



HAL
open science

Le transfert de pouvoirs de police du maire au président d'EPCI, symbole des nouveaux enjeux de l'intercommunalité

Martin Quesnel

► To cite this version:

Martin Quesnel. Le transfert de pouvoirs de police du maire au président d'EPCI, symbole des nouveaux enjeux de l'intercommunalité. Droit administratif, 2015. hal-03829133

HAL Id: hal-03829133

<https://hal.science/hal-03829133>

Submitted on 25 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le transfert de pouvoirs de police du maire au président d'EPCI, symbole des nouveaux enjeux de l'intercommunalité

Martin Quesnel
Docteur en droit public
Enseignant-chercheur postdoctoral à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Dans un contexte de fourmillement législatif autour du réaménagement des pouvoirs locaux, la question du transfert de pouvoirs de police des maires aux présidents d'EPCI soulève des difficultés théoriques aussi bien que pratiques. Les transferts de compétences et la réorganisation institutionnelle se répercutent ainsi directement sur la répartition des pouvoirs de police au sein du couple formé par les communes et les intercommunalités.

1. Tandis que les projecteurs médiatiques sont largement braqués sur la nouvelle loi d'organisation des collectivités locales qui s'apprête à opérer des modifications substantielles sur la carte territoriale¹, d'autres évolutions moins médiatisées modifient en profondeur la distribution des pouvoirs locaux, au point de constituer au fil du temps une véritable révolution silencieuse. C'est ainsi que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 mars dernier après avoir été adopté par le Sénat en première lecture le 27 janvier². Ce projet de loi envisage notamment de nouveaux aspects de l'épineuse question des transferts de pouvoirs de police aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui est l'une des modalités de cette révolution qui se profile et affecte de plus en plus directement les attributions des acteurs locaux, en particulier les maires. S'il ne fait aucun doute que le mouvement amorcé est encore largement inachevé³, et malgré le constat d'un empilement législatif peu propice à une présentation didactique des enjeux juridiques et institutionnels, il est nécessaire de prendre la mesure de cette intensification des transferts de pouvoirs qui éclaire d'un jour nouveau l'épineuse question de la répartition des pouvoirs de police locaux.

2. Les transferts de pouvoirs de police à destination des présidents d'EPCI à fiscalité propre⁴ n'ont cessé de s'étendre au fil des lois, particulièrement dans celles intervenues au cours des dix dernières années. Le principe applicable en matière de compétences des EPCI promettait pourtant de ne laisser qu'une place marginale à ces transferts : les EPCI sont en effet régis par un principe de

¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

² Ce projet de loi NOTRe est le troisième et dernier volet de la réforme territoriale voulue par le Président de la République, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

³ En 2011, le Professeur Virginie DONIER portait un jugement très mitigé sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui comportait pourtant plus de 60 articles consacrés à l'intercommunalité : « la clarification des compétences connaîtra sans doute de nouveaux développements à l'avenir tant les incertitudes et les incohérences découlant de la loi semblent nombreuses » (« Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences », *AJDA* 2011, p. 98). Les lois postérieures ayant été moins ambitieuses sur la question de l'intercommunalité, son constat s'applique toujours à la situation actuelle.

⁴ La catégorie des EPCI à fiscalité propre comprend les communautés urbaines, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les métropoles. Les syndicats mixtes ou intercommunaux sont donc exclus de cette catégorie. Sur la catégorie spécifique des EPCI à fiscalité propre, voir notamment J.-F. JOYE, « Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ? », *LPA* 16 mai 2003, n° 98.

spécialité fonctionnelle qui signifie que les communes membres détiennent les compétences générales tandis que les EPCI ne détiennent que des compétences d'attribution. Pourtant, l'évolution a été enclenchée dès 2002⁵, et la première grande étape en matière de transferts de pouvoir de police aux présidents d'EPCI a été franchie avec la loi du 13 août 2004. Cette loi a introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un nouvel article L. 5211-9-2 autorisant un transfert limité de pouvoirs de police du maire au président d'EPCI⁶, le pouvoir de police transféré demeurant partagé avec le maire⁷. De manière plus anecdotique, la loi du 12 juillet 2010 est ensuite venue étendre aux présidents de tout groupement de collectivités l'exercice des pouvoirs de police en matière de gestion des déchets ménagers⁸. L'autre grande évolution législative intervenue en matière de transfert des pouvoirs de police résulte de la loi du 16 décembre 2010, qui a rendu automatiques plusieurs transferts de pouvoirs de police : en matière d'assainissement, de gestion des déchets ménagers et de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage pour les gens du voyage⁹. Cette loi de réforme des collectivités territoriales a également attribué aux présidents d'EPCI une autorité fonctionnelle sur les agents de police municipale qu'ils recrutent pour assurer l'exécution de leurs arrêtés de police spéciale. Ce dispositif a été complété par la loi du 27 janvier 2014, dite loi MAPAM¹⁰, qui prévoit désormais que les présidents des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de voirie se voient transférer de plein droit par les maires des communes membres les prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement, de police des taxis et de police de l'habitat. Cette nouvelle loi entérine ainsi notamment la création d'un pouvoir de police administrative spéciale de circulation sur l'ensemble du domaine public routier communal et intercommunal dans et hors agglomération¹¹.

3. Cette succession de lois intervenues dans un délai assez court renvoie inévitablement à la question de la cohérence de l'ensemble des transferts de pouvoirs de police à l'échelon intercommunal. Ces transferts de pouvoirs de police s'opèrent en effet en réponse à des transferts de compétences toujours plus nombreux et approfondis, qui ne sont pas eux-mêmes aisés à appréhender, notamment en raison de la distinction entre les compétences exclusives et les compétences partagées des différents acteurs locaux. Ainsi que l'observe le Professeur J.-F. Brisson, en matière de répartition des pouvoirs entre les collectivités locales, « il est pratiquement impossible de distinguer au plan théorique ce qui relève des compétences partagées ou des compétences exclusives »¹². La complexité théorique se traduit très directement dans les aspects concrets de l'exercice du pouvoir de police administrative intercommunale, où la compétence du maire en matière de police générale interfère avec les pouvoirs de police spéciale toujours plus

⁵ La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a instauré la possibilité pour un EPCI de recruter, à la demande des maires, des agents de police municipale mis à disposition de l'ensemble des communes qui le composent (art. 43 de la loi 2002-276 modifiant l'alinéa 5 de l'article L. 2212-5 du Code général des collectivités territoriales).

⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités, art. 163.

⁷ Voir sur ce point J.-F. JOYE, « Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale », *AJDA* 2005, p. 24.

⁸ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, art. 192.

⁹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, modifiant l'art. L. 5211-9-2 du CGCT. Ces transferts de pouvoirs de police sont obligatoires lorsque l'EPCI à fiscalité propre est compétent dans ces matières.

¹⁰ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹¹ Art. 62 de la loi MAPAM. Ce dispositif est sans doute le plus important en termes de bloc de compétences transférées.

¹² J.-F. BRISSON, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA*, 24 mars 2014, p. 608.

importants détenus désormais par les présidents d'EPCI. Si la doctrine se penche depuis plusieurs années sur ce pouvoir de police naissant des présidents d'EPCI, c'est donc en réaction à la succession ininterrompue de lois en la matière, mais surtout parce qu'une présentation synthétique des principes et enjeux applicables à l'exercice de pouvoirs de police intercommunale constitue un défi sans cesse renouvelé. Si l'on ajoute à ces difficultés les questions contentieuses concrètes que soulève cette répartition des rôles difficilement déchiffrable, force est de constater que les tentatives visant à éclairer cette matière présentent un intérêt persistant. L'objet de cette contribution est ainsi d'examiner quelques uns des enjeux actuels du transfert de pouvoirs de police aux présidents d'EPCI à fiscalité propre, en évitant l'exercice monographique des seules évolutions législatives.

4. La question centrale qui se pose en la matière est invariablement celle de la délimitation des pouvoirs de police transférés aux présidents d'EPCI. De nombreuses interrogations en découlent : selon quelles modalités s'exerce ce pouvoir de police ? Qu'en est-il de la mutualisation des agents ? Quel régime s'applique aux agents recrutés directement par l'EPCI ? Enfin et surtout : quel type de pouvoir est concerné ? S'agit-il d'un pouvoir de police générale, ou n'est-ce toujours qu'un pouvoir de police spéciale ? Une des principales difficultés réside en effet dans la coordination du pouvoir de police générale du maire avec le pouvoir de police spéciale du président d'EPCI. Pour tenter d'apporter un éclairage actualisé à ces questions entremêlées, nous envisagerons successivement le développement des pouvoirs de police corrélatifs aux transferts de compétences (I) et la simplification rendue nécessaire par un contexte de réorganisation institutionnelle locale (II).

I. Un développement des pouvoirs de police corrélatif aux transferts de compétences

5. Le législateur a agit graduellement pour développer les pouvoirs de police des présidents d'EPCI, en passant de la suggestion à l'encadrement des transferts (A). Cette progression par étapes n'a cependant pas empêché l'émergence de difficultés induites par la concurrence des différents pouvoirs de police (B).

A. De la suggestion à l'encadrement des transferts de pouvoirs de police aux présidents d'EPCI

6. La loi du 13 août 2004 constituait une tentative de rationalisation des transferts de pouvoirs de police par la voie non contraignante de la suggestion. Cette suggestion prenait la forme d'une possibilité offerte par le législateur de procéder à des « transferts facultatifs » de pouvoirs de police. Cette voie prudente avait été choisie par le législateur en raison du caractère sensible de la question de la remise en cause – même partielle – du pouvoir de police du maire. Le principe posé¹³ par l'article L. 2122-24 du Code général des collectivités territoriales est en effet que le maire détient « l'exercice des pouvoirs de police », tandis que l'article L. 2212-1 le charge « de la police municipale »¹⁴. La loi du 13 août 2004 n'entendait ainsi en rien revenir sur le principe du pouvoir propre de police générale du premier magistrat municipal.

7. Comment pouvait-on, dans ces conditions, concevoir le pouvoir de police transféré au président de l'EPCI ? Le législateur a opté pour une solution médiane, avec des arrêtés de police pris conjointement par le ou les maires concernés et par le président de l'EPCI¹⁵. Les arrêtés

¹³ C'est la loi du 5 avril 1984 qui a posé le principe de l'octroi d'une compétence de police administrative générale aux maires.

¹⁴ Le maire exerce ce pouvoir de police administrative à titre personnel, sans que le conseil municipal puisse être consulté sur ce point, ce qui a été confirmé par une jurisprudence constante. Voir en ce sens E. LEKKOU, « Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI », *JCP A*, 2013, n° 31-35, p. 22.

¹⁵ La compétence du maire en matière de police municipale s'applique par principe au territoire de la commune

devaient être signés par ces deux autorités une fois le transfert mis en place par arrêté préfectoral, après le vote des maires et du président d'EPCI¹⁶. Ce dispositif ne présentait guère d'avantage en matière de simplification de la répartition des rôles, et constituait davantage un partage qu'un transfert de compétences¹⁷. L'essentiel était sans doute ailleurs : ce dispositif venait surtout apporter un tempérament au principe fixé par le juge administratif selon lequel la participation d'une commune à un EPCI ne dépossède pas le maire de sa compétence exclusive pour les pouvoirs de police attachés aux compétences transférées¹⁸. En d'autres termes, malgré la portée concrète très limitée de l'évolution amorcée, le changement de perspective de cette loi de 2004 était réel, et annonçait un mouvement plus profond.

8. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales est celle qui est venue "transformer l'essai", en marquant le passage de transferts facultatifs de pouvoirs de police à des transferts automatiques. Ce changement d'envergure dans un domaine qui n'avait rien perdu entre temps de son caractère sensible¹⁹ a confirmé la volonté du législateur de revenir sur le principe de l'exclusivité de l'exercice du pouvoir de police du maire sur le territoire de la commune²⁰. Les présidents d'EPCI se sont vus transmettre automatiquement des pouvoirs de police dans la plupart des domaines concernés en 2004 par les transferts facultatifs. Les seuls domaines demeurés soumis au principe des transferts facultatifs de pouvoirs en 2010 étaient ceux de la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans les établissements communautaires, de la voirie, et de la défense extérieure contre les incendies²¹. Les conséquences de cette nouvelle étape législative sur l'exercice concret du pouvoir de police par les présidents d'EPCI ont été importantes. L'exercice conjoint des pouvoirs de police a été remplacé par un véritable transfert de ces pouvoirs au président de l'EPCI qui dispose désormais d'une réelle autonomie. Il faut toutefois noter que les maires ont la possibilité de s'opposer aux transferts de pouvoirs de police, soit à compter de l'élection du président de l'EPCI, soit à compter de la date de transfert des compétences à l'EPCI²². En réaction à l'opposition d'un ou plusieurs maires, le président de l'EPCI peut lui-même décider de renoncer au transfert de plein droit des pouvoirs de police. Le mécanisme prévu entend ainsi

concernée par la mesure. Une mesure qui s'applique sur plusieurs communes nécessite donc l'intervention de chaque maire.

¹⁶ Sur les modalités de transfert prévues dans cette loi de 2004, voir L. MARTIN, « Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir », *AJDA* 2012, p. 135-142.

¹⁷ Ainsi que l'observe le Professeur Pierre BON, « parler de transfert de compétences comme le fait la loi est à n'en pas douter excessif. Tout au plus a-t-on affaire à un exercice conjoint du pouvoir de décision » (« Les règles de compétence », *Encycl. Dalloz des coll. loc.*, § 38).

¹⁸ Arrêts CE 11 mai 1977, *Ville de Lyon*, req. n° 01567, *Leb.* p. 211 et CE 14 mars 1980, req. n° 11470, *Ville de Lyon*, *Leb.* p. 148. Voir sur ce point L. MARTIN, « Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir », art. préc.

¹⁹ Pour se convaincre de la frilosité des maires à l'égard d'un transfert – ou plutôt donc d'un exercice conjoint – même partiel de leur pouvoir de police, il suffit de constater que malgré les possibilités ouvertes par la loi de 2004, aucun transfert n'a été décidé au sein des EPCI. Voir sur ce point N. PORTIER, « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *AJDA* 2011, p. 80).

²⁰ Il existait bien, en dehors des cas de transferts aux présidents d'EPCI, des possibilités pour les communes de confier une mission spécifique de police municipale à un service public géré par une personne publique ou par une personne privée. De tels cas de figure sont à l'origine des célèbres arrêts *Terrier* (CE 6 févr. 1903, *Leb.* p. 94) et *Thérond* (CE 4 mars 1910, *Leb.* P. 193). Mais dans ce cas, la substance du pouvoir de police municipale ne pouvait être déléguée. Voir en ce sens E. LEMAIRE, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA* 2009, p. 767.

²¹ Cette dernière compétence relative à la défense extérieure contre les incendies est toutefois obligatoire pour les métropoles depuis la loi MAPAM.

²² Sur le détail de ces modalités d'opposition des maires, voir E. LEKKOU, « Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI », art. préc., p. 23.

éviter d'imposer brutalement les changements opérés, même si c'est au prix de la cohérence d'ensemble du mécanisme.

9. La loi MAPAM du 27 janvier 2014 constitue davantage un enrichissement de la loi du 16 décembre 2010 qu'un réel tournant dans les règles applicables aux transferts de pouvoirs de police à destination des présidents d'EPCI. Les principales avancées ont en effet été constituées par l'extension des pouvoirs de police transférés au regard des compétences existantes²³. Il faut toutefois noter que cette dernière réforme accentue la tendance qui se dessine au fil des lois : les transferts des pouvoirs de police correspondent de plus en plus directement aux transferts de compétences à l'égard des EPCI. Il faut en effet tenir compte du fait que chaque compétence transmise à un EPCI qui n'est pas assortie d'un transfert automatique des pouvoirs de police correspondant crée une situation dans laquelle la gestion, l'entretien et l'aménagement d'une structure ou d'une activité est artificiellement coupée de la réglementation de cette structure publique ou de cette activité²⁴. Il existe ainsi une « "digue" symbolique de spécialisation fonctionnelle »²⁵. L'évolution législative fait toutefois céder progressivement cette digue.

10. La question qui se pose désormais est celle de l'opportunité de conserver et de protéger le principe de la compétence propre de droit commun du maire en matière de police générale, au moment où le développement de l'échelon intercommunal provoque de plus en plus de transferts de compétences de la commune à l'EPCI. Cette question a trouvé un nouvel écho avec l'évolution majeure intervenue en 2014 en matière de désignation des conseillers communautaires. En vertu de la loi du 17 mai 2013²⁶, dans les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste (c'est à dire les communes de plus de 1000 habitants), les organes délibérants des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont désormais composés de délégués des communes membres élus lors du scrutin municipal au suffrage universel direct. Les délégués intercommunaux ont ainsi gagné une légitimité démocratique qui leur manquait auparavant²⁷, et le maire s'en trouve concurrencé dans sa position d' élu local. Cette nouvelle donne électorale au sein des EPCI retire au principe de la compétence du maire en matière de police sa justification démocratique. L'évolution des compétences des EPCI entraîne ainsi dans son sillage celle de la distribution des pouvoirs locaux, ce qui confirme que la problématique générale a dépassé le strict cadre juridique²⁸.

11. L'évolution des pouvoirs de police des présidents d'EPCI à fiscalité propre a finalement conduit ces derniers à exercer de manière autonome un pouvoir de police spéciale dans une liste de

²³ Ainsi, à titre d'exemple, on peut remarquer que l'article L. 5211-9-2 CGCT précise désormais que le pouvoir de police administrative "transférable" ne concerne plus la gestion mais la collecte des déchets, ce qui étend les pouvoirs concrets du président d'EPCI qui peut réglementer plus largement les opérations de dépôt des déchets.

