



**INTELLECT TERRITORIAL**

*Une autre manière de vivre sa préparation*

**Le président d'un EPCI est-il un *super* maire ?**



**Le président d'un EPCI est-il un *super* maire ?**



- Le président d'un EPCI est-il un *super* maire ? -

- Le président d'un EPCI est-il un *super* maire ? -

## Liste des principales abréviations

**A.D.C.F :** Assemblée des Communautés de France

**A.M.F :** Association des Maires de France

**Art :** Article

**C.A.A :** Cour Administrative d'Appel

**Cass. Crim. :** Cour de Cassation, chambre criminelle

**C.C.A.S :** Centre Communal d'Action Sociale

**C.E :** Conseil d'Etat

**C.G.C.T :** Code Général des Collectivités Territoriales

**E.P.C.I :** Etablissement Public de Coopération Intercommunale

## **SOMMAIRE**

### **I Une autorité territoriale reconnue aux compétences étendues**

#### **A La reconnaissance d'un réel statut comparable à celui du maire**

- 1) Président d'EPCI, un élu intercommunal particulier
- 2) Président d'EPCI, un mandat « cumulable »

#### **B) La reconnaissance d'un rôle incontournable dans la démocratie locale**

- 1) Des compétences étendues sur un territoire élargi
- 2) Le chef d'orchestre de l'intercommunalité

### **II Une autorité territoriale concurrencée à la légitimité démocratique limitée**

#### **A Une coexistence nécessaire avec le Maire**

- 1) Le président d'EPCI diminué face à la persistance du Maire comme agent de l'Etat
- 2) Le président d'EPCI renforcé par le partage du pouvoir de police avec le Maire

#### **B Une inadéquation flagrante entre ses compétences transférées et sa légitimité démocratique limitée**

- 1) Une légitimité démocratique indirecte contestée
- 2) Une institution à démocratiser

### **Bibliographie**

### **Annexes**

### **Tables des matières**

## **Introduction**

Aujourd'hui, plus de 85,5 % de la population sont couvertes par un Etablissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI) à fiscalité propre. Au 1er janvier 2006, on compte 2 573 EPCI à fiscalité propre (communauté d'agglomération, communauté urbaine, communauté de communes), regroupant 32 913 communes, soit 53,3 millions d'habitants.

Les français ont généralement une bonne opinion de l'intercommunalité. Un sondage IFOP-ADCF d'Octobre 2005 précise que 87% des français pensent que c'est une « bonne chose pour leur commune » et 70% des français qui vivent hors EPCI souhaitent que leur commune rejoigne une communauté. Mais très peu connaissent le nom ou l'existence même du président de leur EPCI qui pourtant joue un rôle central dans l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, seul 43% connaissent l'existence et le nom du président de l'EPCI dont ils dépendent.

L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper, soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Elle se traduit par la création de personnes morales distinctes, syndicats ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Malgré les nombreuses études, l'intercommunalité reste, sans nul doute, un « objet politique à explorer ». (Rémy Le Saout).

L'étude porte en particulier sur les EPCI à fiscalité propre qui représentent la forme d'intercommunalité la plus généralisée, ils ont vocation à structurer les espaces autour de projets d'intérêts communautaires. L'étude ne s'attardera donc pas sur le syndicat, institution vieille d'un siècle et qui soulève moins d'interrogations. En effet, parce qu'il ne dispose pas d'une fiscalité propre le syndicat repose sur une contribution des communes membres, ce qui le place sous leur coupe directe ainsi que son objet qui est réduit à la gestion d'un ou de plusieurs services publics et surtout son fonctionnement avec la règle de l'unanimité. L'étude ne s'arrêtera sur cette institution que pour montrer l'évolution historique de l'intercommunalité.

Le projet de ce mémoire est né d'une réflexion liée à l'actualité législative récente qui a permis et encadré le transfert du pouvoir de police au profit du président d'EPCI. Ce nouveau transfert de pouvoir à une institution encore peu connue, soulève de nombreuses interrogations. La principale est la place laissée au Maire dans cette nouvelle répartition des rôles dans la démocratie locale, au profit le plus souvent du président d'EPCI à fiscalité propre. Le président d'EPCI est devenu, au fil des textes, un acteur incontournable et puissant. Cette étude est appuyée par une enquête personnelle auprès de nombreux élus et fonctionnaires qui vivent l'intercommunalité au quotidien. (Questionnaire en annexe 1)

Avant de répondre à l'interrogation fondamentale sur la place de cette institution intercommunale, il faut s'attarder un moment sur le contexte historique et législatif de cette évolution. L'institution de président d'EPCI est en effet liée à l'évolution de la structure intercommunale elle-même. Plus les structures supra-municipales s'autonomisent plus les présidents de celles-ci voient leur rôle se développer.

L'intercommunalité est le fruit d'une histoire ancienne toute particulière et d'un mouvement législatif contemporain profond qui est venu inscrire dans le marbre le niveau intercommunal comme échelon territorial pertinent.

Ce phénomène récent doit être mis en perspective pour être compris. Une perspective nécessairement historique pour comprendre comment l'Etat français à organiser son maillage géographique au fil du temps. Une perspective plus juridique pour comprendre la persistance des communes face à des intercommunalités toujours plus présentes.

En France, la commune est, historiquement, l'échelon politique et administratif de base. Le Maire qui la dirige est ainsi l'interlocuteur et le responsable politique de base. Le décret du 4 août 1789 dans son article X déclarait « que tous les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français ». Une nouvelle organisation doit être mise en place.

