



**PRÉFÈTE
DE LA HAUTE-VIENNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de la légalité
Bureau du contrôle de légalité
et de l'intercommunalité

Limoges, le **20 JUIN 2022**

La Préfète de la Haute-Vienne

à

Mesdames et Messieurs

- le Président du Conseil Départemental
- les Maires
- les Présidents des Etablissements Publics de
Coopération Intercommunale
- les Présidents des Syndicats Mixtes
- les Présidents des Offices Publics de l'Habitat
- la présidente du centre départemental de gestion de
la fonction publique territoriale
- le directeur du service départemental d'incendie et
de secours

En communication à :

- Madame la sous-préfète de Bellac et de
Rochechouart
- Monsieur le président de l'association des maires et
élus du département de la Haute-Vienne
- Monsieur le président de l'association des maires
ruraux du département de la Haute-Vienne

**Objet : Synthèse des observations formulées au
titre du contrôle de légalité pour les exercices
2020 - 2021.**

P.J. : Fiches thématiques.

La période 2020-2021 a été marquée comme vous le savez par la gestion de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19. Celle-ci a notamment nécessité l'adoption de différentes mesures destinées à assurer la continuité institutionnelle incluant des dispositions dérogatoires pour les collectivités territoriales, dont celles restant en vigueur ont vocation à prendre fin le 31 juillet 2022. Cette adaptation du cadre juridique durant l'état d'urgence sanitaire a nécessité la diffusion de nombreuses instructions et de fréquents échanges entre nos services respectifs, destinés à sécuriser les actes pris au cours de cette période.

A la suite du renouvellement général des conseils municipaux et des conseils communautaires en 2020, puis du conseil départemental en 2021, de nombreux actes relatifs à l'installation des différents organes délibérants, y compris pour les groupements de collectivités, ont donné lieu à la rédaction de lettres d'observations de la part de mes services. Celles-ci ont eu principalement pour objet d'assurer le respect des règles de forme et de procédure afin de renforcer la conformité des actes concernés ayant vocation pour la plupart d'entre eux à s'appliquer pour toute la durée de la mandature.

.../...

Parallèlement, des observations ont été émises pour divers sujets portant plus directement sur le fond. Le caractère récurrent des thématiques concernées justifie la nécessité d'assurer une information à destination de l'ensemble des collectivités du département, portant sur les problématiques juridiques traitées dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité.

Le présent courrier a pour objet, d'une part d'effectuer un bilan des principales irrégularités relevées, d'autre part d'associer à ce bilan un rappel de la réglementation applicable dans les domaines d'activité concernés, sous la forme de fiches thématiques.

Ce rappel contiendra, le cas échéant, une présentation des évolutions législatives les plus récentes, essentiellement celles issues de la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS.

La commande publique

Suite au renouvellement des assemblées locales, quarante-sept lettres d'observations ont été adressées, dont onze demandes de retrait des actes concernés, au sujet de la commission d'appel d'offres. En effet, de nombreuses erreurs ont été relevées dans la composition de cette instance, notamment la répartition entre membres titulaires et suppléants, ou dans les modalités de désignation de ses membres.

Vingt-et-un courriers dont dix-huit demandes de retrait ont été adressés concernant les délégations accordées à l'exécutif par l'assemblée délibérante en matière de commande publique.

Concernant la procédure de marchés publics, les observations ont porté principalement sur le défaut de publicité européenne pour des marchés dont le montant excédait le seuil de procédure formalisée. Il a été relevé également l'illégalité d'avenants conduisant à des modifications substantielles des contrats initiaux.

L'urbanisme

L'activité de contrôle en cette matière m'a conduit à demander, à plusieurs reprises, à certaines collectivités de procéder au retrait des décisions qu'elles avaient prises.

Les problématiques juridiques traitées ont notamment porté :

- au niveau des documents d'urbanisme : sur la nécessité de prendre en compte dans la délibération adoptée les remarques formulées par les services de l'État au titre des personnes publiques associées (direction départementale des territoires) dans le cadre du dossier d'approbation de plan local d'urbanisme (PLU) ; sur la prise en compte d'observations formulées par certaines instances (cas de la commission départementale de préservation des espaces naturels fonciers et agricoles) ;
- au niveau des actes d'urbanisme : sur la modification de permis de construire afin d'y intégrer des prescriptions prévues par le règlement du document d'urbanisme applicable ; sur l'appréciation de la règle de constructibilité limitée pour des communes non dotées de PLU ;

Par ailleurs, la réception en préfecture de dossiers incomplets, soit dépourvus des pièces inhérentes à la phase d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (notamment les avis émis par les services consultés), soit non revêtus de la signature et/ou de la qualité de l'autorité signataire, m'ont conduit à demander la transmission des pièces faisant défaut.

La fonction publique territoriale

Une action spécifique a été engagée à compter de la mi-2021 au sujet de l'application de l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique qui a rendu obligatoire au 1^{er} janvier 2022 pour l'ensemble des communes et de leurs groupements le régime horaire annuel de travail de 1607 heures. A l'issue d'un recensement des régimes dérogatoires existants, une invitation à régulariser leur situation a été adressée auprès de l'ensemble des collectivités concernées.

Parmi les autres sujets faisant l'objet d'observations récurrentes, il y a lieu de citer :

- les actes de recrutement qui conduisent à des demandes de communication complémentaire faute d'être accompagnés des pièces justificatives telles que la preuve de la publicité inhérente à l'avis de vacance mentionnant l'identification précise du poste et le profil recherché, les éléments ayant trait au candidat retenu (diplômes et certifications professionnelles, curriculum vitae) démontrant la réalité de l'adéquation du profil avec celui recherché par la collectivité.

J'attire votre attention sur la publication du décret n°2022-598 du 20 avril 2022 qui fixe les mentions obligatoires que doivent comporter les avis de vacance (cf. article 3).

- les actes relatifs au régime indemnitaire : les deux composantes du RIFSEEP (IFSE et CIA) sont parfois définies de manière approximative ou font référence à des données devenues obsolètes.

- le statut des collaborateurs de cabinet : je vous rappelle que toute personne investie d'un mandat exécutif (maire, président d'un EPCI, président du Conseil départemental) doit être en mesure de démontrer l'absence d'un lien de parenté cité à l'article L 333-2 du code général de la fonction publique (CGFP), entre elle et les membres de son cabinet.

- enfin, la consultation du comité social territorial est omise pour nombre de décisions inhérentes à la modification du tableau des emplois conduisant à la suppression de postes, alors qu'il s'agit d'une formalité substantielle. Sur ce point particulier, j'attire à nouveau votre attention sur le respect de cette procédure décrite à l'article L 542-2 du CGFP.

L'interventionnisme économique

A côté du dispositif de droit commun issu de la loi NOTRe du 7 août 2015, définissant la répartition des compétences entre collectivités territoriales en matière d'aides aux entreprises, la crise sanitaire a révélé la nécessité de mobiliser de nouveaux moyens pour soutenir nombre d'entreprises fragilisées par les conséquences économiques et sociales de l'épidémie de covid-19.

Si un dispositif permettant de déroger temporairement à cette répartition a pu être mis en place, sous la forme de la création d'un fonds national de solidarité le cas échéant abondé par un fonds régional, en dehors de celui-ci les interventions des collectivités et de leurs groupements sont restées encadrées par le droit commun des aides tel qu'il est prévu par le CGCT.

Le respect de ce cadre juridique a donné lieu à différentes observations au titre du contrôle de légalité portant sur la création de dispositifs locaux d'accompagnement financier revêtant la forme de subventions.

L'intercommunalité

L'activité de contrôle en cette matière a essentiellement porté sur les modalités de transfert de certaines compétences prévues au profit des EPCI à fiscalité propre (urbanisme, mobilité, eau, assainissement). A l'issue du renouvellement des mandats locaux de 2020, c'est plutôt une situation de statu quo qui est observé, y compris au niveau du périmètre des intercommunalités.

Parallèlement, la principale source de lettres d'observations a résidé dans le constat d'irrégularités survenues dans le mode de désignation des délégués des communes appelés à siéger au sein des comités syndicaux.

Les collectivités concernées ont ainsi, selon les situations rencontrées :

- soit méconnu la règle de représentation-substitution qui implique le dessaisissement d'une compétence par la commune lorsqu'elle adhère à une intercommunalité, ce qui ne lui permet plus, dès lors, de désigner directement ses propres représentants ;
- soit procédé à l'élection au scrutin public de représentants au sein de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes fermés alors que la modalité en vigueur jusqu'au 23 février 2022 devait revêtir la forme d'une élection au scrutin uninominal secret (article L 2121-7 du CGCT). L'article 236 de la loi 3DS permet aujourd'hui d'y déroger.

*

En marge de la présentation de cette synthèse sur les principales observations émises au titre du contrôle de légalité, je souhaite appeler votre attention sur les modalités de transmission de vos actes en vous invitant à privilégier la dématérialisation en adhérant à l'application @CTES. Si l'année 2021 a été marquée par la poursuite du déploiement de cette application (170 collectivités y adhèrent), elle a vu également la publication de textes réglementaires renforçant le recours à la dématérialisation : tel est déjà le cas en matière d'urbanisme, puisque depuis le 1^{er} janvier 2022 la réception dématérialisée des demandes d'autorisation d'urbanisme est applicable à l'ensemble des communes ; de plus, pour celles de plus de 3500 habitants, l'obligation de procéder à l'instruction de ces demandes sous forme dématérialisée est entrée en vigueur à la même date.

Un palier supplémentaire est en voie d'être franchi par le biais d'une interface (Plat'au) entre la plateforme d'instruction dématérialisée des demandes d'autorisation d'urbanisme et l'application @CTES. Lorsqu'elle sera totalement fiabilisée, cette interface permettra d'assurer une gestion dématérialisée depuis la réception de la demande d'autorisation d'urbanisme jusqu'à la transmission de l'acte en préfecture, au titre du contrôle de légalité.

Je réitère donc mon invitation à vous doter de l'application @CTES dans la mesure où la dématérialisation des échanges montre quotidiennement toute son utilité, particulièrement dans des contextes spécifiques comme celui de l'état de crise sanitaire auquel nous avons été confrontés. Pour de plus amples précisions sur ce dispositif, vous pouvez accéder à la documentation de présentation, accessible sur le Portail des Services de l'État dans la Haute-Vienne, à partir du lien internet suivant :

<https://www.haute-vienne.gouv.fr/Politiques-publiques/Collectivites-territoriales-et-Etat/Transmission-electronique-des-actes-soumis-au-contrôle-de-legalite>

Enfin, je ne saurais trop vous inviter à solliciter mes services suffisamment en amont de la phase de préparation de vos actes dès lors que vous êtes confrontés à une difficulté particulière portant sur une interprétation d'une question de droit ou sur l'absence d'une référence juridique.

Dans le cadre de leur mission de conseil, les services de la préfecture (Direction de la légalité/ Bureau du contrôle de légalité et de l'intercommunalité) et des sous-préfectures de Bellac et de Rochechouart sont à votre disposition pour obtenir les éclaircissements souhaités dans l'instruction de vos dossiers et peuvent participer à l'amélioration de la sécurité juridique de vos actes, sur simple sollicitation à votre initiative.

Bien cordialement

La Préfète,

Fabienne BALUSSOU

Fiches thématiques

-Table des matières -

Commande publique

Fiche 1 - Actualité juridique - L'évolution de la réglementation

Fiche 2 - Rappel de la réglementation - La télétransmission des marchés publics

Urbanisme

Fiche 1 - Rappel de la réglementation - La composition des dossiers reçus en préfecture

Fiche 2 - Rappel de la réglementation - Le droit de préemption urbain

Fonction publique territoriale

Fiche - Rappel de la réglementation - La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Interventionnisme économique

Fiche - Actualité juridique - Le partage de compétences entre les catégories de collectivités

Institutions et vie politique

Fiche - Rappel de la réglementation - Les délégations de fonctions et les délégations de signature

Domanialité

Fiche 1 - Rappel de la réglementation - Les avis des organismes consultatifs (France Domaine)

Fiche 2 - Actualité juridique - Les biens sans maîtres et les biens en état d'abandon manifeste (les apports de la loi 3 DS)

Fiche 3 - Actualité juridique - Les chemins ruraux (les apports de la loi 3DS)

Police administrative

Fiche 1 - Actualité juridique - Les arrêtés de mise en sécurité (ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations)

Fiche 2 - Actualité juridique - Les pouvoirs de police spéciale

Transmission des actes au contrôle de légalité/ Publicité des actes des collectivités

Fiche 1 - Rappel de la réglementation - La liste des actes à transmettre en préfecture au titre du contrôle de légalité

Fiche 2 - Actualité juridique - La réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements

Relations avec les intercommunalités

Fiche 1 - Actualité juridique - Le partage des compétences entre les catégories de collectivités

Fiche 2 - Rappel de la réglementation - Les règles applicables en cas de modification du périmètre intercommunal (l'étude d'incidences)

Fiche 3 - Actualité juridique - Simplifications institutionnelles (visioconférence et élections des délégués dans les intercommunalités - les apports de la loi 3 DS)

LA COMMANDE PUBLIQUE

Fiche 1 : L'évolution de la réglementation

Le code de la commande publique est entré en vigueur le 1er avril 2019, tant pour sa partie législative que pour sa partie réglementaire. Il rassemble l'ensemble des règles applicables en matière de commande publique (marchés publics et concessions) dont celles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique et ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée.