²⁴ Voir sur ce point N. LAVAL NADER, « Le couple communes / communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ? », *Cahiers de droit de l'intercommunalité* n° 3, Juillet 2008, dossier 12, § 30.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

²⁷ Avant la loi du 17 mai 2013, les délégués intercommunaux étaient désignés au sein du conseil municipal. L'évolution avait pourtant été suggérée dès l'année 2000, au sein du rapport remis par Pierre Mauroy au Premier ministre « Refonder l'action publique locale ».

²⁸ Voir en ce sens J.-F. BRISSON, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », art. préc., p. 605. Le Professeur Brisson estime même plus généralement que « la décentralisation est avant tout une question politique d'organisation administrative de l'Etat ».

domaines étendus, loin de l'exercice conjoint, limité et facultatif que la loi avait initialement prévu. La seule trace de l'association du maire aux décisions du président d'EPCI en matière de police réside dans l'obligation imposée à ce dernier de communiquer dans les meilleurs délais au(x) maire(s) concerné(s) les arrêtés de police qu'il a pris. L'autonomie du président de l'EPCI lui permet de prendre des mesures de sanctions administratives ou de faire respecter les obligations des usagers dans le cadre d'un régime de sanctions pénales²⁹. La répartition des pouvoirs de police a assurément gagné en cohérence logique, mais la pluralité des acteurs ne va pas sans poser des problèmes de concurrence entre ceux-ci.

B. Les difficultés induites par la concurrence des différents pouvoirs de police

12. Le pouvoir de police générale que conserve par principe le maire est constamment réaffirmé dans le Code général des collectivités locales nonobstant la succession des lois³⁰. Ce pouvoir correspond à l'existence d'une clause générale qui confie au maire le droit de réglementer les droits des citoyens en vue de protéger la sécurité, la salubrité, la tranquillité et la moralité publiques sur tout le territoire communal dont il a la charge pour toutes les activités susceptibles de s'y dérouler³¹. Le maire protège donc un ordre public général, tandis que le pouvoir de police spéciale que détient le président d'EPCI correspond à la protection d'un ordre public spécial, adossé aux compétences transférées à l'EPCI. D'une manière générale, l'ordre public spécial peut correspondre à une catégorie particulière d'individus, ou à une branche d'activité spécifique³². C'est principalement au titre des branches d'activités spécifiques que se développe le pouvoir de police spéciale des présidents d'EPCI. Il faut toutefois immédiatement préciser que l'ordre public spécial n'exclut pas de son champ d'application les exigences relatives au maintien de l'ordre public général, auquel correspondent les impératifs de bon ordre, de sûreté, de sécurité et de salubrité publique.

13. Les actes de police pris par les autorités investies d'un pouvoir de police peuvent être des actes matériels ou des actes juridiques³³. C'est toutefois à propos des actes juridiques que se trouve véritablement posée la question de la concurrence des pouvoirs de police³⁴. Or, cette concurrence des pouvoirs de police, qui joue entre différents acteurs locaux³⁵, connaît des développements nouveaux à mesure que s'étendent les compétences des présidents des EPCI en la matière. Le principe applicable à cette concurrence entre le pouvoir de police générale du maire et le pouvoir de police spéciale du président d'EPCI est souvent présenté de manière simple : le pouvoir de police

²⁹ Les sanctions administratives doivent dans tous les cas être prévues par la loi, tandis que les sanctions pénales ne peuvent intervenir qu'après la rédaction d'un procès verbal et la saisine d'un juge pénal. Dans ce dernier cas de figure, le président de l'EPCI n'agit donc pas comme un officier de police judiciaire, qualité qu'il n'a pas, contrairement au maire. Sa compétence reste donc une compétence de police administrative.

³⁰ Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 5211-9-2 CGCT précise que les transferts de pouvoirs de police aux présidents d'EPCI se font « sans préjudice de l'article L. 2212-2 » (al. 1^{er}) qui définit les prérogatives confiées aux maires en matière de police municipale.

³¹ P. BON, « Les règles de compétence », *Encycl. Dalloz des coll. loc.*, § 58. Le Professeur P. Bon constate que « la police municipale (...) constitue donc un cas typique de police administrative générale ».

³² J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 25^e éd., 2014, p. 363. Voir également sur ce point J. PETIT, « les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

³³ Sur la définition et la distinction des différents actes matériels de police, voir E. PICARD, *La notion de police administrative*, t. I, Paris, LGDJ, coll. Bibl. de droit public, 1984, p. 522-523.

³⁴ Voir en ce sens J. PETIT, « les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », art. préc., p. 1188. Les actes matériels correspondent en effet aux opérations effectuées sur le terrain qui consistent à mettre en œuvre les décisions, et ne posent pas en eux-mêmes de difficultés juridiques.

³⁵ Le seul pouvoir de police générale est partagé entre le Premier ministre, le préfet et le maire.

spéciale a vocation à s'appliquer de manière exclusive, en raison de son objectif même. Le maire ne peut alors, en principe, exercer son pouvoir de police générale dans un domaine relevant d'un transfert de compétences qu'à condition que les mesures qu'il prend soient plus rigoureuses que celles prises par l'autorité de police spéciale³⁶. Il faut pourtant ajouter une subtilité à cette présentation, qui modifie en réalité la teneur du principe : la présence d'une police spéciale n'exclut l'exercice d'une police générale pour les situations entrant dans sa compétence que si les pouvoirs qu'elle détient à l'égard de ces situations lui permettent de répondre aux exigences de la police générale. En d'autres termes, la police spéciale n'est exclusive que lorsqu'elle prévient d'elle-même l'atteinte à l'ordre public général³⁷. Le partage des pouvoirs de police est donc subtil³⁸, et la conservation par le maire de son pouvoir de police générale dépasse de loin le simple énoncé de principe.

14. Il est évident que la combinaison des dispositions législatives et des principes posés par la jurisprudence ne permet pas de régler en amont la diversité des situations auxquelles les transferts de pouvoirs de police peuvent donner lieu. Cela signifie que le juge administratif se voit confier une mission de régulateur en aval des pouvoirs de police des deux autorités, mission dans laquelle il dispose d'une importante marge d'appréciation³⁹. La lisibilité du partage des pouvoirs s'en trouve affectée, parce que les compétences visées par les transferts de pouvoirs de police ne recouvrent pas systématiquement l'ensemble des cas de figure pouvant conduire à une atteinte à l'ordre public général. Ce constat justifie ainsi l'évolution qui a concerné la formulation des pouvoirs de police détenus par les présidents d'EPCI en matière de déchets ménagers : tandis que la « gestion » des déchets ménagers prévue dans la loi du 16 décembre 2010 conduisait à laisser au maire le soin de réglementer la salubrité et la sécurité liées au dépôt des ordures, la « collecte des déchets » prévue par la loi du 27 janvier 2014 implique le transfert de ce pouvoir de réglementation au président de l'EPCI.

