

INTERCO: L'HEURE DU BIG BANG



La loi « Richard » du 31 décembre dernier est venue mettre un peu d'huile dans les rouages des discussions de sièges à l'échelle intercommunale. Au risque d'y semer, aussi, la pagaille dans l'exercice, ô combien délicat, des négociations intercommunales en termes de gouvernance, à l'heure des mégafusions et autres recompositions territoriales. Avec une date butoir qui se rapproche à grande vitesse.

De prime abord, la « loi Richard » peut sembler modeste : des assouplissements en termes de nombre de vice-présidents dans les communautés ; la possibilité d'avoir un peu plus de sièges (+25 % au lieu de +10 %) en cas d'accord amiable ; un ou deux ajustements en matière d'indemnités de fonctions...

UNE FAUSSE SIMPLICITÉ

Mais cette simplicité est en trompe-l'œil car cette loi intervient à un moment stratégique. Elle l'est d'abord pour ceux, très nombreux qui viennent de voir leur périmètre évoluer par fusion ou extension. Dans ces territoires, en effet, ce sont d'autres gouvernances qui se mettent en place, souvent à des échelles géographiques qui imposent de repenser toute l'architecture des pouvoirs. Elle l'est aussi dans les autres communautés, celles qui n'ont pas changé de périmètre. Car, même dans celles-ci, il va falloir délibérer en 2013 pour déterminer les répartitions de sièges applicables au fil du mandat futur. Au risque, sinon, de se voir appliquer la grille de la loi du 16 décembre 2010 sans adaptation, sans ajustements locaux. C'est surtout en matière de sièges que cette question se pose avec autant d'acuité que d'actualité. Mais en réalité, c'est toute la gouvernance qui, souvent, à l'échelon intercommunal, est à repenser, à la suite de la loi de 2010. Et cette loi « Richard », sur ce point, vient opportunément mettre un peu d'huile dans les rouages.

UN TUYAU DE PLUS DANS L'USINE À GAZ

Schématiquement, l'ambition du législateur de 2010 a été de fixer une grille de sièges de par la loi pour les communautés. Cette grille, dont l'application a finalement été repoussée aux prochaines municipales par la loi du 29 février 2012, n'est que la première étape d'un long processus de calculs :

Population municipale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	Nombre de sièges
De moins de 3 500 hab.	16
De 3 500 à 4 999 hab.	18
De 5 000 à 9 999 hab.	22
De 10 000 à 19 999 hab.	26
De 20 000 à 29 999 hab.	30
De 30 000 à 39 999 hab.	34
De 40 000 à 49 999 hab.	38
De 50 000 à 74 999 hab.	40
De 75 000 à 99 999 hab.	42
De 100 000 à 149 999 hab.	48
De 150 000 à 199 999 hab.	56
De 200 000 à 249 999 hab.	64

[...]

Premier piège : prendre la population municipale simple et non la population municipale totale (c'est-à-dire avec les « Doubles comptes et Comptés à part », cas de prisons, de pensionnaires etc.) dans ce calcul. Puis il faut calculer le quotient : si par exemple une communauté atteint 34 000 habitants en population municipale, il apparaît, ô miracle, que les choses sont simples car on a droit à 34 sièges. Donc un siège pour mille habitants. Si la communauté totalise 100 000 habitants, avec ses 48 sièges, on obtient, au prix d'un arrondi, un siège par tranche de 2 083,34 habitants. Mais que faire avec les communes, si nombreuses, qui n'auraient même pas droit à un siège ? On leur donne un siège en plus (avec un suppléant au besoin, qui reste possible pour les communes n'ayant qu'un siège). Avec ce régime, on le voit, les communes rurales peuvent parfois être écrasées si elles sont peu nombreuses. Mais si les communes en dessous du quotient sont très nombreuses,

