

La décentralisation et les transferts intercommunaux de compétences

*Quel impact
sur la responsabilité
des collectivités et
de leurs décideurs ?*



table des matières

Avant-propos de Bernard Bellec P. 7
président de la SMACL

1. La définition de l'intérêt communautaire P. 9

**2. La qualification des conventions
en marché public** P. 19

3. Le pouvoir de police P. 28

**4. Les transferts et mises à disposition
de personnels dans le cadre
de la décentralisation** P. 34

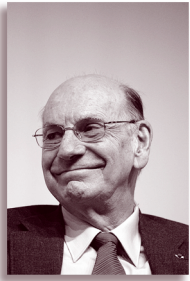
5. La voirie et les grands équipements P. 44

6. Les chiffres de l'Observatoire P. 52

7. Les faits marquants P. 54

Avant-propos de Bernard Bellec

président du conseil de surveillance de la SMACL



Au cours d'un entretien que nous a accordé Monsieur Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales, un certain nombre de pistes ont été avancées afin de faire évoluer les conditions de l'assurabilité de toutes les collectivités territoriales y compris en ce qui concerne des risques d'exception, comme ceux que nous avons connus avec la crise des banlieues de début novembre 2005 ou avec les inondations d'Arles et de la Somme*.

En effet, les collectivités territoriales sont de plus en plus confrontées non seulement aux risques traditionnels, qui sont pris en charge dans des conditions normales par les sociétés d'assurance, mais également à des risques d'exception qui impliquent la mise en place d'un dispositif qui doit lui-même être d'exception.

Dans ce contexte, je porte, au nom de la SMACL, la préoccupation d'obtenir la mise en place d'un dispositif national de prévention et d'assurance des collectivités territoriales, l'objectif étant que toutes les collectivités puissent s'assurer. Si aujourd'hui, quelques collectivités ne trouvent plus d'assureurs, demain elles seront plus nombreuses encore eu égard aux risques d'exception qu'elles sont susceptibles d'encourir.

L'ambition de ce projet est donc tout à fait considérable. Monsieur le ministre a accepté d'engager début janvier des dis-

cussions autour de cette démarche. La SMACL y prendra toute sa place, avec tous les autres acteurs, et en particulier les élus locaux, à travers leurs associations et organisations, particulièrement sensibles à ce problème de l'assurabilité pérenne de leurs collectivités par une mutualisation élargie et une solidarité nationale renforcée.

Une quinzaine de ces associations travaillent, depuis plus de cinq ans, aux côtés de la SMACL, à l'observation des risques juridiques des collectivités territoriales.

Dans un registre très différent, l'objectif est fondamentalement le même. Les élus locaux ne récusent pas leurs responsabilités : tout au contraire, ils veulent prendre des initiatives, en accepter les risques sans voir peser sur leurs collectivités, souvent sur eux-mêmes, des conséquences pécuniaires ou pénales disproportionnées, voire sans relation de cause à effet au regard de leurs actions.

Qui fait quoi ? Qui est responsable de quoi ? De ce point de vue, la décentralisation a des conséquences sur les risques encourus par les collectivités territoriales. L'intercommunalité aussi. L'une et l'autre impliquent des transferts de biens et de compétences – et donc de risques – sans toujours une grande clarté dans les limites des responsabilités de chacun. C'est précisément l'objet de notre colloque.

* Cette journée d'étude était organisée un mois tout juste après la crise des banlieues de novembre 2005, crise à l'occasion de laquelle la SMACL est montée au créneau pour plaider auprès des pouvoirs publics la cause des collectivités les plus exposées aux risques d'exception – sociaux, climatiques, naturels, technologiques – de moins en moins assurables dans les conditions normales du marché concurrentiel.

INTERVENANTS

- **PASCAL ANTOINE,**
Directeur du Cabinet Audit assurance
- **M^{ME} BAYER-VILLAIN,**
Présidente de l'Association des juristes des collectivités territoriales
- **HERVÉ BOURCEAU,**
Responsable juridique Communauté d'agglomération Seine -Essonne
- **DOMINIQUE BRACHET,**
Directrice de l'intercommunalité à l'AMF
- **LUC BRUNET,**
juriste à l'Observatoire SMACL des risques juridiques des collectivités locales
- **FRÉDÉRIC ÉON,**
service juridique de l'Assemblée des Départements de France
- **DENIS KOPP,**
Chargé de mission au Conseil général de la Moselle
- **M^e ALAIN-SERGE MESCHERIAKOFF,**
Avocat, Professeur à Paris-Dauphine
- **MARIE-CHRISTINE DE MONTECLER,**
rédactrice en chef de l'AJDA
- **XAVIER MUSSET,**
service juridique de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte
- **M^e ALAIN PAGNOUX,**
Avocat
- **ÉRIC PICART,**
coPrésident du syndicat des secrétaires de Mairie
- **NICOLAS PORTIER,**
Délégué général de l'Association des communautés de France
- **LISON RIGAUD,**
conseiller de Tribunal administratif et de Cour administrative d'appel
- **M^e WALTER SALAMAND,**
cabinet Legitima , avocat, chargé d'enseignement
- **M^e DIDIER SEBAN,**
Avocat
- **MARIE-CHRISTINE SOULIÉ,**
Sous-directrice juridique, ministère de l'Équipement
- **PIERRE SUBRA DE BIEUSSES,**
Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

Les deux phénomènes sont convergents et inéluctables : en chemin depuis un quart de siècle, la décentralisation et l'intercommunalité n'ont pas fini de "révolutionner" le monde territorial. La logique de "territoire" prend de plus en plus le pas sur la schizophrénie ancestrale : une République "une et indivisible" mais émiettée en 36 000 pouvoirs locaux !

Les élus sont légitimement attentifs aux incidences budgétaires de la redistribution des cartes. Les moyens accompagneront-ils les transferts de compétences ?

L'Observatoire SMACL des risques juridiques des collectivités territoriales se place sur un autre plan : celui des responsabilités. Clarification ou enchevêtrement ?

En pleine crise des banlieues, cette cinquième Journée d'étude a une nouvelle fois montré la grande solitude du maire et de ses collaborateurs, entre le marteau des attentes citoyennes et l'enclume de ses marges de manœuvre, qu'elles soient financières, juridiques ou réglementaires.

Avec une note d'espoir : la vulnérabilité pénale des acteurs territoriaux marque le pas depuis quelques années. Vertu de la prévention ? Acceptons-en l'augure.