

Préfecture

Moulins, le 17 novembre 2011

DIRECTION DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES
Bureau du conseil et du contrôle budgétaire,
dotations de l'Etat, intercommunalité
Pôle d'appui à l'intercommunalité et à la décentralisation
Télécopie : 04 70 48 31 16

Affaire suivie par Mme Guiroux
Tél. 04 70 48 33 65 ; sylvie.guiroux@allier.gouv.fr

N° 79 / 2011

Le préfet

à

**- Mesdames et Messieurs les présidents
d'établissements publics de coopération intercommunale
à fiscalité propre**

**- Mesdames et Messieurs les présidents
d'établissements publics de coopération intercommunale
sans fiscalité propre**

- Mesdames et Messieurs les maires du département

**Messieurs les sous-préfets de Montluçon et de Vichy
(en communication)**

Objet : Transfert de pouvoirs de police spéciale des maires aux présidents d'EPCI ;

Références : Loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 (article 63) ; loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit – I – (articles 77 et 79) ; article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

La présente circulaire a pour objet d'appeler votre attention sur les transferts de certains pouvoirs de police spéciale des maires au profit des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de groupements de collectivités compétents pour les déchets, que prévoit la loi de réforme des collectivités territoriales, sauf opposition formulée par les maires avant le 1^{er} décembre 2011.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis aux EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre de transférer certains pouvoirs de police spéciale des maires à leurs présidents dans cinq domaines (assainissement, élimination des déchets ménagers, réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, sécurité de manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires, circulation et stationnement) et ce, lorsque l'EPCI était compétent dans ces domaines. Ce dispositif, défini à l'article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, se traduisait par un exercice conjoint des pouvoirs de police spéciale du maire puisque les arrêtés de police étaient cosignés dans les matières concernées, par les maires intéressés et le président d'EPCI.

J'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 5211-9-2 précité a été modifié notamment par la loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

En effet, le législateur a souhaité faciliter et améliorer l'action des EPCI ainsi que dans le domaine des déchets, des groupements de collectivités, en dotant leurs présidents et eux seuls de pouvoirs de police spéciale dans certains domaines de compétences confiées à ces établissements, lesdits pouvoirs de police étant soit transférés automatiquement sauf opposition des maires dans certains domaines, soit transférés par les maires sur la base du volontariat pour d'autres compétences.

Tout d'abord, **les modalités de ces transferts de pouvoirs de police spéciale aux présidents d'EPCI à fiscalité propre (et, en matière de gestion des déchets ménagers, également aux présidents de groupements de collectivités)** ont évolué sur les points suivants :

- une simplification de la procédure de mise en œuvre du transfert ;
- une transformation de l'exercice conjoint des pouvoirs de police entre le maire et le président d'EPCI en un véritable transfert au président d'EPCI
- l'attribution d'une autorité fonctionnelle au président d'EPCI sur les agents de police recrutés en application de l'article L.2212-5 du code général des collectivités territoriales pour assurer l'exécution de ses arrêtés de police spéciale.

I / Une procédure de transfert simplifiée

Une procédure de transfert **automatique au 1^{er} décembre prochain, sauf opposition**, est mise en place mais limitée à trois domaines : l'assainissement, l'élimination des déchets ménagers et la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

S'agissant de la police de la circulation et du stationnement ainsi que de la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans les établissements communautaires, le transfert de ces pouvoirs de police spéciale reste **facultatif**, le maire étant souvent le mieux à même d'intervenir en fonction notamment des spécificités de sa commune ou bien parce qu'il doit faire également appel à ses pouvoirs de police générale (tels que le maintien de l'ordre public).

Le législateur a ajouté un autre domaine pour lequel le transfert est **facultatif** : il s'agit de la police spéciale relative à la défense extérieure en matière d'incendie (cf. dernier alinéa du paragraphe I de l'article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales).