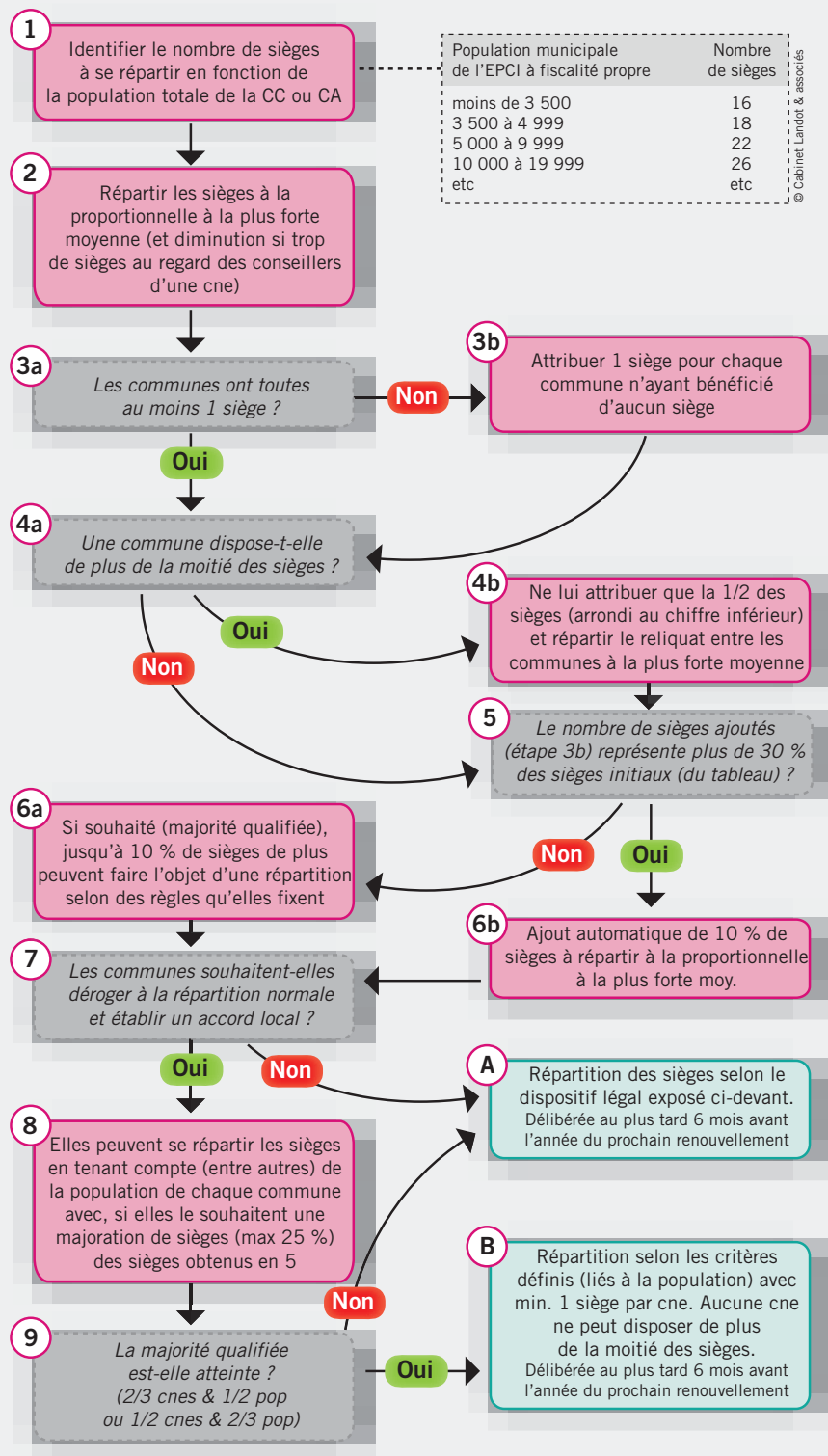
→ **Éric Landot**

eric.landot@landot-avocats.net
avocat au Barreau de Paris,
Cabinet Landot & associés

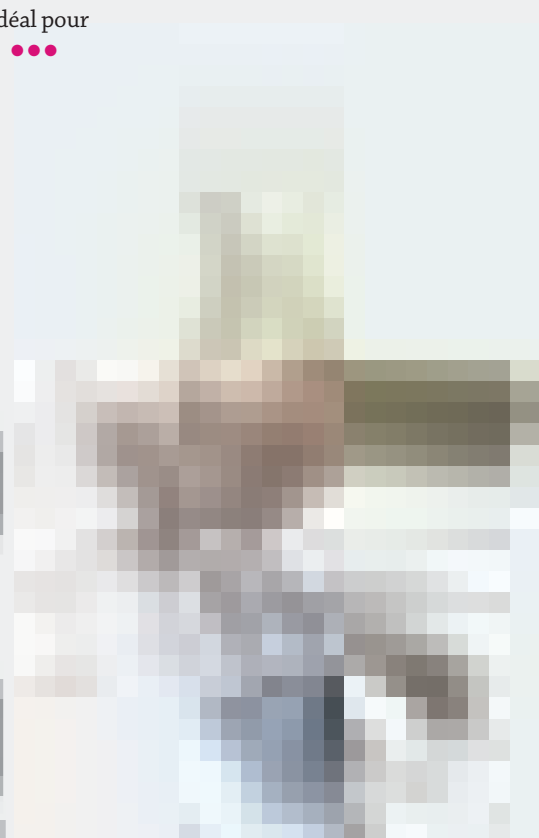
elles finiront par devenir largement majoritaires dans certains conseils de communauté tout en ne représentant qu'une petite fraction de la population...