De nouveaux cahiers des clauses administratives générales (CCAG) ont été publiés au *Journal officiel* et sont désormais applicables.

Tous ces documents, ainsi que de nombreux conseils aux acheteurs, peuvent être consultés sur le site de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie : <https://www.economie.gouv.fr/daj>

I - Seuils des procédures formalisées pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements

Par un avis publié au *Journal Officiel de la République Française* le 9 décembre 2021, le ministère chargé de l'économie et des finances a fixé les nouveaux seuils applicables aux marchés passés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics :

Nature des prestations	Nouveaux seuils 2022-2024
Marché de fournitures et de services des pouvoirs adjudicateurs	215 000 € HT
Marché de fournitures et de services des entités adjudicatrices	431 000 € HT
Marchés de travaux et contrats de concession	5 382 000 € HT

Cet avis modificatif est inséré en annexe n°2 du code de la commande publique.

II - Suppression de la possibilité de conclure des accords-cadre sans maximum

Le décret n° 2021-1111 du 23 août 2021 modifiant les dispositions du code de la commande publique relatives aux accords-cadres **supprime** la possibilité de conclure des accords-cadres sans maximum.

Sont concernés les accords-cadres pour lesquels une consultation est engagée ou un avis publié, à compter du **1er janvier 2022**. Il est donc désormais obligatoire d'indiquer la quantité et/ou la valeur maximale des prestations qui pourront être commandées sur le fondement de l'accord-cadre.

III - Abrogation des dispositions relatives à la procédure de passation des marchés publics de services juridiques

Le décret n° 2021-357 du 30 mars 2021 portant diverses dispositions en matière de commande publique **supprime l'obligation de publicité et de mise en concurrence** des marchés publics de prestations de services juridiques, de représentation en justice par un avocat et de consultations juridiques liées à un contentieux.

IV – Principes républicains

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République impose notamment au titulaire d'un contrat ayant pour objet l'exécution d'un service public, d'assurer l'égalité des usagers face au service public, et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité.

La loi impose que **les clauses des marchés publics et des contrats de concession** portant sur l'exécution d'un service public, **rappellent ces obligations** et les précisent, tout en prévoyant des sanctions pour des manquements constatés. Ces nouvelles règles s'appliquent autant aux titulaires qu'aux sous-traitants.

Ces dispositions sont applicables, pour tout marché public ou concession dont la consultation a été engagée après le 25 août 2021.

Les contrats en cours d'exécution, doivent être modifiés si nécessaire, dès lors que leur exécution va dépasser le 25 février 2023 (ces modifications devront être réalisées avant le 25 août 2022).

LA COMMANDE PUBLIQUE

Fiche 2 : La télétransmission des marchés publics

La réglementation actuelle prévoit la transmission en préfecture, au titre du contrôle de légalité, des marchés publics dont le montant global est supérieur à un montant (seuil de transmission), actuellement évalué à **215 000 euros** (cf. article D 2131-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT)).

Les marchés publics supérieurs à ce seuil doivent être transmis dans un délai de 15 jours à compter de la date de conclusion du marché (date de la signature de l'acte d'engagement par le pouvoir adjudicateur) (cf. article L 2131-13 du CGCT). Cette condition de délai s'applique également aux conventions de délégation de service public (cf. article L 1411- 9 du CGCT).

Afin de permettre aux agents instructeurs de contrôler d'une manière efficiente la légalité des contrats de commande publique transmis par voie dématérialisée, il y a lieu de rappeler les règles qui avaient été précédemment arrêtées et portées à votre connaissance.

Le libellé de la matière doit impérativement correspondre à un des choix suivants - niveau 2 afin de satisfaire les règles de routage vers le service instructeur :

	Commande Publique
1.1	Marchés publics
1.2	Délégation de service public
1.3	Conventions de Mandat
1.4	Autres contrats
1.5	Transactions (protocoles d accord transactionnel)
1.6	Maîtrise d'œuvre
1.7	Actes spéciaux et divers

I – Respecter un ordre hiérarchisé des pièces télétransmises

• Pour les marchés publics

→ pièce principale télétransmise :

1. Acte d'engagement (bordereau de prix unitaires (BPU), devis...)

→ en annexe, les pièces suivantes constituant le dossier du marché :

2. CCAP / CCTP

3. Mémoire technique (document parfois volumineux - prévoir un extrait)

4. Pièces fournies par les candidats justifiant de leur capacité à soumissionner

5. Rapport de présentation (non obligatoire pour les marchés passés selon la procédure adaptée (MAPA))

6. Délibération autorisant le représentant de la collectivité à conclure le marché

7. Avis d'appel public à la concurrence

8. Règlement de la consultation

9. Lettre de consultation, le cas échéant

10. Procès verbaux et rapport de la CAO ou commission ad hoc, le cas échéant

→ pour les marchés allotis :

- Télétransmettre chaque lot séparément : chaque envoi correspondra à 1 seul lot
- Le lot 1 sera accompagné de l'ensemble des pièces de procédure ainsi que des éléments relatifs à l'offre du candidat et aux pièces de candidature
- Chaque envoi suivant ne comprendra que l'acte d'engagement du lot correspondant, les éléments relatifs à l'offre et les pièces de candidature
- Dans la rubrique « objet de l'acte », préciser l'objet du marché et le n° du lot

• **Pour les avenants**

→ pièce principale

1. Avenant (et devis éventuellement)

→ pièces annexes

2. Rapport de présentation, le cas échéant (non obligatoire - cf art. R2131-6 du CGCT)

3. Délibération

4. Procès verbal de la CAO, le cas échéant

NB : un seul avenant par envoi (respecter les mêmes consignes que pour les marchés allotis).

II – Préciser la mention « marché... » / « accord-cadre... » ou « délibération autorisant la signature... » dans l'objet de l'acte télétransmis

Distinguer de façon formelle les actes de la commande publique des délibérations autorisant la signature du marché/accord-cadre ou de l'avenant.

Il n'est pas nécessaire de retransmettre une délibération déjà fournie dans le marché.

III – Typer les fichiers joints

Voir ci-après la liste des codes et libellés sous l'application ACTES.

Il convient de transmettre au contrôle de légalité un dossier complet :

- Rappel pour les marchés passés selon la procédure formalisée

Transmission de l'ensemble des pièces figurant expressément à l'article R2131-5 du CGCT.

- Rappel pour les marchés passés selon la procédure adaptée

Pour les marchés à procédure adaptée, il convient d'appliquer les dispositions de l'article R2131-5 du CGCT « dans la mesure du possible ». En tout état de cause, il convient de transmettre les documents justifiant du choix de la collectivité et retraçant les procédures mises en œuvre (procès-verbaux des commissions, rapport d'analyse des offres...). L'établissement d'un rapport de présentation peut également permettre d'assurer l'objectif de transparence des procédures dans le respect des grands principes de la commande publique.

Liste des codes et libellés sous l'application ACTES

Code	Libellé
11_AE	Acte d'engagement
99_SE	Fichier de signature électronique
40_AC	Avenant au contrat
10_DE	Délibération
40_AT	Attestation
33_AO	Autorisation d'occupation du domaine public
30_AA	Avis de l'autorité compétente de l'État
17_RC	Règlement de concours
12_RS	Rapport de la commission de délégation de service public
12_NR	Notification du rejet des offres
12_IP	Invitation à présenter une offre
12_CR	Courriers de rejet des offres incomplètes ou irrecevables
12_AD	Avis de délégation
12_CC	Cahier des charges de la délégation
12_AD	Avis de délégation
11_TP	Cahier des clauses techniques particulières
11_RP	Rapport de présentation de l'acheteur
10_RC	Règlement de consultation
11_RA	Rapport de la commission d'appel d'offre
11_PV	Procès verbal de la commission d'appel d'offre
11_IN	Invitation des candidats à soumissionner
11_JU	Rapport justifiant le choix du marché, les modalités et la procédure de passation
11_AV	Avis du jury de concours
10_AT	Renseignements, attestations et déclarations fournies par l'attributaire
11_AP	Cahier des clauses administratives particulières
11_AC	Avis d'appel public à concurrence
10_DE	Délibération autorisant à passer le contrat

L'URBANISME

Fiche 1 : La composition des dossiers reçus en préfecture

Au regard du nombre parfois très élevé de pièces composant les dossiers qui sont reçus en préfecture, un rappel de la réglementation me paraît nécessaire :

Doivent faire l'objet d'une transmission en préfecture, au titre du contrôle de légalité, les actes d'urbanisme suivants : les permis de construire ; les certificats d'urbanisme ; les permis d'aménager ; les permis de démolir ; les déclarations préalables.

Pour que le contrôle de légalité puisse être mis en œuvre, toutes les informations nécessaires à l'examen de l'acte d'urbanisme doivent être jointes.

Or, au cours de l'année écoulée, un certain nombre de lettres d'observations ont pointé l'absence de communication des avis des services consultés par les collectivités dans le cadre de l'instruction des décisions d'urbanisme.

En outre, l'absence de la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de l'auteur de la décision a été signalée à vos services dans la mesure où cette omission contrevient au cadre légal issu de l'article L 212-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Enfin, des incohérences entre la date de dépôt figurant sur le cerfa de demande d'autorisation et celle mentionnée sur la décision sont régulièrement constatées.

Je vous invite donc à porter une attention particulière à la communication des avis et à la mention de la qualité du signataire des décisions, lors de la transmission de vos actes d'urbanisme.

Je rappelle par ailleurs que lorsqu'une autorisation d'urbanisme est délivrée par la commune au nom de l'État, cet acte ne fait pas l'objet d'une transmission en préfecture, au titre du contrôle de légalité.

L'URBANISME

Fiche 2 : Le droit de préemption urbain

La loi n°2014-36 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a rendu obligatoire le transfert de la compétence plan local d'urbanisme (PLU) aux EPCI à fiscalité propre dans un délai de 3 ans après la publication du texte précité, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20 % de la population.

A ce jour, le transfert de la compétence PLU a été mis en œuvre dans 7 EPCI-FP sur les 13 que compte le département.

Le transfert de la compétence en matière de PLU induit des conséquences sur les conditions d'exercice du droit de préemption urbain (DPU).

I- Transfert du droit de préemption urbain

L'article L.211-1 du code de l'urbanisme prévoit une compétence de principe des communes pour instituer, à certaines conditions, le DPU sur des zones particulières de leur territoire. Cependant, l'article L.211-2 du code de l'urbanisme prévoit que *« toutefois, la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que celle de la métropole de Lyon en matière de plan local d'urbanisme, emporte leur compétence de plein droit en matière de droit de préemption urbain »*.

Ainsi, dès lors que l'EPCI dont la commune est membre exerce une compétence en matière de PLU, il se voit conférer, à ce titre, la compétence DPU de plein droit. Les communes membres de cet EPCI sont donc automatiquement dessaisies de la compétence DPU, sans que les conseils municipaux et le conseil communautaire n'aient à se prononcer sur ce transfert.

Le transfert de DPU n'a pas pour effet d'abroger les périmètres de préemption existants, les délibérations antérieurement adoptées par les conseils municipaux pour créer les zones de préemption conservent leur validité à l'issue de ce transfert jusqu'à ce quelles soient, le cas échéant, rapportées ou modifiées par le conseil communautaire. Ainsi, le transfert de compétence aux communautés du PLU n'emporte pas de conséquence en la matière. Aucune nouvelle délibération n'est nécessaire sauf si la communauté entend modifier le périmètre dans les limites fixées à l'article L.211-1 du code de l'urbanisme.

II – Procédure de transmission des déclarations d'intention d'aliéner

L'article L.213-2 du code de l'urbanisme dispose :

« Toute aliénation visée à l'article L.223-1 est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve situé le bien. (...)

Le silence du titulaire du droit de préemption pendant deux mois à compter de la réception de la déclaration mentionnée au premier alinéa vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption (...) ».

La déclaration d'intention d'aliéner (DIA) doit donc être adressée à la commune de résidence, à charge pour le maire de celle-ci d'adresser ce document au président de l'EPCI qui s'est vu transférer la compétence (*N.B. : en cas de délégation du DPU (cf. 3), le président de l'EPCI devra le remettre à la collectivité délégataire*).

Le délai de deux mois laissé au titulaire du DPU pour faire connaître sa décision court à compter

de la réception de la DIA en mairie et non de la réception de cette déclaration au titulaire du DPU.

Le silence du titulaire du droit de préemption pendant 2 mois à compter de la réception de la DIA à la mairie de la commune concernée vaut renonciation à l'exercice du DPU.

III – Délégation du droit de préemption urbain

L'article L.213-3 du code de l'urbanisme offre au titulaire du DPU la possibilité de le déléguer : *« Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit (...) à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire (...) »*.

Il peut donc être admis que, par délibération, un EPCI- FP, titulaire du DPU, délègue en partie cet exercice à une de ses communes membres. Cette délégation doit respecter les principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent les rapports entre les EPCI et leurs membres. Concrètement, cela signifie que la commune délégataire ne pourra pas mettre en œuvre le DPU pour un projet qui relève des compétences de l'EPCI-FP. La délibération précitée doit préciser les conditions dans lesquelles la délégation est accordée (article R.213-1 du code de l'urbanisme). Cette délégation peut être retirée par une délibération prise dans les mêmes formes.

