

Séance publique du 12 juillet 2004

Délibération n° 2004-2042

commission principale : finances et institutions

objet : **Adoption de statuts pour la Communauté urbaine, actualisation des compétences dans des domaines d'activités déjà exercées, travaux de la commission spéciale dans le cadre de la loi Chevènement en date du 12 juillet 1999**

service : Délégation générale aux ressources - Direction

Le Conseil,

Vu le rapport du 23 juin 2004, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

Dès la parution de la loi Chevènement en juillet 1999, la communauté urbaine de Lyon a mis en place une commission spéciale dont la mission était de proposer les modalités pratiques de cette réforme.

Celle-ci s'est réunie tout au long de l'année 2000 et a proposé des conclusions qui ont été approuvées par le conseil de Communauté du 18 décembre 2000, celles-ci portaient sur :

- les conditions d'application de la taxe professionnelle unique et la dotation de solidarité communautaire,
- la poursuite des missions de la commission spéciale afin de définir les conditions de l'exercice des compétences de la Communauté urbaine dans un sens qui la rapprocherait des compétences prévues pour les nouvelles communautés urbaines dans la loi de juillet 1999 (article 5215-20 du code général de collectivités territoriales).

En mars 2002, une nouvelle commission spéciale a été mise en place afin de poursuivre les travaux déjà engagés dans le mandat précédent sur les compétences.

Au regard de la délibération de décembre 2000, les objectifs donnés à la commission spéciale ont été précisés par monsieur le président de la Communauté urbaine, deux chantiers doivent être menés en parallèle :

- le premier vise à la sécurisation juridique des actions mises en œuvre dans le plan de mandat au regard du cadre légal de l'exercice des compétences,
- le deuxième concerne l'organisation de nouvelles compétences qui pourraient être transférées progressivement des Communes vers la Communauté urbaine, se rapprochant ainsi des compétences des nouvelles communautés urbaines.

La commission spéciale a travaillé en parallèle sur les deux axes. Cependant, cette délibération ne concerne que le premier chantier relatif à l'actualisation des compétences. En effet, il est apparu préférable que les nouvelles compétences fassent l'objet de délibérations spécifiques.

Le contexte juridique de l'exercice des compétences au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

Le principe de spécialité :

Le premier chantier relatif à l'ajustement des compétences se justifie par le statut spécifique des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels appartient la communauté urbaine de Lyon.

En effet, ceux-ci ne disposent que d'une compétence d'attribution contrairement aux collectivités territoriales qui bénéficient d'une compétence générale.

A la différence des Communes où le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la Commune, c'est-à-dire a vocation à s'emparer de toute question d'intérêt public local qui n'a pas été confiée expressément à d'autres institutions, le conseil de Communauté ne règle pas ses délibérations que les affaires qui sont de la compétence de la Communauté : c'est le principe de spécialité.

Les compétences peuvent être attribuées aux communautés urbaines :

- par la loi : pour la communauté urbaine de Lyon, c'est la loi de 1966, lors de sa création imposée par l'Etat qui a prescrit les compétences obligatoires. D'autres lois sont postérieurement intervenues (les lois du 31 décembre 1982, du 12 juillet 1985, du 6 février 1992, du 12 juillet 1999) mais le cadre initial de 1966 n'a pas été modifié sensiblement,

- par le transfert facultatif : les Communes transfèrent de manière facultative à l'EPCI des compétences autres que celles légalement fixées selon une procédure spécifique.

Ainsi, la Communauté urbaine se trouve, aujourd'hui, régie pour l'exercice de ses compétences, par le cadre légal de 1966, fixé à l'article L-5215-20-1 amendé du code général des collectivités territoriales qui figure à titre d'information en annexe 1.

Dans la mesure où elle a été créée par la loi, la Communauté urbaine a la spécificité de ne pas disposer de statuts, contrairement aux autres communautés urbaines ou EPCI créées, après 1966, sur la base d'un accord des Communes membres.

Le principe d'exclusivité :

De plus, les EPCI sont soumis au principe d'exclusivité qui induit que les Communes ayant transféré une compétence à un EPCI en sont de fait dessaisies sur le périmètre considéré et crée une impossibilité juridique pour les Communes membres d'intervenir.

Le conseil d'Etat a cependant jugé que le transfert de compétence ne s'appréciait pas nécessairement par bloc mais pouvait, le cas échéant, être scindé, les Communes pouvant se réserver une partie de compétence par ailleurs transférée.

