

Rendez-vous juridique

Le transfert des pouvoirs de police spéciale du maire au président de l'EPCI

Compte rendu de la réunion téléphonique du 30 mars 2017

Cette réunion, organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, experte associée à Territoires Conseils, est présentée par Charles Vogin, juriste associé à Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama fourni en amont aux participants et annexé au présent compte rendu.

PRÉSENTATION

CHARLES VOGIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Introduction

Il existe deux types de pouvoirs de police : les pouvoirs de police administrative générale et les pouvoirs de police administrative spéciale.

Les premiers sont mentionnés aux **articles L. 2212-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT)**. Ces articles, notamment le tiret 2, ont trait à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité publiques. Ces pouvoirs sont mis en œuvre par les maires, dans le cadre de leur compétence territoriale. À ce jour, il n'est pas question de les transférer à une quelconque structure, EPCI ou autres. Ces pouvoirs restent donc entre les mains du maire.

Les seconds exigent de mettre en œuvre des procédures plus spécifiques ou qui auraient des finalités différentes par rapport à la police administrative générale.

Parfois, ces deux pouvoirs sont en situation de concurrence.

Le dispositif de transfert de certains pouvoirs de police spéciale des maires vers les présidents d'EPCI a été créé par une **loi du 13 août 2004 (loi n°2004-809)**. En treize ans, ce système a bien évolué. En effet, le système était initialement incitatif. Aujourd'hui, les possibilités d'intervention des présidents des EPCI se sont largement accrues, avec parfois même des obligations de transfert.

En matière de transfert des pouvoirs de police spéciale, un article majeur s'applique. Il s'agit de **l'article L. 5211-9-2 du CGCT**, codifié par **l'article 63 de la loi du 13 août 2004**.

Six compétences sont concernées par le transfert des pouvoirs de police spéciale :

- assainissement ;
- collecte des déchets ménagers : cette compétence ne concerne pas seulement les EPCI à fiscalité propre, elle concerne tous les groupements de collectivités. Cette différence sera expliquée plus loin ;
- réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage ;
- voirie : cette compétence a la particularité de concerner deux types de pouvoirs de police spéciale : la police de la circulation et du stationnement et les autorisations de stationnement des taxis ;
- habitat ;
- défense extérieure contre l'incendie.

La police en matière de manifestations culturelles et sportives est également concernée, même si elle n'est pas liée à l'exercice d'une compétence.

Le contenu des pouvoirs de police spéciale.

Concernant **la compétence assainissement**, **l'article L. 5211-9-2 du CGCT** stipule que « *lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière d'assainissement, les maires des communes membres de celui-ci transfèrent au président de cet établissement les attributions lui permettant de réglementer cette activité.* » Le texte reste très général. Dans les faits, la « réglementation de l'activité » comprend l'établissement de règlements d'assainissement, l'octroi de dérogations à l'obligation de raccordement, le contrôle des installations privées d'assainissement, l'envoi d'injonctions aux propriétaires en cas de non-conformité des installations ou encore la délivrance des autorisations de déversement d'effluents non domestiques dans le réseau public.

Concernant la **compétence collective des déchets ménagers**, l'article stipule également que sont transférées au président de l'EPCI les « attributions lui permettant de réglementer cette activité ». À titre d'exemple, il peut s'agir de l'établissement du règlement de collecte des déchets, de la définition des conditions de remise, de la périodicité de la collecte, des modalités de collecte sélective ou encore des conditions pour les déchets volumineux. L'**article L2224-16 du CGCT**, ainsi qu'une **réponse ministérielle à l'Assemblée nationale de 2012 (RM AN n°121456 du 03/04/2012)**, apportent des détails supplémentaires sur le contenu du pouvoir de police spéciale en matière de collecte des déchets ménagers.

