

Supplément juridique



10 QUESTIONS-RÉPONSES sur la compétence « zone d'activité économique » des communautés



SOMMAIRE

1. Qu'est-ce qu'une zone d'activité économique ? Quelles sont les prérogatives des communautés en matière de zone d'activité économique ?
2. Peut-on créer une zone d'activité économique par le recours à la zone d'aménagement concerté ?
3. De quelle manière est traditionnellement défini l'intérêt communautaire en matière de zones d'activité économique ?
4. Comment définir les modalités financières et patrimoniales du transfert des zones d'activité économique d'intérêt communautaire ?
5. Quels sont les accessoires des zones d'activité gérés par l'intercommunalité ?
6. Quelles sont les obligations des communautés en matière d'entretien des zones d'intérêt communautaire ?
7. A qui incombe la gestion des réseaux enterrés au sein des zones d'activité d'intérêt communautaire ?
8. Quel est le rôle des communautés en matière de réseaux de communication électronique au sein des zones d'activité économique ?
9. Quelles sont les règles financières et comptables en matière de gestion de zones d'activité économique ? Quelles sont les conditions d'institution d'une taxe professionnelle de zone ?
10. De quelle manière les zones d'activité intercommunautaires peuvent-elles être gérées ?

Référence E120
Juillet 2009

Ce document
est consultable et
téléchargeable
sur le site
www.mairieconseils.net

Service de
renseignements
téléphoniques de
Mairie-conseils :
02.38.79.97.97

Mairie-conseils
Caisse des Dépôts
72 avenue Pierre
Mendès France
75914 Paris Cedex 13
01.58.50.75.75

Gestion des zones d'activité économique : communes et communautés jouent le premier rôle en matière de développement économique

Compétence des communautés relevant du régime de la taxe professionnelle unique, la création, l'aménagement et la gestion des zones d'activité économique contribuent à renforcer l'identité et l'attractivité des territoires intercommunaux. Même si les enjeux sont communs, cette compétence se distingue des seules actions de développement économique d'intérêt communautaire pour lesquelles les communautés doivent définir une vraie stratégie d'intervention. Toutefois, cette stratégie économique, ayant vocation à se formaliser à travers la définition d'un projet de territoire, doit s'établir en liaison avec les communes membres puisque la gestion des zones d'activité économique relève d'une

compétence partagée entre communes et communautés ; elle demeure soumise à la définition de l'intérêt communautaire pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Au quotidien, la décision de créer une nouvelle zone ou le choix de reconnaître l'intérêt communautaire d'une zone d'activités communale existante emporte des conséquences importantes dans les relations juridiques et financières entre l'intercommunalité et ses communes membres. Les contours de la zone d'activités, la définition et la valorisation des modalités financières et patrimoniales de son transfert à l'échelon communautaire, la gestion et l'entretien de ses « accessoires » ou la mise en place,

pour les communautés à fiscalité additionnelle, d'une fiscalité de zone, peuvent apparaître comme autant de difficultés techniques, juridiques et financières légitimes pour les élus chargés de ces questions et leurs techniciens. Soucieux d'accompagner les territoires dans l'aboutissement de leurs projets, ce numéro de *En Direct* propose à l'attention de l'ensemble des acteurs concernés (communes, communautés, syndicats...) un supplément juridique composé de dix questions-réponses sur la gestion des zones d'activités, établies à partir des sollicitations téléphoniques du service juridique de Mairie-conseils. Il sera complété d'une réunion téléphonique au cours du mois de juillet.

① Qu'est qu'une zone d'activité économique ? Quelles sont les prérogatives des communautés en matière de zone d'activité économique ?

La loi pose le principe général de la compétence des communautés en matière de « création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ». La nature des équipements concernés peut apparaître très hétérogène. En effet, la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'une zone commerciale relève de la définition donnée ci-dessus et il en est de même pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'un port de plaisance au titre de la zone d'activité portuaire, d'un camping ou d'un village de gîtes qui relèvent, quant à ces derniers, de la terminologie « zone d'activité touristique ». La valorisation touristique d'un territoire contribue indéniablement à son développement et à son attractivité économique.

La compétence zone d'activité économique (ZAE) relève des actions obligatoires des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Seules les communautés de communes faisant application du régime de la taxe professionnelle unique (TPU) doivent exercer une compétence en matière de ZAE. Il ne s'agit pas d'une obligation fixée par les textes pour les communautés de communes qui demeurent assujetties à la fiscalité additionnelle.

