

## Mise en œuvre des contrats d'agglomération : les perspectives ouvertes par la future loi sur les responsabilités locales

Jean-Philippe Brouant  
*Maître de conférences à l'Université Paris I, GRIDAUH*

Au moment où les contrats de territoire rencontrent un vif succès auprès des acteurs locaux, le contexte normatif est appelé à connaître des mutations importantes. Le projet de loi « responsabilités locales », ne serait-ce que par les transferts envisagés, les expérimentations en matière de fonds structurels, soulève à lui seul de multiples questions.

Pour apprécier l'impact potentiel du projet, il n'est pas inutile de rappeler les objectifs essentiels de l'article 26 de la loi Voynet relatif aux contrats d'agglomération :

- privilégier l'organisation en réseaux des acteurs locaux c'est-à-dire créer des synergies fédératives : dans ce sens, le projet d'agglomération doit idéalement être adopté par des communes et EPCI au niveau de l'aire urbaine et le contrat d'agglomération doit appuyer cette synergie ;
- conforter le positionnement de l'agglomération dans les logiques régionales et nationales d'aménagement du territoire et promouvoir la logique d'intercommunalité auprès des communes membres de l'EPCI ;
- développer la démocratie d'agglomération grâce à la mise en place de conseils de développement ; ce dernier point sera traité rapidement dans la mesure où la prospective juridique dans ce domaine est plutôt sombre. Le projet de loi avait prévu de permettre d'une part à un EPCI de consulter les électeurs de ses communes membres sur toute affaire relevant de sa compétence et non plus seulement sur les affaires relevant de sa compétence en matière d'aménagement et d'autre part, d'ouvrir les modalités d'une initiative populaire sur toutes ces affaires, alors qu'elle n'est possible actuellement, à la demande du 1/5 des électeurs, que pour les opérations d'aménagement. Le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, a supprimé ce paragraphe consacré aux consultations intercommunales en arguant des dispositions constitutionnelles et des travaux préparatoires, qui ont délibérément prohibé l'organisation de référendums par les EPCI afin d'éviter que ces établissements n'imposent leurs volontés à certaines de leurs communes membre. Toutefois l'Assemblée est revenue sur ces dispositions en élargissant les possibilités de référendum consultatifs c'est-à-dire en ne les limitant plus strictement à l'aménagement.

En revanche sur les deux premiers objectifs mentionnés, le projet de loi apporte une plus value non négligeable.

### 1°) Les synergies fédératives

Au regard de l'objectif des synergies fédératives, le bilan de l'application de la loi Voynet est en demi-teinte. L'objectif du législateur était qu'un seul projet soit adopté par l'ensemble des EPCI et communes d'une même aire urbaine. Il faut reconnaître qu'en pratique, les périmètres des projets et contrats d'agglomération

se résument le plus souvent aux périmètres existants des EPCI qui sont loin de toujours correspondre à l'aire urbaine.

Ce thème des synergies fédératives nous paraît se résumer, du point de vue de l'analyse juridique, à deux types de questions : quelles sont les limites à l'intervention d'un EPCI en dehors du territoire communautaire ? Comment formaliser les relations avec d'autres EPCI ou communes en vue de développer ces synergies ?

#### A) L'intervention des EPCI en dehors du territoire communautaire

Il est fréquent d'évoquer, à côté du principe de spécialité fonctionnelle des EPCI, celui de spécialité territoriale : la DGCL notamment rappelle constamment que les EPCI ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur du périmètre des communes membres et un arrêt de la CAA de Nancy du 6 mai 2003 sanctionne, au nom de ce principe, une convention de partenariat passée entre deux communautés de communes pour la promotion d'une zone d'activités. Ce rigorisme juridique doit faire l'objet d'un certain nombre de critiques.

D'une part, le Conseil d'Etat a déjà admis que des personnes publiques puissent intervenir en dehors de leur territoire ; une commune peut ainsi conduire des opérations ou des investissements dans une commune voisine (CE 6 mars 1981, Ass. des habitants du quartier de Chèvre morte) et un établissement public d'aménagement de ville nouvelle peut intervenir en dehors de son périmètre dans la mesure où les opérations d'acquisition présentent un intérêt pour la réalisation de son objet (CE 23 mars 1992, Martin).

D'autre part, le législateur a lui même prévu des possibilités d'intervention des EPCI en dehors de leur périmètre « naturel » : depuis l'entrée en vigueur de la loi Chevènement, l'art. L. 5211-56 du CGCT permet à l'ensemble des catégories d'EPCI de réaliser des prestations de services « pour le compte d'une collectivité, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte... ». Ce même article L. 5211-56 mentionne également la possibilité pour l'ensemble des catégories d'EPCI de réaliser des investissements pour le compte d'une collectivité ou d'un autre EPCI. De même le CGCT prévoit expressément que les communautés urbaines (L. 5215-27) et les communautés d'agglomération (L. 5216-7-1) peuvent se voir confier par toute collectivité locale ou EPCI la création ou la gestion de certains équipements ou services. Réciproquement ces communautés peuvent confier par convention la création ou la gestion d'équipements à toute personne publique, y compris celles qui sont extérieures à l'espace communautaire. Prenant d'ailleurs acte de cette situation, l'article 125 quater du projet de loi prévoit la possibilité de conventions destinées au partage de taxe professionnelle ou de taxe foncière sur les propriétés bâties entre EPCI.

