

Le cadre juridique de la compétence politique de la ville des établissements publics de coopération intercommunale

PAR GÉRALDINE CHAVRIER

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LILLE II, DIRECTRICE DU GRALE-CNRS

L'ESSENTIEL

Si dans le discours politique, le rôle des établissements publics de coopération intercommunale dans la politique de la ville est souvent valorisé, le cadre juridique de leur intervention en ce domaine apparaît souvent flou. La multitude des compétences que requiert cette politique publique multiforme, le principe de spécialité qui demeure et... la réticence des maires à se désengager d'une compétence essentielle expliquent cette situation. Si le risque juridique lié à cette situation apparaît limité, elle n'en constitue pas moins une gêne pour l'efficacité de l'action publique.

Née à la fin des années soixante-dix, la politique de la ville a longtemps reposé essentiellement sur les communes auxquelles incombait ainsi la mission d'assurer «à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales» (loi du 13 juill. 1991, n° 91-662).

Il est néanmoins rapidement apparu que ce niveau d'administration ne présentait pas toutes les garanties d'efficacité. A l'inverse, en 1998, le rapport Sueur «*Demain la ville*» (Doc. fr., 1998, t. I et II, 230 et 391 pages) a mis en évidence le rôle incomparable que pourrait tenir l'agglomération dans la mise en cohérence des actions, et dans la promotion de la solidarité afin de répartir plus équitablement les charges socio-urbaines nées du décrochage de certains territoires.

Ces conclusions ont été largement reprises par le gouvernement d'alors, lequel voyait «dans ces communautés d'agglomérations le cadre qui permettra réellement de développer la politique de la ville dont nous avons besoin pour faire face aux difficultés graves qui sont nées de l'urbanisation croissante des populations. Ce que l'on baptise hâtivement "crise des banlieues" est, en effet, une crise du développement urbain. On ne pourra la traiter qu'en appréhendant cette réalité dans sa totalité, dans sa complexité, et en faisant jouer effectivement les solidarités locales de projet» (JO déb. Sénat, séance du 23 mars 1999).

La loi n° 99-533 d'orientation, d'aménagement et du développement du territoire du 25 juin 1999 (modifiant la loi n° 95-115 du 4 févr. 1995) a donc commencé à engager les intercommunalités dans la politique de la ville en disposant que, dans les aires urbaines comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, un projet d'agglomération fixant les orientations en matière de la politique de la ville, notamment, pourra être élaboré par les établissements publics de coopéra-

tion intercommunale (EPCI) compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et par les communes non membres de l'EPCI, qui se situent dans cette aire urbaine et qui le désirent. L'article 27 de la loi autorise la conclusion de contrats de ville, selon l'ancienne appellation (remplacés par les contrats urbains de cohésion sociale : v. plus bas), dans le cadre des agglomérations ou des pays en précisant qu'ils constitueront alors le volet «cohésion sociale et territoriale» des contrats particuliers de ces derniers.

Peu après, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement a provoqué un changement de nature dans le lien entre intercommunalité et politique de la ville en inscrivant, parmi les compétences obligatoires des communautés urbaines des missions relevant de la compétence politique de la ville, et parmi les compétences des communautés d'agglomération les mêmes missions mais à condition qu'elles soient d'intérêt communautaire.

La circulaire du premier ministre du 31 décembre 1998, relative aux contrats de ville 2000-2006 (JO 15 janv. 1998, p. 726), a tenu compte des dispositions du projet de loi Chevènement qui avait été enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale dès le 28 octobre. Elle a prévu que le contrat de ville «reposera dans toute la mesure du possible sur une démarche intercommunale, s'appuyant sur les établissements publics de coopération intercommunale quand ils existent et qu'ils disposent des compétences essentielles à la mise en œuvre de la politique de la ville, ou d'une intercommunalité de projets reposant sur des structures de coopération *ad hoc* plus souples». Celle du ministre délégué à la ville du 14 octobre 1999 affirmait : «Le contrat de ville intercommunal doit désormais devenir la règle, le contrat de ville communal l'exception» (Circ. relative à la négociation des contrats de ville : v. <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/99015859.htm>). De fait, 70 % des contrats de ville 2000-2006 ont un caractère intercommunal (P. André, rapport d'information sur l'avenir des contrats de ville, doc. Sénat n° 402, 2004-2005, p. 14).