A l'assemblée constituante, Thouret, Sieyès et Condorcet sont en faveur de la création de 6 500 municipalités, Mirabeau, au nom de l'individualisme révolutionnaire, prône la transformation en communes des 44 000 paroisses de l'ancien régime. Ce dernier va

l'emporter, puisqu'un décret de l'assemblée nationale du 14 décembre 1789 pour la constitution des municipalités institue une structure uniforme et commune à toutes les localités. Dès 1793, Condorcet signale que le trop grand nombre de communes est un obstacle à l'exercice des droits d'un grand nombre ; « ces droits ne pouvant être étendus sans qu'on fût exposé à ne pas trouver des hommes capables de les exercer », il proposait alors de créer des « grandes communes » associant dans un espace de dix kilomètres de rayon des populations rurales, ce qui aurait permis d'établir un certain équilibre entre villes et campagnes. Ce projet ne fut pas adopté.

La loi de 1884 sur l'organisation municipale va mettre en place un véritable code municipal en regroupant en un seul document les textes relatifs aux communes. Sa caractéristique principale est qu'elle crée un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France. Ce choix ne sera jamais remis en cause par la suite. Il n'avait pourtant pas un caractère évident compte tenu de l'extrême disparité des communes françaises et, en particulier, du nombre et de la spécificité des petites communes.

S'il met en place un régime juridique communal unique en 1884, le législateur prévoit cependant des dispositions concernant les communes pouvant avoir des intérêts communs ; les articles 116 et 118 autorisent la réunion de conférences intercommunales, mais l'expérience démontrant l'insuffisance de ces règles, le législateur a, le 22 mars 1890, complété la loi municipale par l'addition d'un titre VIII consacré à l'organisation des syndicats de communes. Il faudra attendre 1955 pour voir apparaître une autre formule intercommunale : le syndicat mixte.

Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs communes respectives ; ils peuvent signer des conventions qui ont pour effet d'entreprendre ou de conserver, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. Aucune institution exécutive supra communale n'est alors mise en place.

Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres élus au scrutin secret, les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés

et sous réserve des approbations budgétaires. Les communes se sont donc vues reconnaître la possibilité de réaliser entre elles des ententes passagères, mais en 1890 le législateur leur donne la possibilité de s'associer d'une façon durable pour gérer des institutions intercommunales. Ce seront les syndicats de communes.

La loi du 22 mars 1890 autorise les communes à se syndiquer, cette nouvelle forme d'activité intercommunale apparaît comme un remède à la faiblesse des petites communes, et prend la forme d'association volontaire. Les conseils municipaux reçoivent la liberté de définir la tâche à confier au syndicat parmi les fonctions de l'administration communale. L'administration du syndicat est confiée à un comité ; s'il n'y a pas d'autres dispositions, le comité comprendra deux délégués de chaque commune, élus par les conseils municipaux. Aucun réel exécutif n'est envisagé.

La nature juridique du syndicat est celle de l'établissement public ; le respect des règles de spécialité, d'égalité et d'unanimité rend difficile les évolutions de cette structure. La nécessité d'unanimité particulièrement, empêche une direction de l'intercommunalité au pouvoir de décision important. Le syndicat, à cette époque ne peut exercer qu'une compétence, chaque commune quelle que soit sa taille a la même représentation et les délibérations nécessitent l'accord des délégués de toutes les communes.

Cette institution nouvelle qui devait permettre aux communes de se regrouper pour répondre à des besoins dépassant leurs capacités financières, techniques ou géographiques va se développer lentement. De 1890 à 1914, seuls trente-sept syndicats seront constitués, il y en aura un peu plus de 2 000 en 1939.

Pour pallier les blocages résultant de la règle de l'unanimité, les ordonnances du 5 janvier 1959 vont mettre en place deux nouveaux outils de coopération intercommunale. L'ordonnance n° 59-29 va autoriser la création de syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) à la majorité qualifiée des communes intéressées, au lieu de l'unanimité. Elle prévoit aussi que des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) peuvent être constitués sous réserve de délibération concordante de tous les conseils municipaux. L'ordonnance n° 59-30 « tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations » se veut plus ambitieuse. Il s'agit de mettre en œuvre une institution capable de structurer les grandes agglomérations composées de nombreuses

communes, et de répondre aux multiples problèmes de liaison d'une ville centre avec ses communes périphériques.

Le district peut être créé soit d'office, soit sur la demande des communes intéressées. C'est un établissement public qui, à côté des compétences qu'il peut se voir confier par les communes membres, exerce de plein droit deux compétences obligatoires : les services du logement et les centres de secours contre l'incendie. Pour son fonctionnement, les règles d'unanimité et d'égalité sont abandonnées.

Malgré une politique d'incitation financière, sous forme le plus souvent de majoration des subventions des opérations d'équipements menées par les districts, il n'y aura en 1970 que 90 districts urbains, dont certains du reste ne regroupent que des communes rurales.

Par la loi du 31 décembre 1966, le législateur va mettre en place une forme beaucoup plus intégrée de coopération intercommunale : la communauté urbaine. A l'origine elle ne peut être créée que dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants ; le seuil sera ensuite abaissé par la loi du 6 février 1992 à 20 000 habitants, puis relevé à 500 000 habitants en 1999. Au niveau des compétences, la communauté urbaine exerce de plein droit des compétences très étendues dans les domaines de l'aménagement de l'espace, du développement économique, du transport urbain, de la voirie, de la réalisation des principaux équipements urbains et de la gestion des services publics. Elle bénéficie pour ce faire d'un régime de fiscalité propre. Si le mode de création des communautés urbaines demeure fondé sur le consentement des communes, pour la première fois en 1966, la loi impose la création de quatre communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Pour la première fois, un exécutif avec de réels pouvoirs est envisagé.