La délégation peut porter sur une opération d'aménagement précise ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Elle peut également être octroyée pour toute opération concernant une ou plusieurs parties de zones concernées et précisée dans la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire qui acquiert le bien pour les besoins de ses propres projets n'entrant pas dans les domaines transférés à l'EPCI.

La délégation du DPU présente le caractère d'une délégation de pouvoir qui dessaisit le délégant ; Il convient donc de fixer le contour de la délégation de manière adaptée afin d'éviter, dans le cas de délégation par zone, que l'EPCI ne puisse intervenir pour une opération qui relèverait de sa compétence, alors même que la commune délégataire ne pourrait exercer le droit de préemption.

La création de l'article L 211-2-3 du code de l'urbanisme, par la loi 3 DS, ouvre la possibilité au titulaire du droit de préemption urbain de le déléguer à une personne y ayant vocation et qui s'est vue confier, en application de l'article L 300-9 du même code, la réalisation d'actions ou d'opérations dans les secteurs d'intervention délimités d'une opération de revitalisation du territoire ou la réalisation d'actions ou d'opérations ayant pour objet de favoriser la diversité, le maintien ou le développement d'activités artisanales et commerciales de proximité dans des espaces urbains dans un périmètre délimité.

LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Fiche : La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

I – Composition du RIFSEEP

L'article L 714-5 du CGFP, qui reprend la rédaction précédemment contenue dans l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, fixe les modalités d'application du RIFSEEP et d'autres régimes indemnitaires de même nature.

« Les régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions, de l'engagement professionnel et, le cas échéant, des résultats collectifs du service. Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat. ».

Le respect du cadre juridique actuel est donc incompatible avec le maintien de certaines pratiques qui sont de nature à entraver son application.

- Une délibération qui entend instaurer le RIFSEEP sur la base de la seule indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée aux fonctions occupées, sans tenir compte du complément indemnitaire annuel (CIA), s'avère illégale.

Si l'instauration du CIA, dont le montant est arrêté en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir, est obligatoire, son versement, conditionné par les résultats de l'entretien professionnel, reste facultatif. C'est ainsi qu'il appartient à l'employeur territorial de verser ou non le CIA à un agent dont les résultats sont jugés insuffisants. En tout état de cause, l'engagement professionnel et la manière de servir doivent être pris en compte dans l'attribution de son régime indemnitaire.

- Une délibération qui entend instaurer la part de CIA, ultérieurement, présente un caractère illégal, les employeurs territoriaux étant tenus de prévoir un taux plafond du CIA, qui vient s'ajouter au montant de l'IFSE.

Par ailleurs, nonobstant le fait que les textes laissent une certaine latitude aux collectivités territoriales quant à la détermination des montants des deux parts constituant le RIFSEEP, sans pour autant amener les agents territoriaux à se trouver dans une situation plus favorable que celle des agents de l'État, ainsi que le rappelle une réponse ministérielle du 3 janvier 2008 (QE N°00255 publiée au JO du Sénat du 5 juillet 2007), il convient de respecter les conditions d'octroi des primes dont les finalités ne doivent pas être dénaturées (CE, 4 mai 1998, n°164942). A cet égard, l'incorporation d'une part fixe au CIA, lui-même étant la composante « variable » du RIFSEEP, s'avère illégale.

II - Instauration du RIFSEEP

La procédure d'adoption du RIFSEEP impose le recueil préalable de l'avis du comité social territorial.

La mention « *sous réserve de l'avis du comité social territorial* », qui montre que la collectivité a décidé de reporter à une date ultérieure la présentation aux représentants syndicaux du projet de RIFSEEP, constitue un vice de procédure qui rend de ce fait illégale la délibération de l'organe délibérant.

Afin de vous aider dans la mise en place de ce nouveau régime indemnitaire, je vous invite à consulter les documents joints à une lettre-circulaire du 9 mai 2017 transmise aux collectivités du département. Je vous invite également à consulter la rubrique dédiée sur le site internet « collectivites-locales.gouv.fr ».

J'attire votre attention sur une dernière condition d'attribution : le versement du RIFSEEP est conditionné à l'exercice effectif des fonctions. Ce principe est celui qui a été mis en œuvre dans la fonction publique d'État.

Il résulte de ce principe que les agents de la fonction publique territoriale, placés en congé longue maladie (CLM) ou en congé longue durée (CLD), ne peuvent obtenir le bénéfice du RIFSEEP dès lors que cette disposition n'est actuellement pas applicable aux fonctionnaires de la fonction publique d'État (cf. Conseil d'État, 22 novembre 2021, préfet des Ardennes, n°448779).

INTERVENTIONNISME ECONOMIQUE**Fiche : Le partage de compétences entre les catégories de collectivités****I- Rappel du cadre juridique existant avant la publication de la loi 3 DS**

La répartition des compétences entre catégories de collectivités est issue des dispositions de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite loi NOTRe. Je vous invite à la relecture de l'instruction du Gouvernement N° NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015 qui détaille l'ensemble des actions que peut engager chaque catégorie de collectivités.

Une instruction ministérielle du 3 novembre 2016 a complété l'instruction du 22 décembre 2015 précitée, en développant deux aspects de la législation qui concernent les délégations de compétences :

a) l'impossibilité pour la Région de déléguer tout ou partie de ses attributions aux départements, en matière d'aides aux entreprises ;

b) l'encadrement des interventions des départements en matière d'aides à l'immobilier d'entreprises.

II- La mise en œuvre irrégulière de dispositifs locaux de soutien aux entreprises dans le contexte de la crise sanitaire

L'impact économique de la crise sanitaire a conduit certaines collectivités à décider la mise en place de fonds de soutien, alimentés par les contributions financières des communes-membres, pour aider les entreprises à maintenir leur activité malgré le ralentissement brutal de l'activité économique.

Or, les décisions prises en 2020 ne pouvaient trouver à s'appliquer dans la mesure où elles ne s'inscrivaient pas dans le cadre légal de répartition des compétences (cf. 1)). La Région étant la seule collectivité territoriale autorisée à intervenir en matière d'aides économiques, les initiatives prises par les autres collectivités territoriales (et leurs établissements publics) impliquaient un conventionnement avec elle, sous la forme d'un avenant permettant l'application sur leur territoire, des dispositions de la convention relative au schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII).

Cette approche est issue de l'interprétation donnée par la Commission européenne de l'application des dispositions communautaires (article 107 b du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne) en matière d'aides aux entreprises dans le contexte de la crise sanitaire.

Les aides aux entreprises visant à compenser l'effet du ralentissement économique, qui se distinguent de celles visant à pallier la baisse ou la suspension de l'activité économique en raison de l'adoption de mesures de quarantaine (qui ont fait l'objet d'un dispositif spécifique, le fonds de solidarité mis en place par le Gouvernement par l'ordonnance n°2020-317 du 25 mars 2020), relèvent du droit commun de l'action des collectivités locales en matière d'interventionnisme économique.

Le régime de droit commun exclut donc toute possibilité d'action des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en dehors du champ de leurs compétences respectives.

3) l'impact de la loi 3DS

La loi 3DS n'a pas apporté de modifications à l'ordonnement juridique existant : le dispositif de

délégation de compétence de droit commun, prévu à l'article L 1111-8 du CGCT, tel que modifié par l'article 8 de la loi 3DS, n'est pas applicable dans la mesure où la répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, issue de l'application de la loi NOTRE, constitue un mécanisme de délégation spécifique, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans une décision du 12 mai 2017 (Décision n°397 364).

INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE

Fiche : Les délégations de fonctions et les délégations de signature

La fiche présente une description des régimes applicables dans les communes et dans les EPCI.

I- Le régime applicable dans les communes

La fin du mandat du conseil municipal rend caduques toutes les délégations accordées antérieurement, aussi bien par le conseil municipal au maire sortant que par celui-ci, même s'il est reconduit dans ses fonctions, à ses adjoints et aux fonctionnaires territoriaux.

Le conseil municipal nouvellement élu doit donc prendre, s'il l'estime nécessaire, une délibération conférant des délégations d'attributions au maire. De même, le maire, à la suite de son élection, doit prendre des arrêtés pour donner, s'il le souhaite, des délégations de fonctions et/ou de signature.

Les délégations ne peuvent avoir un caractère général ; elles ne doivent porter que sur une partie des compétences de l'autorité délégante et viser expressément et limitativement les matières déléguées. Enfin, l'acte conférant une délégation, quelle qu'elle soit, est de nature réglementaire et doit faire l'objet, à ce titre, d'une publication régulière (et non pas d'une simple notification au délégataire).

Aux termes de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique - et notamment ses articles 11 et 4 -, le maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ainsi que les adjoints au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature sont tenus d'adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts (cf. fiche relative à la déclaration de situation patrimoniale et à la déclaration d'intérêts).

Délégations d'attributions du conseil municipal au maire (art. L. 2122-22 et L. 2122-23 CGCT)

Le conseil municipal a la possibilité de déléguer directement au maire un certain nombre d'attributions limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT.

Les décisions prises dans le cadre de ces délégations sont signées personnellement par le maire, à charge pour lui d'en rendre compte au conseil municipal, en application de l'article L. 2122-23. Le maire peut toutefois subdéléguer la signature de ces décisions à un adjoint, voire à un conseiller municipal, dans les conditions prévues par l'article L. 2122-18, sauf si le conseil municipal a exclu cette faculté dans la délibération portant délégation d'attributions.

Par ailleurs, l'exercice de la suppléance, en cas d'empêchement du maire, doit être expressément prévu dans la délibération portant délégation d'attribution, faute de quoi les décisions à prendre dans les matières déléguées reviennent de plein droit au conseil municipal (sauf nouvelle délibération du conseil autorisant le suppléant à exercer les délégations confiées au maire, durant l'absence ou l'empêchement de ce dernier).

La délégation d'attribution conférée au maire par le conseil municipal entraîne le dessaisissement de ce dernier. L'assemblée n'est plus compétente dans les domaines délégués – sauf à revenir sur le contenu de la délégation consentie.

Le conseil municipal ne peut se borner à procéder à un renvoi général aux matières énumérées par l'article L. 2122-22, s'il désire confier au maire l'ensemble de ces matières. En effet, conformément aux dispositions de cet article, il doit fixer les limites ou conditions des délégations données au maire dans les matières qui le requièrent.

Il convient de remarquer que les délégations visées à l'article L. 2122-22 portent sur des compétences de l'assemblée délibérante : le maire, titulaire de délégations en vertu de cet article, prend des décisions équivalentes juridiquement à des délibérations. Ces décisions, en ce qui concerne leur publicité, sont soumises par l'article L. 2122-23 au même régime que les délibérations portant sur les mêmes objets : affichage (N.B. : l'insertion dans le recueil des actes administratifs a été supprimée dans le cadre d'une réforme qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2022 - cf. fiche spécifique), si elles ont un caractère réglementaire ; transcription dans le registre des délibérations, et non dans celui des arrêtés du maire ; transmission au représentant de l'État au titre du contrôle de légalité selon les dispositions de l'article L.2131-2 du CGCT.

Délégations de fonctions aux adjoints et aux conseillers municipaux (art. L. 2122-18 CGCT)

L'article L. 2122-18 permet au maire de déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses fonctions aux adjoints ou à des membres du conseil municipal. La délégation de fonctions emporte délégation de signature. Ces derniers peuvent recevoir des délégations de fonctions, sans que la loi limite le nombre de bénéficiaires. **La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique en son article 30 qui modifie l'article du CGCT susvisé, a supprimé la priorité donnée aux adjoints au maire dans l'attribution de délégations. Le maire ne pouvait confier une délégation à un conseiller municipal qu'à la condition que chaque adjoint soit pourvu d'au moins une délégation de fonction.**

Le conseil municipal ne peut limiter l'exercice de cette compétence¹ du maire sauf s'il s'agit des décisions intervenant dans les domaines de la délégation permanente d'attribution au titre des articles L.2122-22 et L.2122-23.

Le champ de la délégation doit être précisé et limité par l'arrêté du maire. Cet arrêté doit être publié et affiché dans son intégralité. Enfin, le maire doit, s'il donne délégation de fonctions pour une même matière à deux élus, préciser l'ordre de priorité des intéressés, le second ne pouvant agir qu'en cas d'absence ou d'empêchement du premier².

Il est précisé qu'en vertu de l'article L.2122-32, les adjoints sont officiers d'état civil; ils peuvent donc exercer les fonctions correspondantes sans que cela nécessite une délégation expresse du maire à ce titre. Toutefois, un conseiller municipal peut exercer les fonctions d'officier d'état civil en cas d'empêchement du maire et des adjoints à la condition qu'une délégation lui ait été donnée par le maire (cf. Conseil d'État 11 octobre 1991 n° 92742 et 92743).

Il paraît utile de rappeler que les termes de la loi autorisant les délégations des fonctions exécutives doivent être strictement respectés. En effet, les actes signés par une personne irrégulièrement investie d'une délégation sont annulés par le juge administratif pour incompétence de l'auteur de l'acte.

Délégations de signature aux fonctionnaires territoriaux (art. L. 2122-19, R. 2122-8 et R. 2122-10)

La délégation de signature est une modalité technique de l'exercice de prérogatives. Elle ne dessaisit pas l'autorité administrative d'une partie de ses compétences.

Elle a seulement pour objet de permettre à une autorité subordonnée de signer certaines décisions relevant de l'autorité délégante, en son nom, sous son contrôle et sa responsabilité. La délégation est personnelle et peut être retirée à tout moment.