Néanmoins la réforme récente de la politique de la ville, menée à la suite de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (v. F. Lericque, La loi du 1^{er} août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine AJDA 2003. 2195), a semblé en retrait au regard de cet objectif de promotion intercommunale. La circulaire du 24 mai 2006, élaboration des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS, http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/Circulaire_CUCS.pdf) semble en témoigner: si elle rappelle «le rôle essentiel» des agglomérations qui sont ainsi invitées à mobiliser leurs compétences, les EPCI sont mentionnés quasi accidentellement, entre tirets: «La liste définitive des communes – ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – et des quartiers prioritaires visés par les contrats urbains de cohésion sociale sera fixée le 30 juillet». De même, lorsqu'elle précise dans la rubrique «Elaboration du contrat» qu'il sera élaboré à l'initiative conjointe du préfet et du maire, elle ne mentionne le président de l'EPCI qu'entre parenthèses.

Un moindre engagement gouvernemental en faveur de ce niveau pourrait être cohérent avec les convictions faiblement intercommunales du ministre délégué aux libertés locales et avec les critiques adressées à cette intercommunalité par la Cour des comptes (*L'intercommunalité en France*, rapport particulier, nov. 2005, Doc. fr.; S. Brondel, La Cour des comptes veut améliorer

Le caractère éminemment politiques des compétences mobilisées par la politique de la ville n'incite pas les maires à s'en dessaisir effectivement.

et rationaliser l'intercommunalité, AJDA 2005. 2204). En outre, l'intercommunalité dans le domaine de la politique de la ville a montré quelques faiblesses telles qu'une mauvaise définition de l'intérêt communautaire, l'agrégation d'engagements au détriment d'une politique cohérente, ou un

désir inefficace des communes d'obtenir un retour de résultat proportionnel à leur participation (Cour des comptes, *La politique de la ville*, dir. des JO, 2002). Enfin, le caractère éminemment politique des compétences mobilisées par la politique de la ville (social, sécurité, logement...) n'incite pas les maires à s'en dessaisir effectivement, surtout au profit d'une intercommunalité non élue au suffrage direct.

Il n'est cependant pas certain qu'une telle intention ait été nourrie par le gouvernement, et on constate d'ailleurs que la circulaire du délégué interministériel à la ville du 1^{er} février 2007 relative à la signature des CUCS (: http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/CircCUCS_010207_V2.pdf) regrette la difficulté à mobiliser les agglomérations, et précise qu'à défaut d'aboutir «dans l'immédiat à l'élaboration d'un projet communautaire de cohésion sociale», il convient d'obtenir que «l'EPCI soit signataire des CUCS communales pour les domaines relevant de sa compétence».

Ainsi, si l'intercommunalité n'est pas réellement promue, c'est finalement moins par absence de sollicitations étatiques que par absence de concrétisation législative et réglementaire de cette volonté. En effet, le plus gros handicap de l'intercommunalité en ce domaine résulte de l'absence de perfection par les lois récentes du cadre juridique qui l'organise. On constate que d'importantes incertitudes juridiques persistent sur l'étendue de

la compétence «politique de la ville» des EPCI et que celles qui frappent la contractualisation ou l'acquisition des moyens suffisants pour l'exercer au niveau intercommunal ne sont pas cohérentes avec le désir de promotion de ce cadre.

► Les incertitudes relatives à l'étendue de la compétence des EPCI dans le domaine de la politique de la ville

Les lois relatives à la politique de la ville ou à la décentralisation ne facilitent pas l'exercice intercommunal de cette politique dans la mesure où l'imprécision législative de la compétence en ce domaine s'articule mal avec le principe de spécialité et où l'enchevêtrement des compétences complique la détermination des responsabilités respectives des communes et EPCI.

UNE IMPRÉCISION LÉGISLATIVE DIFFICILEMENT CONCILIABLE AVEC LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

La politique de la ville impliquant la mise en œuvre de compétences juridiques non délimitées, l'imprécision des contours de cette politique se répercute sur la définition de la compétence correspondante des EPCI, pourtant régis par le principe de spécialité.