Le transfert du pouvoir de police spéciale lié aux **aires d'accueil des gens du voyage** est beaucoup plus encadré que celui de l'assainissement ou de la collecte des déchets ménagers. Selon une **réponse ministérielle à l'Assemblée nationale de 2012 (RM AN n°120879 du 08/05/2012)**, « les pouvoirs de police de l'autorité municipale recouvrent, (...) d'une part, la possibilité d'interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles, d'autre part, la possibilité de saisir le préfet de département pour qu'il mette en demeure les occupants de quitter les lieux si le stationnement irrégulier des résidences mobiles est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique. »

En ce qui concerne la **circulation et le stationnement**, les **articles L. 2213-1 et suivants du CGCT** précisent que le maire doit transférer au président de l'EPCI, sous réserve d'opposition, ses pouvoirs de police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et toutes les voies de communication à l'intérieur des agglomérations mais également, à l'extérieur des agglomérations, sur les voies communales et intercommunales. Ces pouvoirs portent sur la réglementation, de manière générale, de l'arrêt et du stationnement des véhicules, la limitation de vitesse, les interdictions de circulation de poids lourds sur certaines voies, la mise en place de sens unique, de voies réservées aux bus, etc.

Le pouvoir de délivrance des autorisations de stationnement de taxi est également transféré en cas de transfert de la compétence voirie. Ce transfert présente un intérêt notamment si le président de l'EPCI veut disposer d'une vision globale des places de stationnement de taxi sur l'ensemble du territoire.

La **compétence habitat** englobe trois sous-catégories de pouvoirs de police : la sécurité des bâtiments publics, des immeubles collectifs et des édifices menaçant ruine. La première « sous-catégorie » vise à faire cesser une insécurité manifeste dans un établissement recevant du public (ERP) comportant une partie hébergement. Le deuxième concerne la remise en état de fonctionnement ou le remplacement des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, s'il existe un risque sérieux pour la sécurité des occupants ou qui compromet gravement leurs conditions d'occupation. La troisième porte sur les édifices menaçant ruine. Ce dernier transfert est assez délicat, puisqu'il exige une présence sur site. Dans une petite commune, il est facile pour le maire de se déplacer pour constater qu'un bâtiment menace ruine. La démarche est plus complexe à l'échelle d'une grande communauté d'agglomération par exemple.

Le transfert du pouvoir de police spéciale lié aux **manifestations culturelles et sportives** est facultatif ; il n'est pas lié à l'exercice d'une compétence. Dans les faits, il s'agit de la mise en place d'un service d'ordre ou de toute mesure visant à sécuriser le droit d'accès à ces manifestations. Il est intéressant de s'interroger sur la notion même de « manifestation culturelle ». La **réponse ministérielle n°57673 à l'Assemblée nationale du 9 mars 2010** apporte quelques éléments de réponse : « La notion de manifestation culturelle n'a pas reçu stricto sensu de définition juridique. Toutefois [...] il est possible de préciser que sont essentiellement visées les festivités dont la dimension touristique est importante pour la commune et qui participent à la promotion du patrimoine historique et architectural décentralisé comme à celle des traditions et coutumes locales : il s'agit en somme, de manifestation d'intérêt général et qui ne peuvent guère se dérouler ailleurs que sur la voie publique, dans le cadre historique et architectural qui leur donne leur sens. Ainsi, les manifestations de type concert ou spectacle sur la voie publique appartiennent à la catégorie visée par la mesure, tout comme les festivals artistiques, les évocations d'événements historiques, les manifestations folkloriques ou les

reconstitutions de festivités anciennes de type fêtes ou foires médiévales. En outre, il est important de préciser que le législateur a délibérément voulu laisser une large marge d'appréciation aux communes pour le choix des manifestations à l'occasion desquelles le droit d'accès serait susceptible d'être mis en place, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales. »

Enfin, le dernier pouvoir de police spéciale concerne **la défense extérieure contre l'incendie**. Ce transfert est facultatif. Les **articles L. 2225-1 et suivants du CGCT** stipulent que ce pouvoir a pour objet « d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. » Pour résumer, il s'agit de l'alimentation en eau et de la gestion des bornes incendie. Un décret devait paraître pour détailler ce point. Il se pourrait finalement qu'il ne sorte jamais et qu'il faille s'en tenir à cet article.

