

**N° 354992**

**Communauté de communes Val de Garonne**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 24 avril 2013**

**Lecture du 22 mai 2013**

## **CONCLUSIONS**

### **Vincent Daumas, rapporteur public**

Les dispositions de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient, de manière générale, que les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peuvent à tout moment lui transférer, en tout ou partie, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive de l'EPCI. La présente affaire amène à s'interroger sur la notion de compétence susceptible de donner lieu à transfert au bénéfice d'un EPCI, au sens et pour l'application de ces dispositions.

#### **1. Son examen implique un bref exposé du cadre juridique du litige.**

Vous savez que, pendant très longtemps, les services de lutte contre l'incendie et de secours ont été organisés à l'échelon communal ou, à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, dans un cadre intercommunal. Le législateur a décidé, en adoptant la loi (n° 96-369) du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, d'organiser ces services au niveau départemental et, dans chaque département, de confier la gestion des plus importants d'entre eux à un organisme spécialisé ayant le statut d'établissement public, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). La « départementalisation » des services d'incendie et de secours n'a donc pas été poussée tout à fait jusqu'à son terme.

Ainsi, les dispositions de l'article L. 1424-17 du code général des collectivités territoriales ont prévu que parmi les biens affectés, à la date de promulgation de cette loi, par les communes, les EPCI et le département au fonctionnement des services d'incendie et de secours, seuls ceux d'entre ces biens jugés « nécessaires au fonctionnement du SDIS » devaient être mis à sa disposition, selon des modalités et à la date prévues par une convention. Les communes et certains EPCI auxquels la compétence en matière de services d'incendie et de secours avait été dévolue avant l'intervention de la loi de 1996 ont donc continué, après l'intervention de cette loi, de gérer des centres d'incendie et de secours d'importance secondaire, servis par des sapeurs-pompiers volontaires relevant de corps communaux ou intercommunaux (auxquels il est fait référence au 2° de l'article L. 1424-5 du CGCT). Cette compétence des communes et EPCI est rappelée tout à fait expressément par les dispositions de l'article L. 1424-12 du CGCT : si, selon son premier alinéa, le SDIS « construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement », son deuxième alinéa dispose que « Pour les centres d'incendie et de secours non transférés aux [SDIS], en application de l'article L. 1424-17, les communes et les [EPCI] restent compétents pour construire, acquérir ou louer

les biens nécessaires au fonctionnement de ces centres ». Il s'agit là d'un premier chef de compétence résiduel des communes et EPCI en matière d'incendie et de secours.

On en déduit un deuxième des dispositions de l'article L. 1424-18 du CGCT, selon la première phrase duquel : « Sur sa demande, la commune ou [l'EPCI] ou le département peut se voir confier, par le [SDIS], la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition ». Une commune ou un EPCI peut donc se voir confier, si le SDIS en est d'accord, la réalisation d'un investissement portant sur un des centres d'incendie et de secours mis à la disposition de ce dernier.

Enfin il faut rappeler, mais vous connaissez bien cette question, que les ressources des SDIS sont constituées pour l'essentiel de contributions des communes, des EPCI compétents en matière de services d'incendie et de secours et du département, prévues à l'article L. 1424-35 du CGCT. La contribution du département est fixée chaque année par délibération du conseil général mais dans un cadre pluriannuel qui fait l'objet d'une convention passée avec le SDIS. Les contributions des communes et des EPCI (les « contingents » communaux et intercommunaux, dans le jargon) sont quant à elles arrêtées selon des modalités fixées par délibération du conseil d'administration du SDIS. L'ensemble de ces contributions présentent le caractère de dépenses obligatoires.

## 2. Venons-en aux données particulières du litige.

Par une délibération du 30 juin 2009, la communauté de communes Val de Garonne a proposé à ses communes membres de lui transférer, selon les termes de cette délibération, les « compétences » relatives au « contingent service d'incendie et de secours » et à la « participation aux investissements immobiliers des centres de secours du Val de Garonne », en application des dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT. Les communes membres ont été consultées et, la majorité prévue pour la création de l'EPCI ayant été recueillie, conformément à ces dispositions, la communauté de communes a demandé au préfet de prendre un arrêté modifiant en ce sens la liste de ses compétences.

Il ressort des pièces du dossier que l'objectif poursuivi par la communauté de communes et ses membres était avant tout financier. Selon les documents préparatoires à la délibération du 30 juin 2009, confier à la communauté de communes le soin de procéder au versement des contributions financières des communes membres au budget du SDIS devait accroître substantiellement le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI et, par voie de conséquence, majorer la dotation d'intercommunalité versée par l'Etat. Cette hausse de ses ressources devait permettre à la communauté de communes de financer une partie des investissements dans les centres d'incendie et de secours situés sur le territoire de ses communes membres.