En 1970, le législateur veut freiner l'attraction de Paris et de certaines grandes métropoles (Lille, Lyon, Marseille, Rouen). Pour ce faire, la loi du 10 juillet tend à favoriser la création d'agglomérations nouvelles à quelque distance de ces métropoles. L'article 1er de la loi précise que ces agglomérations nouvelles « sont destinées à constituer des centres équilibrés grâce aux possibilités d'emploi et de logement ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y seront offerts. Leur programme de construction doit porter sur 10 000 logements au moins ».

Les communes intéressées ont le choix pour l'organisation de l'agglomération nouvelle entre trois formules : celle de la communauté urbaine, celle du syndicat communautaire d'aménagement, celle de l'ensemble urbain. Au total, neuf syndicats d'agglomération nouvelle verront le jour.

La loi du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin », constitue la dernière tentative de l'Etat de réduire le nombre de communes françaises en incitant fortement à la fusion de communes. Cette loi prévoit que dans chaque département seront déterminées : les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement ; les agglomérations et les communes situées hors des agglomérations dont le développement et la bonne administration appellent une mise en commun des moyens et ressources des communes composantes ; les communes qui devraient fusionner avec d'autres communes. Pour ces dernières, le préfet peut prononcer la fusion, si les conseils municipaux intéressés sont d'accord. En cas de désaccord d'un ou de plusieurs conseils municipaux, le préfet peut prononcer la fusion sur avis conforme du conseil général. Si le conseil général est lui-même défavorable, le préfet peut recourir au référendum communal.

A côté de cette procédure autoritaire sont prévues des procédures volontaires de fusion. La fusion peut être pure et simple ou s'accompagner de la création de communes associées. Cette création entraîne un certain nombre de conséquences juridiques : la désignation d'un Maire délégué qui remplit dans la commune associée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, le sectionnement électoral, la création d'une annexe de la mairie, la création d'une section du bureau d'aide sociale, la possibilité d'instituer une commission consultative.

Le plan préfectoral à côté des fusions peut proposer d'autres formules de coopération intercommunale à promouvoir. Si les conseils municipaux intéressés rejettent la proposition de création d'une communauté urbaine, le préfet peut procéder à la création d'office d'un district. Pour les propositions de création de syndicats à vocation multiple et de districts, le préfet pourra passer outre l'opposition des conseils municipaux intéressés, s'il obtient un avis conforme du conseil général. A défaut, un syndicat dont la compétence est limitée aux études et à la programmation des équipements publics est créé par arrêté préfectoral.

En contrepartie de ces aspects contraignants et autoritaires, la loi prévoit un certain nombre de mesures fiscales et financières incitatives et avantageuses. Les résultats furent décevants, les mécanismes de contrainte étant très rarement mis en oeuvre, et les élus locaux ne reprenant pas à leur compte la démarche volontaire. De 1971 à 1977, 838 fusions concernant 2 045 communes sont réalisées, mais, dès 1978, le nombre de communes s'accroît pour cause de « défusion » : 36 385 en 1978 pour 36 380 en 1977.

Les lois de décentralisation de 1982 vont supprimer le contrôle d'opportunité des préfets sur les communes, mais ne touchent pas à la place de la commune dans l'organisation territoriale de la France. Il va falloir attendre 1992 pour une réelle mise en place de l'intercommunalité de projet dirigé par un réel exécutif distinct du Maire. La commune va alors être de plus en plus concurrencée (pays, intercommunalités, district...)

C'est par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République (ATR) que le législateur affirme que « le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein des périmètres de solidarité ».

Il institue dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale dont le rôle est double : établir et tenir à jour un état de la coopération intercommunale dans le département, et élaborer une charte intercommunale de développement et d'aménagement. En outre, la loi crée deux catégories supplémentaires d'établissements publics de coopération intercommunale : la communauté de communes et la communauté de ville.

La « communauté de communes » regroupe plusieurs communes et a pour objet de les associer au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural ; cette restriction au milieu rural sera supprimée par la loi du 29 janvier 1993 ; la souplesse de mise en oeuvre et de fonctionnement va faciliter l'éclosion de cette structure. La « communauté de ville » regroupe plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants et a pour objet d'associer celles-ci au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération. Ce type de structuration n'aura que peu de succès : au 1er janvier 1999, seules cinq communautés de ville ont vu le jour.

En 1995, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « Pasqua », permet la création des « pays », espaces non institutionnels de rencontres, de dialogues et de projets entre urbains, périurbains et ruraux. Le principe d'action est celui du volontariat et de l'intelligence collective, grâce à l'incitation à contracter. L'Etat propose aux territoires de s'organiser en pays sur la base d'un projet fédérateur à une échelle cohérente. Le Maire conserve de ce fait tous ses pouvoirs.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement », va mettre en place un nouveau cadre institutionnel pour l'intercommunalité ainsi que des modalités permettant d'adapter les structures existantes à ce nouveau cadre. Ainsi, les communautés de ville, les districts et à terme les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) sont appelés à disparaître au profit de trois structures que sont la « communauté urbaine », la « communauté de communes » et la « communauté d'agglomération » nouvellement créée.