15. D'une manière générale, la concurrence entre les polices générale et spéciales constitue une source d'incertitude qui peut déclencher la résistance des acteurs locaux. Les domaines dans lesquels les transferts de compétence sont demeurés facultatifs en 2010 résultaient par exemple de l'opposition de l'association des maires de France (AMF). L'AMF estimait en effet de manière très discutable que faute de clarifications législatives suffisantes⁴⁰, le domaine de la voirie, notamment, était un domaine trop sensible qui se heurterait à des « objections fortes »⁴¹. Le législateur a ainsi eu tendance à détailler davantage les dispositions consacrées aux transferts de compétence dans la loi du 27 janvier 2014 (particulièrement en ce qui concerne la voirie), afin de prévenir une opposition des acteurs locaux qui s'appuierait sur le flou des situations encadrées par la loi. Cependant, une

³⁶ Voir en ce sens E. LEKKOU, « Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI », art. préc., p. 22.

³⁷ J. PETIT, « les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », art. préc., p. 1189.

³⁸ Sans doute est-ce du fait de cette subtilité que J.-F. JOYE considère que « c'est en majorité le pouvoir de police général du maire qui fait l'objet de transfert » aux présidents d'EPCI (« Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale », art. préc., p. 24). Cette position ne permet pas, cependant, de mettre fin aux interrogations liées à la conservation, par le maire, de son pouvoir de police générale.

³⁹ *Ibid.*, p. 1191.

⁴⁰ La voirie constitue assurément un champ de compétences vaste mais largement détaillé par les dispositions législatives applicables. La position de l'AMF semble ainsi d'abord dictée par des considérations générales tenant au caractère symbolique du pouvoir des maires en matière de voirie.

⁴¹ Etude d'impact du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, p. 26 (document disponible en ligne : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl09-060-ei/pjl09-060-ei.pdf>). L'AMF a fait savoir à l'inverse qu'elle considérait que les transferts automatiques de compétences dans les autres domaines ne posaient pas de difficultés.

telle démarche ne permet pas à elle seule de surmonter les difficultés liées à la concurrence des pouvoirs de police qui donnent lieu à un contentieux particulièrement technique.

16. Les efforts du législateur en vue de clarifier la répartition des pouvoirs de police entre le maire et le président d'EPCI se heurtent finalement aux principes généraux qui régissent l'organisation des pouvoirs locaux. Le développement d'une police intercommunale passe ainsi par un nécessaire approfondissement des conditions de la coopération institutionnelle entre les différents échelons.

II. Une simplification rendue nécessaire par un contexte de réorganisation institutionnelle locale

17. L'objectif poursuivi par le législateur est bien celui de la rationalisation territoriale des pouvoirs de police (A), afin d'éviter le piège de la concurrence institutionnelle. Les difficultés liées à l'application des dispositions législatives dans les situations concrètes invitent cependant à se pencher sur les enjeux contentieux d'une meilleure délimitation des rôles (B).

A. La difficile rationalisation territoriale des pouvoirs de police

18. Pour prendre la mesure des difficultés pratiques inhérentes à l'exercice conjoint de pouvoirs de police par le maire et par le président d'EPCI, il est éclairant de se pencher sur le cas des agents chargés de constater le non respect des arrêtés pris par les présidents d'EPCI à fiscalité propre en vertu de leurs pouvoirs de police spéciale. Les difficultés inhérentes aux constats des infractions aux mesures de polices prises par les présidents d'EPCI proviennent de dispositions législatives qui manquent de cohérence ou de précision. Le principe est ainsi que les agents qui peuvent constater les infractions aux mesures de police prises notamment pour réglementer l'assainissement collectif et non collectif ou la collecte des déchets ne peuvent être que des agents de police municipale recrutés en application du cinquième alinéa de l'article L. 511-1 et L. 512-2 du code de la sécurité intérieure ou des agents spécialement assermentés⁴². Les EPCI qui souhaiteraient assermenter des agents pour ces missions font alors face à une difficulté concrète : il ne peut y avoir d'assermentation sans texte, mais les textes limitent grandement les possibilités d'assermentation. En effet, pour la police des déchets, l'article L. 541-44 du code de l'environnement renvoie aux agents mentionnés à l'article L. 1312-1 du code de la santé publique, qui sont également les agents auxquels renvoie les dispositions applicables à la police d'assainissement. Or, cet article L. 1312-1 du code de la santé publique renvoie à un décret qui mentionne comme seuls agents habilités les médecins territoriaux, les ingénieurs territoriaux, les techniciens supérieurs territoriaux et les contrôleurs territoriaux de travaux exerçant leur fonctions dans les communes ou groupements de communes disposant d'un service hygiène et santé⁴³. Il résulte de ces dispositions que les EPCI qui souhaitent assermenter des agents pour constater les infractions aux mesures de police prises en matière d'assainissement et de gestion des déchets sont obligés de se doter d'un service hygiène et santé... L'autre solution qui consiste à transmettre le dossier à la commune (qui reste compétente pour mettre en demeure) ne fait que souligner davantage le manque de cohérence entre les transferts des pouvoirs de police et l'exercice concret de ces pouvoirs : les EPCI sont titulaires d'un pouvoir de police mais ne disposent pas d'agent pour le faire respecter.

⁴² Cinquième alinéa de l'article L.5211-9-2 CGCT.

⁴³ Art. R. 1312-1 du Code de la santé publique.