Par ailleurs, la compétence ZAE est soumise à la définition de l'intérêt communautaire. Il s'agit donc d'une action partagée entre l'échelon communautaire et l'échelon communal (cf. fiches n° 3 et 4).

Plusieurs réponses ministérielles sont venues préciser que la réalisation d'une zone d'activité économique consiste à aménager des terrains destinés à être cédés à des entreprises, à des fins économiques. Cette opération comprend donc par nature la réalisation des travaux nécessaires à la viabilisation et à l'aménagement de la zone. Il s'agit des travaux de voirie, d'alimentation en eau, gaz, électricité, la réalisation des réseaux d'assainissement et de télécommunications, l'installation de l'éclairage public. Par ailleurs, avec le développement des technologies de l'information et de communication, les communautés peuvent favoriser, par la mise en place d'un système de câblage, la création d'un réseau de communication électronique au sein des zones concernées (cf. fiche n° 8).

Enfin, au titre de ses actions d'intérêt communautaire en matière de développement économique, une communauté peut assurer la maîtrise d'ouvrage, au sein d'une zone reconnue ou non d'intérêt communautaire, d'équipements

tendant à promouvoir l'attractivité du territoire, tels qu'une pépinière d'entreprise, un atelier relais, un centre de formation, une maison des entreprises, une crèche d'entreprise...

Sources

Art. L 5214-16, L 5214-23-1, L 5215-20, L 5216-5 du CGCT relatifs respectivement aux compétences des communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines ;

Réponses ministérielles n° 341, JOAN du 4 novembre 2002, et n° 0488S, JO Sénat du 19 mai 2004.

Voir par ailleurs : *15 questions-réponses sur la compétence tourisme des intercommunalités*, supplément juridique à la lettre *En Direct*, Mairie-conseils, janvier 2009.

② Peut-on créer une zone d'activité économique par le recours à la zone d'aménagement concerté ?

La notion de zone d'activité économique ne repose sur aucune définition légale. Les textes n'en précisent ni le périmètre ni l'objet précis, qui relèvent du choix de la collectivité compétente. La seule contrainte est celle du respect des prescriptions contenues dans les documents d'urbanisme locaux. Toutefois, afin de clarifier la nature de leurs interventions, notamment par le biais de l'intérêt communautaire, les communautés peuvent choisir la procédure de la zone d'aménagement concerté (ZAC) pour réaliser une ZAE communautaire.

Les ZAC sont des opérations d'aménagement foncier qui peuvent avoir pour objet d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques. Certains programmes prévoient la constitution de « ZAC mixtes » au sein desquelles l'activité économique se conjuguera notamment avec de l'habitat.

Le code de l'urbanisme encadre la procédure d'institution d'une ZAC qui, aux termes de l'article L 311-1, permet à la collectivité compétente de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains qu'elle a acquis ou va acquérir, en vue de les céder ou de les concéder à des opérateurs publics ou privés.

Aucune disposition n'impose aux communautés de créer une ZAC, voire un lotissement, pour réaliser une ZAE.

Sources

Art. L 311-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Voir par ailleurs : *Les outils et interventions des communautés sur l'aménagement et l'urbanisme, 56 questions-réponses*, Mairie-conseils, avril 2009.

③ De quelle manière est traditionnellement défini l'intérêt communautaire en matière de zones d'activité économique ?

La création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activité économique est une compétence partagée entre les communes et l'intercommunalité. Cette compétence est alors soumise à la définition de l'intérêt communautaire. Le législateur n'ayant pas retenu de définition légale de cette notion, le ministère de l'Intérieur a bâti, dans les mois qui ont suivi l'adoption de la loi du 12 juillet 1999, la définition suivante de l'intérêt communautaire : « *L'intérêt communautaire paraît devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale, qu'il s'agisse d'opérations, zones et équipements existants ou futurs. Les critères précités peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements,...), voire géographiques sous réserve d'une définition précise de la localisation retenue. Ils peuvent être d'ordre qualitatif, sous réserve d'un énoncé objectif et précis (fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois...)* » (Circulaire du 5 juillet 2001).