En application de l'article L. 2122-19, le maire peut ainsi donner délégation de signature à des agents territoriaux titulaires de différents niveaux de responsabilités.

Pour ces fonctionnaires territoriaux, la loi n'a exclu aucune matière du champ des délégations de signature. En tout état de cause, en vertu des principes applicables à toute délégation, elle ne peut

1 CE, 19 mai 2000, *Commune du Cendrie*, n° 208542

2 CAA Nantes, 26 décembre 2002, *Commune de Gouray*, n° 01NT02068

avoir un caractère général et doit porter sur une partie des compétences de l'autorité délégante.

Les dispositions réglementaires plus restrictives, qui figurent aux articles R. 2122-8 et R. 2122-10, énumèrent les opérations qui peuvent faire l'objet d'une délégation de signature au profit de certains agents (état civil ; apposition du paraphe sur les feuillets des registres des délibérations et des arrêtés municipaux ; la délivrance des expéditions de ces registres ; la certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés à cet effet ; la légalisation des signatures ; certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement, etc.).

Seuls les agents ayant la qualité de titulaires peuvent recevoir délégation ; les agents stagiaires et non titulaires ne sont pas concernés par les articles précités.

Le code de l'urbanisme autorise par ailleurs le maire à déléguer sa signature à des agents pour l'instruction des dossiers d'autorisations et de déclarations de travaux (permis de construire, d'aménager ou de démolir, etc.), en application de l'article L. 423-1.

Il est en outre possible que, dans la phase d'exécution des décisions prises dans le cadre d'une délégation du conseil municipal (cf. point 1), le maire, en tant qu'organe exécutif, donne délégation de signature soit à des élus, soit à des fonctionnaires, comme l'y autorisent les articles L. 2122-18 et L. 2122-19.

II- Le régime applicable dans les EPCI

Les règles applicables aux EPCI en matière de délégations présentent des particularités qui les différencient des dispositions applicables au sein d'un conseil municipal.

Conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants doivent adresser sans délai à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique l'arrêté par lequel ils accordent une délégation de fonction ou de signature aux vice-présidents du groupement, ces derniers étant tenus de déposer une déclaration de leur situation patrimoniale.

Délégations d'attributions de l'organe délibérant

Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception de celles qui sont visées expressément par l'article L. 5211-10 du CGCT, au nombre de sept, et qui relèvent de la compétence exclusive de l'organe délibérant.

Ce dernier peut donc décider d'accorder certaines délégations au président qui les exercera personnellement, d'autres aux vice-présidents ayant reçu délégation et d'autres encore au bureau, instance collégiale composée, comme l'indique le premier alinéa de l'article L. 5211-10 du CGCT, du président, des vice-présidents et d'éventuels autres membres.

Une même délégation ne peut être donnée concurremment au président, à titre personnel, et à l'ensemble du bureau, ou au président et des vice-présidents, la sécurité juridique exigeant non seulement une définition claire des matières déléguées, mais aussi la détermination précise de l'autorité habilitée à exercer chacune des attributions déléguées. L'organe délibérant doit donc veiller à répartir, le cas échéant, avec précision les matières déléguées afin d'éviter tout chevauchement de compétences entre le président et le bureau.

Les sept attributions qui ne peuvent faire l'objet d'une délégation de la part de l'organe délibérant sont les suivantes :

- 1° vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
- 2° approbation du compte administratif ;

3° dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;

4° décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;

5° adhésion de l'établissement à un établissement public ;

6° délégation de la gestion d'un service public ;

7° dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

Par ailleurs, les attributions déléguées au président peuvent faire l'objet de sa part d'une subdélégation aux vice-présidents, sauf si l'organe délibérant s'y opposait formellement dans sa délibération portant délégation, la disposition de l'article L. 2122-23 étant applicable sur ce point au regard des dispositions de l'article L.5211-2 du CGCT (renvoi aux règles concernant les maires et les adjoints rendues applicables au président et aux membres du bureau des EPCI).

Délégations de fonctions et de signature du président

L'article L. 5211-9 du CGCT autorise le président à déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du bureau.

Aux termes de ce même article, il peut également donner, dans les mêmes conditions, délégation de signature à certains agents territoriaux exerçant des responsabilités. La loi n'apporte pas de restrictions aux matières pour lesquelles la délégation de signature peut être donnée par un président d'EPCI.

La délégation de signature donnée au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président en application de l'article L. 5211-10, sauf si cet organe en a décidé autrement dans la délibération déléguant ces attributions au président. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

L'arrêté conférant une délégation quelle que soit sa nature, présente un caractère réglementaire et doit à ce titre, faire l'objet d'une publicité et non pas d'une simple notification à son bénéficiaire. Il doit également faire l'objet d'une transmission au représentant de l'État dans le département pour être exécutoire conformément aux dispositions de l'article L.2131-2 du CGCT.

DOMANIALITE**Fiche 1 : Les avis des organismes consultatifs
(France Domaine)****I- Le recueil de l'avis du service des Domaines (France Domaine)****Aliénation d'un bien par une collectivité**

Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat (Direction départementale des finances publiques - service France Domaine), en application des dispositions des articles L 2241-1 et R 1311-3 du CGCT. La mention de cette consultation, qui constitue une formalité substantielle doit figurer dans la délibération.

Lorsque la cession par une commune de plus de 2000 habitants, d'immeubles ou de droits réels immobiliers nécessite plusieurs délibérations successives du conseil municipal, celui-ci ne peut valablement délibérer, en cas d'éventuelle modification de la valeur de ces immeubles ou droits réels immobiliers intervenue entre temps, qu'au vu d'un nouvel avis du Service des Domaines (CAA Marseille, 31 mars 2008, *commune de Fleury d'Aude*, n° 06MA03369). De la même manière, si la commune compte plus de 2 000 habitants, elle doit solliciter l'avis du service des Domaines avant de conclure un bail emphytéotique (CAA Marseille, 6 mai 2013, *commune de Cabriès*, n° 10MA03447).

La jurisprudence exige que les cessions de biens à un prix inférieur à leur valeur vénale soient justifiées par des motifs d'intérêt général et qu'elles comportent des contreparties suffisantes (CE, 14 octobre 2015, *Commune de Chatillon-sur-Seine*, n° 375577).

La cession de biens publics au rabais, en dessous de la valeur fixée par l'avis des services des domaines est possible mais dans des hypothèses limitées : aides immobilières des collectivités territoriales aux entreprises (articles R. 1511-4 et suivants du CGCT) ; cession de terrains pour le logement social (article L. 3211-7 du CG3P) ; reconversion des sites militaires (Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, article 67) ; cession gratuite de l'État aux communes des terrains nécessaires à l'édification des monuments aux morts notamment (article L. 3212-1 du CG3P).

Acquisition d'un bien par une collectivité

Les articles L 1311-9 à L 1311-12 du CGCT disposent que les projets d'opérations immobilières, dont les acquisitions amiables, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, réalisées par les collectivités territoriales, doivent être précédés d'une demande d'avis au directeur départemental des finances publiques (France domaine). Les collectivités délibèrent au vu de cet avis. Il n'est pas prévu que l'avis du service des domaines soit annexé à la délibération, mais elle doit en revanche le viser expressément.

L'avis du service des Domaines doit être demandé avant toute acquisition à l'amiable par les communes, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en pleine propriété d'immeubles d'une valeur totale égale ou supérieure à une somme fixée à 180 000 € (cf. *arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes*, J.O. du 11/12/16), ainsi que pour les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur à cette somme.

Les acquisitions par les communes par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique doivent également être précédées de la consultation du service des domaines.

La réponse du service des Domaines doit être rendue dans le mois suivant la demande d'avis, sauf prorogation négociée avec le demandeur. A défaut, l'accord est réputé tacitement obtenu.

Si l'acquisition d'un immeuble par une commune doit être précédée de l'avis du service de France Domaine, cet avis ne lie pas la collectivité territoriale. Cependant, **elle ne peut s'en écarter que par une délibération suffisamment motivée. Une commune qui acquiert un bien dont la valeur est supérieure au prix estimé par le service de France Domaine doit justifier cette décision, au regard, notamment, de l'intérêt public local représenté par cette acquisition.**

Une variation à la hausse ou la baisse, de l'ordre de 10 %, reste admise (cf. J.O. Assemblée Nationale du 12/02/2013, question n°1910, p. 1554).

Prise à bail

Les communes ont également l'obligation de consulter le service des domaines pour la prise à bail. Sont concernés les baux, accords amiables et autres conventions ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature pour un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à un montant de 24 000 € (cf. arrêté du 5 décembre 2016 précité).

Un bilan des acquisitions et cessions opérées par une commune de plus de 2 000 habitants sur son territoire, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune.

DOMANIALITE**Fiche 2 : Les biens en état d'abandon manifeste et les biens sans maîtres (les apports de la loi 3DS)****I - Les biens en état d'abandon manifeste**

Lorsqu'une parcelle privée supporte des bâtiments inhabités ou laissés à l'abandon par leurs propriétaires, soit par désintérêt, soit en cas d'indivision persistante, elle constitue souvent un obstacle à la politique d'urbanisme menée par la commune et un risque de dégradation de l'environnement.

La procédure relative aux biens en état d'abandon manifeste prévue aux articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet, dans un premier temps, au maire de mettre le propriétaire en face de ses responsabilités afin qu'il reprenne en main son bien dégradé. Dans un second temps, si le propriétaire refuse de s'occuper de son bien, le conseil municipal peut envisager une acquisition par expropriation simplifiée, sans enquête publique tout en garantissant les droits du propriétaire, en vue de restaurer le bien, construire des logements sociaux ou mener un projet d'aménagement. **Afin de faciliter l'acquisition des biens en état d'abandon manifeste dans la perspective de la mise en œuvre des grandes opérations d'urbanisme (GOU) et des opérations de revitalisation du territoire (ORT), l'article 98 de la loi 3DS modifie les articles du CGCT précités sur deux points : d'une part, le champ de la procédure est élargi ; d'autre part, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont reconnus en tant que bénéficiaires des biens expropriés.**

Ces dispositions sont applicables aux procédures engagées à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, soit le 23 février 2022.

1) Elargissement du champ de la procédure

Les articles L. 2243-1 et L. 2243-3 du CGCT, dans leur version issue de l'article 98 de la loi 3DS, élargissent le champ de la procédure à un double titre : le périmètre d'acquisition des biens est élargi au territoire de toute la commune et non plus seulement à celui de l'agglomération ; la constitution de réserves foncières pour promouvoir les projets est, à présent, un motif permettant d'engager la procédure d'abandon manifeste.

2) Reconnaissance explicite des EPCI en tant que bénéficiaires des biens expropriés

Si la procédure d'abandon manifeste est à la seule initiative de la commune, cette opération est parfois menée pour le compte de l'EPCI. Il est d'ailleurs prévu, à l'article L. 2243-4 du CGCT, qu'au stade de l'expropriation, le président de l'EPCI disposant de la compétence en matière d'habitat puisse lancer la procédure d'expropriation, sur sollicitation du maire ou en l'absence de réponse de sa part dans un délai de 6 mois à compter de la déclaration d'abandon manifeste.

L'article 98 de la loi 3DS lève toute ambiguïté en mentionnant à l'article L. 2243-3 précité que la commune peut désigner son EPCI FP de rattachement comme bénéficiaire sous réserve que ce dernier dispose d'une compétence en lien avec l'opération justifiant l'expropriation.

II - Les biens sans maîtres

1) Définition des biens sans maître

L'article L 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) définit les biens répondant à cette qualification.

Les changements significatifs apportés par les articles 98 et 99 de la loi 3DS, portent sur le délai d'acquisition, la procédure d'acquisition et le transfert aux conservatoires d'espaces naturels.

2) Acquisition des biens sans maîtres : successions ouvertes depuis plus de 30 ans et pour lesquelles aucun successible ne s'est présenté

Ces biens sont acquis de plein droit par la commune ou l'EPCI FP.

Le décès doit être établi avec certitude pour que la commune/l'EPCI puisse faire valoir ses droits à l'égard du bien concerné.

Le code précise que ces biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés (articles L 1123-2 du CG3P et 713 du code civil).

Le principe est celui de l'acquisition de plein droit par la commune.

Aucune formalité particulière n'est exigée, mais afin d'éviter toute difficulté ultérieure, il paraît prudent que la collectivité prenne une délibération autorisant le maire à procéder à l'acquisition. La prise de possession est en outre formalisée par un procès-verbal établi par le maire, précisant le bien concerné et qui sera affiché en mairie. A défaut, le bien entrerait dans le domaine communal sans qu'aucun acte juridique ne le constate.

Par délibération du conseil municipal, la commune peut renoncer à exercer ses droits, sur tout ou partie de son territoire, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

Si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit, selon les cas précisés aux 1° et 2° de l'article 713 du code civil, au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, au conservatoire régional d'espaces naturels ou à l'État.

