaluation du rapport CLECT à l'approbation par délibérations concordantes de la majorité qualifiée de ses communes membres. Le tribunal administratif de Bordeaux a ainsi censuré ces irrégularités et a annulé la délibération de la communauté (TA Bordeaux, 29 déc. 2017, n° 1504853 et 1600425 : *JurisData* n° 2017-029648).

## C. - Contentieux des décisions à objet exclusivement pécuniaire et épilogue du contentieux « TASCOM »

Les collectivités sont destinataires d'un certain nombre de décisions à caractère exclusivement pécuniaire. Il s'agit notamment des décisions de notification des montants de dotation ou de prélèvement qui leur sont propres. La plupart du temps, les courriers de notification adressés par les services de l'État ne sont pas adressés en LRAR, voire ne comportent pas la mention des voies et délais de recours. Or, lorsque les collectivités souhaitent contester la légalité de ces décisions au regard des erreurs qu'elles pourraient comporter, voire engager la responsabilité de l'État au regard du préjudice subi compte tenu de ces erreurs, l'État oppose fréquemment le principe posé par la décision *Ministre des Finances c/ Lafon* (CE, sect., 2 mai 1959), selon lequel l'expiration du délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire fait obstacle à ce que soient présentées des conclusions indemnitaires ayant la même portée. Les collectivités désireuses de contester ces décisions le font souvent après le délai de recours contentieux, faute d'avoir eu la possibilité (matérielle ou humaine) de contester ces décisions dans ce délai. Il arrive parfois que certains courriers de notification se perdent dans les méandres de l'Administration.

Dans une récente décision d'Assemblée du 13 juillet 2016 *Czabaj* (CE, ass., 13 juill. 2016, n° 387763 : *JurisData* n° 2016-013776 ; *Lebon* 2016, p. 340, concl. O. Henrard ; *Dr. adm.* 2016, comm. 63, note G. Éveillard ; *Procédures* 2016, comm. 312 ; *JCP A* 2017, 2053, chron. O. Le Bot ; *JCP A* 2016, 2238, note H. Pauliat ; *JCP G* 2016, 1396, note X. Souvignet), le Conseil d'État a jugé, sur le fondement du principe de sécurité juridique, qu'il est possible de contester une décision qui n'aurait pas été notifiée ou non notifiée dans les formes, dans un délai

d'un an à compter de la connaissance de ladite décision. Et, par un arrêt en date du 9 mars 2018 (CE, 9 mars 2018, n° 405355, *Communauté de communes du pays roussillonnais : Lebon T.* 2018), le Conseil d'État est venu appliquer sa jurisprudence précitée *Czabaj* (CE, ass., 13 juill. 2016, préc.) à un recours formé contre une décision à objet exclusivement pécuniaire.

Le contentieux dont il était question au fond constituait l'épilogue du contentieux « TASCOM » (V. à ce sujet not. : CE, 16 juill. 2014, n° 369736 : *JurisData* n° 2014-017303 ; TA Pau, 9 févr. 2016, n° 1402532, *Communauté de cne Maremne-Adour-Côte-Sud*. – *Cons. const.*, 21 juill. 2017, n° 2017-644 QPC : *JurisData* n° 2017-014712 ; *JCP A* 2017, act. 530). La communauté de communes du Pays Roussillonnais soutenait devant le Conseil d'État que la décision préfectorale ayant minoré sa dotation de compensation pour l'année 2012 du prélèvement de TASCOM était illégale. Mais le Conseil d'État relève que la communauté de communes, qui a eu connaissance de la décision attaquée au plus tard à la fin de l'année 2012, n'a exercé aucun recours juridictionnel à son encontre. Ce faisant, il en déduit que la décision attaquée, à objet exclusivement pécuniaire, est devenue définitive et la communauté irrecevable à contester la légalité de la décision.

