

# Le transfert de pouvoirs de police spéciale

Les textes ont fait évoluer ce débat – sensible – entre communes et interco, précisant la ligne de partage, la procédure et l'exercice effectif du transfert.

## RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales (CGCT), articles L.2212-1, L.2224-16, L.5211-9-2,
- Code de la santé publique, articles L.1311-2 et L.1331-1
- Code de la construction et de l'habitation, articles L.123-3, L.129-1 à L.129-6, L.511-1 à L.511-4, L.511-5 et L.511-6
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur)
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam)
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

En raison même de son objet, l'article L.5211-9-2 du CGCT relatif aux transferts des pouvoirs de police spéciale des maires vers les présidents d'intercommunalités ne cesse de susciter le débat. Créé par la loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, ce dispositif, d'abord à visée incitative, a progressivement été amendé en s'attachant tant à préserver les prérogatives des maires qu'à approfondir l'intégration intercommunale par l'accroissement des interventions des présidents des EPCI. Dans sa version en vigueur à ce jour, l'article L.5211-9-2 précité, qui a vu s'étendre progressivement le champ des pouvoirs de police spéciale concernés par le transfert, fixe une ligne de partage entre ceux dont le transfert est, par principe, de plein droit et ceux pour lesquels il demeure facultatif (1.). La procédure (2.) et les modalités d'exercice des pouvoirs transférés ont par ailleurs été peu à peu précisées (3.).

## 1. Le champ des transferts

### Les transferts obligatoires

- **En vertu du I-A de l'article L.5211-9-2**, sauf opposition des maires ou renonciation du président de l'EPCI dans les délais impartis et précisés ci-après, six pouvoirs de police spéciale du maire font désormais l'objet d'un transfert de plein droit aux présidents d'intercommunalités, dès lors que l'établissement en cause (un EPCI à fiscalité propre – communauté, SAN ou métropole – ou, dans le cas des déchets, un groupement de collectivités, c'est-à-dire un EPCI ou un syndicat mixte) est compétent dans le domaine correspondant, celui-ci pouvant constituer une compétence obligatoire, optionnelle ou facultative selon la catégorie d'EPCI concerné.

- **Ainsi en cas de transfert d'une compétence:**

- **d'assainissement:** le transfert des pouvoirs de police concerne les « attributions [...] permettant de réglementer cette activité », comprenant non seulement la réglementation de l'assainissement au sens strict (*art. L.1311-2 du Code de la santé publique*) mais aussi, depuis la loi Maptam, celle relative au « raccordement des immeubles aux réseaux publics de collecte disposés pour recevoir les eaux usées domestiques » (*art. L.1331-1 du même code*).

- **de collecte** (et non plus de « gestion ») des déchets ménagers : transfert des « attributions [...]

permettant de réglementer cette activité » : le président de la structure de coopération peut ainsi faire usage des prérogatives de l'article L.2224-16 du CGCT (il « peut régler la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques ») ;

- **de réalisation d'aires d'accueil** ou de terrains de passage des gens du voyage : transfert des « attributions dans ce domaine de compétences » prévues à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, lesquelles recouvrent, selon une réponse ministérielle, « la possibilité d'interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles », d'une part, « la possibilité de saisir le préfet 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 », d'autre part (*RM, JO Sénat du 22 mars 2012, p. 734, QE n° 19449*) ;

- **de voirie:** transfert de plein droit et non plus facultatif, depuis la loi Maptam (qui modifie en outre cette police sur les interventions du maire ou du président en agglomération et en dehors), des « prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement » ainsi que des « prérogatives [...] en matière de délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi » ;

- **d'habitat:** transfert des « prérogatives [détenues] en application des articles L.123-3, L.129-1 à L.129-6, L.511-1 à L.511-4, L.511-5 et L.511-6 du Code de la construction et de l'habitation », relatives à la lutte contre l'habitat indigne. Ce transfert automatique a été institué par la loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), laquelle tient également compte de la nouvelle organisation des métropoles telles qu'issues de la loi Maptam en précisant que, lorsque l'EPCI concerné est une métropole qui a délégué tout ou partie de ses compétences en matière d'habitat à un conseil de territoire (de tels conseils existant au sein de la métropole du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence), le président du conseil de la métropole délègue les prérogatives de police précitées au président du conseil de territoire, qui lui sera substitué dans une partie de ses prérogatives concernant les modalités de mise

en œuvre des pouvoirs de police transférés (« application des II, V, trois derniers alinéas du VI et VII du présent article dans le périmètre du territoire » : transmission des arrêtés aux maires, autorité sur la police municipale etc.).