Les modalités de transfert automatique

Le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale ne concerne pas toutes les compétences. Pour les EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes, le transfert est automatique lorsque l'établissement a la compétence assainissement, la compétence réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, la compétence voirie et ses deux « sous-pouvoirs » (police de la circulation et du stationnement et délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique pour les taxis) et la compétence habitat. Pour tous les groupements de collectivités, dès qu'un groupement de collectivités est compétent en matière de collecte des déchets ménagers, alors le président de ce groupement se voit transférer les pouvoirs de police spéciale. Les groupements de collectivités sont constitués des EPCI à fiscalité propre, mais également des syndicats de communes ou encore des syndicats mixtes. Par exemple, si un syndicat mixte fermé est compétent en matière de collecte des déchets ménagers, alors les pouvoirs de police spéciale sont transférés automatiquement et immédiatement au président de ce syndicat. Hormis la vérification de l'inscription de la compétence dans les statuts, aucune procédure particulière n'est à respecter et aucun accord n'est à obtenir.

La procédure d'opposition au transfert

Toutefois, même si le transfert est automatique, le maire est en mesure de s'y opposer. Ces dispositions sont inscrites au **III de l'article L. 5211-9-2 du CGCT**. Il est important de préciser que nous parlons ici d'une compétence du maire et non du conseil municipal. Certes, le maire peut, pour des considérations morales, demander l'avis de ses conseillers ; en revanche, il est le seul à pouvoir s'opposer au transfert automatique.

L'opposition au transfert automatique doit être exprimée dans un délai de six mois à compter de l'élection du président ou du transfert de compétences. En cas de fusion et d'élection d'un nouveau président, les oppositions au transfert préalablement exprimées doivent être renouvelées. Ce point est important. En effet, un maire qui se serait opposé au transfert en 2016 pourrait penser qu'il disposera toujours de ses pouvoirs de police spéciale en 2017. Or, si une fusion et une élection de président interviennent au 1^{er} janvier 2017, il doit renouveler son opposition au transfert.

Une **réponse ministérielle du 29 mars 2012 (RM Sénat n°20767 du 29/03/2012)** indique qu'« aucun formalisme n'est imposé au maire d'une commune membre pour notifier au président de l'EPCI son opposition au transfert de ses pouvoirs de police spéciale. La preuve de la réception peut être apportée par tout moyen. L'envoi d'un courrier recommandé avec accusé de réception constitue l'un des moyens pour le maire d'apporter la preuve de la notification de son opposition au transfert de ses pouvoirs de police spéciale au président de l'EPCI. En tout état de cause, le maire doit adresser au préfet de département une copie de la notification de son opposition au transfert de ses pouvoirs de police spéciale ». Il est fortement conseillé, soit de rédiger un arrêté, soit d'envoyer une lettre recommandée avec accusé de réception. Afin d'éviter tout litige, le courrier simple est à proscrire.

Dès la notification par le maire de son opposition au Président de l'EPCI, le pouvoir de police retombe automatiquement entre les mains du maire. Il faut savoir que l'opposition peut être adressée par un ou plusieurs maires. Dans ce cas, ce choix n'a, a priori, aucune incidence sur les autres communes. Seulement, en cas d'opposition d'un ou de plusieurs maires, le président de l'EPCI peut renoncer au transfert pour toutes les communes membres, dans un délai de six mois à compter de la première opposition. Il semble donc opportun de s'interroger sur les conséquences possibles de cette décision sur les autres communes du territoire.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ANNONAY RHONE AGGLOMERATION

L'opposition au transfert des pouvoirs de police doit-elle porter sur l'ensemble des compétences ?

CHARLES VOGIN

Non, l'opposition au transfert des pouvoirs de police spéciale d'une seule compétence, par exemple l'assainissement, est possible. Par contre, il est impossible de s'opposer uniquement au transfert de l'assainissement collectif. Pour la compétence voirie, il est possible de s'opposer au transfert d'un seul type de pouvoir de police : la police de la circulation et du stationnement ou l'autorisation de stationnement des taxis. En revanche, il est impossible de dissocier circulation et stationnement. Le maire doit être très précis dans les termes de son opposition.

COMMUNE D'AVALLON

Si une commune possède la compétence habitat, est-il nécessaire de vérifier la manière dont cette compétence a été définie dans les statuts, afin de savoir si le transfert est automatique ?