Les communautés font usage de deux méthodes pour définir l'intérêt communautaire : elles peuvent recourir à la méthode des critères ou formaliser l'intérêt communautaire par l'établissement d'une liste d'équipements.

En matière de zone d'activité économique, les critères le plus souvent pris en compte par les territoires intercommunaux, loin d'être exhaustifs, sont les suivants :

- critères de superficie : zones de plus de cinq hectares ;
- critères de positionnement géographique : proximité d'un axe structurant, desserte autoroutière ;

- critères ayant trait à la nature de la zone d'activité (ex. : zone artisanale) ;
- critères ayant trait au montant des investissements privés sur la zone.

La souplesse des textes donne lieu à des situations très hétérogènes d'un territoire à l'autre, induites par la spécificité de chaque communauté. De nombreuses communautés considèrent qu'elles ont vocation à assurer la gestion de l'ensemble des zones d'activité économique du territoire, qu'elles soient déjà réalisées et commercialisées, en cours d'aménagement ou à créer. D'autres se positionnent seulement sur les seules futures zones d'activité, les zones existantes restant communales. L'intérêt communautaire est une notion évolutive. Le contenu de la compétence peut évoluer et une zone d'activité communale peut être reconnue d'intérêt communautaire à tout moment. Cette évolution peut être la conséquence d'opportunités foncières qui se présentent ou résulter de l'accueil d'une grande entreprise qui impose une réponse adaptée à ses besoins d'installation.

Sources

Art. L 5214-16, L 5214-23-1, L 5215-20, L 5216-5 du CGCT relatifs respectivement aux compétences des communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines ;

Circulaire du 5 juillet 2001 relative aux compétences des EPCI – Mise en œuvre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 ;

Circulaire NOR/INT/B/05/00105/C, dite circulaire « Hortefeux », du 23 novembre 2005.

Voir par ailleurs : *L'intérêt communautaire défini par les communautés de communes*, Mairie-conseils, février 2007.

④ Comment définir les modalités financières et patrimoniales du transfert des zones d'activité économique d'intérêt communautaire ?

En principe, le transfert d'une compétence à l'échelon communautaire entraîne la mise à disposition des biens communaux affectés à l'exercice de la compétence. Ce principe fait l'objet d'une exception notable en matière de gestion des zones d'activité économique transférées à l'intercommunalité (art. L 1321-1 et suivants du CGCT).

Ces zones peuvent être, pour certaines, commercialisées en partie ou en phase d'aménagement ; des emprises foncières peuvent être encore disponibles à la vente auprès d'entreprises désireuses de s'implanter sur le territoire. Pour exercer la compétence, l'intercommunalité doit être propriétaire du foncier encore disponible. Ayant vocation à être vendu à des entreprises, ce patrimoine foncier relève du domaine privé de l'intercommunalité.

La procédure de transfert des zones d'activité est définie à l'article L 5211-5 du CGCT. Ce texte précise que lorsque l'entité intercommunale est compétente en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont définies par les conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée renforcée (majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou inversement et avis favorable des communes représentant le quart de la population totale pour les communautés de communes, ou de la commune représentant la moitié de la population totale ou, à défaut, dont la population est la plus importante pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines).

Le processus de transfert des zones d'activité reconnues d'intérêt communautaire se formalise donc par le respect de trois étapes :

1. Modification statutaire portant transfert de la compétence (pour les communautés de communes qui doivent gérer la compétence suite au passage à la taxe professionnelle unique ou pour celles à fiscalité additionnelle qui font le choix d'intervenir dans ce domaine) ;
2. Définition, pour les communautés de communes, de l'intérêt communautaire par les conseils municipaux dans un délai de deux ans à compter de l'arrêté préfectoral portant transfert de la compétence ;
3. Approbation, par les conseils municipaux, des modalités financières et patrimoniales du transfert des zones communautaires en cours d'aménagement ou en cours de commercialisation.

Les textes ne précisent pas la manière dont doit être assurée la valorisation financière (mode de calcul du coût de rachat) des zones d'activité économique communautaires. La clé financière relève donc d'une négociation entre la communauté et les communes membres concernées. Le transfert des emprises foncières peut s'effectuer à titre gracieux ou à titre onéreux, selon des modalités de calcul telles que la prise en compte de la valeur vénale, la valeur nette comptable ou la prise en compte de l'emprunt restant à courir. Dans cette dernière hypothèse, la saisine, pour avis, du service des domaines sera nécessaire si l'estimation du transfert est supérieure à 75 000 euros.