On peut donc douter de la solidité du principe de spécialité territoriale d'autant plus que certains éminents juristes comme Eisenmann ont critiqué la notion même de compétence territoriale, la compétence ne s'exerçant qu'à l'égard des sujets de droit (Ch. Eisenmann, Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration, Mél. Waline, 1974, p. 416). Encore faut-il que l'intervention extérieure de l'EPCI puisse se rattacher à son objet c'est-à-dire à ses statuts, d'où l'importance de leur écriture. Par exemple dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 mai 1994, Synd. Intercommunal des eaux de Gravelotte, si le juge censure l'intervention de ce syndicat en dehors du territoire des communes membres, c'est parce que ses statuts limitent sa compétence à la fourniture d'eau potable aux « seules communes qui sont membres du syndicat ». A partir du

moment où les communes ont autorisé expressément l'EPCI à intervenir au profit de personnes non membres, il est difficile de contester la légalité d'une telle intervention.

#### B) Les modalités de coopération

Comme dans tout processus fédératif, on peut rencontrer des degrés d'intégration plus ou moins poussés.

Le degré le plus faible est celui de la coopération contractuelle : cette coopération peut aussi bien concerner des communes isolées, non membres d'un EPCI, que d'autres EPCI. Elle est expressément prévue par la loi Voynet qui envisage une complémentarité conventionnelle entre le contrat d'agglomération et le contrat de pays (« lorsqu'un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées »).

Cette coopération peut même intervenir en l'absence de toute mitoyenneté ou continuité territoriale et prendre la forme d'une entente. Prévu par la loi du 5 avril 1884, l'entente est la forme la plus rudimentaire d'intercommunalité. Réservée à l'origine aux seules communes, la future loi « responsabilités locales » étend cette capacité aux EPCI et syndicats mixtes, qui pourront passer entre eux des ententes, sans qu'il soit besoin de créer une nouvelle structure de coopération : les présidents des EPCI concernés pourront contractualiser « à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune » : les décisions prises dans les conférences ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par les organes délibérants des EPCI concernés.

Dans un degré intermédiaire, la coopération entre EPCI peut également prendre une forme d'institutionnalisation très légère par la création d'un syndicat mixte : le projet de loi contient une modification du CGCT qui reconnaît la qualité de syndicats mixtes fermés aux syndicats composés exclusivement d'EPCI. Toutefois le recours à la formule du syndicat mixte soulève un certain nombre de difficultés : un débat existe sur la qualité d'EPCI des syndicats mixtes fermés, ce qui a pour objet de fragiliser certaines solutions. Peut-on par exemple confier à un syndicat mixte fermé l'élaboration d'un programme local de l'habitat alors que l'article L. 302-1 du CCH ne mentionne que les EPCI et non les syndicats mixtes ? De même il convient de rappeler que le transfert de compétences détenues par les EPCI vers un syndicat mixte doit être prévu par un texte (cf. le projet de loi corrige une formulation erronée à l'art. L. 5214-27 du CGCT et précise qu'une communauté de communes peut adhérer à un syndicat mixte) : ce transfert<sup>1</sup> de compétences n'est pas sans incidences lorsque les textes imposent la détention de différentes compétences pour déclencher l'obtention d'une nouvelle compétence. Par exemple, l'article L. 324-2 du code de l'urbanisme réserve la possibilité de créer un établissement public foncier local (EPFL) aux seuls EPCI titulaires des compétences Scot, réalisation de ZAC et PLH. Le transfert de l'une de ces

---

<sup>1</sup> La jurisprudence jugeait que le transfert de compétences à un SM fermé a pour effet de dessaisir les communes ou EPCI concernés : CE 4 février 1994, Synd. Interco. Du collège Honoré de Balzac, req. n° 88692 ; CE 28 juill. 1995, District de l'agglomération de Montpellier, Rec. Leb. P. 322 : l'art. L. 5721-6-1 du CGCT confirme cette analyse en utilisant les termes « transfert de compétences » et en prévoyant les mêmes conséquences juridiques que pour les EPCI (transfert des biens nécessaires).

compétences à un syndicat mixte fermé interdit-il la création d'un EPFL par l'EPCI dessaisi ?

Enfin le degré le plus radical de coopération consiste en la fusion d'EPCI ; il faut ici se féliciter des dispositions contenues dans le projet de loi qui, comme l'y invitait le rapport Schmitt, comble un vide juridique. Le droit actuel ne prévoit aucune procédure permettant à deux EPCI de fusionner hormis la procédure de dissolution et recréation ou intégration des communes d'un EPCI dissous à l'autre. Cette nouvelle est intéressante car elle permettra, au nom de la condition d'unité territoriale, d'inclure des communes n'appartenant jusqu'alors à aucun EPCI. Enfin cette disposition a pour effet de pousser les groupements vers toujours plus d'intégration puisqu'il est précisé que le nouvel EPCI « relève de droit de la catégorie de celui des EPCI à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus de compétences ».