CHARLES VOGIN

La compétence habitat est la plus délicate, car elle ne constitue pas une compétence en tant que telle ; elle est découpée en sous compétences. Sous réserve d'interprétation future, il suffit donc que le libellé « compétence habitat » apparaisse dans les statuts pour que le transfert des pouvoirs de police soit automatique, sauf opposition du maire. Il est inutile d'examiner en détail le contenu de la compétence habitat.

COMMUNE D'AVALLON

Le contenu est donc celui que vous avez énoncé plus haut ?

CHARLES VOGIN

Effectivement, si l'EPCI est compétent en matière d'habitat, les trois sous-catégories détaillées auparavant sont transférées. Il est ici impossible de ne transférer qu'une seule des trois sous-catégories ; l'intégralité du pouvoir de police spéciale lié à l'habitat est transférée à l'EPCI.

Les modalités de transfert facultatif

Les modalités de transfert facultatif sont décrites à **l'article L. 5211-9-2 du CGCT**, dans le B du I. Sont concernées la police en matière de manifestations culturelles et sportives et la police en matière de défense extérieure contre l'incendie.

Le transfert des pouvoirs de police en matière de manifestations culturelles et sportives est possible, quelles que soient les compétences exercées par l'EPCI.

Le transfert des pouvoirs de police en matière de défense extérieure contre l'incendie est possible uniquement quand l'EPCI à fiscalité propre détient cette compétence. Il existe toutefois une particularité pour les métropoles, pour qui cette compétence est obligatoire.

La procédure de transfert facultatif comporte trois étapes.

Dans un premier temps, une proposition doit être faite, selon les textes, par « un ou plusieurs maires ». Dans les faits, le président peut s'accorder directement avec les maires.

Dans un deuxième temps, il est nécessaire d'obtenir l'accord de tous les maires des communes membres et du président de l'EPCI. Un seul maire peut proposer, mais les autres maires doivent donner leur accord à l'unanimité, à l'exception des communautés urbaines, qui doivent donner leur accord à la majorité qualifiée. Cette majorité qualifiée est atteinte avec les deux tiers des maires des communes membres représentant la moitié de la population totale ou avec la moitié des maires représentant les deux tiers de la population totale. Enfin, le transfert est décidé par arrêté du préfet.

Exercice des pouvoirs transférés

L'article L. 5211-9-2 du CGCT offre quelques possibilités concernant l'exercice des pouvoirs transférés. Malgré tout, il est parfois difficile de cerner l'application des textes dans les faits. Il me semble que ces possibilités sont peu utilisées. Le service téléphonique de Territoires Conseils ne reçoit que très peu de questions et de témoignages dans ce domaine.

Tout d'abord, le préfet peut se substituer au président de l'EPCI à fiscalité propre en cas de carence de ce dernier en matière de police de la circulation/stationnement et d'habitat indigne et insalubre. Cette intervention n'est possible qu'après mise en demeure restée sans résultat.

Les EPCI ont également la possibilité de recruter des agents de police municipale et/ou d'assermenter des agents pour assurer l'exécution de toutes les décisions, dans le cadre du transfert automatique ou facultatif des pouvoirs de police. Ces agents resteront membres de la police municipale, mais ils seront sous l'autorité hiérarchique du président de l'EPCI lorsqu'ils interviendront dans l'exercice d'un pouvoir de police spécial transféré à l'EPCI.

Selon le **VII de l'article L. 5211-9-2 du CGCT**, les services des communes qui participent à l'exercice des attributions de la compétence habitat sont obligatoirement mis à la disposition du président de l'EPCI par les maires des communes membres pour l'exercice des polices transférées. Bien entendu, une convention est nécessaire pour encadrer cette mesure.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BOULONNAIS

Je suis en train de rédiger une note de neuf pages à ce sujet pour la DG. En fin d'année 2016, le président a été réélu ; les compteurs ont donc été remis à zéro. Je n'ai pas de question sur la procédure, que j'avais étudiée en 2014. En revanche, l'exercice pratique nous pose problème. **Il est souvent difficile pour un maire de proposer au président d'exercer certains pouvoirs de police. Dans les faits, le président de l'agglomération donne la direction en émettant ou non le souhait d'exercer ces pouvoirs. D'ailleurs, généralement, les maires ne sont pas informés de ces transferts ; ils sont très surpris quand ils l'apprennent.**

Notre communauté de communes exerce actuellement de nombreuses compétences, mais ne dispose ni de police intercommunale ni d'agents assermentés pour pouvoir exercer ces nouveaux pouvoirs de police. Or, il est impossible de prendre un pouvoir sans disposer des moyens nécessaires pour l'exercer correctement.