Ces structures, dotées d'une fiscalité propre, devront être d'un seul tenant et sans enclave. Elles auront des règles de fonctionnement communes en ce qui concerne notamment leur mode de création et de dissolution; leur modalité de transformation en un autre type de structure intercommunale; leur organe délibérant; leurs compétences; les modalités d'information et la transparence, le président de ces structures y aura une place prépondérante.

Pour sa part, et préalablement, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi « Voynet », avait créé deux nouvelles entités territoriales : le « pays » et l'« agglomération », qui ne sont pas de nouveaux échelons administratifs, ni de nouvelles collectivités territoriales. Ces deux nouvelles entités doivent être porteuses d'un projet définissant les orientations en matière de développement économique et d'aménagement urbain, soit de l'agglomération, soit du pays.

Des contrats de villes peuvent être passés entre l'Etat ou la région et les communes ou leur groupement dans le cadre d'une politique de requalification urbaine ou de développement solidaire. Ces contrats de villes peuvent être passés dans le cadre d'un pays ou d'une agglomération. Pour les agglomérations, la signature du contrat vaut

engagement à se transformer en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avant la fin du contrat.

A coté du transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les départements, la loi du 13 août 2004 apporte un certain nombre de précisions concernant le périmètre, le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales. La loi impose désormais un délai pour définir l'intérêt communautaire, notion introduite par la loi Chevènement pour répartir l'exercice d'une compétence entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Les conditions de constitution de services communs à la commune et à la communauté sont assouplies et rendues plus opérationnelles. Le président d'EPCI comme chef des services de l'intercommunalité et chargé de l'administration, a dorénavant avec la constitution de services communs un rôle administratif développé. Les EPCI à fiscalité propre ont la faculté de demander au département ou à la région d'exercer au nom de ces derniers tout ou partie de leurs compétences dans des conditions prévues par une convention.

Concernant les périmètres, les SIVOM qui ont les compétences et les conditions physiques et démographiques d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération pourront se transformer en l'une ou l'autre, sans avoir à se dissoudre. Par ailleurs, le préfet peut désormais passer outre le principe de la continuité territoriale si le refus d'adhésion d'une commune à un EPCI à fiscalité propre en empêche une autre d'adhérer, ce qui est une première remise en question des pouvoirs du Maire. Enfin, un régime dérogatoire jusqu'au 1er janvier 2005 permet au préfet d'autoriser une commune à se retirer d'une communauté d'agglomération sans l'accord de celle-ci pour rejoindre un autre EPCI à fiscalité propre. Au terme de cet historique, il est clair qu'après la loi dite « Marcellin », la France a préféré encourager par des incitations financières la collaboration volontaire entre collectivités.

L'architecture de l'intercommunalité à fiscalité propre repose désormais sur trois types de groupements : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Elles tendent toutes à regrouper les communes autour d'un projet de développement économique et d'aménagement du territoire, et leur financement est assuré par le recours à la fiscalité directe locale. Le président de l'EPCI dans chacune de ces structures joue un rôle tout particulier du fait des nombreuses compétences transférées.

Créées par la loi du 31 décembre 1966, les communautés urbaines regroupent plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants sur un espace d'un seul tenant et sans enclave. La loi du 12 juillet 1999 a renforcé leurs compétences. Elles sont obligatoirement chargées : du développement et de l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; de l'aménagement de l'espace communautaire ; de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; de la politique de la ville dans la communauté ; de la gestion des services d'intérêt collectif ; de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie. Elles continuent d'exercer obligatoirement leurs compétences en matière de chartes intercommunales de développement, d'urbanisme, d'habitat, de zone d'aménagement concerté (ZAC), de développement économique, de zones d'activités, de transports urbains, d'eau, d'ordures ménagères...

Sous réserve de remplir les conditions de taille démographique et de continuité territoriale, elles peuvent, par délibérations concordantes du conseil communautaire et d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population concernée, élargir leurs responsabilités à l'ensemble des compétences définies pour les communautés urbaines du nouveau régime. Cet élargissement entraîne de plein droit l'adoption du régime fiscal de Taxe Professionnelle Unique.

Régies par la loi de 1966, les communautés urbaines perçoivent une fiscalité additionnelle aux quatre taxes locales et peuvent opter, par un vote à la majorité des trois quarts du conseil communautaire, pour un régime de Taxe Professionnelle de Zone. Créées après 1999, elles perçoivent la Taxe Professionnelle Unique auxquelles elles peuvent adjoindre, par un vote à la majorité simple du conseil communautaire, une fiscalité sur les trois autres taxes locales (taxe d'habitation et taxes foncières). Elles perçoivent également la dotation d'intercommunalité ainsi que le produit des taxes et revenus liés aux activités qui leur ont été transférées, le versement lié aux transports en commun...

Créées par la loi du 6 février 1992, les communautés de communes visent à organiser les solidarités nécessaires en vue de l'aménagement et du développement de l'espace et permettent d'élaborer un projet commun. Elles étaient destinées, à l'origine, uniquement au milieu rural, mais séduisent de plus en plus le milieu urbain. Les caractéristiques

générales de la communauté urbaine reposent sur une intégration très forte des communes membres, en terme de compétences notamment mais également en terme d'implication des communes dans la vie communautaire, ainsi, par exemple, il n'y a pas de retrait possible.