Le transfert de propriété se formalise par la rédaction d'un acte administratif ou plus généralement par la conclusion d'un acte authentique devant notaire. Le rachat de foncier par l'intercommunalité est exonéré du droit d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et du droit de timbre (art. 1042 A du code général des impôts).

Sources

Art. L 5211-5 du CGCT, 2e alinéa du III, sur la détermination des modalités financières et patrimoniales des zones d'activité économique d'intérêt communautaire ;

CE 22 novembre 2002, Commune de Beaulieu-sur-Mer, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat, n° 244138 et 244140 ;

Arrêté du 17 décembre 2001 sur la saisine du service des domaines pour les cessions et les acquisitions de plus de 75 000 euros.

5) Quels sont les accessoires des zones d'activité gérés par l'intercommunalité ?

Les « accessoires » nécessaires à l'équipement des zones d'activité économique relèvent de la compétence des communautés. Il s'agit des réseaux de voirie interne, d'alimentation en eau, de gaz, d'électricité, d'assainissement et de télécommunications, et d'éclairage public. Toutefois, la lutte contre l'incendie s'inscrit dans le cadre des pouvoirs de police administrative du maire (art. L 2212-2 du CGCT). Une jurisprudence abondante du Conseil d'Etat précise à cet effet que les communes sont directement responsables du défaut d'entretien des bornes à incendie (CE 22 avril 1998, Commune de Hannapes). Aussi, ce type d'équipement au sein d'une zone communautaire relève des compétences de la commune concernée (cf. fiche n° 6). Ces accessoires constituent, au sens du code de l'urbanisme, des équipements propres (art. L 332-15 du code de l'urbanisme).

La création d'une zone d'activité communautaire ne limite pas l'intercommunalité à l'exercice de ses seules compétences. Par exemple, une communauté n'exerçant aucune compétence en matière d'assainissement ou en matière de distribution d'eau potable doit assurer la viabilisation de la zone.

La définition de l'intérêt communautaire en matière de voirie, par exemple, doit distinguer les voies internes aux zones d'activité communautaire des autres voies externes à ces zones. Autrement dit, l'exercice de la compétence voirie ne peut se limiter à la gestion des seules voies internes aux zones d'activité communautaire. L'entretien d'une voie interne à la zone relève de l'exercice de la compétence en matière de zone d'activité et non en matière de voirie.

Le transfert de la compétence en matière de zone d'activité économique doit distinguer la nature des biens affectés à l'exercice de la compétence. Si les emprises foncières non commercialisées font l'objet d'un transfert en pleine propriété au profit de l'intercommunalité, les accessoires de zone sont mis, par la signature d'un procès-verbal, à disposition de l'intercommunalité par les communes membres.

Néanmoins, par dérogation à la règle de l'inaliénabilité du domaine public, les articles L 3112-1 et L 3112-2 autorisent les transferts de propriété entre personnes publiques lorsque les biens sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert. Ces biens relèvent du domaine public de la personne publique bénéficiaire. Applicables à l'égard des collectivités locales et de leurs groupements, ces dispositions intéressent directement les relations communauté-communes. En vertu du code général de la propriété des personnes publiques, les communes ont ainsi la capacité de céder à l'amiable, à titre onéreux ou à titre gracieux, les accessoires de zone d'activité (voirie, espaces verts, réseaux...) au profit de la communauté.

Sources

Art. 332-15 du code de l'urbanisme, sur les équipements propres à réaliser en matière d'occupation ou d'utilisation du sol ;

Art. L 3112-1 et L 3112-2 du code général de la propriété des personnes publiques ;

Réponse ministérielle n° 0488S, JO Sénat du 19 mai 2004.

6) Quelles sont les obligations des communautés en matière d'entretien des zones d'intérêt communautaire ?

Le transfert de compétence entraîne de plein droit la mise à disposition des biens meubles et immeubles affectés à l'exercice de la compétence au profit de l'intercommunalité (art. L 1321-1 du CGCT). L'échelon communautaire doit, en conséquence, assumer l'ensemble des droits et obligations du propriétaire, sauf celui d'aliéner les biens en question. Ce pouvoir de gestion est très étendu puisque la communauté peut procéder à tous travaux de reconstruction, de dé-

molition, de surélévation, ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens. Par ailleurs, la communauté peut autoriser l'occupation des biens remis.