Il semble donc indispensable de créer une police intercommunale pour ensuite exercer les pouvoirs de police dans les communes ; l'opération inverse n'est pas autorisée : un agent de police municipale ne peut pas effectuer certaines opérations sur le territoire intercommunal.

Sachant que le process de création d'une police intercommunale est assez lourd, nous nous dirigeons plutôt vers l'assermentation d'agents. Pour autant, en matière d'assainissement et de collecte des déchets ménagers, ces agents assermentés doivent obligatoirement faire partie d'un service d'hygiène et de santé. Nous devons donc créer ce service intercommunal d'hygiène et de santé. La procédure est tout aussi lourde que pour la création d'une police intercommunale.

CHARLES VOGIN

J'entends bien cette difficulté que rencontrent les collectivités face à ce transfert automatique des pouvoirs de police spéciale. Souvent, les EPCI ne disposent pas des outils et des moyens nécessaires pour exercer ces pouvoirs.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BOULONNAIS

Le maire, en tant qu'officier de police judiciaire, dispose d'une marge de manœuvre assez large ; il peut prendre des arrêtés. En revanche, **le président de l'EPCI doit s'appuyer sur des agents assermentés pour disposer de ce pouvoir judiciaire. Or, si l'EPCI ne dispose pas d'agents assermentés, les injonctions, par exemple dans le cadre de l'assainissement non collectif, sont sans valeur. Il est impossible pour l'EPCI d'appliquer le règlement.** La solution est sans doute que le maire conserve ce pouvoir.

CHARLES VOGIN

Si le pouvoir n'est pas transféré à l'EPCI, un arrêté du président de l'EPCI valant règlement d'assainissement ou de collecte des déchets ne suffit pas ; il faut également que les maires de chaque commune prennent des arrêtés pour appliquer cette réglementation issue de l'EPCI sur tout le territoire.

En revanche, le transfert du pouvoir de police à l'EPCI présente l'avantage de ne pas avoir à demander l'accord des maires. L'arrêté d'un président d'EPCI pour réglementer une activité sera directement applicable sur toutes les communes.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BOULONNAIS

J'ai interrogé l'ADCF sur l'exercice du transfert. Il est difficile d'obtenir des réponses. Finalement, le résultat de mes réflexions m'amène à suggérer au président de renoncer aux pouvoirs de police. En effet, sans la création d'un service intercommunal d'hygiène et de santé ou d'une police intercommunale, il ne sera pas en mesure d'exercer ce pouvoir.

CHARLES VOGIN

Il est effectivement conseillé aux maires et aux présidents d'EPCI, en cas de difficulté, de s'opposer au transfert et de maintenir les dispositifs existants. Il s'agit là d'une mesure de précaution. Les pouvoirs restent alors entre les mains des maires qui disposent des moyens et des outils nécessaires. Dans quelques années, l'EPCI disposera peut-être de moyens supplémentaires, ou de nouveaux textes seront publiés pour faciliter la mise en œuvre de l'exercice des pouvoirs de police par l'EPCI.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Je suis en charge de l'assainissement non collectif de ma communauté de communes. Notre service ne compte aucun agent assermenté ; il nous est donc impossible de faire appliquer les règlements. Le maire peut effectivement s'opposer au transfert et conserver les pouvoirs de police liés à l'assainissement non collectif. Cependant, le service a été créé au sein de la communauté de communes.