La politique de la ville: une pluralité de compétences juridiques non délimitées

Comme son nom l'indique, la politique de la ville constitue une «politique» de l'Etat qui vise à atteindre certains objectifs à partir d'une approche différente de l'action publique: c'est une méthode d'action publique faite de transversalité, de partenariat et de ciblage géographique des efforts (Délégation interministérielle à la ville, *L'évaluation des contrats de ville 2000-2006: les premiers résultats*, Edition de la DIV, nov. 2003, p. 4). Elle ne constitue pas une compétence mais un plan d'action¹ mis en œuvre par la mobilisation d'une pluralité de compétences juridiques, c'est-à-dire d'attributions (F-P Benoît in *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, n° 788 et s.) conférées à des autorités. Cela ressort nettement de la loi sur la ville de 1991: «L'Etat et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipements et de services nécessaires: au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité; à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif; aux transports; à la sécurité des biens et des personnes».

La pratique a toutefois transformé cette méthode d'action en politique sectorielle et l'a enrichie de multiples thématiques (Cour des comptes, préc., p. 26 et s.) correspondant cha-

(1) R. Chabrol considère, lui, qu'elle est aussi une compétence juridique: La politique de la ville, compétence propre ou agencement de compétences?, RF aff. soc. juill.-sept. 2001.

cune à différentes compétences juridiques. Par exemple, les actions de la thématique «constitution du lien social et maintien du service public» recouvre des compétences dans les domaines de l'éducation, de la culture, du sport, etc.

Le champ de compétences susceptibles d'être mobilisé par la politique de la ville est donc indéfini, même si la circulaire de 2006 relative aux CUCS limite les thématiques faisant l'objet d'un financement de l'Etat. Néanmoins, il serait logique de considérer que les thématiques qui ne sont plus financées par l'Etat relèvent encore de cette politique dès lors qu'elles visent des territoires en difficulté en poursuivant les objectifs de la politique de la ville (diversité de l'habitat, mixité sociale, lutte contre l'exclusion...).

Indétermination de la compétence des EPCI et principe de spécialité

Cette indétermination conduit à considérer que tout transfert de «la» compétence politique de la ville aux EPCI serait contraire au principe de spécialité fonctionnelle qui s'applique à eux et qui ne les autorise à intervenir que pour exercer des attributions délimitées. Ce transfert n'a donc pas eu lieu: les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ne se sont vu attribuer que quelques compétences qui visent à contribuer à mettre en œuvre la politique de la ville. La rédaction des articles L. 5215-20 et L. 5216-5 du CGCT est claire: «en matière de politique de la ville dans la communauté: a) dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale; b) dispositifs de prévention de la délinquance», auxquelles s'ajoutent des compétences qui peuvent être utiles à cette politique (le logement social par exemple).

Certes, on pourrait en conclure que le petit a), par son énoncé, couvre toute la politique de la ville mais cela serait contraire à la formulation introductive («en matière de politique de la ville: a) [...] b)») et à la spécialisation des EPCI. Cette rédaction est d'ailleurs en rupture avec celle utilisée pour les transferts des compétences aux EPCI ou aux collectivités territoriales. Cette dernière procède traditionnellement par énumération d'attributions transférées. Or, en l'espèce, la

Tout transfert de «la» compétence politique de la ville aux EPCI serait contraire au principe de spécialité fonctionnelle qui s'applique à eux.

loi crée une rupture en énonçant une liste de domaines de compétences jusqu'à ce qu'elle aborde la politique de la ville et vise alors non plus un champ d'attribution mais une capacité normative de l'EPCI: en évoquant les «dispositifs contractuels», elle mentionne la capacité de la communauté urbaine ou d'agglomération à être signataire de contrats. En outre, ce petit a) attribue une compétence normative sans préciser, même sommairement, le contenu de ces contrats. Or, un contrat de développement social, par exemple, peut comporter des mesures très diverses dont certaines ne relèvent pas nécessairement de la compétence des EPCI. Cette difficulté avait même été soulignée, lors des débats sur la loi Chevènement, par un parlementaire qui proposait de préciser qu'un EPCI exerce les «dispositions relevant de ses compétences en matière de politique de la ville» (amendement n° 3 de N. About, JO Sénat déb., séance du 8 avr. 1999).