3) Modalités d'acquisition des biens présumés sans maître : désormais une seule procédure d'acquisition au titre du 2° de l'article L 1123-1 (biens bâtis ou non bâtis), à l'initiative de la collectivité (L 1123-3)

L'acquisition des immeubles mentionnés au 2° de [l'article L. 1123-1](#) est opérée selon des modalités précises :

Un arrêté du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pris dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat constate que l'immeuble satisfait aux conditions mentionnées au 2° de l'article L. 1123-1. Il est procédé par les soins du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à une publication et à un affichage de cet arrêté et, s'il y a lieu, à une notification aux derniers domicile et résidence du dernier propriétaire connu. Une notification est également adressée, si l'immeuble est habité ou exploité, à l'habitant ou à l'exploitant ainsi qu'au tiers qui aurait acquitté les taxes foncières. Cet arrêté est, dans tous les cas, notifié au représentant de l'Etat dans le département.

L'incorporation est applicable lorsque les taxes foncières font l'objet d'une exonération ou ne sont pas mises en recouvrement conformément aux dispositions de [l'article 1657](#) du code général des impôts.

Dans le cas où un propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de six mois à compter de la date de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité, l'immeuble est présumé sans maître. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, par délibération de son organe délibérant, l'incorporer dans son domaine. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

A défaut de délibération prise dans un délai de six mois à compter de la vacance présumée du bien, la propriété de celui-ci est attribuée à l'Etat.

N B : Lorsqu'un bien est acquis par une commune, il relève au moment de son acquisition du domaine privé de celle-ci. Ce n'est que si un bien remplit les conditions fixées par les articles L2111-1 et L2111-2 du CG3P pour faire partie du domaine public, qu'il relève effectivement du domaine public communal, même en l'absence d'acte formel de classement (cf. réponse ministérielle au Sénat n° 16103 du 08/03/2012).

4) La restitution des biens sans maître (article L 2222-20 du CG3P)

« Lorsque la propriété d'un immeuble a été transférée ou attribuée, dans les conditions fixées aux articles L. 1123-3 et L. 1123-4, à une commune, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, à défaut, à l'Etat, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou au conservatoire régional d'espaces naturels agréé au titre de l'article L. 414-11 du code de l'environnement, le propriétaire ou ses ayants droit sont en droit d'en exiger la restitution. Il en est de même lorsque, en application du 1° de l'article L. 1123-1 du CG3P et de l'article 713 du code civil, la propriété d'un bien a été transférée aux personnes publiques moins de trente ans après l'ouverture de la succession.

Toutefois, il ne peut être fait droit à cette demande si le bien a été aliéné ou utilisé d'une manière s'opposant à cette restitution. Les ayants droit peuvent, dans ce cas, obtenir le paiement d'une indemnité représentant la valeur de l'immeuble au jour de l'acte d'aliénation ou, le cas échéant, du procès-verbal constatant la remise effective de l'immeuble au service ou à l'établissement public utilisateur.

A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge compétent en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La restitution de l'immeuble, ou à défaut, le paiement de l'indemnité, est subordonné au paiement par le propriétaire ou ses ayants droit du montant des charges qu'ils ont éludées ainsi que du montant des dépenses nécessaires à la conservation du bien engagées.

Pour plus de détails, vous pouvez vous référer à la synthèse disponible à cette adresse :

<https://www.haute-vienne.gouv.fr/content/download/37749/267567/file/article%20biens%20sans%20maitre%20actualis%C3%A9%203DS.pdf>

DOMANIALITE

Fiche 3 : Les chemins ruraux (les apports de la loi 3 DS)

I- Définition

Le chemin rural se définit par rapport à deux autres catégories de voies : la voie communale proprement dite, et le chemin d'exploitation.

Il n'est ni une voie communale (art. L 141-1 du code rural et de la pêche maritime), ni un chemin d'exploitation (art. L 162-1).

Constitue un chemin rural, la voie qui répond aux trois conditions suivantes :

- **Elle est la propriété de la commune** et cette dernière bénéficie d'une présomption de propriété, encore renforcée par la loi du 25 juin 1999 : « Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé. » (art. L 161-3 du code rural et de la pêche maritime – CRPM).

- **Elle est affectée à l'usage du public.** Et, de même qu'il existe une présomption de propriété, il existe aussi une présomption d'affectation (art. L 161-2 du CRPM) qui résulte de l'utilisation du chemin rural comme voie de passage ou d'actes réitérés de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale.

- **Elle n'a pas fait l'objet d'un classement dans la catégorie des voies communales.** Il s'agit là d'une formalité explicite prévue par l'ordonnance du 7 janvier 1959. Dans des hypothèses très particulières, le juge a admis qu'un classement pouvait n'être qu'implicite. En effet, puisque tous les chemins situés en zone urbanisée doivent être classés comme voies communales (CE, 14 juin 1972, Chabrol ; CE, 11 mai 1984, Arribey), une voie située à l'intérieur d'une agglomération, affectée à la circulation générale mais non classée, a pu se voir reconnaître le caractère de voie communale (CE, 19 mai 1976, société coopérative La Léonarde). En conséquence, le simple développement de l'urbanisation le long d'un chemin rural peut donc, le cas échéant, le faire tomber dans la voirie communale (JO AN, 23.07.1990, question n° p. 3531).

II- Régime juridique

Les chemins ruraux ne bénéficiant pas des servitudes du régime de la domanialité publique, leur régime est hybride car il tient compte de leur utilisation par le public. En tant qu'élément du domaine **privé** de la commune, c'est cette particularité qui les oppose aux voies communales. Aussi :

- **la commune n'a pas d'obligation d'entretien des voies de son domaine privé** : elle n'est donc pas responsable à l'égard des usagers d'un défaut d'entretien normal. Il n'en va différemment que dans le cas où elle aurait quand même assuré cet entretien (CE, 20 novembre 1964, ville de Carcassonne) ;

- en cas de dommages qui leur sont occasionnés, **les chemins ruraux ne bénéficient pas des protections particulières du domaine public** (comme les voies communales pour lesquelles les dommages constituent une contravention de voirie) ; une exception cependant, celle des contributions spéciales susceptibles d'être réclamées, sous le contrôle du juge administratif, aux auteurs des dommages préalablement identifiés ;

- les chemins ruraux ne sont, par nature, **ni inaliénables** (même si la procédure de vente doit respecter des formalités particulières, art. L 161-11 du code rural et de la pêche maritime), **ni imprescriptibles**, ce qui signifie qu'un particulier peut s'en rendre propriétaire par un usage paisible, public, continu, et non équivoque de 30 ans ou, en cas de bonne foi, de 10 ans.

Mais leur destination à **l'usage public** entraîne des particularités qui ne bénéficient pas aux autres éléments du domaine privé de la commune :

- **le chemin rural est affecté à la circulation générale**, donc à un véritable service public. Il y aura donc application de certaines des règles du droit public (enquête préalable à l'ouverture ou à la fermeture, utilisation collective et impossibilité d'un accaparement ou d'une utilisation privative, caractère de travaux publics des travaux effectués sur les chemins ruraux) ;

- le chemin rural étant « ouvert à la circulation publique », c'est un ouvrage public (CE, 2 octobre 1987, commune de Labastide Clairance, n° 71122) de même que tous les éléments qui sont nécessaires à sa conservation, tel que le talus qui le borde (même arrêt) ou une buse passant sous l'assiette du chemin (CE, 19 avril 1991, Denard, n° 78275).

III- La gestion des chemins ruraux

Elle est partagée entre le conseil municipal et le maire, selon les règles habituelles du droit communal.

Le conseil municipal détient le pouvoir de décision, sur les points essentiels de la gestion : la création ; l'entretien ; le financement (c'est le conseil municipal qui votera les crédits pour faire face aux dépenses); la suppression, qui suppose non seulement une délibération du conseil municipal, mais aussi la désaffectation préalable, une enquête publique, et la mise en demeure des riverains pour une éventuelle acquisition.

L'intervention du maire dans ce domaine est primordiale par l'application des pouvoirs de police dont il dispose.

Les fondements juridiques des pouvoirs du maire sont multiples : il s'agit du code général des collectivités territoriales : l'article L 2122-21 lui confie le soin « de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits » ; les articles L 2212-1 et 2 le chargent de « la police municipale et de la police rurale », qui comprend « ...tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les... voies publiques, ... le soin de prévenir... les accidents... », toutes dispositions qui concernent elles aussi les chemins ruraux.

Enfin, le code rural et de la pêche maritime définit la police spéciale des chemins ruraux, à l'article L161-5, en ces termes : « L'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux ». Le maire peut prendre « toute mesure utile », et notamment des restrictions ou interdictions de circulation qui peuvent être justifiées, soit pour assurer l'ordre, la tranquillité, la sécurité, la salubrité, soit pour garantir la conservation du chemin rural (c'est à cet effet que les riverains sont assujettis à des obligations particulières) ; soit pour ces deux motifs à la fois (CE, 29 décembre 1997, Fougerouse, n° 173042, pour une interdiction limitée aux véhicules 4x4 pour une manifestation sportive) ; soit même pour la protection de l'environnement dans certaines zones pour assurer la protection des espaces naturels des paysages ou des sites (CGCT, art. L 2213-4).

Les limites à ces pouvoirs sont celles des pouvoirs de police : en premier lieu, le maire ne peut décider une prohibition générale et absolue, ou même édicter une réglementation comportant des restrictions si contraignantes qu'elle aboutirait en réalité à une interdiction pure et simple.

A l'inverse, pour maintenir l'ouverture à la circulation, le maire doit faire usage des pouvoirs que lui donne l'article D 161-11 du code rural, qui lui permet ou lui impose l'usage d'un certain nombre de moyens :

-les injonctions , l'établissement d'un procès-verbal, l'engagement d'une procédure judiciaire tendant à l'expulsion du riverain qui s'est indûment approprié cette voie publique, ainsi que la remise en l'état des lieux, avec le cas échéant condamnation au paiement d'une astreinte, l'expulsion, à la suite de la décision du juge qui permettra, en cas d'inaction du contrevenant, de faire procéder au rétablissement de la circulation par les forces de police.

IV- L'apport de la loi 3 DS

Les dispositions de la loi 3 DS relatives aux chemins ruraux ont pour objet à la fois de protéger ces chemins mais également de donner aux communes les moyens de reconstituer plus facilement la continuité des itinéraires. Elles sont applicables depuis le 23 février 2022.

La vente d'un chemin rural est conditionnée à ce qu'il ne soit plus emprunté par le public (article 104 de la loi 3 DS). En vertu de l'article L.161-10 du CRPM, la vente d'un chemin rural est subordonnée, après enquête publique, à ce que ce chemin « cesse d'être affecté à l'usage du public ». Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, la désaffectation d'un chemin rural résulte d'un état de fait, l'absence d'utilisation du chemin comme voie de passage par le public (CE 25 novembre 1988 n°59069).

L'article 104 de la loi 3DS interdit l'aliénation d'un chemin rural par la seule volonté du conseil municipal. L'article L.161-2 du CRPM, qui prévoit que « **l'affectation à l'usage du public est présumée**, notamment par l'utilisation du chemin rural comme voie de passage ou par des actes réitérés de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale » est ainsi complété de la précision selon laquelle cette présomption « **ne peut être remise en cause par une décision administrative** ».

Les échanges de chemins ruraux sont autorisés sous conditions (article 103 de la loi 3 DS). L'échange de chemin rural vise à faciliter leur gestion par les communes. Le Conseil d'État a fait une lecture stricte de l'article L 161-10 du CRPM. Il tire cette disposition, qui conditionne la vente d'un chemin rural au fait qu'il cesse d'être affecté à l'usage du public et après cette enquête préalable, qu'elle exclut toute possibilité d'échange (CE, 20 février 1981, n° 3526 et CE, 17 novembre 2010, n° 338338). Cela a conduit les communes à devoir d'abord procéder à la désaffectation du chemin, ce qui suppose une enquête publique organisée selon les mêmes modalités qu'une enquête d'expropriation pour cause d'utilité publique, puis à procéder à l'aliénation du chemin et au rachat d'une autre parcelle en remplacement.

Pour remédier à cette procédure complexe, l'article L.161-10-2 du CRPM, créé par l'article 103 de la loi 3DS, permet l'échange de terrain comportant des chemins ruraux sans désaffectation préalable mais uniquement pour rectifier les tracés de ces chemins et avec la garantie du maintien de leur continuité. L'échange est encadré en imposant non seulement la continuité du chemin rural, mais également que la largeur du chemin de substitution et sa qualité environnementale, notamment au regard de la biodiversité, soient équivalentes. Ces deux dernières conditions, cumulatives, permettent de conserver tous les usages du chemin : activités sportives et touristiques, préservation de la biodiversité, accès des véhicules de secours. L'information du public est réalisée par la mise à disposition, en mairie, des plans du dossier et d'un registre, pendant un mois avant la délibération autorisant l'échange. Le conseil municipal se prononce **après avis du service de la direction immobilière de l'État** pour les communes de plus de 2 000 habitants.

L'entretien des chemins ruraux peut être pris en charge par les associations « loi 1901 » (article 104 de la loi 3DS). Le chemin rural faisant partie du domaine privé de la commune, celle-ci n'a pas d'obligation d'entretien du chemin. Ce n'est que si elle effectue des travaux destinés à assurer ou à améliorer la viabilité du chemin rural qu'elle sera réputée avoir accepté d'en assumer l'entretien.

Si la commune refuse d'entretenir le chemin rural, l'article L.161-11 du CRPM permet aux propriétaires riverains de le faire. Ils proposent d'abord leur concours. En cas de refus du conseil municipal ou s'il n'a pas délibéré dans un délai d'un mois après la demande des propriétaires riverains, ces derniers peuvent se constituer en association syndicale autorisée (ASA) afin de prendre en charge le chemin rural.