### Les transferts facultatifs

Le I-B de l'article L.5211-9-2 du CGCT ne recense désormais que deux hypothèses de transferts facultatifs selon lesquels les maires « peuvent transférer au président » de l'EPCI à fiscalité propre :

- les prérogatives qu'ils détiennent en application de l'article 23 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité « pour assurer la sécurité des manifestations culturelles et sportives » lorsque celles-ci sont organisées dans des établissements communautaires ;
- les « attributions lui permettant de réglementer cette activité », lorsque l'établissement est compétent en matière de défense extérieure contre l'incendie (*loi Warsmann n°2011-525 du 17 mai 2011*).

## 2. La procédure de transfert

### Les délais d'opposition et de renonciation

Afin de préserver un certain équilibre entre les prérogatives de police spéciale des maires et celles transférées aux présidents des EPCI, le législateur a prévu au III de l'article L.5211-9-2 du CGCT que les maires pouvaient notifier leur opposition aux transferts de plein droit (I-A) « dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI (...) ou suivant la date à laquelle les compétences mentionnées au A du I ont été transférées ». Une réponse ministérielle invite à procéder à cette opposition par lettre recommandée avec accusé de réception et à transmettre la notification de cette opposition au préfet (*RM, JO Sénat du 29 mars 2012, p. 789, QE n°20767*). De même, lorsqu'un ou plusieurs maires se sont opposés au transfert automatique, le président de l'EPCI peut lui-même y renoncer par notification à chacun des maires des communes membres, « dans un délai de six mois à compter de la réception de la première notification d'opposition », le transfert de ces pouvoirs prenant fin à cette date.

#### À NOTER

**Afin d'éviter de tels allers-retours dans l'exercice des pouvoirs de police, on ne saurait trop conseiller une opposition rapide.**

Il convient en outre d'être attentif au dispositif spécifique prévu lors d'une modification du texte de l'article L.5211-9-2 : ainsi la loi Maptam (*art. 65*) a prévu une période transitoire d'un an avant que le transfert ne devienne effectif et une opposition antérieure à ce transfert, tandis que la loi Alur (*art. 75*) a utilisé comme date de transfert effectif des nouveaux pouvoirs qu'elle intègre l'expiration des délais d'opposi-

tion et de renonciation de droit commun qui suivent la plus prochaine élection du président de l'EPCI suivant la promulgation de la loi (soit octobre 2014).

### La décision d'un transfert facultatif

Aucun délai n'est alors prévu, c'est l'accord qui prévaut ici : selon le IV de l'article L.5211-9-2 du CGCT, sur proposition d'un ou de plusieurs maires, les transferts facultatifs ne deviennent effectifs que s'ils ont été préalablement décidés par arrêté du préfet, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'EPCI, excepté pour les communautés urbaines où un accord des maires des communes membres à la majorité qualifiée s'avère suffisant.

## 3. Modalités d'exercice des pouvoirs transférés

### Interventions d'autres protagonistes

On relèvera que les transferts énoncés concernent des pouvoirs de police spéciale : ainsi, si le champ des transferts aux présidents d'EPCI s'est accru, les maires ne sont toutefois pas démunis et demeurent, en application de l'article L.2212-1 du CGCT relatif aux pouvoirs de police générale, chargés d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques sur l'ensemble du territoire de leur commune et sont donc susceptibles d'intervenir à ce titre. En outre, il résulte du VI de l'article L.5211-9-2 du CGCT issu des lois Maptam et Alur que le préfet peut se substituer au président de l'intercommunalité, en cas de carence, s'agissant des attributions dévolues « en matière de police de la circulation et du stationnement » (*al. 1*) et en matière d'habitat indigne et insalubre.

### Un soutien logistique aux transferts

Le V de l'article L.5211-9-2 prévoit la possibilité pour les agents de police municipale et les agents spécialement assermentés d'assurer, sous l'autorité du président de l'EPCI, l'exécution des décisions prises conformément aux attributions transférées, sans qu'il ne soit distingué si le transfert s'effectue de plein droit ou de manière facultative. Ces agents peuvent le cas échéant avoir été recrutés par l'EPCI-FP et mis à disposition des communes (*art. L.512-2 du Code de la sécurité intérieure*).

A cela s'ajoute que la loi Alur (*art. 75*) a prévu un principe de mise à disposition du président de l'EPCI, selon des conditions fixées par convention, des services des communes qui participent à l'exercice des polices qui ont été transférées en matière d'habitat (*VII de l'article*). Si la question de l'articulation de ce dispositif avec le précédent peut se poser, il n'en reste pas moins qu'il permettra de faciliter la mise en œuvre de ses prérogatives par le président.

*Solenne Daucé et Estelle Lainé, Cabinet Seban et associés*