## 2°) Conforter le positionnement de l'agglomération

Il n'est pas très original de rappeler que les agglomérations sont les mal-aimés de l'acte II de la décentralisation. Les communautés pourront certes bénéficier de certaines des compétences dévolues aux communes. Mais les compétences qu'elles reçoivent directement par la loi sont très limitées.

Cela étant, le projet contient un certain nombre de dispositions qui, s'agissant de la mise en œuvre des contrats d'agglomération, ouvre des perspectives intéressantes.

### A) Agglomérations et délégation conventionnelle de compétences

Prenant acte de la place prépondérante de l'instrument contractuel dans la décentralisation, l'acte II introduit un objectif de modulation conventionnelle de la répartition par « bloc de compétences ». L'article 99 A concrétise cet objectif mais l'on peut douter de son caractère opérationnel<sup>2</sup>. En revanche le projet de loi insère dans le CGCT un article L. 5210-4 qui permet à tout EPCI à fiscalité propre « expressément autorisé par ses statuts » de demander à exercer « au nom et pour le compte » du département ou de la région « tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités ».

La collectivité initialement compétente n'est pas liée par cette demande et les conditions de cette délégation doivent être fixées par convention.

Dans la mesure où les régions, et éventuellement les départements, sont signataires des contrats d'agglomération, la technique de la délégation leur permettra d'appuyer le projet qu'ils partagent en déléguant les compétences nécessaires.

Par ailleurs, en exerçant des compétences qui ne seront plus seulement communales, les EPCI vont aller vers une forme de supracommunalité très importante.

Cela étant, cette « consécration de la technique contractuelle de définition des modalités de la répartition des compétences locales » pour reprendre les termes du

---

<sup>2</sup> Cf. Art. 99 A : « A l'initiative de la région et du département, à leur demande ou à celle de leurs groupements elles [les communes] peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de ces collectivités territoriales dans des conditions prévues par une convention ».

rapporteur Ph. Daubresse soulèvent à la fois des questions de fond quand aux fondements constitutionnels de la libre administration (principe de l'intervention de la loi dans la répartition des compétences, interdiction de tutelle entre collectivités territoriales...) et des questions plus techniques (garanties financières, modalités de contrôle du délégataire...)

#### B) Les marges de souplesse dans les relations communes/EPCI

Concernant la mise en œuvre du contrat d'agglomération et des relations communes/EPCI, le projet de loi ouvre également certaines marges de souplesse non négligeables et qui seront bénéfiques pour sécuriser, d'un point de vue juridique, sa réalisation.

En toute bonne rigueur juridique, les actions inscrites au contrat d'agglomération ne devraient relever que de la maîtrise d'ouvrage intercommunale. Et en vertu des principes de spécialité et d'exclusivité, les communes devraient être exclues du financement de ces opérations. La réalité est plus souple sachant que certains contrats d'agglomération mentionnent des maîtrises d'ouvrages communales et indiquent les montants des contributions versées par les communes.

Deux mécanismes nécessitent une attention particulière :

- les fonds de concours ; en l'état du droit positif, le régime des fonds de concours permet le cofinancement des équipements « dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal ». Et l'on peut imaginer que certains équipements qui présentent un intérêt pour plusieurs communes sans relever pour autant de l'intérêt communautaire soient inscrits dans le contrat d'agglomération dans la mesure où l'équipement en question joue un rôle stratégique pour la mise en œuvre du contrat. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales ouvre des perspectives importantes dans la mesure où il permet aux communes membres de verser des fonds de concours à l'EPCI et de financer sur ces derniers la réalisation ou le fonctionnement de tout équipement et non plus des seuls équipements dépassant manifestement l'intérêt communal. La seule limite réside dans le fait que le bénéficiaire doit rester le principal financeur.

- les conventions de prestations de services ; Les communes disposent par ailleurs de la possibilité de concourir à la mise en œuvre des actions ou opérations inscrites au contrat d'agglomération par le biais de conventions de prestations de services passées avec l'EPCI. Les communautés urbaines (CGCT art. L. 5215-27) et d'agglomération (CGCT art. L. 5216-7-1) peuvent en effet, par convention, confier aux communes membres la création ou la gestion de certains équipements ou services de la communauté. De telles possibilités existaient également dans les villes nouvelles où elles ont largement été utilisées et ont parfois débouché sur de véritables délégations conventionnelles de compétences entre les communes membres et l'organe communautaire. Le projet de loi amendé étend cette possibilité au profit des communautés de communes.

En conclusion, cette promotion de l'instrument contractuel dans la définition et la mise en œuvre des compétences locales offre au contrat d'agglomération la possibilité de devenir le cadre de référence, la matrice à cette nouvelle donne.