

DÉCENTRALISATION

Déléguer sa compétence d'attribution légale

Le code général des collectivités permet de déléguer une compétence d'attribution légale à un autre niveau de collectivité ou à un EPCI. Pour cela, délégataire et délégant doivent définir les termes de cette attribution. Et la délégation de droit commun ne peut s'appliquer que si aucune autre disposition relative à une compétence ne prévoit de délégation spécifique en la matière.

1 LA DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE DE DROIT COMMUN: LES FONDEMENTS

C'est la loi de réforme des collectivités territoriales («RCT») du 16 décembre 2010 qui a introduit, à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un dispositif général de délégation de compétences entre collectivités. Cette disposition permet à une collectivité territoriale de déléguer une compétence qu'elle détient à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

La loi de réforme des collectivités territoriales précisait alors que la compétence déléguée pouvait être exclusivement détenue par un niveau de collectivités territoriales ou partagée entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales. Les lois de décentralisation ⁽¹⁾ de 1983 avaient déjà prévu des possibilités de délégation de compétences dans des domaines spécifiques tels que les transports scolaires ou l'action sociale.

L'Etat peut désormais déléguer sa compétence

La loi du 27 janvier 2014, dite loi «Maptam» ⁽²⁾, a modifié cette disposition en supprimant la référence aux compétences exclusives ou partagées. Bien plus, elle a élargi le cadre du dispositif de délégation de compétences en permettant à l'Etat de déléguer, par convention à une collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre qui en fait la demande, l'exercice de certaines de ses compétences ⁽³⁾.

Finalement, cette délégation de compétences de droit commun, telle qu'elle existe depuis la loi «Maptam», a été mise en perspective par la loi du 7 août 2015, dite «Notre» ⁽⁴⁾, qui a supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements. En effet, la loi «Notre» a substitué à la clause de compétence générale des compétences d'attribution pour les départements et les régions.

Ces compétences d'attribution permettent donc aux départements et aux régions d'intervenir exclusivement dans les domaines de compétences que la loi leur attribue. Les compétences des départements sont dorénavant ciblées essentiellement

sur la solidarité sociale et territoriale. En revanche, les départements ne sont plus compétents en matière d'interventions économiques de droit commun, seules les régions définissent les régimes d'aides et octroient ces aides aux entreprises ⁽⁵⁾.

Déléguer à une autre collectivité compétente car expérimentée

Outre cette réorganisation des compétences entre collectivités territoriales, la loi «Notre» a également entériné le transfert de certaines compétences qui relevaient auparavant des départements aux régions. C'est par exemple le cas de la compétence d'organisation des services de transports routiers interurbains, réguliers et à la demande ⁽⁶⁾, et de l'organisation des transports scolaires ⁽⁷⁾.

Ainsi, la délégation de compétences de droit commun apparaît comme un outil au service des collectivités qui se voient attribuer de nouvelles compétences ou dont les compétences d'attribution sont profondément remaniées. Ce régime de délégation peut leur permettre de confier l'exercice d'une compétence d'attribution à une collectivité qui dispose de l'expérience, des moyens et de la volonté de l'exercer dans l'attente que la collectivité délégante se dote pour en assumer l'exercice.

Une délégation interdite aux EPCI et entre collectivités de même niveau

Toutefois, ce régime de délégation ne permet pas d'envisager toutes les hypothèses. En effet, la formulation de l'article L. 1111-8 du CGCT exclut tout d'abord qu'un EPCI puisse déléguer sa compétence. Il est exclusivement délégataire d'une compétence.

De plus, l'article L. 1111-8 n'autorise pas les délégations de compétences entre communes, entre départements ou entre régions. Le délégant et le délégataire doivent relever de deux niveaux de

collectivités territoriales différents. Bien davantage, en l'absence de la locution « tout ou partie » dans l'article L. 1111-8 du CGCT, il y a lieu de considérer que c'est l'intégralité de la compétence et non une fraction seulement⁽⁸⁾ qui peut être déléguée. Enfin, cette disposition légale ne prévoit pas de possibilité de subdélégation.

2 COMMENT DÉLÉGUER UNE COMPÉTENCE DE DROIT COMMUN

Qu'implique la délégation de compétences et les modalités de sa mise en œuvre ? Il ressort de cet article L. 1111-8 du CGCT que les compétences déléguées sur ce fondement sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

Une convention détaillée à signer

Il est prévu que la collectivité délégante et la collectivité délégataire concluent une convention. A ce titre, l'article R. 1111-1 du CGCT définit les conditions de validité d'une telle convention, qui doit être élaborée par les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, en précisant qu'elle doit déterminer :

- la ou les compétences déléguées ;
- la durée de la délégation de compétence et les modalités de son renouvellement ;
- les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'auto-

rité délégante sur la collectivité délégataire ;

- les indicateurs de suivi correspondants aux objectifs à atteindre ;
- le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation ;
- les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de la collectivité délégataire ;
- les conditions dans lesquelles les personnels de la collectivité délégante peuvent être mis à sa disposition ou détachés auprès de la collectivité délégataire ;
- les modalités de sa résiliation anticipée.