Le juge a ainsi reconnu, s'agissant de structures de coopération intercommunales sans fiscalité propre, la notion de compétences partagées entre la structure intercommunale et les Communes membres de celles-ci.

S'il apparaît ainsi que certaines compétences sont par nature communautaires, et dans ce cas, il n'est pas possible d'organiser une scission ou un partage entre les Communes et l'établissement public de coopération intercommunale à l'inverse, d'autres compétences sont susceptibles d'être partagées entre la Communauté urbaine et ses Communes membres.

Dans le cadre de la législation en vigueur, un domaine d'activité peut être partagé dans deux hypothèses :

- lorsque le libellé même de la compétence n'implique pas qu'elle soit exercée dans sa totalité, c'est le cas, lorsque la loi indique *actions* (qui se différencient de l'action), le soutien, les dispositifs contractuels, la lutte contre...,
- lorsqu'il est fait référence à l'intérêt communautaire qui doit permettre, au moyen de critères objectifs ou d'une liste d'actions précises de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent communales.

La procédure requise pour la détermination de la notion d'intérêt communautaire est un vote à majorité des deux-tiers des membres du conseil de Communauté, elle est donc différente de celle juridiquement requise pour le transfert de compétences qui relève, outre de l'approbation par le conseil de Communauté à la majorité simple, d'un vote à la majorité qualifiée des Communes, et suppose *in fine*, un arrêté préfectoral en ce sens.

Les processus de concertation avec les Communes qui sont déjà engagés aujourd'hui par la Communauté urbaine se poursuivront, bien entendu, dans le cadre des domaines d'activités partagés.

Les travaux de la commission spéciale

Depuis mars 2002, la commission spéciale a organisé ses travaux dans deux directions :

- un inventaire général de l'ensemble des domaines d'activités exercés par la Communauté urbaine :

La commission spéciale a réalisé un inventaire aboutissant au constat que plusieurs domaines d'activités, qu'ils soient exercés par la Communauté urbaine seule ou qu'ils soient partagés avec les Communes, n'étaient pas en stricte adéquation avec le cadre légal de 1966 générant ainsi tout à la fois des incertitudes juridiques sur les actions de la Communauté et un défaut de lisibilité du cadre précis d'intervention de la Communauté,

- dans les domaines d'activités partagés (actions de développement économique, habitat, politique de la ville, espaces naturels), un inventaire des actions engagées conjointement par la Communauté urbaine et les Communes.

La commission spéciale a dressé un inventaire des actions menées par la Communauté urbaine et les Communes membres dans les domaines d'activités partagés, lequel inventaire a fait apparaître dans certains cas une ligne de partage claire entre les actions communautaires et communales mais dans d'autres les difficultés et incertitudes juridiques quant à la répartition des rôles et missions respectivement dévolus à l'une et aux autres.

La commission spéciale poursuit ses travaux afin de formaliser et d'éclaircir la situation pour ces domaines d'activités partagés sur la base d'une large concertation avec les Communes.

Le cadre juridique nécessaire pour l'actualisation des compétences

La loi prévoit :

- pour le transfert de compétences en bloc, une délibération concordante entre conseil de Communauté et les Communes membres, ces dernières statuant à la majorité qualifiée des Communes. Le transfert de compétences étant *in fine* prononcé par un arrêté préfectoral,
- pour le transfert de compétences faisant référence à l'intérêt communautaire, une première délibération concordante dans les mêmes conditions que pour le transfert des compétences en bloc puis une deuxième délibération du Conseil précisant la ligne de partage entre Communauté urbaine et Communes (l'intérêt communautaire) qui doit être approuvé par une majorité des deux-tiers des membres du conseil de Communauté. La procédure s'appuiera sur deux délibérations.

La présente délibération qui doit faire l'objet d'un vote concordant de la Communauté urbaine et des Communes :

Il est proposé au Conseil, aujourd'hui, d'approuver la délibération-cadre qui viserait à déterminer l'ensemble des compétences exercées effectivement aujourd'hui par la Communauté urbaine.

Cette délibération aura vocation à constituer le volet compétences des statuts ainsi conférés à la communauté urbaine de Lyon anticipant sur la loi relative aux responsabilités locales qui devrait conduire l'ensemble des EPCI, y compris les communautés urbaines créées par la loi, à se doter de statuts.