19. Un autre exemple représentatif des difficultés rencontrées par les acteurs de terrain peut être trouvé en matière de transfert des pouvoirs de police de circulation et de stationnement. Au titre de cette police, sont concernées non seulement les très nombreux arrêtés concernant la circulation et le stationnement dans les rues, mais encore les occupations temporaires du domaine public, que constituent notamment les terrasses des cafés, les déménagements ou encore le dépôt des bennes à ordures. Le transfert de ce pouvoir de police est devenu effectif au 1^{er} janvier 2015. La question est alors de savoir si le président d'EPCI est substitué au maire concerné dans tous les actes relevant des pouvoirs transférés, ou si ces actes doivent être à nouveau édictés au nom du président de l'EPCI⁴⁴. Derrière cette interrogation, se devinent en effet des enjeux importants du point de vue de la sécurité juridique des procès verbaux dressés par les agents chargés d'appliquer les arrêtés en matière de police de la circulation et du stationnement. Devant l'importance de cette question, un amendement a été proposé et adopté au cours de l'examen du projet de loi NOTRe qui prévoit précisément que le président de l'EPCI est substitué aux maires concernés dans tous les actes relevant des pouvoirs transférés⁴⁵. Si l'adoption de cet amendement en première lecture par le Sénat puis dans les mêmes termes en première lecture par l'Assemblée nationale⁴⁶ permet d'envisager raisonnablement que la difficulté sera surmontée dans un avenir proche, la situation reste suspendue à l'adoption de ce projet de loi non modifié sur ce point par le Parlement. Cette clarification future ne suffira par ailleurs assurément pas à lever tous les doutes entourant le périmètre et les conséquences des transferts de pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement. La question sensible du transfert des recettes correspondant aux autorisations de stationnement sur le domaine public reste ainsi en suspend : rien n'est prévu quant à la part qui sera reversé à la commune qui se voit dessaisir de son pouvoir de réglementation du stationnement.

20. A côté de ces exemples tenant aux modalités de transfert des pouvoirs de police spéciale, le cas des agents de police recrutés par l'EPCI constitue lui aussi une illustration du manque de cohérence législative. Ces agents ont vocation à assurer la prévention et la surveillance de l'ordre public sur le territoire de l'ensemble des communes concernées. Le problème est que le président d'EPCI n'est que l'autorité d'emploi⁴⁷ ; c'est le maire de la commune d'intervention des agents qui est l'autorité opérationnelle. Cela est lié au fait que les présidents d'EPCI n'ont ni la qualité d'autorité de police administrative générale, ni celle d'officier de police judiciaire. Cela empêche notamment le président d'EPCI d'adresser au préfet la demande de port d'arme pour les agents dont il a la charge. Cette demande doit donc être établie conjointement par les maires de communes auxquelles l'agent est affecté⁴⁸. Le législateur n'a pas non plus précisé si les agents embauchés par l'EPCI pourraient agir comme agents de police judiciaire adjoint sur l'ensemble du territoire des

⁴⁴ Il n'y a pas de difficultés pour les transferts de compétences des communes à l'EPCI : celles-ci donnent lieu à une substitution pour tous les actes antérieurs au transfert. Ce mécanisme est automatiquement mis en œuvre lors des transferts de compétences à un EPCI à fiscalité propre tant lors de la création de ce dernier que lors d'une extension de son périmètre ou de ses compétences (y compris en cas de transformation ou de fusion). Mais le cas de figure n'était pas prévu en cas de transfert de pouvoirs de police.

⁴⁵ Amendement n° 706 rect. présenté par Mme Meunier le 18 décembre 2014.

⁴⁶ L'amendement est ainsi devenu l'article 22 bis A du projet de loi NOTRe.

⁴⁷ A ce titre, les présidents d'EPCI apparaissent surtout comme une autorité de gestion, leur tâche consiste à gérer la nomination, les salaires, l'avancement, le recrutement ou encore l'équipement des agents qu'ils recrutent.

⁴⁸ Selon l'article art. L. 511-5 du Code de la sécurité intérieure. Sur la question générale des moyens des agents de police recrutés par les EPCI, voir J.-B. CHEVALIER, « L'intercommunalisation de la police municipale », *AJCT* 2014, p. 370.

communes concernées, c'est à dire constater les infractions et les contraventions⁴⁹. Malgré les dispositions qui leur permettent de prendre activement part à la lutte contre la délinquance et à la préservation de l'ordre public, qui illustrent une reconnaissance de plus en plus nette de la plus grande efficacité de l'échelon intercommunal en la matière⁵⁰, les présidents des EPCI sont dépossédés d'une partie des moyens opérationnels liés à leurs compétences. En d'autres termes, la rationalisation se dessine en l'espèce vis-à-vis des compétences, mais se révèle lacunaire vis-à-vis de l'étendue des pouvoirs de police transférés.

21. Les évolutions législatives récentes illustrent plus généralement une réelle volonté de rationalisation territoriale des pouvoirs entre les différents acteurs. La loi MAPAM a ainsi mis en place une conférence territoriale de l'action publique (CTAP), conçue comme un lieu de dialogue entre les collectivités territoriales et les EPCI. Cette instance est dirigée par le président du conseil régional, et elle est composée des exécutifs ou des représentants des différentes strates des collectivités territoriales et d'EPCI (ces derniers n'ayant pas la qualité de collectivité territoriale) pouvant exister sur le territoire régional⁵¹. Cette instance a clairement pour objectif de « résoudre une problématique majeure de la conduite des politiques publiques décentralisées : la cohérence des interventions »⁵². Il s'agit donc ici d'une autre modalité d'action commune, qui vise notamment à prévenir les risques de transferts incomplets ou incohérents de compétences. Les réunions de ces CTAP devraient ainsi permettre de mieux cerner les besoins concrets en matière de transferts de pouvoirs de police inhérents aux transferts de compétences à destination des EPCI. Le mouvement général de montée en puissance de l'échelon intercommunal constitue plus généralement une invitation à la redéfinition de l'étendue des pouvoirs de cet échelon, auquel le législateur a reconnu dans la loi MAPAM la qualité de collectivité chef de file. S'il s'agit avant tout d'une reconnaissance du rôle de coordination et d'initiative des EPCI, qui n'implique pas de réels effets en termes de compétences⁵³, il convient d'admettre que la cohérence territoriale mise en avant pour justifier cette montée en puissance des EPCI s'accommode mal d'une mise en œuvre communale – donc potentiellement inégale – de certains pouvoirs de police. Si le problème est rarement évoqué par la doctrine, il faut en effet avoir à l'esprit que les élus locaux ne partagent pas tous les mêmes positions sur l'ensemble des questions liées à l'exercice du pouvoir de police sur le territoire des communes, ce qui ajoute aux difficultés techniques des obstacles de nature politique⁵⁴.