Elles regroupent plusieurs communes qui, depuis la loi de 1999, doivent être d'un seul tenant et sans enclave. Dorénavant, pour créer une communauté urbaine, il faut un regroupement de plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 500 000 habitants. Ne sont donc concernées par ces nouvelles dispositions que les agglomérations de Marseille, Nantes, Nice et Toulouse. Elles exercent, à la place des communes membres, obligatoirement des compétences en matière : d'aménagement de l'espace ; d'actions de développement économique. Elles exercent également des compétences optionnelles choisies parmi au moins un des domaines suivants : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire. La souplesse de mise en œuvre et de fonctionnement va faciliter l'éclosion de cette structure.

La communauté de communes perçoit des recettes fiscales directes :

- soit dans le cadre de la fiscalité additionnelle avec possibilité d'instaurer une TPZ par un vote à la majorité des 2/3 du Conseil communautaire ;
- soit sous le régime de la TPU avec possibilité d'instaurer une fiscalité additionnelle sur les ménages par un vote à la majorité simple. La mise en place d'un régime de TPU lui permet de bénéficier, au titre de la dotation d'intercommunalité, d'une Dotation Global de Fonctionnement bonifiée. Elle peut aussi percevoir des recettes liées à son patrimoine et à ses activités ainsi que des taxes (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de séjour...) Elle bénéficie du versement destiné aux transports en commun lorsqu'elle est compétente pour l'organisation des transports urbains.

Créées par la loi du 12 juillet 1999, les communautés d'agglomération remplacent les communautés de ville. Elles associent plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant, regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants. Principale innovation de la loi du 12

juillet 1999, la communauté d'agglomération est construite à partir de critères qui la rendent susceptible de couvrir le territoire national.

La notion d'agglomération, comme celle de milieu urbain, n'a pas de définition législative. C'est donc la loi qui la définit à partir d'une double condition de population et d'un champ de compétences. Toutefois, il convient de noter que le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Le seuil démographique, nécessaire à la constitution d'une communauté d'agglomération, ne s'applique désormais plus non seulement lorsque la communauté comprend le chef lieu du département, mais aussi lorsqu'elle comporte la commune la plus importante du département (art. L. 5216-1 du CGCT).

Le périmètre d'une communauté d'agglomération, ne peut comprendre une commune qui est déjà membre d'un autre EPCI percevant la taxe professionnelle unique si : le conseil municipal de la commune intéressée a émis une délibération défavorable à l'arrêté dressant la liste des communes ou si plus du quart des conseils municipaux des communes membres de l'établissement existant s'opposent au retrait de ladite commune. La communauté d'agglomération est fixée sans limitation de durée ; elle peut s'étendre, le cas échéant, sur plusieurs départements.

Les communautés d'agglomération bénéficient toutes de la TPU et de la dotation d'intercommunalité. Outre les recettes liées à leur patrimoine et à leurs activités, elles peuvent aussi bénéficier d'une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières et disposer de certaines ressources fiscales (taxes d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage, de séjour, sur la publicité...). Elles perçoivent le produit du versement transport, dans la mesure où l'organisation des transports urbains constitue une compétence obligatoire.

Elles exercent des compétences obligatoires dans les matières suivantes : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville dans la communauté. Elles exercent également au moins trois compétences, au choix, parmi les cinq suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; assainissement ; eau ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; construction,

aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est donc une personne morale de droit public qui est créée par l'Etat et qui tire son pouvoir de l'acte juridique de délégation de compétences par les communes - membres qui le composent, il n'a donc pas la compétence de ses compétences. Cependant, une fois l'EPCI constitué, ses organes administratifs sont indépendants (son assemblée délibérante dispose d'un pouvoir de décision autonome). L'EPCI dispose d'un budget propre et gère un personnel administratif qui dépend de lui. L'EPCI jouit également de l'indépendance patrimoniale dans le sens où il est propriétaire de biens meubles et immeubles nécessaires à l'exercice de ses compétences ; il peut aussi n'en avoir que l'usage par convention.

L'EPCI obéit au double principe de spécialité fonctionnelle et territoriale et d'exclusivité. L'EPCI obéit au principe de spécialité : à la différence d'une collectivité territoriale, il ne dispose pas d'une vocation générale sur son territoire. Il exerce à la place des communes qui le composent, les compétences qu'elles lui ont transférées, soit de manière obligatoire, conformément à la loi, soit de leur propre gré. Le législateur a donc bien essayé de délimiter le champ d'intervention de l'EPCI. En contrepartie, l'EPCI est assuré du respect par les communes du principe d'exclusivité : la compétence une fois transférée est exclusivement exercée par l'EPCI.

Les EPCI à fiscalité propre ont des organes similaires à ceux d'une municipalité. L'organe collégial, le conseil communautaire qui se réunit au moins une fois par trimestre, est l'organe délibérant. Il est composé des délégués des conseils municipaux désignés au scrutin secret parmi leurs membres. Le bureau est composé du président d'un ou de plusieurs vice-présidents et éventuellement d'autres membres du conseil. Il s'agit d'une structure intermédiaire entre l'organe délibérant et l'organe exécutif qui se rapproche de la commission permanente du Conseil Général ou Régional.

La composition du bureau des établissements publics de coopération intercommunale fait l'objet des dispositions de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales qui prévoient un président, un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, un ou plusieurs autres membres. Ce même article précise que le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre

puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci. Ainsi, la loi donne expressément compétence à l'organe délibérant pour déterminer le nombre de vice-présidents. Quant à la composition du bureau, émanation de l'assemblée délibérante, il paraît logique qu'elle relève également d'une décision de cette assemblée, lors de sa séance d'installation, dans le cadre souple donné par la loi.