Le recensement des domaines d'activités de la communauté urbaine de Lyon a manifestement fait apparaître que le cadre légal de 1966 (article L 5215-20-1) était devenu pour partie caduc.

Bien adapté à la mutualisation des moyens dans le cadre des transferts d'outils tels que les plans d'urbanisme, les infrastructures (voirie) et les services urbains (ordures ménagères), il ne l'est plus quand les EPCI souhaitent aller plus loin dans l'intercommunalité en développant de réelles politiques d'agglomération associées à des projets urbains.

En revanche, les compétences imposées pour les nouvelles Communautés urbaines par la loi Chevènement en 1999 (article L 5215-20 du code général des collectivités territoriales) qui figurent à titre d'information, en annexe 2, prennent largement en compte cette dimension de projets urbains avec les six blocs de compétence (développement du territoire, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des services et cadre de vie) en rapport avec la réalité des missions et projets de la communauté urbaine de Lyon.

De plus, l'article L 5215-20 fait référence, dans plusieurs cas, à l'intérêt communautaire ou à des libellés adaptés à des domaines d'activités partagés là aussi en rapport avec la réalité des missions de la Communauté urbaine.

Il est ainsi proposé que l'article L 5215-20 du code général des collectivités territoriales soit utilisé prioritairement pour la rédaction des statuts de la communauté urbaine de Lyon.

Quelques adaptations seront nécessaires dans la mesure où cet article fait référence à des compétences qui ne sont pas effectivement assurées aujourd'hui par la Communauté urbaine (principalement les politiques culturelles et sportives) et qu'il existe des domaines d'activités exercés par la Communauté urbaine et qui ne sont pas expressément prévus dans cet article.

Le choix de prendre pour référence l'article L 5215-20 présente plusieurs avantages. Il permet :

- de cadrer et sécuriser les actions déjà engagées par la communauté urbaine de Lyon,
- d'inscrire la communauté urbaine de Lyon dans le cadre national de l'intercommunalité rénové sur la base des statuts des nouvelles communautés urbaines,
- d'évoluer progressivement du cadre initial de 1966 vers celui afférent aux nouvelles communautés urbaines, et ce, dans le prolongement de la délibération sus-visée du conseil de Communauté de décembre 2000.

.La présente délibération, comme il est prévu à l'article L 5211-17, devra faire l'objet d'une approbation par la majorité qualifiée des Communes membres, soit deux-tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux-tiers de la population, ladite majorité qualifiée devant nécessairement comprendre la Commune dont la population est la plus importante.

Après cette approbation, monsieur le préfet prendra un arrêté qui pourrait être signé en décembre 2004.

Dans la mesure où cette délibération repose sur le constat de l'existant et vise à procéder à un ajustement des compétences par l'actualisation de celles-ci, elle n'entraîne aucun transfert de charges, comme l'a approuvé la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLEC) dans sa réunion du 18 juin 2004.

Seul le service de ramassage des encombrants, assurés aujourd'hui partiellement par les Communes, pourra faire l'objet d'un transfert de charges après accord d'une majorité qualifiée des Communes au vu d'un rapport de la CLEC.

La détermination des compétences, sur la base de l'article L 5215-20, qui constituerait le cadre statutaire de la communauté urbaine de Lyon est décrit dans le paragraphe 4.

. Une deuxième délibération précisant l'intérêt communautaire qui devra faire l'objet d'un vote à majorité des deux-tiers des membres du conseil de Communauté.

Cette délibération précisera pour les deux domaines d'activités exercés aujourd'hui par la Communauté urbaine (l'équilibre social de l'habitat et les réserves foncières) et faisant référence dans l'article L 5215-20 à l'intérêt communautaire.

Cette délibération ne pourra être votée qu'après l'arrêté préfectoral approuvant les statuts de la Communauté urbaine qui est prévu pour décembre 2004.

Les orientations qui seraient prises en compte pour la définition de l'intérêt communautaire figurent à titre d'information dans l'annexe 3 de la délibération.

La définition de l'intérêt communautaire ne nécessite pas d'arrêté préfectoral pour être validée.