Pour corriger cela, la loi de 2010 avait prévu que si le nombre de la grille explose de plus de 30 % sous le poids des petites communes, une majoration des sièges de 10 % intervient automatiquement. Majoration qui, sinon, n'intervient qu'à titre amiable.

C'est là qu'intervient la « loi Richard ». Un tuyau de plus dans l'usine à gaz, mais un tuyau de décompression, qui permet d'éviter l'explosion de la gouvernance dans certains cas. En effet, en cas d'accord amiable, c'est jusqu'à 25 % de sièges en plus que l'on peut compter. Il en résulte le schéma suivant (et encore pour les communautés urbaines et les métropoles y a-t-il des spécificités), idéal pour occuper les longues soirées d'hiver: ●●●



Actualisation : 2013-01-11



Un wagon dans un train de réformes

Cette loi n'est qu'un ensemble du puzzle qu'on nous prépare :

- future loi sur le statut de l'élu ;
- future loi sur le cumul des mandats ;
- futur texte que l'on présente comme étant un « Acte III de la décentralisation » (aux ambitions bien plus limitées en réalité) ;
- régime électoral dans les communautés (application du régime de Paris, Lyon et Marseille entre arrondissements et communes, plus qu'un fléchage simple mais c'est déjà ce que concoctait en réalité l'ancienne majorité) et dans les cantons (le déjà célèbre futur mode de scrutin par grands cantons avec élection d'un couple homme-femme par canton)...

“ Il va falloir délibérer en 2013 pour déterminer les répartitions de sièges applicables au fil du mandat futur ”

●●● Certes, dans certains cas, on arrive à des chambres pléthoriques. Mais de toute manière, au-delà de 50 ou 70 personnes, chacun sait qu'une assemblée délibérante n'est pas un vrai lieu de débats. Que le vrai travail se fait alors en commission et au bureau... si tout va bien. Donc autant en profiter pour parvenir à un équilibre sur mesure qui n'écrase personne, qui garantit un minimum de consensus.

VITE UNE DÉLIBÉRATION !

Il faut trouver vite un accord. Il faut en effet rapidement délibérer à la majorité qualifiée. Pour ceux qui fusionnent des communautés ou qui en changent le périmètre au fil des procédures engagées en 2012, il faut délibérer soit pendant ces procédures, soit dans les trois mois qui suivent (art. 83 de la loi du 16 décembre 2010). La majorité qualifiée est alors de la moitié des communes atteignant la moitié de la population (y inclure la commune la plus peuplée si celle-ci atteint un tiers de la population), semble-t-il, mais ce point donne lieu à débats juridiques.

Mais pour tous, il faut voter cet équilibre de sièges tel qu'il s'appliquera au prochain mandat. Ce vote, selon l'article L.5211-6-1, VII, du CGCT, doit intervenir « au plus tard six mois avant le 31 décembre de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux ». Des associations d'élus en déduisent un délai de trois mois, là où il semble probable qu'il faut en déduire un délai qui expire fin juin 2013... Un vote qui doit intervenir par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Attention : ce vote sera à renouveler à chaque mandature. Et faute d'accord, il y aura application de la grille ci-dessus avec répartition

à la proportionnelle, majorée des communes en dessous du quotient, purement et simplement. Autant dire qu'un accord aujourd'hui qui serait généreux, mais loin de la grille, risque, dans quelques mois ou dans six ans ou dans douze ans, de ne pas être renouvelé...