En l'absence d'ASA, l'article L.161-11 du CRPM, modifié par l'article 104 de la loi 3DS, permet désormais au conseil municipal d'autoriser par convention une association « loi 1901 » de restaurer ou d'entretenir un chemin rural.

Cette convention, qui peut être conclue à titre gratuit, a pour objet de garantir la protection des chemins ruraux.

Il est à souligner que le recours à une association ne vaut pas engagement de la commune à prendre en charge l'entretien du chemin rural.

Le recensement des chemins ruraux par les communes est encouragé (article 102 de la loi 3DS).

L'article L 161-6-1 du CRPM, créé par l'article 102 de la loi 3DS, a pour objet d'encourager les communes à recenser leurs chemins ruraux. Il prévoit ainsi qu'à compter de la délibération décidant le recensement de ces chemins, la prescription acquisitive trentenaire est suspendue. La commune dispose alors de deux ans pour procéder au recensement soumis à une enquête publique préalable.

Le champ des contributions spéciales imposées aux responsables de la dégradation d'un chemin rural se trouve élargi par l'article 104 de la loi 3DS.

Ainsi, une commune ou une association syndicale autorisée de propriétaires riverains peut imposer une contribution spéciale en cas de dégradation du chemin rural non plus seulement à un propriétaire ou un entrepreneur mais à toute personne responsable de la dégradation, et pour tout type de dégradation. La disparition de la condition de la détérioration anormale met les communes en mesure de mettre à contribution les riverains.

POLICE ADMINISTRATIVE

Fiche 1 : Actualité juridique - Les arrêtés de mise en sécurité (ordonnance n°2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations)

L'ordonnance n°2020-1144 du 16 septembre 2020, complétée par le décret n° 2020-1711 du 24 décembre 2020 relatif à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, a créé une nouvelle police administrative spéciale de la sécurité et de la salubrité des immeubles, qui fusionne la police des édifices menaçant ruine et celle des immeubles insalubres. Ces textes apportent des simplifications en créant une nouvelle et unique police administrative spéciale de la sécurité et de la salubrité des immeubles, en remplacement de sept procédures présentes dans le code de la santé publique et de trois procédures du code de la construction et de l'habitation.

La police administrative spéciale de la sécurité et de la salubrité des immeubles, des locaux et des installations a pour objet de protéger la sécurité et la santé des personnes. Elle est codifiée aux [articles L 511-1 à L 511-22](#) et [R 511-1 à R 511-13](#) du code de la construction et de l'habitation (CCH). Les dispositions de l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et sont applicables aux arrêtés notifiés à compter de cette date. L'obligation est faite à toute personne de signaler à l'autorité compétente des faits dont elle aurait connaissance et susceptibles de constituer des faits générateurs de la nouvelle police de la sécurité et de la salubrité. L'autorité compétente met en œuvre, le cas échéant, ses pouvoirs de police (art. L 511-6 du CCH).

I - Compétence et champ d'application

1. Compétences

a) La sécurité et la santé des personnes

La compétence de la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations reste partagée entre le préfet et le maire. L'autorité compétente pour déclencher la procédure est déterminée en fonction du fait générateur (art. L 511-4 du CCH) :

- le maire ou le président d'EPCI pour la sécurité des personnes ;
- le préfet pour le danger pour la santé des personnes (le préfet demeure compétent pour traiter les situations d'insalubrité : art. L 511-2, 4^o du CCH).

b) Le transfert de la compétence du maire au président de l'EPCI

Le maire, gardien de l'ordre public sur le territoire de la commune, est chargé de cette police dès lors que la sécurité est en jeu, sauf s'il a transféré ce pouvoir de police spéciale au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'habitat en application de l'article L 5211-9-2 du CGCT.

Pour les EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'habitat, le transfert des polices spéciales en matière de péril et d'établissements recevant du public (art. L 511-1 et s. du CCH) est de plein droit mais avec possibilité d'opposition des maires et du président.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, si au moins la moitié des maires des communes se sont opposés au transfert ou si les maires s'opposant à ce transfert représentent au moins la moitié de la population de l'EPCI, le président peut refuser d'exercer ces pouvoirs de police. Par ailleurs, un maire qui s'était initialement opposé au transfert de ses pouvoirs de police spéciale pourra à tout moment changer d'avis et le président sera obligé d'accepter le transfert s'il exerce déjà ces pouvoirs de police pour une des

communes membres. Ce transfert prendra effet dans un délai de 3 mois à compter de sa notification.

c) Le maire conserve dans tous les cas sa police générale

Le maire conserve par ailleurs l'intégralité de sa police générale (art. L 2212-2 du CGCT). Sur ce fondement sont traités les immeubles menacés de ruine lorsque la cause du désordre est extérieure à l'immeuble (mouvement naturel du sol, catastrophe naturelle ou technologique).

2. Champ d'application de la police de la sécurité

En matière de sécurité des immeubles, locaux et installations, le maire (art. L 511-2, 4°) est compétent pour remédier aux situations suivantes :

- les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et des tiers ;
- le fonctionnement défectueux ou le défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, lorsqu'il est de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation ou d'utilisation ;
- l'entreposage, dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, de matières explosives ou inflammables, lorsqu'il est en infraction avec les règles de sécurité applicables ou de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers (sous réserve cependant de la compétence du préfet en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement : art. L 512-20 du code de l'environnement).

Le décret du 24 décembre 2020 précité définit la liste des équipements communs des immeubles collectifs à usage principal d'habitation (art. R 511-1) :

- les installations et conduits de ventilation et de désenfumage des circulations communes ;
- les installations de ventilation mécanique contrôlée ;
- les installations et appareils d'éclairage et d'éclairage de sécurité des escaliers, couloirs, corridors et circulations communes ;
- les installations de production et de distribution d'eau chaude et d'eau froide, ainsi que les systèmes de sécurité des installations de production d'eau chaude ;
- les installations et conduits de production et de distribution de chauffage collectif, ainsi que leurs systèmes de sécurité ;
- les installations, canalisations et réseaux divers d'alimentation en énergie (gaz et électricité) ainsi que les canalisations et réseaux divers d'évacuation (eaux usées, eaux pluviales) ;
- les systèmes de sécurité contre l'incendie, ainsi que les équipements et installations de protection et de lutte contre l'incendie ;
- les installations de stockage des hydrocarbures liquéfiés ;
- les ascenseurs.

Par ailleurs, les édifices ou monuments funéraires dans le cas de risques de solidité présentés par les murs, bâtiments ou édifices sont concernés (art. L 511-3 et L 511-2, 1° du CCH).

II - Focus sur la procédure d'urgence

En application des articles L 511-19 et L 511-20 du CCH, en cas de danger imminent, manifeste ou constaté par le rapport établi par le service communal d'hygiène et de santé (SCHS) ou par l'expert désigné par la juridiction administrative, le maire ordonne, par arrêté et sans procédure contradictoire préalable, les mesures indispensables pour faire cesser ce danger dans un délai qu'il fixe.

Le danger doit pouvoir être qualifié d'imminent, de manifeste ou être constaté dans un rapport pris par le directeur général de l'Agence régionale de santé, par le directeur du SCHS ou par les services municipaux compétents (art. L 511-8) ou rendu par l'expert désigné par le tribunal administratif (art. L 511-9).

Le danger peut être fondé par un rapport d'expert ; ce n'est plus une obligation désormais, alors qu'auparavant, dans le cadre du péril imminent, l'expertise préalable était obligatoire.

Lorsqu' aucune autre mesure ne permet d'écarter le danger, le maire peut faire procéder à la démolition complète après y avoir été autorisé par un jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond.

Dans le cas où les mesures prescrites n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le maire les fait exécuter d'office dans les mêmes conditions que dans le cadre de la procédure « classique ». Il ne peut être prononcé d'astreinte.

Si les mesures ont mis fin durablement au danger, le maire prend acte de leur réalisation et de leur date d'achèvement. Il prend un arrêté de mainlevée. Si elles n'ont pas mis fin durablement au danger, le maire poursuit la procédure « classique ».

Ainsi, le maire peut utiliser cette nouvelle police spéciale pour traiter les situations qui nécessitent une intervention dans la journée alors que, jusqu'à présent, il était contraint d'utiliser sa police générale sans possibilité de lancer le recouvrement des frais engagés par la commune et sans application du régime du droit des occupants.

III - Dispositions pénales (art. L 511-22 du CCH)

L'ordonnance du 16 septembre 2020 précitée contient un volet pénal en cas de non-respect des prescriptions prévues par les arrêtés de mise en sécurité, codifié à l'article L 511-22 du CCH. Des peines, principales et complémentaires, encourues en cas de non-respect des prescriptions prévues par les arrêtés de mise en sécurité, sont prévues à l'égard des personnes physiques et des personnes morales.

POLICE ADMINISTRATIVE

Fiche 2 : Actualité juridique - Les pouvoirs de police spéciale (PPS)

I - CONDITIONS DU TRANSFERT AUTOMATIQUE DES PPS DU MAIRE AU PRESIDENT DE L'EPCI

COMPÉTENCES CONCERNÉES

Le transfert automatique du pouvoir de police spéciale (PPS) s'applique lorsque l'EPCI à fiscalité propre exerce l'une des compétences dans les six domaines suivants, lui permettant ainsi de réglementer cette activité :

- l'assainissement,
- la collecte des déchets ménagers, *
- les aires d'accueil ou terrains de passage des gens du voyage
- la circulation et le stationnement dans le cadre de la compétence voirie,
- les autorisations de stationnement sur la voie publique accordées aux exploitants de taxis, dans le cadre de la compétence voirie,
- dès lors que l'EPCI est compétent en matière d'habitat, la sécurité des bâtiments publics, des immeubles collectifs et des édifices menaçant ruine

** le PPS en matière de déchets est transféré au président du syndicat si cette compétence est exercée par transfert à une telle entité (article L 541-3 du code de l'environnement)*

Le fait générateur du transfert des pouvoirs de police spéciale peut être de deux ordres :

1 - le transfert intervient à l'occasion de l'élection du président de l'EPCI titulaire de la compétence.

Cela signifie qu'en cas de changement de l'exécutif, les maires qui s'étaient prononcés pour un refus de transfert doivent prendre un nouvel arrêté dans les 6 mois qui suivent l'élection du Président de l'EPCI s'ils désirent réitérer leur refus (article L 5211-9-2 du CGCT).

2 - le transfert est automatiquement opéré lors de la prise de la compétence qui s'y rapporte par l'EPCI de rattachement de la commune. Ainsi, la loi NOTRe, qui a transféré aux EPCI, de manière obligatoire, des compétences, a été à l'origine d'une vague de transfert des pouvoirs de police spéciale accompagnant leur exercice.

NB : en revanche, la situation est maintenue en cas d'élection d'un nouveau maire lors de la mandature:

- soit le maire précédent avait conservé le pouvoir de police et il y a statu quo,
- soit le pouvoir avait été transféré et le nouveau maire doit attendre l'élection du nouveau président de l'EPCI s'il entend avoir une position différente de celle de son prédécesseur.

POSSIBILITÉ D'OPPOSITION OFFERTE AUX MAIRES

Il appartient au maire, et non au conseil municipal, de s'opposer éventuellement au transfert des pouvoirs de police spéciale ; le refus de transfert automatique du maire s'exerce dans un délai défini par l'article L 5211-9-2 du CGCT.

Lorsque le fait générateur du transfert des PPS est le transfert d'une compétence à l'EPCI, dans un délai de six mois suivant la date à laquelle la compétence a été transférée à l'établissement ou au groupement, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun de ces domaines, au transfert des

pouvoirs de police. A cette fin, ils notifient leur opposition au président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales. Il est alors mis fin au transfert pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition.

La loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 a introduit de nouvelles dispositions afin d'atténuer le caractère immédiat du transfert automatique des pouvoirs de police spéciale **au président de l'EPCI nouvellement élu, lorsque ces pouvoirs étaient exercés par le maire jusqu'alors.**

Il est notamment établi une distinction selon que le prédécesseur du nouveau président de l'EPCI exerçait ou n'exerçait pas l'un des pouvoirs de police spéciale.

Pour plus de détails, vous pouvez vous référer à la synthèse disponible à cette adresse :

<https://www.haute-vienne.gouv.fr/content/download/38503/272970/file/PPS%20actualis%C3%A9s.pdf>

POSSIBILITÉ DE RENONCIATION PAR LE PRÉSIDENT D'UN EPCI

Si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales peut renoncer, dans chacun des domaines, à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit, dans un délai d'un mois suivant la fin de la période pendant laquelle les maires étaient susceptibles de faire valoir leur opposition. Il notifie sa renonciation à chacun des maires des communes membres dans un délai de 6 mois à compter de la première notification d'opposition. Dans ce cas, le transfert des pouvoirs de police n'a pas lieu ou, le cas échéant, prend fin à compter de cette notification, sur l'ensemble du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales.

Les décisions prises par les maires et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale ou de groupements de collectivités territoriales sont soumises à l'article L 2131-1. Ils doivent ainsi répondre aux obligations de publication et transmission au représentant de l'État.

EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE SPÉCIALE PAR LE PRÉSIDENT D'UN EPCI

La répartition définitive entre maires et présidents d'EPCI à fiscalité propre des pouvoirs de police spéciale intervient donc :

- 6 mois après l'élection du président de l'EPCI à fiscalité propre (ou de la prise de compétence) si aucun maire des communes membres ne s'est opposé à ce transfert : le président de l'EPCI à fiscalité propre exerce alors le pouvoir de police spéciale concerné sur l'ensemble du territoire intercommunal ;
- ou 7 mois après, si au moins un maire a fait valoir son droit d'opposition et si le président de l'EPCI à fiscalité propre ne renonce pas à l'exercice de ces pouvoirs de police spéciale : le président de l'EPCI à fiscalité propre exerce alors le pouvoir de police spéciale concerné sur le territoire des communes ne s'étant pas opposées au transfert ; les maires s'étant opposés à son transfert exercent le pouvoir de police spéciale sur le territoire de leur commune.

Lorsque le président de l'EPCI prend un arrêté de police dans l'un des domaines visés par la loi, il transmet pour information cet arrêté aux maires des communes concernées dans les meilleurs délais.

Par ailleurs, les agents de police municipale ainsi que les agents spécialement assermentés ou les gardes champêtres, mis à disposition par convention, peuvent assurer, sous l'autorité du président de l'EPCI, l'exécution des décisions prises dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale.

Néanmoins, en cas de transfert des pouvoirs de police dans l'un des domaines considérés, le maire

conserve les pouvoirs de police générale qu'il détient au titre de l'article L 2212-2 du CGCT. Il pourra notamment être amené à les exercer en cas de circonstances locales particulières ou d'urgence. Le maire conserve également ses pouvoirs d'officier de police judiciaire.

CAS PARTICULIER DE LA POLICE SPECIALE DE L'HABITAT

Depuis le 1^{er} janvier 2021, le droit de renonciation n'est ouvert au président de l'EPCI que si la 1/2 des maires se sont opposé au transfert de plein droit des pouvoirs de police spéciale ou si les maires qui s'y opposent représentent la 1/2 de la population de l'EPCI ;

- un maire qui a exercé son droit d'opposition au transfert de plein droit des pouvoirs de police de l'habitat, peut, après avoir respecté un délai de 6 mois, revenir sur sa décision et transférer à tout moment ces pouvoirs au président d'un EPCI. Le transfert prend effet à l'issue d'un délai de 3 mois courant à compter de la notification de la décision du maire au président de l'EPCI, sous réserve que ce dernier ne lui notifie pas, dans ce même délai, son refus d'exercer ces pouvoirs. Le refus du président de l'EPCI ne sera possible que s'il n'exerce pas ce pouvoir sur le territoire d'une ou de plusieurs communes-membres.

II - LE CAS DES TRANSFERTS FACULTATIFS

Un transfert facultatif de pouvoirs de police spéciale peut s'opérer en matière de sécurité des manifestations culturelles et sportives et "défense extérieure contre l'incendie" selon une procédure différente. **La loi 3DS a étendu les transferts facultatifs à la police spéciale de « l'accès et de la circulation dans les espaces naturels protégés », qui a été créée par la loi « climat et résilience » du 22 août 2021.**

L'article L 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales modifié par l'article 63 de la loi 3DS, ouvre la possibilité, pour les maires, de transférer, de façon facultative, ce nouveau pouvoir de police au président de leur EPCI à fiscalité propre d'appartenance, lorsque cet établissement est compétent en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement. Le transfert est conditionné à l'accord des maires de toutes les communes membres de l'EPCI à fiscalité propre et du président de l'EPCI concerné, et rendu applicable par un arrêté du préfet de département.

**TRANSMISSION DES ACTES AU CONTROLE DE
LEGALITE / PUBLICITE DES ACTES DES
COLLECTIVITES**

**Fiche 1 : La liste des actes à transmettre en
préfecture au titre du contrôle de légalité**

L'article 72 de la Constitution (dernier alinéa) confie au représentant de l'État la responsabilité du contrôle administratif des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics.

« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit pour les communes, établissements publics locaux et établissements publics de coopération intercommunale, notamment dans ses articles L. 2131-1, alinéa 2, et R. 2131-1-B à R. 2131-4, que sont soumis au contrôle de légalité :

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 **à l'exception** :

- a) des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;
- b) des délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion.

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. **En sont toutefois exclues** :

- celles relatives à la circulation et au stationnement ;
- celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, en application des 1° et 2° de [l'article 3](#) de la [loi n° 84-53 du 26 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il

a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles [L. 422-1](#) et [L. 422-3](#) du code de l'urbanisme ;

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

En dehors de la liste des actes soumis à l'obligation de transmission, le préfet peut demander communication des autres actes pris par les autorités communales à tout moment. Le cas échéant, il peut également déférer ces actes au tribunal administratif en cas d'illégalité dans un délai de deux mois à compter de la date de leur communication.

La liste des actes non-concernés par l'obligation de transmission se déduit implicitement d'une lecture a contrario du contenu de ces différents articles.

ADHESION A L'APPLICATION DE TELETRANSMISSION « ACTES »

L'acronyme @CTES désigne le système d'information destiné à mettre en œuvre le contrôle de légalité dématérialisé. Sa composition est double.

D'une part, il comporte un « réseau de collecte » accessible par Internet via des services en ligne proposés par des opérateurs de transmission, exploitant un dispositif homologué par le ministère de l'intérieur, qui permet aux collectivités émettrices de transmettre par voie électronique au représentant de l'État dans le département les actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

D'autre part, @CTES désigne l'application métier permettant aux agents des préfectures, des sous-préfectures et des services déconcentrés de l'État d'opérer sur écran le contrôle des actes transmis par voie électronique. Le déploiement de l'application @CTES a été initié en mars 2004.

L'adhésion à la télétransmission est une démarche fondée sur le volontariat des collectivités, souple et adaptée à leurs attentes, avec choix du calendrier **sauf pour les collectivités soumises à l'obligation de télétransmission depuis le 7 août 2020, conformément aux articles 107-III et 128 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - loi NOTRe.**

**TRANSMISSION DES ACTES AU CONTROLE DE
LEGALITE / PUBLICITE DES ACTES DES
COLLECTIVITES**

**Fiche 2: La réforme des règles de publicité,
d'entrée en vigueur et de conservation des actes
pris par les collectivités territoriales et leurs
groupements**

L'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 et le décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements ont été publiés au *Journal officiel* du 9 octobre 2021.

Publiés en application de l'article 78 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, l'ordonnance et son décret d'application réforment en profondeur le droit applicable à la publicité, à l'entrée en vigueur et à la conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, en simplifiant, clarifiant et harmonisant les règles actuellement en vigueur et en renforçant le recours à la dématérialisation.

Ces textes répondent à un besoin de simplification du droit tout en préservant l'exigence démocratique d'accès de l'ensemble des citoyens aux décisions locales.

L'ambition de cette réforme, qui entrera en vigueur le 1er juillet 2022, est double.

En premier lieu, elle simplifie, clarifie et harmonise les outils d'information du public et de conservation des actes pris par les autorités locales. Dans cette perspective, l'ordonnance et son décret d'application :

- clarifient et harmonisent le contenu et les modalités de publicité et de conservation du procès-verbal des assemblées délibérantes pour l'ensemble des catégories de collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes « fermés » (cf. article L 2121-15 du CGCT) ;
- suppriment le compte rendu des séances du conseil municipal et de l'organe délibérant des EPCI et des syndicats mixtes « fermés », et le remplacent par l'affichage à la mairie ou au siège de l'établissement ou du syndicat d'une liste des délibérations examinées en séance (cf. article L 2121-25 du CGCT) ;
- allègent les modalités de tenue et de signature du registre des délibérations et des actes pris par l'organe délibérant et l'exécutif des communes, des EPCI et des syndicats mixtes « fermés » (cf. article R 2121-9 du CGCT) ;
- suppriment le recueil des actes administratifs pour l'ensemble des catégories de collectivités territoriales et de groupements de collectivités territoriales (cf. article L 2121-24 du CGCT).

En second lieu, cette réforme modernise les formalités de publicité et d'entrée en vigueur de ces actes.

Dans cette perspective, l'ordonnance et son décret d'application :

- mettent un terme au caractère exclusif de la publicité sur papier des actes des autorités locales (par voie d'affichage ou de publication), de sorte que la publication électronique devienne la règle et qu'elle ne soit plus facultative et complémentaire ;

- posent le principe de la dématérialisation de la publicité des actes, qui seront publiés uniquement par voie électronique, pour les communes de 3 500 habitants et plus, les EPCI à fiscalité propre, les départements, les régions, les établissements publics interdépartementaux et interrégionaux ainsi que les syndicats mixtes « ouverts » ;

- permettent aux communes de moins de 3 500 habitants, aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes « fermés », qui disposent de moyens humains et techniques moindres, de décider du mode de publicité de leurs actes en choisissant soit l'affichage, soit la publication sur papier, soit la publication électronique : Ce choix doit être l'objet d'une délibération devant intervenir avant le 1^{er} juillet 2022 ;

À défaut de délibération sur ce point, le régime dématérialisé s'appliquera automatiquement à compter du 1er juillet 2022 ;

- prévoient que les collectivités territoriales et leurs groupements sont tenus de communiquer sur papier un acte publié sous forme électronique à toute personne qui en fait la demande, afin d'assurer l'information des citoyens ne disposant pas d'internet ou ne maîtrisant pas les outils numériques.

Un recueil de fiches concernant cette réforme a été mis en ligne par la DGCL, il est disponible à cette adresse :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/publicite-et-entree-en-vigueur-des-actes-des-collectivites-locales>

RELATIONS AVEC LES INTERCOMMUNALITES

Fiche 1 : Le partage des compétences entre les catégories de collectivités (les apports de la loi 3 DS)

La loi 3DS comporte plusieurs dispositions relatives à l'organisation de l'intercommunalité. Elles sont entrées en vigueur depuis le 23 février 2022.

I- Assouplissement des conditions de transfert des compétences facultatives (article 17)

L'article L. 5211-17-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par l'article 17 de la loi 3DS, prévoit un transfert facultatif des compétences (dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive) des communes vers leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il complète l'actuel article L. 5211-17 du CGCT qui permet à l'ensemble des communes membres de transférer à leur EPCI, qu'il soit à fiscalité propre ou non, des compétences dont le transfert n'est prévu ni par la loi ni par la décision institutive.

A la différence de l'article L.5211-17 précité, le nouvel article L. 5211-17-2 :

- s'applique aux seuls EPCI à fiscalité propre ;
- précise que la faculté de transférer une compétence peut concerner une ou plusieurs communes ;
- concerne des compétences définies selon des critères objectifs. Ces derniers définissent la ligne de partage des compétences entre les communes et l'établissement public.

A l'instar de l'actuel article L.5211-17 du CGCT, les compétences concernées sont celles dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive. Il s'agit donc de compétences supplémentaires. Ces compétences peuvent être transférées en tout ou partie. Le transfert de compétence s'accompagne du transfert, le cas échéant, des biens, équipements ou services publics nécessaires à l'exercice de la compétence. Le nouvel article L.5211-17-2 du CGCT renvoie, s'agissant des conditions de majorité, à l'article L.5211-17 du même code. Ainsi, ces transferts de compétences supplémentaires sont-ils décidés par délibérations concordantes des organes délibérants de l'EPCI à fiscalité propre et des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. En application de l'article L. 5211-5 du CGCT, cet accord doit donc être exprimé par « deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population ». Cette majorité doit nécessairement comprendre « le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée ».

Aussi, même si l'ensemble des communes peut ne pas être concerné par le ou les transferts, en tout ou partie, de ces compétences supplémentaires, c'est bien l'ensemble des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre qui approuve aux conditions de majorité précitées, le transfert. De même, c'est l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre qui est compétent pour l'exercice de cette ou de ces compétences et c'est l'ensemble des communes membres qui contribue à leur financement, selon des modalités déterminées par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre.

S'agissant plus particulièrement des EPCI à fiscalité propre additionnelle, la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public doit définir le coût des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que les taux représentatifs de ce coût pour ce dernier et chacune de ses communes membres.

Le transfert de compétences est ensuite prononcé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés.

II- Possibilité pour certaines communautés urbaines et métropoles de soumettre la compétence relative à la création, l'aménagement et l'entretien de voirie à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain et de la déléguer à leurs communes membres (article 18)

Les articles L. 5215-20 et L.5217-2 du CGCT, modifiés par l'article 18 de la loi 3DS, ouvrent désormais la faculté aux communautés urbaines les plus récentes (à ce titre la communauté urbaine Limoges Métropole) et aux métropoles de décider de soumettre l'exercice de la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain.

La procédure prévue au I de l'article L.5215-20 modifié (communautés urbaines) et au I de l'article L.5217-2 modifié (métropoles) du CGCT comporte deux étapes :

- La décision de subordonner à l'intérêt communautaire ou métropolitain la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » est prise sur délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population.

La possibilité de recourir à ce mécanisme est ouverte pendant un an à compter de la promulgation de la loi 3DS (soit jusqu'au 21 février 2023) ou de la création de l'EPCI à fiscalité propre. A défaut de délibération dans ce délai, la compétence reste exercée, dans son intégralité, par l'EPCI à fiscalité propre sans possibilité de délibérer ultérieurement.

- Une fois prise la décision de subordonner à l'intérêt communautaire ou métropolitain la compétence « création, aménagement et entretien de voirie », la communauté urbaine ou la métropole doit définir précisément la portée de cet intérêt communautaire ou métropolitain. **Cette définition doit intervenir dans le délai de droit commun de deux ans à compter de la promulgation de la loi 3DS (soit jusqu'au 21 février 2024).**

Dans l'attente de la définition de l'intérêt communautaire ou métropolitain, la communauté urbaine ou la métropole demeure intégralement compétente en matière de voirie.