Les statuts proposés pour la Communauté urbaine

En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- création, aménagement de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires,
- actions de développement économique et notamment soutien à des événements de notoriété nationale ou internationale ainsi qu'à des structures favorisant le rayonnement international de l'agglomération, le développement de filières prioritaires et le tourisme ainsi qu'à l'immobilier d'entreprise,
- construction, aménagement et gestion du Palais des congrès de la Communauté urbaine,
- actions relatives à l'enseignement supérieur, à la recherche et aux hôpitaux dans le cadre de dispositifs contractuels avec l'Etat.

En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- schémas de cohérence territoriale et de secteur : plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu, opérations d'aménagement et de renouvellement urbain, création et réalisation des zones d'aménagement concerté et, après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire,
- organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 en date du 30 décembre 1982, d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie, signalisation, parcs de stationnement,
- programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.

En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- élaboration et animation du programme local de l'habitat,
- politique du logement d'intérêt communautaire ; jusqu'à la définition de l'intérêt communautaire, service du logement et organismes HLM, conformément à l'arrêté préfectoral en date du 2 février 1984 ; soutien aux opérations de logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire,

- interventions sur le parc privé dont les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, les actions de rénovation et de réhabilitation, les actions relatives à l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

En matière de politique de la ville dans la Communauté :

- dispositifs contractuels de développement urbain.

En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- assainissement et eau,
- création et extension des cimetières créés, crématoriums,
- abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national.

En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés,
- lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, soutien aux actions en faveur de la préservation et de la promotion d'espaces naturels.

Ce cadre pourra être modifié (dans les mêmes conditions que son approbation) au fur et à mesure de l'avancement des travaux de la commission spéciale et du transfert de nouvelles compétences ;

Vu ledit dossier ;

Vu les articles L 5211-1 et suivants et L 5215-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi Chevènement en date du 12 juillet 1999 visant à simplifier et renforcer l'intercommunalité ;

Vu sa délibération en date du 18 décembre 2000 et celles n° 2002-0458 et n° 2003-1123 respectivement en date des 4 février 2002 et 7 avril 2003 ;

Vu sa délibération relative à la mise en place de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLEC) ;

Oùï l'avis de sa commission finances et institutions ;

DELIBERE

1° - Approuve pour ce qui concerne les compétences, les statuts de la communauté urbaine de Lyon tels que décrits ci-dessous :

En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

. création, aménagement de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires,

. actions de développement économique et notamment soutien à des événements de notoriété nationale ou internationale ainsi qu'à des structures favorisant le rayonnement international de l'agglomération, le développement de filières prioritaires et le tourisme ainsi qu'à l'immobilier d'entreprise,

. construction, aménagement et gestion du Palais des congrès de la communauté urbaine de Lyon,

. actions relatives à l'enseignement supérieur, à la recherche et aux hôpitaux dans le cadre de dispositifs contractuels avec l'Etat ;

En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

. schémas de cohérence territorial et de secteur : plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu, opérations d'aménagement et de renouvellement urbain, création et réalisation des zones d'aménagement concerté et, après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire,

. organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 en date du 30 décembre 1982, d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie, signalisation, parcs de stationnement,

. programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.

En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

. élaboration et animation du programme local de l'habitat,

. politique du logement d'intérêt communautaire ; jusqu'à la définition de l'intérêt communautaire, service du logement et organismes HLM, conformément à l'arrêté préfectoral du 2 février 1984 ; soutien aux opérations de logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire,

. interventions sur le parc privé dont les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, les actions de rénovation et de réhabilitation, les actions relatives à l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;

En matière de politique de la ville dans la Communauté :

. dispositifs contractuels de développement urbain ;

En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

. assainissement et eau,

. création et extension des cimetières créés, crématoriums,

. abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

. élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés.

. lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, soutien aux actions en faveur de la préservation et de la promotion d'espaces naturels.

Ce cadre pourra être modifié (dans les mêmes conditions que son approbation) au fur et à mesure de l'avancement des travaux de la commission spéciale et du transfert de nouvelles compétences.

2° - Charge monsieur le président de notifier aux maires des Communes membres, pour l'adoption à la majorité qualifiée requise, la délibération du conseil de Communauté portant statuts de la Communauté, pour ce qui concerne la définition des compétences.

3° - Sollicite monsieur le préfet, au terme de la procédure et postérieurement à l'approbation par les conseils municipaux des Communes membres, un arrêté correspondant à la présente définition des compétences.

4° - Autorise monsieur le président à prendre toutes mesures nécessaires en vue de l'exécution de la présente délibération.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,