CHARLES VOGIN

Je vous accorde que la situation est complexe. L'EPCI conserverait la compétence, mais les pouvoirs de police seraient exercés au niveau communal. Or, les pouvoirs de police constituent la base de l'exercice de la compétence. La mise en œuvre est difficile, car deux organes sont compétents. Le binôme maire/président d'EPCI peut agir sur la compétence. Il faudra, dans le futur, que les EPCI puissent exercer leurs compétences de manière plus pertinente.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Dans certaines notes de l'AMF, la police générale est évoquée en matière de sécurité publique et d'assainissement non collectif. Nous sommes donc un peu perdus et nous ne savons plus à qui nous adresser.

CHARLES VOGIN

Il est vrai que parfois les pouvoirs de police sont en concurrence. On pourrait imaginer que le président soit compétent en matière d'assainissement avec les pouvoirs de police afférents, mais qu'un maire, en cas d'urgence impérieuse de santé publique ou de salubrité publique, intervienne en évoquant **l'article L. 2212-2 du CGCT**.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Je ne sais plus à qui m'adresser pour des cas concrets comme les refus de visite ou la constatation de rejet d'eaux polluées sur la voie publique.

CHARLES VOGIN

Avez-vous contacté la préfecture ?

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Non, pas encore. Selon moi, le président en tant que personne devait faire appliquer le règlement. Or, j'apprends aujourd'hui qu'il est nécessaire de disposer d'agents assermentés ; ce qui implique pour nous le recrutement de personnel supplémentaire. Quant aux maires des communes rurales, ils n'ont pas nécessairement envie de se déplacer chez un propriétaire pour constater un rejet d'eaux polluées !

CHARLES VOGIN

Il est même fort probable que certains maires ne soient pas encore informés de ce transfert. Ils découvriront qu'ils ont perdu leurs pouvoirs de police quand le délai de six mois sera dépassé.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Un recours est-il possible au-delà de ce délai de six mois ?

CHARLES VOGIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Un tel recours n'est pas prévu par les textes. En revanche, si un nouveau président d'EPCI doit être élu, le délai de six mois pour s'opposer au transfert repartira.

AGENCE DEPARTEMENTALE D'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITES

Je confirme que, dans notre département composé essentiellement de communes et de communautés de communes rurales, les maires ne savent pas que les pouvoirs de police reviendront au président de l'EPCI.

Qui, entre le maire et le président de l'EPCI, détient le pouvoir de police spéciale de la conservation de la voie, qui consiste, entre autres, à délivrer des permissions de voirie ? Il s'agit de tous les pouvoirs visant l'entretien et l'exploitation de la voie.

CHARLES VOGIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Selon *l'article L. 2213-6 du CGCT*, « le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce. »

Ce texte évoque le permis de stationnement – sans emprise –, mais il n'évoque pas la permission de voirie – avec emprise. Si l'on s'en tient strictement aux textes, la permission de voirie serait exclue du transfert.

AGENCE DEPARTEMENTALE D'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITES

J'ai trouvé des textes divergents sur ce sujet. Certains affirment que le propriétaire de la voie détient toujours le pouvoir de police de la conservation. D'autres affirment que le gestionnaire de la voie, en l'occurrence le président de l'EPCI, détient le pouvoir de police de la conservation.

CHARLES VOGIN

Personnellement, au regard de *l'article L. 2213-6 du CGCT*, j'estime logique que le pouvoir de police de la conservation reste entre les mains du maire. S'il existe des positions divergentes, cela est probablement dû au fait que le juge n'a pas encore statué. Dans les années qui viennent, la jurisprudence devrait nous éclairer sur de nombreux points.

AGENCE DEPARTEMENTALE D'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITES

Prenons le cas d'une communauté de communes qui détient la compétence développement économique, mais qui ne détient pas la compétence voirie. Si les biens d'une ZAE ont été transférés en pleine propriété à cet EPCI, le maire peut-il s'opposer au transfert du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement ?

CHARLES VOGIN

Le texte strict indique que l'EPCI doit être compétent en termes de voirie. À ce jour, si la compétence voirie n'apparaît pas dans les statuts, le transfert du pouvoir de police spéciale n'est pas automatique.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BOULONNAIS

La loi ALUR prévoit qu'un EPCI qui récupère un pouvoir de police en matière d'habitat se voit transférer de plein droit le personnel des communes. Est-il nécessaire de disposer d'agents assermentés pour dresser des constats ?