Compte tenu des compétences des métropoles et des communautés urbaines en matière de transport public, les voies publiques sur lesquelles circule un service de transport collectif en site propre ainsi que les trottoirs adjacents sont automatiquement inclus dans la voirie d'intérêt communautaire ou métropolitain et ne peuvent être restituées aux communes.

Les articles L. 5215-20 et L.5217-2 du CGCT modifiés ouvrent aussi la possibilité, pour les mêmes EPCI à fiscalité propre, de déléguer à leurs communes membres la gestion de tout ou partie des équipements et services nécessaires à l'entretien de la voirie pour laquelle ils sont compétents. La compétence est exercée au nom et pour le compte de l'EPCI à fiscalité propre.

Une convention doit être conclue entre les parties et approuvée par leur organe délibérant. Elle précise la durée de la délégation et ses modalités d'exécution, définit les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle sur la commune délégataire, et détaille les moyens humains et financiers consacrés à l'exercice de la compétence déléguée.

III- Extension des possibilités de retour aux communes de la compétence « promotion du tourisme, dont la création des offices de tourisme » (article 10)

Les articles L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du CGCT, modifiés par l'article 10 de la loi 3DS, font évoluer les modalités d'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création des offices de tourisme » au sein respectivement des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

Pour ce qui concerne les communautés urbaines (article L. 5215-20) et les métropoles (article L. 5217-2), une ou plusieurs communes touristiques érigées en « stations classées de tourisme » peuvent demander à retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

La restitution de cette compétence est décidée par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté urbaine ou de la métropole et des conseils municipaux de l'ensemble de ses

communes membres, dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI à fiscalité propre, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit inclure le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

La communauté urbaine ou la métropole conservent, concurremment aux communes concernées et sur leur territoire, l'exercice de cette même compétence, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme. En cas de perte du classement en « station classée de tourisme », la délibération du conseil municipal par laquelle la commune a décidé de retrouver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » cesse de produire ses effets et la compétence est intégralement exercée par la communauté urbaine ou la métropole en lieu et place de la commune.

IV- Redéfinition du périmètre de compétences des communautés urbaines en matière funéraire (art. 20)

L'article L. 5215-20 du CGCT, modifié par l'article 20 de la loi 3DS, prévoit :

a) pour ce qui concerne les cimetières et les sites cinéraires :

- d'une part, que les communautés urbaines créées postérieurement à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sont compétentes non seulement pour la création, l'extension et la translation des cimetières et sites cinéraires mais également pour leur gestion (en lien avec les maires détenteurs du pouvoir de police spéciale en matière de funérailles et de cimetières) ;

- d'autre part, qu'à l'instar des métropoles, l'exercice de cette compétence dans les communautés urbaines est subordonné à l'intérêt communautaire, ce qui permettra de le moduler en fonction des réalités locales.

b) pour ce qui concerne les crématoriums :

- que les communautés urbaines créées postérieurement à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sont compétentes non seulement pour la création et l'extension des crématoriums mais également pour leur gestion ;

- que la compétence relative à la création, la gestion et l'extension des crématoriums n'est en revanche pas soumise à intérêt communautaire. **Les communautés urbaines concernées disposent d'un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi 3DS, soit jusqu'au 21 février 2024, pour définir cet intérêt communautaire. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.**

RELATIONS AVEC LES INTERCOMMUNALITES

Fiche 2 : Les règles applicables en cas de modification du périmètre intercommunal : l'étude d'incidences

L'article 27 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi Engagement et Proximité, a créé un nouvel article du CGCT, l'article L.5211-39-2. Cet article prévoit qu'en cas de changement de périmètre (fusion, scission, rattachement ou retrait d'une commune d'un EPCI), l'auteur de la demande ou de l'initiative élabore un document présentant les incidences sur les ressources, sur les charges et sur le personnel des communes et EPCI concernés. Ce document doit permettre à chaque commune membre d'analyser et d'apprécier les conséquences du changement de périmètre envisagé. Ces dispositions sont entrées en vigueur le lendemain de la publication du décret n° 2020-1375 du 12 novembre 2020 pris pour l'application de cet article L. 5211-39-2, soit le 15 novembre 2020. Ce décret a introduit, au sein du CGCT, les articles D. 5211-18-2 et D. 5211-18-3 venant préciser le contenu du document d'incidences.

I- Les évolutions de périmètre des EPCI concernés

L'article L. 5211-39-2 précité est applicable dans le cadre des procédures suivantes : en cas de rattachement d'une commune à un EPCI à fiscalité propre (communauté urbaine, communauté de communes et communauté d'agglomération) dans les conditions prévues à l'article L. 5210-1-2 ; en cas de scission d'un EPCI à fiscalité propre par partage, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5-1 A ; en cas d'extension du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fermé, dans les conditions prévues aux articles L. 5211-18 (droit commun) ou L. 5211-41-1 (extension en cas de transformation) ; en cas de retrait d'une commune dans les conditions prévues aux articles L. 5211-19 (procédure de droit commun applicable aux EPCI à fiscalité propre, aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes fermés), L. 5214-26 (retrait dérogatoire d'une communauté de communes) ou L. 5216-11 (retrait dérogatoire d'une communauté d'agglomération).

II- L'élaboration de l'étude d'incidences

Cette étude est réalisée par l'auteur de la demande, ou à l'initiative de la procédure. Ni l'article L. 5211-39-2 du CGCT, ni les articles D. 5211-18-2 et D. 5211-18-3 du CGCT ne précisent comment les communes doivent s'organiser pour produire ce document. Elles disposent donc d'une grande souplesse d'organisation pour son élaboration. L'étude doit être jointe à la saisine de toutes les instances appelées à formuler un avis sur le projet, à savoir les conseils municipaux, le ou les organes délibérants des EPCI concernés, ainsi que, le cas échéant, la ou les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). Elle est également mise en ligne sur le site internet de chaque commune et EPCI concernés, s'il existe.

III- Le contenu de l'étude d'incidences

Les articles D. 5211-18-2 et D. 5211-18-3 du CGCT précisent les informations devant figurer dans ce document.

Au titre de l'article D.5211-18-2 (incidences financières) : la description à la date de la demande ou de l'initiative, des incidences de la mise en œuvre de l'opération envisagée sur les ressources et les charges

des communes et EPCI concernés ; l'évaluation des impacts potentiels sur les dépenses des communes et EPCI concernés, en section de fonctionnement et en section d'investissement, et notamment l'impact estimé sur les dépenses de personnel, les flux financiers croisés et les dépenses liées aux emprunts ; l'évaluation des impacts potentiels sur les recettes des communes et EPCI concernés, en section de fonctionnement et en section d'investissement, et notamment l'impact estimé sur les dotations, la fiscalité, les fonds de péréquation et l'emprunt ; le cas échéant, une clé de répartition estimative de l'actif et du passif entre les communes et établissements publics concernés (ne s'applique pas à une demande d'adhésion).

Au titre de l'article D.5211-18-3 (incidences sur l'organisation des services et du personnel) : la description, à la date de la demande ou de l'initiative, des effets de la mise en œuvre de l'opération envisagée sur l'organisation des services des communes ou des EPCI concernés ainsi que sur les personnels affectés dans ces services ; le cas échéant, les transferts de personnels ou la mise à disposition de tout ou partie de services déclenchés par l'opération envisagée ; le cas échéant, une clé de répartition estimative des personnels entre les communes et établissements publics concernés (ne s'applique pas à une demande d'adhésion) ; le nombre de fonctionnaires et d'agents contractuels concernés et, s'agissant des agents titulaires, leurs cadres d'emplois. Le document d'incidences doit prendre en compte les impacts sur toutes les communes et les EPCI concernés, actuels et futurs. Il peut être souligné que ces incidences sont estimatives.

IV- La transmission de ce document au préfet

Le document d'incidences n'est pas soumis à l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité mais il doit être communiqué en préfecture afin de permettre au représentant de l'État de s'assurer que la procédure, incluant l'élaboration et la transmission de ce document aux organes délibérants, a bien été respectée.

L'absence d'étude d'incidences pourrait, le cas échéant, entraîner l'annulation par le juge administratif de l'arrêté préfectoral, pour vice de procédure substantiel.

RELATIONS AVEC LES INTERCOMMUNALITES

Fiche 3 : Simplifications institutionnelles Visioconférence et élections des délégués dans les intercommunalités (les apports de la loi 3 DS)

Possibilité de réunir en visioconférence les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements (article 170 de la loi 3 DS)

I- Pérennisation et extension du dispositif de visioconférence

Les articles L. 3121-9-1, L. 3122-6-2, L. 4132-9-1, L. 4133-6-2, L. 4422-5-1, L. 4422-9-3, L. 7122-9-1, L. 7123-13 et L. 7222-9-1 du CGCT, créés par l'article 170 de la loi 3DS, permettent la réunion par visioconférence des conseils départementaux, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique et des commissions permanentes des organes délibérants précités.

Ce dispositif, en vigueur, depuis la publication de la loi 3DS, s'inspire des dispositions provisoires mises en place par l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

L'article 170 de la loi 3DS étend également la possibilité, ouverte par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, pour les EPCI à fiscalité propre de se réunir par visioconférence. L'article L. 5211-11-1 du CGCT modifié permet ainsi à l'ensemble des EPCI (avec ou sans fiscalité propre) de se réunir par visioconférence. Cette disposition est applicable aux syndicats mixtes fermés par le renvoi opéré à cet article par l'article L. 5711-1 du CGCT. S'agissant des syndicats mixtes ouverts, si cette disposition ne leur est pas applicable, il est rappelé qu'aucune disposition ne fait obstacle à ce que leurs statuts prévoient la possibilité de réunir l'organe délibérant par visioconférence et en déterminent les modalités.

Ces dispositions entreront en vigueur à l'expiration de la période prévue au dernier alinéa de l'article 11 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020 précitée, soit, en l'état du droit, à partir du 1^{er} août 2022 à 0 heure.

Modalités de réunion en visioconférence

A l'exception de quelques spécificités applicables aux réunions des commissions permanentes par visioconférence, dans la mesure où leur séance et le vote de leurs membres ne sont pas soumis au principe de publicité, les articles précités prévoient, pour chacun des organes délibérants concernés, des modalités de réunion par visioconférence identiques.

Ces conditions sont les suivantes :

- seul le président de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités concerné décide que la réunion de l'organe délibérant ou, le cas échéant, de la commission permanente, se tient en plusieurs lieux, par visioconférence ;
- le règlement intérieur de chaque collectivité ou groupement fixe les modalités pratiques des réunions en plusieurs lieux par visioconférence ;
- la convocation à la réunion de l'organe délibérant concerné mentionne qu'elle sera organisée totalement ou partiellement par visioconférence ;
- le quorum est apprécié en fonction de la présence des membres de l'organe délibérant concerné dans les différents lieux par visioconférence ;
- sauf pour les commissions permanentes, le vote des membres de l'organe délibérant concerné ne peut avoir lieu qu'au scrutin public, soit par appel nominal, soit par scrutin électronique dans des conditions garantissant sa sincérité. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante ;
- sauf pour les commissions permanentes, la réunion de l'organe délibérant concerné est diffusée en direct à l'attention du public sur le site internet de la collectivité ou du groupement et chacun des lieux mis à disposition pour la tenue d'une réunion par visioconférence est accessible au public ;
- sauf pour les commissions permanentes, le président proclame le résultat du vote, qui est reproduit au procès-verbal avec le nom des votants.

Encadrement de l'organisation des réunions en visioconférence

Les articles précités posent des limites à la possibilité pour les organes délibérants concernés de se réunir par visioconférence afin de garantir la sincérité du scrutin et d'assurer le maintien d'un lien direct entre les citoyens et les élus locaux.

En premier lieu, et hors le cas des commissions permanentes, le vote dans les organes délibérants concernés doit avoir lieu au scrutin public. En cas d'adoption d'une demande de vote secret, le président reporte le point de l'ordre du jour à une séance ultérieure, qui ne pourra pas se tenir par visioconférence.

En deuxième lieu, certaines réunions ne peuvent jamais se tenir par visioconférence. Il s'agit de celles au cours desquelles a lieu : l'élection du président et de la commission permanente de l'assemblée délibérante concernée ; l'élection du président et du bureau de l'EPCI ; l'élection du président et du conseil exécutif de l'Assemblée de Martinique ; l'adoption du budget primitif de toute collectivité territoriale et EPCI ; l'adoption du budget et du compte administratif de l'Assemblée de Corse ; la formation de commissions internes à l'assemblée concernée ; la désignation des membres ou délégués de la collectivité ou du groupement pour siéger au sein d'organismes extérieurs.

Enfin, en troisième lieu, obligation est faite aux membres des assemblées délibérantes et des commissions permanentes de se réunir au moins une fois par semestre, soit au minimum deux fois par an, en un seul et même lieu.

II- Dérogation au scrutin secret pour l'élection des représentants au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés (article 236 de la loi 3DS)

Le conseil municipal, le conseil communautaire ou métropolitain peut décider à l'unanimité de désigner au scrutin public ses représentants au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés (cf. articles L 5211-7 et L 5711-1 du CGCT).