La rédaction actuelle met donc les EPCI en situation de violer le principe de spécialité qui limite leurs compétences à celles qui leur ont été transférées ou éventuellement déléguées par une autre collectivité (art. L. 5210-4 CGCT): ils ne peuvent se saisir d'une attribution ou financer une compétence qui ne leur aurait pas été confiée par la loi ou par leurs communes-membres. Les juges en ont une lecture extrêmement rigoureuse (CE 23 oct. 1985, *Commune de Blaye-les-Mines*, req. n° 46612). Il a ainsi été jugé que la compétence en matière d'actions de développement économique d'une communauté de communes ayant été limitée aux actions en faveur du maintien du tissu rural et du développement touristique, l'exercice de la compétence développement économique était illégal en dehors de la poursuite de ces deux objectifs (CAA Bordeaux 31 juill. 2003, *Communauté de communes plaine de Courance*, AJDA 2003. 2093, note M. Degoffe).

Il conviendrait que le législateur précise la définition de cette compétence intercommunale, même s'il est certain qu'il n'entrera pas dans le détail.

Cette imprécision législative complique la définition de l'intérêt communautaire pour les EPCI qui y sont astreints: la reprise du texte imprécis étant exclue, il leur faut non seulement le définir à partir de critères – tel que conseillé par la doctrine – mais aussi fixer les domaines de compétences dans lequel les actions s'inscriront. Or, même le service juridique de la Direction générale des collectivités locales admet sa difficulté à envisager ce que peut être cet intérêt alors qu'il n'existe pas de précision législative de ce qui relève de la politique de la ville (interv. de E. Camut de la DGCL, *Politique de la ville et intercommunalité: état des lieux*, Colloque de la DIV, 21 mars 2007). Sans compter qu'on ne sait pas à ce jour si cet intérêt peut être admis lorsqu'il n'existe qu'une commune ou quelques quartiers concernés par la politique de la ville dans tout le périmètre intercommunal.

Il est vrai que le risque juridique est limité: le contentieux relatif à la politique de la ville est extrêmement rare et le déféré préfectoral inexistant. Ceci résulte probablement des intérêts en jeu, mais également du rôle premier du préfet en la matière: étant signataire du contrat, il ne saurait le contester sans remettre en cause sa propre ingénierie juridique ou sa capacité à imposer le droit aux communes ou aux EPCI lors de l'élaboration du contrat. Le risque est également réduit par l'existence de compétences de droit commun transférées aux EPCI et mobilisables au titre de cette politique... à condition que les statuts n'aient pas limité leur exercice à certains objectifs sans rapport avec la politique de la ville.

Il n'en demeure pas moins que la situation est malsaine et, en pratique, certains EPCI se disent gênés par cette indétermination. Il conviendrait donc que le législateur précise la définition de cette compétence intercommunale, même s'il est certain qu'il n'entrera pas dans le détail pour conserver à la politique de la ville sa souplesse et son caractère imaginaire. Il serait au moins indispensable qu'il procède à quelques mises au point concernant la répartition des compétences entre collectivités, et notamment de celle de signer les contrats.

L'ENCHEVÊTREMENT DES COMPÉTENCES ET LA COSIGNATURE DES INSTRUMENTS CONTRACTUELS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'enchevêtrement des compétences, notamment entre communes et EPCI, réduit la place des EPCI et conduit à des solutions peu orthodoxes s'agissant de la signature des contrats de ville ou des contrats urbains de cohésion sociale.

Enchevêtrement des compétences et réduction de la place des EPCI

La complexité de la politique de la ville résulte également de l'enchevêtrement des compétences, les acteurs étatiques (au titre de la solidarité nationale) et décentralisés ayant vocation à intervenir.

Quelques améliorations ont cependant été apportées.