Néanmoins, dans la mesure où l'article L. 5211-10 mentionne la compétence exclusive de l'organe délibérant uniquement pour fixer le nombre de vice-présidents, on peut admettre, sous réserve de l'appréciation souveraine des juridictions administratives qui n'ont pas eu à se prononcer à ce sujet, que les communes membres d'un EPCI peuvent prévoir, lors de l'élaboration des statuts de cet établissement, la représentation au sein du bureau de chaque commune sans déterminer par avance le nombre de vice-présidents. Dans le cas où le conseil d'une communauté de communes est constitué, en application de l'article L. 5214-7, selon un critère de population qui introduit une représentation proportionnelle, une représentation égalitaire des communes au sein du bureau ne paraît pas a priori cohérente mais peut résulter d'un accord amiable des conseils municipaux des communes intéressées. Il existe également des commissions.

Le président de l'EPCI est quand à lui, à la tête du bureau et est l'organe exécutif de la communauté. C'est sur cette institution que se concentre l'étude et plus précisément, si du fait des évolutions récentes, le président d'EPCI ne supplanterait pas le Maire grâce à ce nouveau rôle.

Perçu comme un poste d'influence, comme une position dont le rayonnement dépasse la simple limite communale, la présidence de ces EPCI à fiscalité propre devient un enjeu de pouvoir, notamment dans les grandes agglomérations, engendrant une compétition politique spécifique entre élus. Une place toute particulière qui met en cause la position incontournable du Maire dans la démocratie locale.

Le président d'EPCI, en référence à un héros de bande dessinée américaine, ne serait-il pas un « super » maire aux pouvoirs plus importants, à l'espace de décision élargi et à la reconnaissance accrue ? Au vu des évolutions législatives récentes la question doit être posée. Ce mémoire tente d'apporter une réponse complète avec une étude autant pratique que théorique, en mettant en parallèle le fonctionnement de l'institution avec les textes qui l'encadrent.

Pour répondre à cette interrogation, il faut nécessairement s'arrêter dans un premier temps sur le rôle tout particulier du président d'EPCI. En effet, celui-ci voit ses prérogatives s'amplifier et son statut se rapprocher de celui du Maire. Cette autorité territoriale joue un rôle central dans la politique locale. Malgré cela, le président d'EPCI à fiscalité propre est largement concurrencé par le maire qui reste l'élu pertinent aux yeux des citoyens et l'élu incontournable de la démocratie locale. Néanmoins, même si le Maire conserve ses compétences en tant qu'agent de l'état, il partage de plus en plus de compétences avec le président d'EPCI. L'exemple le plus flagrant étant le partage du pouvoir de Police du Maire. L'étude s'arrêtera également sur la nécessaire évolution de cette institution qui tend à une réelle démocratie intercommunale et sur l'avenir de cet échelon politique.

## **Partie I : Une autorité territoriale reconnue aux compétences étendues**

Le président d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) est un acteur essentiel de la démocratie locale. Il s'est vu reconnaître un statut similaire à celui du Maire, lui permettant d'effectuer son mandat dans les mêmes conditions avec de nombreuses garanties en matière de droit et en matière financière durant et après son mandat. Ce statut lui permet également de remplir pleinement ses fonctions et surtout de mettre en œuvre ses compétences étendues.

### **A) La reconnaissance d'un réel statut comparable à celui du Maire**

La composition des conseils des EPCI montre les mêmes faiblesses que celles rencontrées dans la composition des conseils municipaux avant l'adoption des lois du 3 février 1992 sur les conditions d'exercices des mandats locaux et du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité : absence de jeunes, peu de femmes et surreprésentation de quelques catégories socio - professionnelles : agriculteurs, enseignants, professions libérales, retraités.

Avant d'être le président de l'EPCI, l'élu doit d'abord avoir un mandat de conseiller communautaire. Les délégués communautaires disposent dorénavant de garanties identiques à celles des conseillers municipaux en matière de crédits d'heure, d'autorisation d'absences, de frais de déplacement, de droit à la formation. Pour les élus municipaux, ces diverses dispositions avaient pour but de faire en sorte que le mandat d'élu soit à la portée de tous. Mais aujourd'hui encore 375 000 conseillers municipaux sont bénévoles car souvent issue de petites communes. Un réel statut de l'élu permet un renouvellement mais également une reconnaissance du travail des élus.

La réflexion et le débat politique sur le non cumul des mandats électifs s'accompagnent toujours d'une réflexion sur le statut de l'élu et sur les moyens d'ouvrir ses mandats au plus grand nombre et non plus uniquement aux fonctionnaires, professions libérales et retraités mais également permettre à l'élu de remplir pleinement son mandat.

### 1) Président d'EPCI, un élu intercommunal particulier

Il convient de souligner qu'outre les garanties dont ils bénéficient, le cas échéant, au titre de leur mandat municipal, les représentants des communes au sein des communautés peuvent aujourd'hui se voir appliquer l'essentiel des droits en vigueur pour les conseillers municipaux. A la différence des élus siégeant dans les syndicats intercommunaux, ces conseillers communautaires peuvent cependant user d'un droit propre à crédit d'heures, être compensés de la perte de revenus résultant de l'utilisation de ce droit d'absence, voire demander une suspension de leur contrat de travail, tout en étant protégés d'éventuelles mesures discriminatoires de la part de leur employeur, si elles sont prises en considération du mandat électif.