22. Ces différents aspects, qui mettent en lumière une forme de concurrence fonctionnelle entre les maires et les présidents d'EPCI, n'affectent pas que la cohérence d'ensemble des transferts de pouvoirs de police. La simplification permettrait en effet d'éviter le désarroi des acteurs locaux confrontés à d'épineuses questions contentieuses.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Le rapport sénatorial du 26 septembre 2012 intitulé « De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique », préconise ainsi la territorialisation des polices municipales afin d'en améliorer le fonctionnement, pour passer à une mutualisation intercommunale de la police.

⁵¹ Art. L. 1111-9-1, I CGCT. Sur ce dispositif des CTAP, voir S. DYENS, « La "clarification des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *AJCT* juin 2014, p. 291-295.

⁵² *Ibid.*, p. 294.

⁵³ Sur cette question et celle plus générale du statut de collectivité chef de file, voir L. JANICOT, « La fonction de collectivité chef de file », *RFDA* 2014, p. 472-480.

⁵⁴ Ce point est tout de même soulevé par J.-F. JOYE, « Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale », art. préc., p. 24.

B. Les enjeux contentieux d'une meilleure délimitation des rôles

23. Toutes les incertitudes issues de l'imprécision des textes, et tous les efforts visant à organiser de manière cohérente l'action concertée des différents niveaux font apparaître les problèmes juridiques concrets qui entourent les transferts de pouvoirs de police des maires aux présidents d'EPCI. Les compétences croisées s'accompagnent en effet d'une certaine insécurité juridique en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs et la responsabilité des différentes autorités.

24. Les efforts déployés par le législateur pour régler la question du transfert des compétences et des pouvoirs de police en matière de voirie peuvent ainsi être mis en perspective avec les pratiques incertaines qui ont pu avoir cours avant la loi du 27 janvier 2014. C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Nancy a eu à connaître d'une question relative à une répartition de compétences très découpée entre une communauté de communes et ses communes membres, avec des éléments de gestion de voirie transférés à la communauté de communes qui semblaient très partiels. Dans cet arrêt « Communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier », rendu le 17 janvier 2013⁵⁵, la Cour administrative d'appel de Nancy a validé la distinction très poussée entre les différents éléments constitutifs de la voirie : la chaussée peut ainsi être distinguée de ses accessoires (trottoirs, arbres, talus, ronds-points, etc.). Mais cet arrêt est surtout venu préciser les contraintes qui s'appliquaient aux pouvoirs de gestion et de police attachés aux transferts. Les communes ne peuvent soustraire à l'intérêt communautaire défini⁵⁶ tout ou partie des opérations relatives aux éléments de voirie qui sont inhérentes aux pouvoirs du gestionnaire. Ainsi, la gestion des ralentisseurs, bandes sonores, ou encore le nettoyage, le déneigement, l'enlèvement des feuilles mortes et le rebouchage des nids de poules relèvent de l'aménagement et de l'entretien des éléments de voirie transférés, et ne peuvent donc être dissociés de la gestion de la bande de roulement.

25. Cet arrêt soulève *in fine* la question de la distinction entre la gestion et le pouvoir de police ; le déneigement étant considéré par la communauté de communes comme une prérogative de gestion, tandis que la circulaire du 20 février 2006⁵⁷ le considère comme un pouvoir de police du maire⁵⁸. Au-delà de la question de leur transfert, la qualification des pouvoirs de police pèse donc sur la répartition des rôles entre les différents acteurs locaux. L'exemple de la voirie illustre ainsi parfaitement la très grande complexité à laquelle conduisent les transferts partiels et délimités des pouvoirs de police aux présidents d'EPCI.

26. Un autre arrêt rendu dans un domaine faisant l'objet de transferts automatiques de pouvoirs de police aux présidents d'EPCI est venu illustrer l'incertitude juridique qui résulte du partage des pouvoirs avec les maires. La Cour administrative d'appel de Douai a ainsi dû se prononcer dans un arrêt *Commune d'Amiens* du 1^{er} octobre 2013⁵⁹ sur l'exercice du pouvoir de police du maire en

⁵⁵ CAA Nancy, 17 janv. 2013, n° 11NC01146, *Communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier* : JurisData n° 2013-004212 ; JCP A 2013, act. 229.

⁵⁶ Le champ d'intervention des communautés de communes est limité aux voies reconnues d'intérêt communautaire. La question soulevée devant la Cour administrative d'appel de Nancy portait ainsi sur les contours légalement envisageables de la définition de l'intérêt communautaire. Voir sur ce point S. DAUCÉ, C. du ROSTU, « Précisions jurisprudentielles relatives aux modalités de définition de l'intérêt communautaire de la compétence « voirie » des EPCI », *JCP A*, 2013, n° 2348.

⁵⁷ Circulaire NOR MCTB0600022C du 20 février 2006 relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie.

⁵⁸ S. DAUCÉ, C. du ROSTU, « Précisions jurisprudentielles relatives aux modalités de définition de l'intérêt communautaire de la compétence « voirie » des EPCI », art. préc.