Ainsi, la loi n° 2007-297 sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 permet aux communautés urbaines, d'agglomération et de communes, de passer une convention avec le département pour exercer à sa place, en bloc ou en une partie seulement – c'est l'innovation – ses compétences d'action sociale, notamment celles qui sont en lien avec des objectifs de la politique de la ville dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se manifestent «des risques d'inadaptation sociale» (art. L. 121-2 CASF). Ce pourrait être une première simplification si les départements l'acceptent en dépit de leur statut de chef de file pour l'action sociale.

L'autre outil résulte de l'article 72 de la Constitution et permet de désigner un chef de file pour l'exercice d'une compétence partagée. Il incombe alors à la loi de désigner la collectivité ou le groupement autorisé à organiser les modalités de l'action commune. Si en pratique les EPCI agissent parfois comme tel², il serait préférable que ce soit la loi qui procède à la désignation, en tant que chef de file, des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération ayant défini un intérêt communautaire dans une proportion à définir. La promotion de l'intercommunalité impliquerait que les communes ne le soient que par défaut.

Ces progrès possibles n'effacent pas les situations confuses, voire incohérentes. Par exemple, l'article 1 de la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance dispose à juste titre que lorsqu'un EPCI à fiscalité propre exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, c'est son président qui anime et coordonne les actions qui concourent à l'exercice de cette compétence, sous réserve du pouvoir de police des maires des communes-membres. Pourtant (art. L. 5211-59 CGCT), une ou plusieurs communes représentant plus de la moitié de la population totale concernée peut s'opposer à ce que le président de l'EPCI puisse présider un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD). De même, le même article de la loi dispose que lorsqu'un CISPD a été créé, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) est facultatif dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine

sensible: il peut donc exister en dépit du CISPD (art. L. 2211-4 CGCT). Ces dispositions semblent déroger au principe d'exclusivité qui interdit à une commune d'exercer une compétence transférée à un EPCI. Mais cela est vraisemblablement lié au maintien de la compétence exclusive du maire pour exercer le pouvoir de police administrative générale et à l'absence de compétence des EPCI dans le domaine de la sécurité. Les CLSPD portent en effet sur cette dernière et sur la prévention de la délinquance mais seule celle-ci leur est confiée. Cependant, si un juriste sait ce qu'est un pouvoir de police administrative générale, il ne sait pas ce qu'est une compétence «sécurité», terme imprécis issu d'une politique de la ville au contenu flou.

Répercussions sur le caractère intercommunal des contrats

Ces enchevêtrements et incohérences sont autant d'explications aux incertitudes sur l'autorité compétente pour signer les contrats de ville et désormais les contrats urbains de cohésion sociale: le maire, le président de l'EPCI ou les deux?

Il semble qu'il y ait en pratique de vrais contrats intercommunaux, des contrats conclus dans le cadre intercommunal et des contrats auxquels la structure intercommunale s'adjoint.

En pratique, on constate que même lorsque l'EPCI est compétent de plein droit, les communes signent fréquemment le CUCS.

En droit, lorsque l'EPCI est compétent au titre de la loi ou de ses statuts, il dessaisit ses communes membres, dans le domaine concerné, en vertu

du principe d'exclusivité. Les textes relatifs à la politique de la ville l'envisagent d'ailleurs souvent ainsi. L'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée dispose que les quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues à ceux classés en zone urbaine sensible sont admis à la restructuration prévue par le programme national de rénovation urbaine, après avis conforme du ministre et du maire ou de l'EPCI, et non pas des deux. La circulaire précitée du 24 mai 2006 sur les CUCS précise que le contrat est élaboré à l'initiative notamment du maire ou du président de l'EPCI. Pourtant elle précise qu'il sera signé par le maire et/ou le président de l'EPCI.