Mieux vaut fixer un prix à la délégation

Précisions pratiques sur ces clauses qui doivent figurer dans la convention de délégation : s'agissant du cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, il apparaît que celui-ci fait l'objet d'une négociation libre entre les parties. Notons toutefois qu'il ne ressort pas de l'article R. 1111-1 du CGCT que les cocontractants ont l'obligation de convenir du prix de la délégation de compétence. Par conséquent, il pourrait être soutenu qu'une telle délégation de compétence est consentie à titre gratuit. Toutefois, en tenant compte du principe de bonne gestion des deniers publics, et dès lors que le délégataire est susceptible d'engager

ont plutôt vocation à donner des éléments de contrôle et de mesure des écarts des réalisations au regard des objectifs fixés. Il s'agit principalement d'indicateurs qualitatifs ou quantitatifs de nature technique en fonction de la nature de la compétence déléguée.

Les pouvoirs du délégataire restreints par le contrôle du délégant

Aux termes de la loi, il apparaît que le pouvoir du délégataire en la matière est considérablement restreint par le contrôle renforcé exercé par le délégant. En effet, il est explicitement mentionné que le délégant agit dans l'exercice de la compétence au nom et pour le compte du délégataire. Il y a donc lieu de considérer que le délégant conserve une part de responsabilité dans l'exercice de la compétence par le délégataire.

En outre, l'ensemble des éléments fixés dans la convention de délégation définit le degré de contrôle exercé par le délégant, lequel peut préciser dans le détail la manière dont il souhaite que le délégataire exerce la compétence. A ce titre, le délégant peut notamment prévoir les moyens d'exercice de son contrôle sur le délégataire. Il peut s'agir de réunions périodiques et de la transmission de documents.

Une marge de manœuvre à négocier

Toutefois, en réalité, la collectivité délégataire peut également se voir confier une grande marge d'appréciation dans la façon d'exercer la compétence qui lui est déléguée. Elle peut notamment décider des modalités de gestion et d'exploitation du service public qui se rattache à la compétence déléguée. Partant, c'est la collectivité délégataire qui a recours aux procédures de passation de marchés publics ou de délégation de service public pour l'exercice de la compétence. Bien plus, soulignons les modifications apportées par le ●●●

RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 1111-8, L. 1511-2, L. 1511-3 et R. 1111-1
- Code des transports, art. L. 3111-9
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre)
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam)
- CE, 12 mai 2017, Association des départements de France, n° 397364 et n° 397366
- CE, 11 octobre 2017, n° 407347

Dans une délégation de compétences de droit commun, ce sont les cocontractants qui déterminent le niveau de contrôle exercé par le délégant sur le délégataire.

des frais pour l'exercice de la compétence déléguée, une telle interprétation devrait être écartée. En outre, les indicateurs de suivi sont nécessairement définis en fonction des objectifs fixés. En effet, ils

●●● décret 17 juin 2015 relatif à la convention de délégation de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales prévue par l'article L. 1111-8-1 à l'article R. 1111-1 du CGCT. Celui-ci a supprimé le quatrième alinéa de l'article R. 1111-1 du CGCT qui prévoyait antérieurement que « l'autorité délégataire est substituée à l'autorité délégante dans tous ses droits et obligations relatifs à l'objet de la délégation pendant la durée de celle-ci ». Cela signifiait alors que la délégation de compétences emportait la substitution de plein droit de l'autorité délégataire dans les droits et les obligations, notamment contractuelles, de l'autorité délégante.

Si aujourd'hui une telle disposition a été abrogée, cela ne signifie pas pour autant que la convention de délégation de compétences ne peut pas prévoir la substitution de l'autorité délégataire dans les droits et les obligations de l'autorité délégante. Cette substitution, sans être de plein droit, peut être conventionnelle. Ainsi, ce sont les cocontractants qui déterminent le niveau de contrôle exercé par le délégant sur le délégataire.

3 ARTICULER AVEC LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES SPÉCIALES

Pour l'exercice d'un certain nombre de compétences, des dispositions spécifiques de délégation sont prévues. Dès lors, on a pu s'interroger sur l'articulation à opérer entre ces dispositions spécifiques et l'article L. 1111-8 du CGCT.

A titre d'exemple, l'article L.3111-9 du code des transports prévoit que les régions⁽⁹⁾ et les autorités organisatrices de la mobilité⁽¹⁰⁾ peuvent confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des EPCI,

des syndicats mixtes, des établissements d'enseignements ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. S'agissant des conditions et des modalités de la délégation de compétences, l'article L.3111-9 du code des transports fait expressément référence à l'article L. 1111-8 du CGCT. A cet égard, bon nombre de praticiens se sont interrogés sur les modalités de combinaison entre ces deux dispositions et sur la possibilité d'appliquer l'une ou l'autre au choix.

Délégation spécifique ou délégation de droit commun ?