PRENDRE EN COMPTE LES MAJORITÉS

Là où il importe d'être subtil, c'est dans l'application au cas par cas des majorités complexes qu'il faut atteindre dans les communautés. Certaines décisions se prennent à la majorité qualifiée, certes un peu complexe mais bien connue, des conseils municipaux (la fameuse majorité « 1/2-2/3 ou 2/3-1/2 dont 1/4 »). D'autres, moins connues mais importantes, se prennent à la majorité des 2/3 du conseil communautaire (des suffrages exprimés, voire de l'effectif du conseil dans certains cas). Du coup, il est usuel de donner à ceux qui se sentent minoritaires (de droite dans un ensemble de gauche ; urbains dans un ensemble rural ; ou l'inverse ; ou autres...) un tiers des sièges... pour leur donner la garantie que, demain, la communauté fonctionnera au consensus. L'autre axe de négociation est la composition du bureau, car de nombreuses « petites » communes tentent de gagner en vice-présidences ce qu'elles ont perdu en sièges au sein du conseil de communauté... ou l'inverse. Le jeu peut être utile à la condition que le bureau soit doté de vastes attributions et d'élus (maires le plus souvent) qui ne doivent rien (ou pas trop...) au président de la communauté. Dans nombre de communautés de grande taille, les rouages les plus importants sont les commissions puis le bureau (telle une commission permanente de conseil général). Ainsi voit-on nombre de maires autoritaires dans leurs communes se muer en patriarches intercommunaux, accoucheurs de consensus... Naturellement, dans d'autres cas, soit parce que tout ceci n'a pas été négocié, soit parce que l' élu « tient » les autres maires (en menaçant de couper les vivres des subsides du conseil général par exemple), l'intercommunalité fait figure, parfois, de nouveaux atours de vieux féodalismes.

MARGES DE MANŒUVRE

Mais ceci n'est pas sans limites. Il n'est par exemple pas possible que les communes :

- inventent des règles de gouvernances dérogeant au code (ex : interdiction des statuts prévoyant une présidences tournantes : CE, 10 juillet 1995, Dumaire, Req. n° 121275, publié au rec.);
- insèrent dans les statuts des règles encadrant la future liberté de marge de manœuvre de la communauté (voir par exemple TA Marseille, 27 avril 2006, CU

Marseille Provence Métropole, Req. n° 0300172);

- glissent dans les statuts des précisions qui en droit doivent relever non des statuts (acte du préfet) mais d'une future délibération du conseil de communauté (ex: nombre de vice-présidents: art. L.5211-10 du CGCT et CAA Bordeaux, 18 décembre 2007, Communes d'Eysus et de Lurbe-Saint-Christau, n° 05BX01522).

Ce nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant et ne peut être fixé par les statuts de l'établissement. Par ailleurs, la loi instaure un double plafond quant au nombre de vice-présidents (20 % maxi du nombre de conseillers communautaires sans dépasser le nombre maximum 15; possibilité de fixer 4 VP néanmoins à défaut). Mais la loi « Richard » vient de desserrer cette contrainte en autorisant de passer, par un vote des deux tiers du conseil de communauté, à 30 % de l'effectif du conseil (sans pouvoir dépasser le nombre de 15 et sans qu'il en résulte une augmentation du nombre maximal d'indemnités de fonction disponible).

Libre aux élus de prévoir des membres du bureau qui ne seront pas VP, d'autant que ceux-ci pourront être désormais indemnisés s'ils ont une délégation, au moins dans les communautés urbaines et d'agglomération et les métropoles, mais au prix d'une répartition des indemnités puisque le montant global de ces indemnités dédié au président et aux VP ne s'en trouve pas augmenté...

comme dans les communes donc. Cette sous-presse reste fermée aux communautés de communes nonobstant de nombreuses pratiques en sens contraire). Cet outil de gouvernance permet de prendre certaines décisions dans un cadre plus restreint que celui d'une assemblée délibérante pléthorique. En effet, un nombre considérable de compétences peut être alloué au bureau (art. L.5211-10 du CGCT), ce qui conduit à parfois le transformer en une véritable commission permanente comme au conseil général ou au conseil régional...

DU SUR-MESURE !

Le big bang de la gouvernance intercommunale est donc en train d'avoir lieu. La loi Richard et l'obligation de statuer sur la gouvernance au prochain mandat en sont des étapes. La loi sur le cumul des mandats ou celle sur la représentation automatique des communes, au soir des élections municipales, dans les communautés, en seront d'autres. Dans ce cadre, tous les territoires ont intérêt à faire du sur-mesure pour éviter les pièges d'une grille uniformisatrices et des pesanteurs des assemblées pléthoriques lorsque le travail en commissions et au bureau n'a pas été bien pensé.