Le préfet du Lot-et-Garonne a déçu la communauté de communes : il a opposé un refus implicite à sa demande, né le 3 décembre 2009 et confirmé par une décision expresse du 30 décembre 2009. La communauté de communes a obtenu du tribunal administratif de Bordeaux l'annulation de ces décisions de rejet mais, sur appel du ministre de l'intérieur, la cour administrative d'appel du même lieu a entièrement inversé la solution. La communauté de communes se pourvoit en cassation.

3. La critique qu'elle formule dans son pourvoi nous semble fondée, encore qu'il y ait matière à hésiter.

La cour administrative d'appel a cité les dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT, qui, d'une part, définissent les compétences que les communautés de communes exercent de plein droit et, d'autre part, dressent une liste de six groupes de compétences, chaque communauté de communes devant choisir d'exercer au moins l'un d'entre eux. Ayant constaté que la compétence en matière de services d'incendie et de secours n'y figure pas, elle a cité les dispositions du CGCT dessinant la répartition des responsabilités en cette matière, dont nous avons rappelé la teneur, notamment les dispositions des articles L. 1424-1, L. 1424-12 et L. 1424-35 du CGCT. Elle a ensuite estimé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que la communauté de communes aurait été au nombre des EPCI compétents en matière de services d'incendie et de secours à la date de promulgation de la loi de 1996, ce dont elle a déduit qu'il ne relevait pas des dispositions de l'article L. 1424-35 du CGCT. Elle a conclu de tout cela, si nous comprenons bien son raisonnement, que « la participation des communes au financement du SDIS » ne constituait pas une compétence susceptible de donner lieu à un transfert au profit de la communauté de communes, ni au titre des dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT, ni au titre de celles de son article L. 5211-17.

La cour paraît avoir embrassé, dans l'expression « participation des communes au financement du SDIS », les deux objets sur lesquels la communauté de communes entendait prendre la main, désignés dans la délibération du 30 juin 2009 à l'origine du litige, respectivement, comme le « contingent service d'incendie et de secours » et la « participation aux investissements immobiliers des centres de secours du Val de Garonne ». Compte tenu du sort qu'elle leur a réservé, nous pensons qu'elle n'aurait pas dû.

3.1. Le premier de ces objets renvoie très clairement à l'ensemble des contributions des communes membres de la communauté de communes au budget du SDIS, dues en application des dispositions de l'article L. 1424-35 du CGCT. Sur ce point, nous croyons que la cour a pu juger sans erreur de droit que l'obligation mise à la charge des communes de contribuer au budget du SDIS ne constituait pas une « compétence » susceptible d'être transférée en application des dispositions de l'article L. 5211-17. Ces contributions, nous l'avons dit, sont obligatoires pour les communes et leur montant est fixé par le SDIS lui-même. Les communes n'ont donc aucune marge de manœuvre lorsqu'elles votent le montant de leur contribution. L'absence de toute faculté d'appréciation nous paraît exclure la possibilité d'y voir l'exercice d'une compétence au sens des dispositions de l'article L. 5211-17.

3.2. Il nous semble qu'il faut traiter différemment le second des objets mentionnés dans la délibération de la communauté de communes.

Précisons que, dans notre affaire, il n'a jamais été question des centres de secours dont certaines des communes membres de la communauté de communes sont susceptibles d'avoir conservé la gestion, en application des dispositions des articles L. 1424-12 et L. 1424-17 du CGCT. En mentionnant la « participation aux investissements immobiliers des centres de secours du Val de Garonne », la communauté de communes nous paraît avoir fait référence aux centres gérés sur le territoire de ses communes membres par le SDIS, sur lesquels ces

communes peuvent être autorisées à intervenir afin d'y réaliser un investissement, comme il est prévu par les dispositions de l'article L. 1424-18 du CGCT.

Il faut dire un mot, à ce stade, de l'emplacement de ces dispositions dans la loi du 3 mai 1996. Elles sont issues de l'article 18 de la loi, qui constituait avec les articles 17 et 19 une section relative aux transferts de biens au SDIS. La même articulation se retrouve aujourd'hui dans le CGCT avec les articles L. 1424-17 à L. 1424-19, qui se suivent dans un paragraphe consacré aux transferts de biens au SDIS. L'article 18 de la loi faisant suite immédiatement aux dispositions par lesquelles étaient réglés les transferts de biens des communes ou des EPCI alors compétents au SDIS, on lit naturellement ses dispositions, qui débutent par les mots « la commune ou l'EPCI », comme désignant la commune ou l'EPCI dont dépend le centre de secours mis à disposition du SDIS. C'est d'ailleurs ce que confirme la lecture des travaux préparatoires de la loi du 3 mai 1996. Les dispositions de l'article L. 1424-18 ont donc été pensées comme n'ouvrant qu'une faculté d'intervention à certaines communes, sur certains centres d'incendies et de secours, ceux dont les communes sont propriétaires et qui existaient lors de leur mise à disposition du SDIS à la suite de l'intervention de la loi de 1996.