En pratique effectivement, on constate que même lorsque l'EPCI est compétent de plein droit, les communes signent fréquemment le contrat. Cela peut s'expliquer par des raisons valables telles que l'intervention supplémentaire des communes au titre de leurs compétences politiques de la ville qui n'auront pas été regardées comme d'intérêt communautaire et qui n'auront pas été transférées ou par l'utilisation de leurs moyens de droit commun et leurs financements. Mais cela résulte aussi parfois d'une intercommunalité de façade, les maires continuant d'exercer leurs compétences en dépit de leurs transferts à l'EPCI, ce que le préfet accepte pour ne pas entraver la lutte contre le décrochage des quartiers. Pourtant, si en pratique et en toute illégalité il en va souvent autrement, il est certain que la signature de l'EPCI qui a défini une compétence communautaire en matière de politique de la ville est obligatoire lorsque le contrat porte, même en partie, sur cette compétence. La signature par les communes de contrats qui impliquent la mise en action de compétences communales qui ont été transférées

(2) 45 % d'entre eux se considèrent chef de file: DIV (cabinet conjugué), Politique de la ville et intercommunalité, l'exercice de la compétence politique de la ville par les EPCI dans le cadre des contrats de ville 2000-2006, Edition de la DIV, mars. 2007, p. 16.

en totalité à l'EPCI ne peut qu'être surabondante, au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat *Sicard* du 27 avril 1962 (AJDA 1962. 284, chron. Galabert et Gentot).

Cette confusion résulte de l'attitude du législateur qui n'a pas réussi à aller jusqu'au bout de la logique intercommunale et qui refuse de déposséder les communes de certaines de leurs compétences en lien avec la politique de la ville. Nul doute que la crise des banlieues qui a placé les maires en première ligne ne l'a pas aidé dans cette démarche à l'occasion des lois qui ont suivi.

Le partenariat, même très dérogoire aux règles de droit commun est donc privilégié sur le respect strict de la logique juridique.

D'autres incertitudes juridiques frappent l'exercice de la politique de la ville au niveau intercommunal : elles concernent la valeur contractuelle et les financements de ces actions partenariales.

► Les incertitudes relatives à la valeur des engagements des partenaires et aux moyens à disposition des EPCI

La politique de la ville reposant sur un programme d'actions, la valeur contractuelle des instruments qui la concrétisait est demeurée aléatoire jusqu'à la dernière génération de contrats. Quant à la valse hésitation entre le niveau communal et intercommunal, elle a suscité des problèmes humains et financiers qui ne sont pas tous résolus.

LA VALEUR CONTRACTUELLE GRANDISSANTE DES ENGAGEMENTS DES PARTENAIRES

Le rapport de la Cour des comptes de 2002 avait insisté sur le caractère programmatique des contrats «regroupés autour d'orientations générales définies de manière parfois assez vague» (préc. p. 37). Les partenaires ne se sentaient alors pas liés. La circulaire relative aux contrats urbains de cohésion sociale a proposé une approche et un contenu permettant d'éviter ces défauts. Si ses préconisations sont suivies, les nouveaux instruments dits contractuels seront effectivement des contrats engageant la responsabilité des partenaires défaillants. Juridiquement, si la question se pose indifféremment pour les communes et les EPCI, la question intéresse particulièrement ceux qui ont cosigné des contrats avec des communes membres et ceux qui tentent de faire contribuer tous les niveaux de collectivités à leur action.

Le contenu précis des nouveaux CUCS

La circulaire du 24 mai 2006 propose un contrat de trois ans comportant : un projet urbain de cohésion sociale avec de véritables objectifs de résultats chiffrés et définis par la loi Borloo du 1^{er} août 2003. Une convention-cadre définira alors les enjeux prioritaires et les engagements de partenaires sur trois pages maximum pour éviter toute dilution ; des programmes d'action pluriannuels dont l'objet est de décliner ce projet tant sur des territoires (recentrés) que sur des thémati-

ques (réduites), et dont les objectifs doivent être «précis, lisibles et directement évaluables». Ils devront préciser les actions, les porteurs de projet chargés de la mise en œuvre des actions et les financements attendus, avec un minimum de financeurs pour une même action. Les engagements précis de chacun des partenaires doivent apparaître y compris lorsqu'ils concernent leurs politiques de droit commun, lesquelles sont très privilégiées par cette nouvelle politique. Des actions structurantes et des actions ponctuelles pourront être distinguées. Enfin, le contrat comprendra les nouvelles modalités de mise en œuvre, d'évaluation, de suivi et d'adaptation du projet urbain de cohésion sociale et de programmes d'action.