#### **Des garantie durant et après son mandat**

Le Président d'EPCI est un élu communautaire particulier. Tout délégué communal, sans restriction, peut être désigné président de l'EPCI. L'inéligibilité mentionnée à l'article L.2122-4 du Code Général des Collectivités Territoriales « nul ne peut être élu Maire s'il n'est âgé de vingt-et-un ans révolus » s'applique également aux présidents des EPCI. Les incompatibilités mentionnées à l'article L.2122-5 du même code leur sont également applicables. Elles concernent les Maires et adjoints (présidents et vice-présidents) qui, en tant qu'agents des services des impôts ou du trésor ont à connaître de la comptabilité communale, de l'assiette, du recouvrement ou du contrôle de tous les impôts et taxes. Par contre, les fonctions de président ou de vice-président d'un EPCI (même à fiscalité propre) ne figurent pas dans la liste des mandats soumis aux dispositions limitant le cumul des fonctions électives. L'étude reviendra sur cette spécificité.

Les textes législatifs et règlementaires ne fixent pas de date particulière pour la désignation du président d'EPCI à fiscalité propre. Ils se limitent à préciser qu'à partir de l'installation de l'organe délibérant et jusqu'à l'élection du président, les fonctions de président sont assurées par le doyen d'âge. Dans la pratique, l'élection du président (ainsi que des vice-présidents) intervient lors de la première réunion de l'assemblée délibérante de l'EPCI.

Le mandat de président d'un établissement public de coopération intercommunale prend fin en principe, comme le mandat de l'ensemble des membres du bureau, en même temps que celui des membres de l'organe délibérant, en vertu des dispositions de l'article L.

5211-10 du Code Général des Collectivités Territoriales. L'article L. 5211-8 prévoit que ce mandat expire lors de l'installation de l'organe délibérant de l'EPCI suivant le renouvellement général des conseils municipaux. En cours de mandat, il peut être mis fin aux fonctions du président par une démission présentée par celui-ci ou par son remplacement en tant que délégué par le conseil municipal qui l'a élu pour représenter sa commune, comme l'autorise l'article L. 2121-33. En cas de conflit entre le président et la majorité de l'organe délibérant, aucune disposition législative ne permet à ce dernier de remplacer le président, le règlement des différends devant être recherché par les élus dans le respect des règles fondamentales de la démocratie.

Le Code Général des Collectivités Territoriales a posé certaines règles relatives aux crédits d'heures et aux autorisations d'absence permettant à l' élu qui exerce une activité professionnelle de consacrer le temps nécessaire au service d'un EPCI. Le code prévoit par ailleurs que des garanties soient accordées par l'employeur au salarié pendant la durée de son mandat électif. Enfin, des dispositions encadrant la cessation d'activité pour l'exercice d'un mandat intercommunal sont prévues pour les élus salariés et fonctionnaires.

Les membres des EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération et urbaine) sont concernés par les autorisations d'absence. L'employeur est tenu de laisser à l' élu intercommunal le temps nécessaire pour se rendre « aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux où il a été désigné pour représenter la commune » et y participer.

Les élus salariés, fonctionnaires ou contractuels doivent informer par écrit leur employeur de la date et de la durée des absences envisagées dès qu'ils en ont connaissance. L'employeur n'est pas tenu de payer ces périodes d'absences qui sont toutefois assimilées à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés, des droits découlant de l'ancienneté et des droits aux prestations sociales. Cependant pour les élus qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonction, les pertes de revenus éventuellement subies peuvent être compensées par les EPCI à fiscalité propre. Cette compensation financière est limitée à 72 heures par élu et par an, chaque heure ne pouvant être rémunérée à un montant supérieur à 1,5 fois la valeur horaire du SMIC.

Le décret n°59-310 du 14 février 1959 ainsi que les circulaires FP n°905 du 3 octobre 1967 et FP n°1296 du 26 juillet 1977 étant abrogés, la circulaire FP/3 n°2446 du 13 janvier 2005 précise que dorénavant les fonctionnaires se verront appliquer exclusivement les dispositions du droit commun (cf. art. L.2123-1 du CGCT).

Les élus intercommunaux bénéficient également de crédits d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de l'EPCI et à la préparation des réunions. Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est obligatoirement accordé à l' élu qui en fait la demande (par écrit, trois jours au moins avant son absence). Il n'est, par ailleurs, pas payé par l'employeur ; les droits en matière de prestations sociales, congés payés et ancienneté sont toutefois maintenus. Les pertes de revenus subies par l' élu peuvent cependant être compensées par l'EPCI ou l'organisme auprès duquel il le représente. Cette compensation est limitée à 72 heures par élu et par an (à une fois et demie la valeur du SMIC).

Les présidents, vice-présidents et membres de l'organe délibérant des communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines sont respectivement assimilés au Maire pour la détermination du crédit d'heures, aux adjoints et aux conseillers municipaux d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant l'EPCI.

En cas de cumul de mandats, le temps d'absence (autorisations d'absences et crédits d'heures) ne peut pas être supérieur à la moitié de la durée légale du travail pour une année civile. Ce temps d'absence est réduit proportionnellement en cas de travail à temps partiel.