Cela doit-il vous conduire à refuser de voir dans cette faculté d'intervention une compétence transférable sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT ? On peut hésiter, mais nous pensons que non.

Tout d'abord, il nous semble y avoir, dans cette faculté d'intervention reconnue aux communes, suffisamment de matière pour constituer une compétence transférable au sens des dispositions de cet article. Non seulement les communes se voient reconnaître une possibilité d'intervention, donc un espace de liberté donnant lieu à l'expression d'un choix, mais surtout, il ne s'agit pas que d'une intervention financière. Les dispositions de l'article L. 1424-18 sont très claires à cet égard : les communes peuvent se voir confier « la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours » mis à disposition du SDIS. Cette responsabilité opérationnelle nous paraît impliquer que le SDIS confie à la commune une délégation de maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser<sup>1</sup>.

Ensuite, nous ne voyons aucune disposition qui fasse expressément obstacle au transfert de cette compétence à un EPCI. Relevons d'ailleurs que le législateur a rangé les services d'incendie et de secours parmi les compétences de plein droit des communautés urbaines (art. L. 5215-20, 5° du CGCT) et des métropoles (art. L. 5217-4, I, 5°), en renvoyant aux « conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ».

Reste enfin à surmonter l'hésitation que l'on peut éprouver compte tenu de la répartition des rôles en matière d'incendie et de secours telle qu'elle a été fixée par la loi du 3 mai 1996. Le ministre de l'intérieur ne l'a pas surmontée puisque, selon la thèse qu'il défendait en appel, seuls pourraient participer au financement d'une opération immobilière décidée par le SDIS les EPCI qui contribuent à son budget en application de l'article L. 1424-35 du CGCT, c'est-à-dire ceux qui étaient compétents en matière de services d'incendie et de

---

<sup>1</sup> Etant précisé que, dans une telle hypothèse, c'est bien le SDIS qui doit financer l'opération, en sa qualité de maître de l'ouvrage, conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi (n° 85-704) du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Si la commune entend appuyer son financement, c'est par l'intermédiaire d'une contribution versée au budget du SDIS.

secours à la date de la promulgation de la loi du 3 mai 1996 et ceux qui résultent de la transformation de tels EPCI – thèse également défendue dans une réponse ministérielle Dalloz du 16 juin 2009 (AN n° 43598, JOAN p. 5915)<sup>2</sup>. Cette position se comprend au regard des dispositions de la loi du 3 mai 1996, mais il nous semble qu'il faut prendre en compte l'intervention, depuis lors, de la loi (n° 99-586) dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et la volonté du législateur de donner la portée la plus grande aux possibilités de transfert des compétences communales vers les EPCI à fiscalité propre. Nous vous proposons de faire prévaloir la logique d'intégration que manifestent les dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT, issues de la loi de 1999, sur la répartition des rôles en matière d'incendie et de secours héritée de la loi de 1996.

Dès lors, nous croyons que la communauté de communes est fondée à soutenir, par les deux premiers moyens qu'elle soulève, qui sont en réalité deux faces de la même argumentation, que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la participation des communes au financement du SDIS au travers de la « participation aux investissements immobiliers des centres de secours » ne constituait pas une compétence transférable à un EPCI sur le fondement des dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT.

Avant de conclure, nous nous sommes demandé si, censurant l'erreur de droit de la cour, vous pouviez vous borner à une cassation partielle de l'arrêt attaqué, en tant seulement que la cour a statué sur la compétence relative à la « participation aux investissements immobiliers des centres de secours ». Cela nous paraît difficile compte tenu de la motivation globalisante qu'elle a retenue. Nous proposons une cassation totale.

Si vous nous suivez vous annulerez l'arrêt attaqué et renverrez l'affaire à la cour administrative d'appel. Vous pourrez faire partiellement droit aux conclusions présentées par la communauté de communes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Bordeaux ;
- à ce que l'Etat verse une somme de 3 000 euros à la communauté de communes Val de Garonne au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

---

<sup>2</sup> Voir aussi rép. min. Zimmermann (AN 3 novembre 2009 n° 57824, JOAN p. 10464).