On constate ainsi que la circulaire recherche à faire entrer les CUCS dans la catégorie des véritables contrats, susceptibles d'engager la responsabilité des partenaires.

L'application du droit de la responsabilité contractuelle aux CUCS

En effet, si l'arrêt *Synchrotron* (CE Ass. 8 janv. 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg*, Lebon 3) a jugé que les contrats programmatiques entre l'Etat et les collectivités sont bien des contrats, la jurisprudence ultérieure a décidé que seuls les engagements précis permettent de les regarder comme entraînant des conséquences directes quant à la réalisation des actions qu'il prévoit (CE 25 oct. 1996, *Association Estuaire-Ecologie*, Lebon 416 ; AJDA 1996. 1048 ; D. 1997. Jur. 441, note C. Le Noan ; RFDA 1997. 339, concl. J.-H. Stahl et 393, note Y. Madiot ; Dr. adm. 1997, n° 121).

Ni un administré ni une commune mécontente ne peut obtenir l'annulation de la délibération autorisant la signature ou l'acte de signature du contrat, car ces actes ne font pas grief.

Ainsi en a jugé la cour administrative d'appel de Douai à propos d'un contrat de ville : «Si l'Etat s'est engagé par ledit contrat à financer à hauteur de 35 200 000 francs les actions ou opérations qui viendraient à être entreprises et si les collectivités territoriales concernées se sont

engagées, selon un plan de financement prévisionnel [...], sur des sommes représentants, [...] le minimum que chacune entend affecter aux actions de développement social urbain, en inscrivant prioritairement à leur budget les crédits correspondants aux actions prévues par le contrat, ces engagements restent cependant subordonnés à la définition et à l'adoption, par les différents organismes créés par le contrat, de projets d'action ou d'opérations, finalisés, individualisés et financés par l'inscription de crédits au budget, tant de l'Etat que des collectivités territoriales concernées, de chacune des années couvertes par le contrat ; qu'ainsi, le contrat de ville [...] n'emporte par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou des opérations qu'il prévoit» (CAA Douai 17 mai 2000, *Commune d'Hautmont*, Lebon T. 862 et 1142).

Il en résulte que ni un administré ni une commune mécontente ne peut obtenir l'annulation de la délibération autorisant la signature ou l'acte de signature du contrat, car ces actes ne font pas grief. Cet arrêt portant sur un contrat redoutablement précis, on peut penser qu'ils ne feront jamais grief dans la

mesure où il faudra toujours un acte d'engagement des crédits pour individualiser et concrétiser ces programmes.

En revanche, la qualification de contrat étant acquise depuis l'arrêt *Synchrotron*, la responsabilité contractuelle peut être engagée lorsqu'il est possible de distinguer un manquement à des obligations contractuelles, ce qui est possible lorsque les engagements sont clairs et précis. Il en résulte que les nouveaux CUCS qui sont censés conduire les partenaires à s'engager sur des actions concrètes, précises, avec des engagements financiers chiffrés, devraient permettre d'engager la responsabilité contractuelle du cocontractant défaillant et ainsi de réclamer des indemnités pour manquement à ses obligations. En outre, lorsque le manquement a des répercussions sur l'organisation d'un service public (dans le domaine de la politique de la ville : fonctionnement d'un service administratif, répercussion sur le service public social, etc.), la partie lésée pourra saisir le juge pour qu'il prononce l'annulation des mesures prises par l'autre partie et qui sont contraires aux clauses du contrat, dans la mesure où ce dernier a été conclu entre deux personnes publiques (CE 25 mai 1992, *Département de l'Hérault*, Lebon T. 955, 1109, 1122 et 1254; ADJA 1992. 532, chron. C. Maugué et R. Schwartz; CE 31 mars 1989, *Département de la Moselle*, Lebon 105).

Les EPCI pourront mettre en cause les communes n'exécutant pas leurs engagements mais il est certain que pour les clauses – ou dans les cas où – les communes ne sont que cosignataires du fait de la compétence obligatoire de l'EPCI, c'est l'EPCI qui assumera face aux autres partenaires la responsabilité de l'inexécution des actions qui lui incombent.