Force est de constater que l'article L. 3111-9 du code des transports a vocation à s'appliquer exclusivement de toute autre pour régir la délégation de la compétence de transport scolaire. Bien plus, il apparaît que l'introduction d'une disposition spécifique concernant la possibilité de déléguer la compétence en matière de transport scolaire se justifie aisément, afin de faire correspondre le droit à la pratique, puisqu'il s'agit d'énumérer les autorités organisatrices de transport de second rang qui peuvent recevoir une telle délégation et qui ne sont pas seulement des collectivités territoriales, excédant ainsi le champ de l'article L. 1111-8 du CGCT.

Pourtant, dès lors que l'article L.3111-9 du code des transports régit les délégations de compétences

de disposition spécifique relative à la délégation de la compétence d'organisation de transports routiers interurbains, réguliers et à la demande.

Cependant, dans la mesure où l'article L. 1111-8 du CGCT constitue une disposition de droit commun, et alors qu'aucune autre possibilité spécifique de délégation n'est offerte dans le cadre de l'exercice de cette compétence de transport, il ne fait aucun doute que l'organisation des services de transports routiers interurbains peut être déléguée par une région à un département sur le fondement de l'article L. 1111-8 du CGCT.

La compétence « développement économique », objet d'une large jurisprudence

Comme on l'a vu auparavant, la compétence de développement économique a été remaniée puisqu'elle est désormais principalement confiée aux régions. A cet égard, l'article L. 1511-2 du CGCT dispose que le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Toutefois, le troisième alinéa de l'article L. 1511-2 du CGCT prévoit une délégation spécifique en la matière puisque le conseil régional peut déléguer tout ou partie de l'octroi de ces aides à la métropole de Lyon, aux communes et

L'introduction d'une disposition spécifique concernant la possibilité de déléguer la compétence « transport scolaire » permet de faire correspondre le droit à la pratique.

en matière de transports scolaires, certaines autorités organisatrices de transport (AOT), en premier lieu les départements et les régions, se sont inquiétées de l'absence

à leurs groupements, conformément aux conditions prévues par l'article L.1111-8 du CGCT.

A cet égard, il semble ressortir de cette disposition que cette délégation

tion spécifique permet d'inclure la métropole de Lyon parmi les délégataires et d'en écarter les départements. C'est d'ailleurs ce que confirme le Conseil d'Etat⁽¹¹⁾, saisi d'un recours en excès de pouvoir tendant à l'annulation de l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015⁽¹²⁾, en indiquant que l'application de l'article L. 1511-2 du CGCT est exclusive de celle de l'article L. 1111-8 du CGCT.

A plus forte raison, le Conseil d'Etat⁽¹³⁾, saisi d'un recours en excès de pouvoir tendant à l'annulation de la circulaire du 3 novembre 2016⁽¹⁴⁾, confirme cette lecture et écarte toutes possibilités de « superposer » les délégations de compétences en matière d'octroi d'aides aux entreprises en faisant application, au choix, de la délégation spéciale ou de la délégation de droit commun.

Un cas spécifique : l'immobilier d'entreprise

En revanche, il en va différemment s'agissant de l'article L. 1511-3 du CGCT relatif aux régimes d'aides en matière d'investissement immobilier des entreprises. En effet, cette disposition dispose que la Métropole de Lyon, les communes et les EPCI sont les seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de leur octroi en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles.

Cependant, le quatrième alinéa de l'article L. 1511-3 du CGCT prévoit la possibilité de déléguer aux départements la compétence d'octroi de tout ou partie de ces aides. Il s'agit de nouveau d'une délégation spécifique qui exclut l'application de l'article L. 1111-8 du CGCT dès lors qu'elle vise seulement l'octroi

des aides et non leur définition et que les régions ne peuvent être délégataires.

Ainsi, l'article L. 1111-8 du CGCT offre la possibilité aux collectivités territoriales de déléguer leurs compétences d'attribution légale dans les conditions précisées dès lors qu'aucune disposition spécifique n'est prévue en la matière. Partant, la délégation de droit commun, qu'elle soit pour une durée réduite ou plus longue, permet de moduler l'exercice de compétences au regard des contextes locaux et des desiderata politiques.

Par Alexandra Aderno,
avocat au cabinet Seban et associés

(1) Lois « Defferre » n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la précédente relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

(2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(3) Article L. 1111-8-1 du CGCT.

(4) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(5) Articles L. 1511-2 et suivants du CGCT.

(6) Transférés aux régions depuis le 1^{er} janvier 2017, à l'exception de la région Ile-de-France.

(7) Idem.

(8) On parle de compétence séable comme c'est le cas des compétences « eau » et « assainissement ».

(9) Compétentes en matière de transports scolaires, en territoire interurbain, depuis le 1^{er} septembre 2018.

(10) Il s'agit des communes et des EPCI exerçant la compétence « mobilité » sur leur ressort territorial.

(11) CE, 12 mai 2017, n° 397364.

(12) Instruction du gouvernement du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en

matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015.

(13) CE, 11 octobre 2017, n° 407347.

(14) Circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 3 novembre 2016 relative aux conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux.







L'info en continu,
à vos côtés 24h/24 même hors connexion*




* Numéros et suppléments à télécharger sur l'appli La Gazette Miosk après déclaration de son compte abonné sur www.courrierdesmaires.fr