→ **Dans un délai de six mois suivant l'élection du président de l'EPCI**, une opposition peut être manifestée à l'encontre du transfert automatique des pouvoirs de police spéciale au président d'EPCI et uniquement dans les trois domaines énoncés précédemment, à savoir l'assainissement, l'élimination des déchets ménagers et la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage. Pour cela, le législateur a défini les deux modalités suivantes :

- Un ou plusieurs maires peuvent s'opposer dans ce délai au transfert des pouvoirs de police par notification au président de l'EPCI. Dans ce cas, le transfert n'a pas lieu pour la commune dont le maire a notifié son opposition à celui-ci.

- Si un ou plusieurs maires se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police spéciale, le président de cet établissement peut refuser, dans ce même délai de six mois, que les pouvoirs de police spéciale de l'ensemble des maires des communes membres lui soient transférés. Il notifie son opposition à chacun des maires des communes membres et le transfert n'a pas lieu.

→ Mesures transitoires prévues jusqu'au 1^{er} décembre 2011 :

Dans les domaines de l'assainissement, de l'élimination des déchets ménagers et de la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale au président de l'EPCI ne s'effectue qu'en l'absence d'opposition expresse qui peut être formulée pendant une période transitoire, laquelle s'étend jusqu'au 1^{er} décembre 2011 (cf. article 63 II de la loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, c'est-à-dire jusqu'au « premier jour du douzième mois qui suit la promulgation » de ladite loi).

Concrètement, d'ici le 1^{er} décembre 2011, un ou plusieurs maires peuvent notifier, de préférence par lettres recommandées avec accusé réception, au président de l'EPCI concerné leur opposition au transfert des pouvoirs de police spéciale. Dans ce cas, le transfert n'a pas lieu **uniquement** pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition. Quant aux autres maires qui n'auront pas exprimé d'opposition, le transfert sera automatique au 1^{er} décembre pour leurs communes.

J'appelle votre attention sur le fait que dans cette hypothèse, le législateur n'a pas prévu de dispositif permettant au président de l'EPCI, lorsqu'un ou plusieurs maires lui ont notifié leur opposition au transfert des pouvoirs de police spéciale, de s'opposer lui-même dans ce délai audit transfert pour l'ensemble des maires des communes membres de son établissement. Cette possibilité n'est donnée au président de l'EPCI à fiscalité propre que dans le délai de six mois suivant son élection (voir ci-dessus).

S'agissant du domaine spécifique des déchets ménagers, **dans le cas où à l'heure actuelle une commune a transféré cette compétence, dont la collecte, à un EPCI à fiscalité propre, lequel l'a lui-même transférée à un syndicat mixte (système de transfert en cascade), le législateur n'a pas prévu de transfert au président du syndicat mixte des pouvoirs de police spéciale y afférents.** Dans cette situation, largement rencontrée dans l'Allier, le maire conserve ses pouvoirs de police spéciale en matière de déchets ménagers. Il ne peut dès lors y avoir aucun transfert de ces pouvoirs de police, ni au profit de l'EPCI à fiscalité propre ni au profit du syndicat mixte.

Le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale en matière de gestion des déchets ménagers au président d'un syndicat mixte ne serait envisageable que pour les maires des communes qui adhèreraient directement au syndicat et non par l'intermédiaire d'un EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, il n'y aurait pas de possibilité pour les maires de s'opposer au transfert.

Si un EPCI, notamment à fiscalité propre, exerce lui-même la compétence déchets ménagers (en régie ou avec le concours d'un prestataire de services), le transfert des pouvoirs de police spéciale dans ce domaine interviendra automatiquement au 1er décembre 2011 dans les communes concernées, sauf si les maires y font opposition avant cette date.

→ **Mesures prévues postérieurement au 1^{er} décembre 2011 en matière de gestion de déchets ménagers :**

Dans le cas où après le 1^{er} décembre 2011, un EPCI à fiscalité propre transfère sa compétence gestion de déchets ménagers (dont la collecte) à un syndicat mixte, cela suppose qu'à cette date, dans la mesure où ses communes membres lui ont déjà transféré cette compétence, les pouvoirs de police spéciale des maires dans ce domaine sont donc **transférés automatiquement au président de l'EPCI à fiscalité propre** (sauf dans les communes où les maires lui auront notifié leur opposition avant le 1^{er} décembre 2011).