INTERCOMMUNALITÉ ET MOYENS D'EXERCICE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les hésitations entre le niveau communal et intercommunal posent des problèmes de gestion du personnel et n'ont pas conduit à focaliser les aides financières sur le niveau intercommunal.

La question du rattachement intercommunal du personnel

Les flux et reflux de l'intercommunalisation de la politique de la ville posent des difficultés en termes de rattachement du personnel et notamment de l'équipe opérationnelle. Normalement, le transfert de compétences à un EPCI conduit au transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre (art. L. 5211-4-1 CGCT). Ceux des fonctionnaires et agents qui exercent la totalité de leurs fonctions dans un de ces services sont alors transférés à l'EPCI, tandis que les autres font l'objet d'une convention entre la commune et l'EPCI après avis des commissions administratives paritaires concernées. La première solution manque évidemment de souplesse : elle est inadaptée aux compétences qui, comme celles en lien avec la politique de la ville, ne sont pas défini-

tivement fixées au niveau communal ou intercommunal, et qui ne sont parfois même pas clairement transférées à l'un ou l'autre niveau, ainsi que cela a été développé.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004, libertés et responsabilités locales (v. N. Portier, Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité, AJDA 2005. 140) a cependant ajouté des dispositions beaucoup plus adaptées à cette politique puisqu'elles permettent de mettre les services communaux, en tout ou partie, à disposition de l'EPCI pour l'exercice de ses compétences, dès lors que cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation du service. Elle est effectuée par convention et une réponse ministérielle du 5 avril 2005 précise que grâce à cette dernière, il n'est plus obligatoire de transférer le personnel concerné (rép. min. n° 52821, JO AN Q 5 avr. 2005, p. 3529). Le personnel contractuel qui forme l'essentiel de l'équipe opérationnel, peut être également mis à disposition et un décret en Conseil d'Etat devrait en fixer les conditions en application de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (v. P. Lagrange, La réforme des mises à disposition : nouvelle étape vers une fonction publique ouverte?, AJDA 2007. 524).

Financements de la politique de la ville et promotion de l'intercommunalité

Le frein essentiel à l'intercommunalité résulte en fait de l'absence d'aides pour faire face aux charges de centralité et du refus de transférer à l'EPCI la dotation de solidarité urbaine. Dans une réponse du 7 décembre 2004, le ministre délégué aux libertés locales refuse l'établissement d'un lien financier entre les attributions de DGF et la DSU perçues par leurs communes car il serait « prématuré ». Les communes qui perçoivent cette dotation n'appartenant pas toujours à un EPCI, toute baisse ou suppression de leur DSU conduirait, selon le ministre, à réduire l'incitation au regroupement intercommunal. Le ministre ajoutait en outre que « la compensation financière d'un transfert de compétences des communes vers un EPCI a vocation à être réglée [...] par le recalcul de l'attribution de compensation pour les communes membres d'EPCI à TPU ou par un "transfert de fiscalité" des communes vers l'EPCI pour les EPCI à fiscalité additionnelle ».

Pourtant, selon M. Daubresse (P. André, Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers, rapport Sénat 2006-2007, n° 49, p. 106), il aurait fallu « saisir l'occasion de la réforme de la DSU pour la transférer aux agglomérations, et faire ainsi de ces dernières, par ce levier financier, l'autorité de pilotage de la politique de la ville »³.

En dépit de la logique qu'il y aurait à tirer les conséquences des discours relatifs à la pertinence du niveau intercommunal dans le domaine de la politique de la ville, les dotations ne semblent pas devoir changer d'attributaires : le rapport du Sénat sur le pacte de solidarité pour les quartiers (préc. p. 108) n'y est pas favorable en raison de la diversité des situations locales (qui résulte essentiellement de l'Ile-de-France), de certaines initiatives récentes et régionales, et en raison « des débats en cours sur l'intercommunalité », ce qui démontre bien que le niveau intercommunal ne s'impose pas comme on aurait pu le penser après la loi Chevènement. ■

(3) Réforme opérée par la loi n° 2005-32 du 18 janv. 2005, programmation pour la cohésion sociale et loi n° 2004-1484 du 30 déc. 2004, Loi de finances pour 2005.