Ces missions d'entretien s'étendent aux voies internes des zones, sauf celles relevant du domaine privé des entreprises, aux réseaux d'assainissement, d'eau potable, d'électricité et de télécommunication (cf. fiches n° 7 et 8), aux espaces verts et à l'éclairage public. En application du principe d'exclusivité, l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement des zones communautaires relève de l'intercommunalité. Il n'est pas possible de scinder les coûts d'entretien de la zone d'activité en établissant un système de cofinancement entre l'intercommunalité et les communes. Le cas échéant, l'intervention financière des communes concernées peut se traduire par le versement d'un fonds de concours au profit de l'intercommunalité en fonction des plafonds financiers fixés par l'article L 5214-16 du CGCT.

Dans le cadre du transfert de la compétence en matière de zone d'activité, l'intercommunalité se substitue aux communes dans les droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur les emprunts affectés et surtout sur les marchés que ces dernières ont pu conclure pour l'aménagement et/ou l'entretien de leurs zones d'activité (ex. : reprise d'une convention publique d'aménagement conclue avec une société d'économie mixte locale, reprise d'un marché à bons de commande pour l'entretien des espaces verts situés dans la zone...).

L'entretien des espaces verts peut être assuré par le personnel de la communauté, par un prestataire de services ou, le cas échéant, par la mise à disposition de personnels communaux (art. L 5211-4-1-II du CGCT).

Le dessaisissement des communes se trouve toutefois atténué par le rôle fondamental du maire en matière de police administrative. Cette prérogative, relevant de ses pouvoirs propres, peut se traduire par la prise d'un arrêté municipal si le maire considère qu'il y a atteinte à l'ordre public dans la zone d'activité d'intérêt communautaire (ex. : sécurisation d'une voie ouverte à la circulation publique ou d'un secteur accidentogène, manifestation, entretien et accès aux bornes incendie...).

Sources

Art. L 1321-1 et suivants du CGCT, sur les conséquences du transfert de compétence ;

Art. L 5211-4-1-II du CGCT sur le principe de la mise à disposition de personnels communaux ou communautaires.

⑦ A qui incombe la gestion des réseaux enterrés au sein des zones d'activité d'intérêt communautaire ?

Les missions de viabilisation, d'aménagement et de gestion des zones d'activité économique obéissent à des contraintes techniques, juridiques et financières qui n'ont pas toujours de lien direct avec l'exercice des autres compétences communautaires. La problématique des réseaux enterrés en est l'illustration.

Par exemple, l'entretien de canalisations d'assainissement au sein d'une zone d'activité relève d'une compétence communautaire, même si l'intercommunalité n'exerce pas de compétence en matière d'assainissement. Il en est de même pour la distribution d'eau potable lorsque sa gestion n'est pas communautaire. En matière de gestion des réseaux d'assainissement et d'eau potable, trois situations existent :

- la compétence est assurée directement par les communes en régie ;
- la compétence a été déléguée par les communes à un syndicat ;
- la compétence a été confiée à un prestataire.

Lorsqu'une communauté réalise une zone d'activité économique, elle assure la gestion des réseaux qu'elle a réalisés. Lorsqu'elle assure une compétence statutaire en matière de réseaux d'eau et d'assainissement, l'entretien des canalisations de la zone d'activités relève de sa propre compétence, mais il s'agit toujours d'une action qui doit être rattachée au développement économique.

Lorsqu'elle ne gère aucune compétence en la matière, l'intercommunalité peut conclure une convention de gestion avec les communes concernées, si ces dernières assurent la compétence en régie. Cette convention de gestion est une prestation de service, fondée, pour les communautés de communes, sur l'article L 5211-16-1 du CGCT. L'intercommunalité peut également faire le choix de recourir à un prestataire pour assurer l'entretien et la maintenance de ces réseaux.

Lorsque l'intercommunalité reprend la gestion d'une zone d'activité existante, elle doit nécessairement prendre en compte les différentes situations.