CHARLES VOGIN

Tout dépend des cas. Pour un édifice menaçant ruine dans une commune, le maire peut se déplacer pour dresser un constat. Il existe aussi des différences si le péril est imminent ou ordinaire. Dans le cas d'un péril imminent, un expert, « homme de l'art », nommé par le tribunal administratif, se déplace pour dresser un constat sur lequel se basera le maire pour rédiger son arrêté. Aucun agent n'est donc nécessaire. Le président de l'EPCI procédera de la même manière. Dans le cas d'un péril ordinaire, il s'agit d'une procédure contradictoire. Le maire peut se rendre sur place, accompagné d'un entrepreneur de la commune ou d'une personne qui s'y connaît en travaux. Pour un édifice en ruine, le maire, tout comme le président de l'EPCI, est à même, du point de vue juridique, de mettre en œuvre un arrêté sur la base d'un rapport d'expert. En revanche, il devra veiller à ses connaissances techniques en bâtiment. Si l' élu n'a aucune idée du risque pour la sécurité publique, il doit se faire aider par des spécialistes.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BOULONNAIS

La procédure est donc plus souple que sur la compétence assainissement ou la compétence collecte des déchets ménagers.

CHARLES VOGIN

Oui, la procédure est un peu différente. C'est la raison pour laquelle le **VII de l'article L5211-9-2 du CGCT** a prévu que les services des communes qui participent à l'exercice des attributions de la compétence habitat soient obligatoirement mis à la disposition du président de l'EPCI par les maires des communes membres pour l'exercice des pouvoirs de polices transférées. La volonté du législateur est parfois difficile à cerner, mais j'imagine que cet article a été rédigé dans cette optique-là pour la compétence habitat. La procédure est différente pour les compétences assainissement ou collecte des déchets ménagers, sur lesquelles des textes particuliers s'appliquent. La compétence habitat est peut-être difficile à définir, mais plus facile à mettre en œuvre en cas de transfert, du fait de la mise à disposition des services des communes.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BOULONNAIS

Avez-vous des éléments concernant la création des services intercommunaux d'hygiène et de santé ? Je n'ai pas trouvé beaucoup d'informations à ce sujet. Est-il nécessaire de passer une convention avec l'Agence régionale de santé ?

CHARLES VOGIN

Le président de l'EPCI auquel le préfet a délégué ses prérogatives en matière de polices spéciales exerce celles-ci dans le cadre d'un service intercommunal d'hygiène et de santé dédié à la lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux.

Les arrêtés pris en vertu des polices déléguées doivent être notifiés au préfet et au directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS).

L'article 75 de la loi ALUR codifié à ***l'article L. 301-5-1-1 du Code de la construction et de l'habitation*** (CCH) prévoit en effet que les conditions dans lesquelles le président de l'EPCI exerce les prérogatives qui lui ont été transférées et déléguées font l'objet d'une convention signée, d'une part, avec les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, avec le représentant de l'Etat dans le département et le directeur général de l'agence régionale de santé. Je vous invite à vous tourner vers ces **articles L301-5-1 et suivants du CCH**.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Existe-t-il un texte de loi stipulant que le pouvoir de police spéciale doit s'exercer par un agent assermenté ou par un agent de la police municipale pour constater un rejet d'eaux usées sur la voie publique ?

CHARLES VOGIN

Selon ***l'article L. 1312-1 du Code la Santé publique***, « les infractions aux prescriptions des articles du présent livre, ou des règlements pris pour leur application, sont recherchées et constatées par des officiers et agents de police judiciaire, conformément aux dispositions du code de procédure pénale, ainsi que par les agents mentionnés aux articles L. 1421-1 et L1435-7 ou des agents des collectivités territoriales habilités et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. À cet effet, ces fonctionnaires et agents disposent des pouvoirs et prérogatives prévus aux articles L. 1421-2 et L. 1421-3. » Le deuxième alinéa de ce même article indique que « les procès-verbaux dressés par les agents mentionnés aux articles L. 1421-1 et L. 1435-7 ou des agents des collectivités territoriales mentionnés à l'alinéa précédent en ce domaine font foi jusqu'à preuve contraire. » Cette base légale est nécessaire pour déterminer quels agents peuvent être assermentés pour constater les infractions. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre de cette compétence assainissement est plus délicate que d'autres pouvoirs de police spéciale.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Le vice-président de l'EPCI ne peut pas donc constater les infractions ?