La cour administrative de Douai a fait sienne cette application de la jurisprudence *Czabaj* appliquée aux décisions à objet exclusivement pécuniaire et a rejeté exactement pour ce même motif les requêtes de la communauté de communes du Roumois Nord (CAA Douai, 28 juin 2018, n° 16DA01300 à 16DA01318, *Min. Intérieur*) et de la commune de Conche-en-Ouche (CAA Douai, 28 juin 2018, n° 16DA01299 à 16DA01317, *Min. Intérieur*).

## D. - Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), encadré par les articles L. 2336-1 et suivants du CGCT, est un mécanisme de péréquation des ressources entre collectivités qui s'applique en région Île-de-France. Ce dispositif, institué par l'article 144 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012, consiste à « prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées ».

S'agissant des règles de répartition du fonds de péréquation, le Conseil d'État a dû examiner la légalité de l'article 3 du décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales, qui prévoyait un mécanisme de répartition particulier s'agissant des communes membres des Établissements publics territoriaux (EPT) de la Métropole du Grand Paris.

En particulier, la commune de Neuilly-sur-Seine et l'EPT Paris Ouest la Défense contestaient la légalité du deuxième alinéa de l'article R. 2336-2 du CGCT qui prévoyait que le reste du prélèvement calculé pour chaque EPT était réparti entre les communes membres de l'EPT au prorata de leur prélèvement calculé en 2015. Les requérants estimaient que cette condition ne permettait pas que soit pris en compte le plafonnement opéré en application du 3° du I de l'article L. 2336-3 du CGCT pour les communes qui n'appartenaient à aucun groupement à fiscalité propre en 2015.

Le Conseil d'État a accueilli la demande et a annulé le décret en tant qu'il prévoyait que la répartition du delta devait être effectuée, pour les communes qui n'appartenaient à aucun groupement à fiscalité propre, au prorata de leur prélèvement calculé en 2015.

## E. - Dotation d'intercommunalité

La communauté de communes du Sénonais était devenue, par l'effet de l'adhésion de huit nouvelles communes, une communauté

d'agglomération, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Le préfet de l'Yonne lui avait donc notifié le montant de la dotation d'intercommunalité qui lui serait attribuée. Surprise par le montant final alloué, la communauté d'agglomération a contesté ladite décision devant le tribunal administratif de Dijon. À cette occasion, elle a soulevé une QPC portant sur certaines dispositions des articles L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-30 et L. 5211-33 du CGCT. Cette QPC a été transmise au Conseil d'État. Par une décision du 28 mars 2018 (*CE, 28 mars 2018, n° 417024, Communauté d'agglomération du Grand Sénonais : Juris-Data n° 2018-006253 ; JCP A 2018, act. 356 ; JCP A 2018, 2154, comm. J. Martin*), celui-ci a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel. Il a considéré que la question posée était sérieuse et devait en conséquence être renvoyée devant la juridiction constitutionnelle. La requérante soutenait que les quatre articles précités du CGCT introduiraient une différence forte de traitement au regard du calcul de la dotation d'intercommunalité qui leur est attribuée, entre les communautés d'agglomération créées depuis au moins 3 ans et celles plus récentes.