Si les réseaux sont gérés par les communes, ils sont mis à disposition de la communauté. Conformément à l'article L 1321-1 du CGCT, le transfert de la compétence entraîne la mise à disposition des équipements affectés à l'exercice de la compétence. Dans un second temps, une convention de gestion peut être passée avec les communes concernées.

Si la gestion des réseaux a été externalisée, un avenant de substitution de personne morale au contrat, au prorata du linéaire de réseau transféré, peut être conclu. Ce n'est qu'à l'échéance du contrat que la communauté pourra choisir le mode opératoire de la gestion de ses réseaux de zone d'activité.

Sources

Art. L 5214-16-1 du CGCT.

Voir par ailleurs : *Les outils et interventions des communautés sur l'aménagement et l'urbanisme, 56 questions-réponses*, Mairie-conseils, avril 2009.

8 Quel est le rôle des communautés en matière de réseaux de communication électronique au sein des zones d'activité économique ?

La nécessité, pour les entreprises, les opérateurs de réseaux de communication, de bénéficier des technologies de l'information et de communication oblige les acteurs locaux à intervenir dans un cadre sécurisé, protégeant leurs intérêts. L'attractivité d'une zone d'activité économique ne peut désormais se concevoir sans l'accès, pour les entreprises, à ces nouvelles technologies (fibre optique, haut débit, bornes Wifi, Internet sans fil...). Autant d'enjeux technologiques pour lesquels les intercommunalités, au titre de leurs compétences en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, doivent être mobilisées.

Ce cadre d'intervention habilite les structures intercommunales, sous certaines conditions, à réaliser un réseau de communication électronique (art. 109 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie). Les communes et les EPCI exerçant la compétence eau potable ou assainissement peuvent également assurer, accessoirement à cette compétence, dans le cadre d'une même opération et en complément à la réalisation de travaux relatifs aux réseaux de distribution d'eau potable ou d'assainissement collectif, la maîtrise d'ouvrage et l'entretien d'infrastructures de génie civil destinées au passage de réseaux de télécommunications électroniques incluant les fourreaux et les chambres de tirage (article L 2224-11-6 du CGCT).

La mission de création et d'aménagement d'une zone d'activité communautaire inclue sa viabilisation, notamment par la réalisation des travaux de réseaux d'assainissement et d'eau potable. A ce titre, l'intercommunalité peut donc assurer la mise en place d'un réseau de communication électronique desservant chacune des parcelles accueillant des entreprises.

Une communauté qui n'a pas de compétence en matière de réseaux d'eau et d'assainissement et qui souhaite installer des câbles dans une zone communautaire existante va utiliser les infrastructures d'eau et d'assainissement existantes. Dans cette hypothèse, elle peut instaurer une redevance d'utilisation de ces équipements par la collectivité propriétaire (commune d'implantation, voire syndicat). Cette situation se distingue de celle, beaucoup plus lourde, dans laquelle l'EPCI exerce une compétence à part entière en matière d'activité d'opérateur de communication électronique. Cette activité impose à l'EPCI statutairement compétent de verser un loyer à l'autorité organisatrice pour l'utilisation privative de son réseau d'eau et d'assainissement, dans le cadre de la pose de câbles (art. L 1425-1 du CGCT).

Enfin, si l'intercommunalité est compétente en matière d'assainissement et d'eau potable, c'est cet échelon qui percevra un loyer de la part des opérateurs privés.

Sources

Art. 109 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), codifié aux articles L 2224-11-6 et L 2224-36 du CGCT ;

Art. 1425-1 du CGCT, sur l'activité d'opérateur de communication électronique.

9 Quelles sont les règles financières et comptables en matière de gestion de zones d'activité économique ? Quelles sont les conditions d'institution d'une taxe professionnelle de zone ?

La création et l'aménagement d'une zone d'activité nécessitent un suivi comptable sur un budget annexe encadré par la nomenclature M14. Cette compétence se singularise par le fait que l'intercommunalité crée des immobilisations qui n'entreront pas dans son patrimoine, mais dans celui de l'acheteur. La gestion d'une zone, la commercialisation des emprises foncières, relève d'une activité industrielle et commerciale dont l'objet est la vente.