⁵⁹ CAA Douai, 1^{er} octobre 2013, n° 12DA01228, *Commune d'Amiens* : JurisData n° 2013-030464.

matière d'accueil des gens du voyage en dehors des aires aménagées sur le territoire communal. L'organisation des aires d'accueil pour les gens du voyage est bien une obligation législative pour les communes, que celles-ci peuvent toutefois décider de transférer à un EPCI. Or, ainsi que nous l'avons rappelé, la loi du 13 août 2004 a autorisé le transfert de pouvoirs de police correspondant à cette compétence si celle-ci a été confiée à l'EPCI⁶⁰. En l'espèce, la commune d'Amiens avait bien transféré cette compétence à la communauté d'agglomération dont elle était membre, mais en présence de gens du voyage sur un terrain d'Amiens non prévu à cet effet, le maire a utilisé son pouvoir de police générale pour interdire aux gens du voyage de stationner en dehors des aires d'accueil. La compétence du maire a donc été contestée devant la Cour. La Cour a estimé qu'en l'absence de décision expresse relative au transfert du pouvoir de police spéciale à la Communauté, le maire avait pu prendre légalement un arrêté de police pour interdire le stationnement en dehors des aires d'accueil.

27. Au regard de cette espèce, la loi du 16 décembre 2010 qui rend automatique le transfert du pouvoir de police en cas de transfert de compétence en matière de réalisation et d'aménagement d'aires d'accueil pour les gens du voyage semble avoir levé les doutes qui pouvaient exister. Il faut en réalité tempérer cette impression, puisque le cas soulevé dans l'arrêt *Commune d'Amiens* laisse planer certaines interrogations. Le pouvoir du maire s'est en effet exercé en dehors des aires d'accueil prévues qui étaient pleines. Il s'agissait donc d'une mesure visant à protéger l'ordre public général sur le territoire de la commune⁶¹. Faut-il alors considérer que ce type d'intervention du maire est fondé au regard de son pouvoir de police générale, ou faut-il désormais considérer que le transfert obligatoire des pouvoirs de police au président d'EPCI dessaisit le maire d'une commune membre de l'EPCI de ce pouvoir de police en matière d'accueil de gens du voyage ? Une nouvelle fois, la cohabitation du pouvoir de police générale du maire et du pouvoir de police spéciale du président d'EPCI est source d'insécurité juridique.

28. A ces deux exemples tirés de situations concrètes qui relèvent de deux des matières dans lesquelles les EPCI peuvent se voir transférer des compétences par les communes, il convient d'ajouter une considération plus générale qui tient à l'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales. Cette obligation, qui dépend davantage d'une situation que d'un texte, renvoie à l'existence d'un trouble à l'ordre public, ou à la menace d'un trouble à l'ordre public, et pèse sur toutes les autorités investies d'un pouvoir de police, au sein desquelles l'on peut donc ranger les présidents d'EPCI depuis 2004⁶². Depuis l'arrêt *Doublet* de 1959, le Conseil d'Etat accepte de se prononcer sur une demande d'annulation du refus d'édicter une mesure de police initiale⁶³. Mais cette obligation joue surtout dans le contentieux de la réparation, le juge administratif acceptant désormais plus facilement de reconnaître le caractère fautif de la carence,

⁶⁰ La possibilité de transfert à l'EPCI de compétences en matière d'aménagement et d'entretien d'aires d'accueil pour les gens du voyage résulte de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat de gens du voyage (art. 2). En l'espèce, la loi du 16 décembre 2010 ne s'appliquait pas, parce que la compétence avait été transférée le 24 juin 2009.

⁶¹ Sur ce point, voir E. PÉCHILLON, « Distinction entre organisation des aires d'accueil des gens du voyage et réglementation de police : l'importance de la répartition des compétences entre les acteurs locaux », *AJCT*, mai 2014, p. 270-271.

⁶² Sur ce point et sur la question générale de l'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales, voir l'étude de F. MELLERAY, « L'obligation de prendre des mesures de police initiales », *AJDA* 2005, P. 71.

⁶³ CE 23 octobre 1959, *Doublet*, *RDJ* 1959, p. 1235, concl. A. Bernard ; *RDJ* 1960, p. 802, note M. Waline ; *D.* 1960, Jur. p. 191, note D. G. Lavroff.

plutôt que son illégalité⁶⁴. Cette obligation d'agir qui pèse sur les autorités locales s'ajoute donc au délicat partage des rôles en matière de police, et augmente les risques de voir les différents acteurs agir de manière concurrente dans un même domaine de compétences. Les enjeux contentieux importants attachés aux transferts de pouvoirs de police incitent plus que jamais à poursuivre les efforts de clarification.

*

29. Dressant le bilan de la loi MAPAM du 27 janvier 2014, le Professeur Brisson considérait que « faute de pouvoir supprimer la complexité inhérente à tout système décentralisé, le législateur prend ainsi le parti d'organiser cette complexité »⁶⁵. Le transfert des pouvoirs de police s'inscrit à l'évidence dans ce schéma, ce qui n'empêche pas d'émettre des critiques à l'égard d'une méthode qui vise à ménager chaque partie, mais aboutit à multiplier les dispositions législatives sans faire réellement émerger de principe de cohérence. On peut désormais constater que cet écueil n'a pas disparu malgré les nouvelles précisions législatives intervenues.

30. La méthode employée pour développer l'intercommunalité, qui passe par la promotion technique de la plus grande efficacité de cet échelon, aboutit finalement à poser de plus en plus nettement la question de la cohérence du couple communes / intercommunalités. Certains acteurs locaux dénoncent clairement la vision en termes de couple, à l'instar de l'Assemblée des départements de France, qui fustigeait en 2010 la « théorie des couples » qui « porte en elle, à terme, la fusion entre niveaux de collectivités territoriales »⁶⁶. Le législateur n'a pas démenti cette vision, puisqu'il a prévu dans la loi du 16 décembre 2010 la création de « communes nouvelles », qui peuvent naître à partir d'un EPCI à fiscalité propre⁶⁷. L'échec répété des tentatives de fusions de communes n'a donc pas découragé le législateur. Sans doute la question de la complexité des transferts de pouvoirs de police du maire au président d'EPCI trouve-t-elle dans cet aspect de la décentralisation ses origines et ses limites difficilement surmontables.

⁶⁴ F. MELLERAY, art. préc.

⁶⁵ J.-F. BRISSON, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », art. préc., p. 611.

⁶⁶ Etude d'impact du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, préc., p. 26.

⁶⁷ Voir en ce sens M. BOULET, « Les communes nouvelles, remède à l'émiettement communal ? », *AJCT* 2011, p. 456.