CHARLES VOGIN

Tout citoyen peut saisir le procureur pour un crime, un délit ou une infraction qu'il aurait constaté. Toutefois, la constatation ne fera foi jusqu'à preuve du contraire que si elle est effectuée légalement, par procès-verbal, par une personne assermentée telle qu'un officier de police judiciaire.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Le président de l'EPCI n'est pas officier de police judiciaire ?

CHARLES VOGIN

Non. Les textes du CGCT, qui renvoient au Code de procédure pénale, stipulent que seuls les maires et les adjoints sont officiers de police judiciaire et officiers d'état civil.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Lors d'un appel téléphonique à vos services, il nous avait été indiqué que, selon ***l'article L. 5211-9 du CGCT***, le président de l'EPCI peut déléguer son pouvoir de police à un vice-président.

CHARLES VOGIN

Il s'agit là du régime des délégations.

Dans le 3^e alinéa de ***l'article L. 5211-9 du CGCT***, il est mentionné que « *le président est seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté sous sa surveillance et sa responsabilité l'exercice d'une partie de ses fonctions.* » En vertu de cet article, les délégations sont donc envisageables.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Ces délégations ne sont envisageables que pour la partie administrative ?

CHARLES VOGIN

Non. Certains pouvoirs sont déléguables, d'autres ne le sont pas. Une ***réponse ministérielle à l'Assemblée nationale n°45953 du 17/05/2011*** précise par ailleurs, du point de vue communal, qu'« en cas de refus d'un particulier de se soumettre à son obligation, notamment en cas d'obstacle au contrôle par l'agent du service public d'assainissement non collectif (SPANC), la collectivité doit appliquer les procédures classiques en matière de recouvrement. Ces différentes étapes de la procédure de recouvrement doivent être décrites dans le règlement de service. L'agent du SPANC, qui n'est pas un agent assermenté, informe le maire du refus d'accès pour l'exécution de la mission de contrôle. Le maire, au titre de son pouvoir de police, peut lancer une procédure de mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception afin de notifier au particulier ses obligations relatives à l'assainissement non collectif et les sanctions encourues en cas de refus. Le maire peut alors faire intervenir un agent assermenté pour faire recourir à ces obligations le propriétaire ou l'occupant ».

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BOULONNAIS

En pratique, un agent assermenté se rend sur place pour constater l'infraction, puis le président prend l'arrêté. Il semble que le problème rencontré par la Communauté de Communes Causses Aigoual Cévennes est que les agents ne sont pas assermentés. En conséquence, le président prend des arrêtés sur des constatations non légales.

CHARLES VOGIN

Effectivement, il est indispensable de différencier la constatation de l'infraction et la prise de décision.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BOULONNAIS

Le vice-président ne pourra pas se déplacer pour constater l'infraction puisqu'il n'est pas officier de police judiciaire.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUSSES AIGOUAL CEVENNES

Si le maire est officier de police judiciaire, pourquoi ne vient-il pas lui-même constater les infractions ?

CHARLES VOGIN

Parce que le pouvoir de police a été transféré à l'EPCI.

COMMUNE D'AVALLON

Pouvez-vous nous préciser le contour des pouvoirs de police exercés et transférés du maire à l'EPCI par rapport à l'habitat indigne et insalubre ? Il semble que la plupart de ces pouvoirs restent de la compétence du maire.

CHARLES VOGIN

Il s'agit ici d'une délégation des pouvoirs de police spéciale du préfet qui concernent les cas suivants :

- locaux impropres à l'habitation (article L1331-22 du code de la santé publique)
- locaux suroccupés du fait du logeur (article L1331-23 du CSP)
- locaux dangereux en raison de l'utilisation (article L1331-24 du CSP)
- locaux insalubres (articles L1331-26 et L1331-27 à -30 du CSP)
- danger imminent sur locaux insalubres (article L1331-26-1 du CSP).

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.caissedesdepotsdesterritoires.fr en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.