Les communautés de communes à fiscalité additionnelle ont la possibilité d'instaurer une taxe professionnelle de zone (art. 1609 quinquies C II du code général des impôts). Aux termes de cette disposition, le conseil de communauté ayant créé, créant ou gérant une zone d'activité économique reconnue d'intérêt communautaire qui se situe sur le territoire d'une ou de plusieurs communes membres peut décider, par délibération, à la majorité simple, accompagnée du cadastre de la zone, de se substituer à ces dernières pour la perception de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées sur le territoire de ces communes. Dans un arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 1^{er} avril 2008 (CAA Bordeaux, 1^{er} avril 2008, Communauté de communes du canton de Navarrenx, n° 06BX00998), le juge administratif a confirmé l'annulation d'une délibération approuvée par une communauté de communes qui, dans le cadre du portage en maîtrise d'ouvrage communautaire d'un cabinet médical sur une zone d'activité économique relevant de son périmètre, avait institué une taxe professionnelle de zone sur ladite zone d'activité. En constatant l'absence de définition d'intérêt communautaire de la zone d'activité en question, le juge administratif confirme logiquement l'annulation, par le juge de première instance, de la délibération portant institution de la taxe professionnelle de zone.

Sources

Art. 1609 quinquies C II du code général des impôts, sur l'instauration de la taxe professionnelle de zone ;
CAA Bordeaux, 1^{er} avril 2008, Communauté de communes du canton de Navarrenx, n° 06BX00998.

10 De quelle manière les zones d'activité « intercommunales » peuvent-elles être gérées ?

En principe, les structures intercommunales sont assujetties au respect du principe de spécialité territoriale, en ce sens qu'elles n'ont pas vocation, sauf exception posée par les textes et habilitation au sein des statuts, à gérer certaines de leurs compétences en dehors de leur périmètre.

Le syndicat mixte semble la formule juridique la plus stable en matière d'intervention supra-communautaire. Par transfert de compétence, les communautés se dessaisissent de leurs obligations de gestion en matière de zones d'activité au profit du syndicat mixte auquel elles adhèrent.

Une autre formule existe, plus souple, entre plusieurs entités intercommunales : l'entente intercommunale. Cet outil présente des avantages indéniables. Contrairement au syndicat mixte, la constitution d'une entente intercommunale suppose la signature d'une convention portant entente intercommunale sur les objets d'utilité intercommunale rentrant dans les attributions des EPCI concernés. Cette convention précise la nature et les modalités d'intervention à l'égard des ouvrages ou des services publics d'utilité commune. Les décisions prises par l'organe décisionnel, la « conférence », composée de représentants de chaque EPCI, doivent être approuvées par chaque conseil de communauté pour être exécutoires. Dès lors, une entente intercommunale pourrait être créée afin d'assurer la gestion d'une zone d'activité économique dont l'intérêt apparaîtrait commun à plusieurs structures intercommunales ou, de manière plus souple, d'en assurer seulement la promotion auprès d'investisseurs extérieurs. Toutefois, malgré l'apparente souplesse du dispositif, il convient d'avoir une position encore prudente à l'égard de ce montage. En effet, nombre d'incertitudes demeurent, au premier rang desquelles l'absence de personnalité juridique de l'entente. Cette instabilité, et parfois l'absence de lisibilité dans la désignation de la maîtrise d'ouvrage, encouragent les collectivités concernées à se replier sur la formule du syndicat mixte pour assurer la création, l'aménagement et la gestion de zones d'activité intercommunales.

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 autorise les communautés à assurer leur compétence en matière de ZAE à l'extérieur de leur périmètre. Ce texte complète la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. Lorsqu'une communauté participe à la création et/ou à l'équipement d'une zone d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire et aéroportuaire située sur le territoire d'une autre communauté ou d'une commune extérieure, elle peut bénéficier d'un reversement de l'intégralité ou d'une part du produit de taxe professionnelle généré par l'accueil de nouvelles entreprises et/ou tout ou partie du produit du foncier bâti, à concurrence des investissements financés par chaque collectivité. Ce dispositif de péréquation doit faire l'objet d'une délibération concordante précisant la clé de répartition financière du partage du produit fiscal ainsi que la durée du dispositif de péréquation en tenant compte de la nature des investissements et de l'importance des ressources fiscales qu'ils génèrent.

Sources

Art. 189 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, sur l'institution d'un dispositif de péréquation de la taxe professionnelle et du foncier bâti ;
Art. 5221-1 et L 5221-2 du CGCT, sur la constitution d'une entente intercommunale.