Dans cette hypothèse, c'est le président d'EPCI à fiscalité propre qui continue d'exercer ses pouvoirs de police spéciale dans les communes membres concernées car **en aucun cas, le législateur n'a prévu de transfert possible de ses pouvoirs au président du syndicat mixte compétent en gestion de déchets ménagers.**

Il sera par la suite à nouveau possible pour les maires, dans les six mois qui suivront la prochaine élection du président de cet EPCI à fiscalité propre, de s'opposer à l'exercice par celui-ci des pouvoirs de police spéciale qui lui ont été transférés automatiquement le 1^{er} décembre 2011 ; **en cas d'opposition d'un ou de plusieurs maires durant cette période, le président d'EPCI à fiscalité propre pourra à son tour refuser le transfert des pouvoirs de police spéciale en question pour l'ensemble des communes membres.**

II / Un transfert intégral des compétences de police spéciale

Le transfert **automatique** des pouvoirs de police spéciale détenus par le maire au président d'EPCI ne porte que sur les trois domaines énumérés de manière limitative par l'article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

Qu'il s'agisse des pouvoirs de police spéciale automatiquement transférés au président de l'EPCI en l'absence d'opposition des maires avant le 1er décembre 2011 (assainissement, déchets ménagers, accueil des gens du voyage) ou des pouvoirs de police spéciale pouvant être transférés d'un commun accord (sécurité des manifestations culturelles et sportives dans des établissements communautaires, voirie, défense extérieure contre l'incendie), les arrêtés de police sont signés du seul président de l'EPCI et sont transmis aux maires concernés pour information. La signature conjointe des arrêtés de police entre le président de l'EPCI et les maires concernés est supprimée.

Ces transferts ne déposent en aucune manière le maire de son pouvoir de police générale (« sans préjudice des dispositions de l'article L.2212-2 » du même code).

Le pouvoir de police appartenant en propre au maire, toute opposition qui serait formulée d'ici le 1er décembre prochain au transfert de pouvoirs de police spéciale à un EPCI dans les domaines de l'assainissement, de la gestion des déchets ménagers ou de l'accueil des gens du voyage doit être signifiée au président de l'EPCI par le maire seul, en sa qualité d'autorité exécutive de la commune. Une délibération du conseil municipal serait illégale car cette assemblée n'a pas compétence pour intervenir en la matière. Afin que le maire puisse établir en toute circonstance qu'il a fait opposition au transfert d'un pouvoir de police spéciale, il serait très utile que ces démarches soient faites par lettre recommandée avec accusé de réception.

Une copie du courrier par lequel le maire notifie son opposition au transfert automatique de ses pouvoirs de police spéciales dans les domaines concernés doit également être transmise au préfet (ou au sous-préfet d'arrondissement intéressé) et ce, dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce sur les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

III / Un renforcement des pouvoirs du président d'EPCI par l'attribution d'une autorité fonctionnelle sur les agents de police municipale

Les agents de police municipale recrutés par le président d'EPCI en application du cinquième alinéa de l'article L.2212-5 du code général des collectivités territoriales peuvent désormais assurer l'exécution des décisions de police spéciale prises par celui-ci sous son autorité fonctionnelle (dans les autres cas de figure, ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle du maire de la commune sur laquelle ils interviennent).

Cette autorité fonctionnelle sur les agents de police municipale qu'il recrute donne au président de l'EPCI les moyens d'assurer l'exécution des mesures de police administrative spéciale qu'il adopte.

Tels sont les éléments juridiques relatifs aux modalités de transfert de certains pouvoirs de police spéciale des maires aux présidents d'EPCI dont j'ai tenu à vous faire part.

Je vous remercie de bien vouloir veiller au respect des dispositions contenues dans la présente circulaire étant précisé que mes services demeurent à votre disposition pour tout complément d'information si vous le jugez nécessaire.

Le préfet,
Pour le préfet,
Le secrétaire général,

Signé : Christian MICHALAK