Plus exactement, la requérante reprochait aux dispositions contestées de méconnaître le principe d'égalité devant la loi, le principe d'égalité devant les charges publiques et le principe d'égalité entre les collectivités territoriales. Elle relevait que, au sein de la catégorie des communautés d'agglomération, celles qui ont plus de 3 ans d'existence sont assurées de recevoir 95 % de la dotation d'intercommunalité qu'elles percevaient l'année précédente. Or il en résultait, selon elle, une différence de traitement inconstitutionnelle avec les communautés d'agglomération nouvellement créées ou résultant de la transformation de communautés de communes, qui ne bénéficient pas d'une garantie identique. À cet égard, le Conseil constitutionnel a rappelé que les garanties proportionnelles aux attributions des années précédentes, instaurées par le législateur, visent à assurer aux EPCI la stabilité et la prévisibilité de leurs dotations. Or les communautés d'agglomération de plus de 3 ans ne sont pas placées dans la même situation que celles nouvellement créées. Ces dernières n'ont, par définition, pas perçu de dotation auparavant. Elles ne sont pas non plus placées dans la même situation que celles qui sont issues d'une fusion ou d'une intégration intercommunale, qui bénéficiaient jusqu'alors d'une dotation d'intercommunalité relevant d'un périmètre ou d'une catégorie d'intercommunalité différents. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que les différences de traitement alléguées étaient bien justifiées par une différence de situation et en rapport avec l'objet de la loi et a par conséquent écarté les griefs invoqués (*Cons. const., 8 juin 2018, n° 2018-711 QPC, Communauté d'agglomération du Grand Sénonais : JurisData n° 2018-009819 ; Dr. adm. 2018, comm. 46*).

## F. - Fixation des contributions

Le principe posé par le CGCT en matière de contribution des communes membres à un syndicat mixte est clair : ces contributions doivent être sollicitées dans la limite des nécessités du service telle que les décisions du syndicat les ont déterminées (*CGCT, art. L. 5212-20*).

C'est dans ce contexte qu'un syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères a réclamé à une communauté de communes adhérente une contribution exceptionnelle de 376 575,60 € ; un titre exécutoire avait été émis et contesté par la communauté de communes adhérente (*CAA Nantes, 26 janv. 2018, n° 16NT01629, Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères Brou Bonneval Illiers-Combray*).

La cour administrative d'appel de Nantes a précisé à cet égard que ni les dispositions de l'article L. 5212-19 du CGCT, applicables aux syndicats mixtes fermés par renvoi de l'article L. 5711-1, ni les dispositions des statuts du syndicat concerné, ne s'opposaient à ce qu'un syndicat mixte, financé notamment par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et gérant un service public administratif, réclame à ses membres le versement d'une contribution exceptionnelle. Toutefois, les recettes tirées d'une telle contribution doivent être uniquement destinées à couvrir les charges nécessaires du syndicat, dans le respect du principe d'égalité entre ses membres.

Au cas présent, le syndicat soutenait que la somme de 376 575,60 € mise à la charge de la communauté de communes aurait pour contrepartie la dotation en bacs roulants de collecte de l'ensemble des habitants des sept communes membres de la communauté de communes qui a adhéré au syndicat mixte à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 ainsi que l'harmonisation du service. Il soulignait également qu'il n'avait pas entendu répercuter sur ses membres la totalité de ce surcoût, qui représentait une somme de 565 962 euros. Néanmoins, la cour relève qu'il ne résulte pas de l'instruction, en particulier des pièces produites, que la somme réclamée à la communauté de communes aurait pour contrepartie réelle les surcoûts afférents aux services apportés aux nouveaux membres et les coûts liés à l'harmonisation du service.

La cour a relevé également que le syndicat entendait bénéficier du *boni* de liquidation issu de la dissolution d'un précédent syndicat versé à cette communauté de communes. La cour en a donc déduit que la délibération du syndicat sollicitant la contribution exceptionnelle méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques, le titre exécutoire pris sur le fondement de cette délibération était donc lui-même dépourvu de base légale.

Cette décision vient donc souligner qu'en matière de contribution des adhérents à un syndicat intercommunal, la vigilance doit être de mise : ces contributions doivent être uniquement destinées à couvrir les charges nécessaires du syndicat, et ce dans le respect du principe d'égalité entre ses membres.

Solenne DAUCÉ,  
avocate, Seban & Associés  
Agathe DELESCLUSE,  
avocate, Seban & Associés

**MOTS-CLÉS** : Collectivités territoriales - EPCI  
Collectivités territoriales - Schéma départemental de coopération intercommunale  
Collectivités territoriales - Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales  
Collectivités territoriales - TASCOT  
Collectivités territoriales - Élu intercommunal