Mais combien de communautés ont-elles eu le temps, le courage et les connaissances techniques requises pour conduire ce travail urgent... à achever dans quelques mois ?

Exemple de questions à traiter en matière de gouvernance politique

Il importe pour les élus de définir ensemble la réponse à toute une série de questions. Voici, par exemple, la liste des questions sur laquelle des élus de neuf communautés ont planché en 2011 à la veille d'une probable fusion sur une grande partie de ce vaste ensemble :

- **Question 1 :** quel nom pour la communauté ? *NB : pour mettre tout le monde d'accord, il souvent utile de trouver des sous-titres.* Exemple à Beaune : Beaune Côte et Sud, Communauté d'agglomération Beaune-Chagny-Nolay.
- **Question 2 :** quel siège pour la communauté ?
- **Question 3 :** où les élus se réunissent-ils en conseil communautaire ?
- **Questions 4 et 5 :** où les élus se réunissent-ils en bureau ? en commissions ? *NB : Il y a une solution classique : des réunions tournantes pour le bureau et dans le territoire du VP concerné pour les commissions.*

- **Question 6 :** faut-il instituer des conseils de territoire (1) ? faut-il les consulter avant toute réunion du bureau ? du conseil ? les consulter sur toute délibération ?
- **Question 7 :** s'il y a des conseils de territoire, doivent-ils être calés sur les territoires des anciennes communautés (sauf regroupements volontaires) ? ou faut-il faire des adaptations ? ou autre ?
- **Question 8 :** s'il y a des conseils de territoire, faut-il prévoir dans la grande communauté un chef de service par territoire dans l'organisation administrative ?
- **Question 9 :** s'il y a des conseils de territoire, faut-il prévoir aussi à ce niveau-là des commissions d'appel d'offres (ou commissions de marchés pour les marchés sous le seuil de l'AO) par territoire pour certains achats ? si oui lesquels ?
- **Question 10 :** faut-il faire une sorte de ●●●

- Sénat sous la forme d'un grand conseil des maires ? si oui quand le consulter ? où se réunirait-il ? quel nom lui donner ?
- **Question 11 :** le nombre maximal selon la loi des VP serait de 15... mais on peut ajouter d'autres membres du bureau en sus de ces 15. Quel chiffre fixer ?
- **Question 12 :** le bureau doit-il avoir des compétences très étendues comme le permet la loi ou ces compétences doivent-elles être réparties entre conseil et bureau, voire toutes laissées au conseil (auquel cas le conseil devra se réunir très souvent en dépit du nombre d'élus qu'il comportera) ?
- **Question 13 :** calera-t-on délégations de fonctions aux VP et organisation de commissions ? dans tous les cas ?
- **Question 14 :** les commissions doivent-elles être ouvertes à d'autres élus municipaux que les seuls délégués communautaires, au moins pour certains sujets précis ? ou non ?

- **Question 15 :** la grille de la loi du 16 décembre 2010 laisse très peu de place aux répartitions amiables de sièges. Néanmoins, dans ces limites étroites, quels sont les choix que l'on pourrait opérer ?
 - **Question 16 :** autres points ?
- S'y ajoutent aussi des questions d'organisation administrative considérée en termes de pouvoirs (souvent appelée « *gouvernance administrative* », expression claire et commode certes, mais qui peut être considérée comme erronée en droit, en tout cas en démocratie représentative). Il en résulte divers schémas, propres à divers types de communautés, non pas en termes juridiques ou financiers, mais en termes politiques et organisationnels. ■

(1) Qui, juridiquement, sont des commissions du conseil communautaire, voire des « comités consultatifs » de l'article L.5211-49-1 du CGCT mais qui peuvent jouer un rôle politique non négligeable.

Formations d'experts

Cycle Court :
Intercommunalité (3 jours)

à Lyon du 26 au 28 mars
ou à Paris du 09 au 11 avril
Renseignements au 04 76 65 61 00 ou
par e-mail formation@territorial.fr

Pour aller plus loin

« L'intercommunalité de A à Z »
Réf. CL47, 854 pages, à partir
de 199 €, classeur avec mises à jour
(3 par an, 13 €/mois).
Un Classeur des éditions Territorial
<http://librairie.territorial.fr>

EXEMPLES DE SCHÉMAS D'ORGANISATION POLITIQUE, AVEC OU SANS STRUCTURES GÉOGRAPHIQUES