L' élu intercommunal qui exerce une activité professionnelle bénéficie de protections et de garanties accordées par son employeur qui ne peut pas ni modifier la durée ou les horaires de travail prévus par le contrat de travail initial, sans l'accord de l' élu concerné, ni le licencier, le déclasser professionnellement, le sanctionner disciplinairement, et ce sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l' élu, avec réintégration ou reclassement dans l'emploi de droit.

De la même façon, il est interdit à l'employeur de tenir compte des absences de l' élu pour arrêter ses décisions en matière d'embauche, de formation professionnelle, d'avancement, de rémunération ou d'octroi d'avantages sociaux.

Pour les élus salariés à condition qu'ils justifient d'une ancienneté dans leur emploi supérieure à un an, les présidents de communauté, quelle que soit l'importance démographique de l'EPCI, et les vice-présidents des communautés de plus de 20 000 habitants peuvent décider de suspendre leur contrat de travail pour se consacrer exclusivement à l'exercice de leur mandat. La suspension prend effet 15 jours après la notification à l'employeur par lettre recommandée avec accusé de réception.

Tous les présidents de communauté et les seuls vice-présidents de communauté d'au moins 20 000 habitants, qui ont cessé leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat et qui ne relèvent plus à titre obligatoire d'un régime de sécurité sociale, sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature et en espèce des assurances maladie, maternité et invalidité.

Ces élus sont également affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale quand ils n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse. Dans ce cas, l'IRCANTEC joue le rôle de caisse de retraite complémentaire et il est ainsi interdit à ces élus de cotiser à un des régimes de retraite par rente.

En cas de cumul de mandats, l'affiliation au régime général de sécurité sociale est opérée au titre d'un seul mandat. Toutefois, cette affiliation doit être distinguée de l'assujettissement à cotisations et contributions sociales des indemnités perçues par l' élu. D'après une réponse de la Direction de la Sécurité Sociale de mars 2005, seules les indemnités de fonction perçues par l' élu local au titre des seuls mandats lui ouvrant droit à cessation d'activité professionnelle sont soumises à cotisations sociales. A l'issue de son mandat, l' élu dispose d'un droit à réinsertion : il peut demander à reprendre son activité professionnelle et retrouver dans les 2 mois un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente.

Seuls les élus d'un EPCI à fiscalité propre bénéficient, s'ils le souhaitent, d'un stage de remise à niveau organisé par l'employeur compte tenu de l'évolution de leur poste de travail ou de celles des techniques utilisées. Ils pourront également solliciter une formation professionnelle et un bilan de compétences dans les conditions fixées par le livre IX du code du travail.

A l'occasion du renouvellement général du conseil de l'EPCI, tous les présidents de communautés de plus de 1 000 habitants et les vice-présidents de communautés de plus de 20 000 habitants, ayant reçu une délégation de fonction, qui, pour l'exercice de leur mandat, avaient cessé leur activité professionnelle, peuvent percevoir une allocation différentielle de fin de mandat s'ils répondent à l'une des conditions suivantes : être inscrit à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), avoir repris une activité professionnelle procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction antérieurement perçues.

Versée pour une période de six mois, cette allocation différentielle de fin de mandat ne peut dépasser 80% de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que percevait l'élu et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat. Cette allocation n'est pas cumulable avec celle que l'élu peut percevoir au titre de la fin du mandat communal (Maire ou adjoint). Le financement de cette allocation est assuré par le fonds de financement prévu à l'article L .1621-2 du Code Général des Collectivités Territoriales. Il est alimenté par les EPCI à fiscalité propre de plus de 1 000 habitants, à hauteur de 0,2 % sur le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées par l'EPCI aux élus potentiellement bénéficiaires du fonds.

Pour les élus fonctionnaires, les fonctionnaires régis par les titres I et IV du statut général de la fonction publique sont placés à leur demande en position de détachement (soumis à autorisation hiérarchique) ou de mise en disponibilité (de plein droit) pour l'exercice de leur mandat intercommunal ; cependant, pour tous les présidents de communautés et pour les seuls vice-présidents de communautés d'au moins 20 000 habitants, le détachement est de plein droit. A l'issue du mandat, leur réintégration se fait selon les règles applicables au détachement et à la mise en disponibilité.

### **Droit de l'élu intercommunal dans l'exercice de son mandat**

Tous les membres de l'organe délibérant des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des communautés de communes ont droit à une « formation adaptée à leurs fonctions ». Ces dispositions ne sont pas applicables aux élus des syndicats de communes et syndicats mixtes (ouverts et fermés). Un congé de formation est accordé aux élus salariés, fonctionnaires ou contractuels. Il est de 18 jours pour la durée du mandat et quel que soit le nombre de mandats locaux détenus par ailleurs.

Les frais de formation sont plafonnés à 20 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la communauté (c'est à dire du montant plafond prévu par les textes). Ils comprennent les frais de déplacement, d'enseignement et la compensation de la perte éventuelle de salaire, de traitement ou de revenus justifiés par l'élu. Ces frais sont supportés par l'EPCI. Les élus salariés doivent présenter une demande écrite à leur employeur au moins trente jours avant le stage en précisant la date, la durée du stage et le nom de l'organisme de formation agréé par le Ministère de l'Intérieur. L'employeur accuse réception de cette demande ; elle est considérée comme accordée si aucune réponse n'a été notifiée au plus tard le quinzième jour qui précède le stage. Par contre si l'employeur estime que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise, la demande peut faire l'objet d'un refus motivé et notifié à l'intéressé. Si l'élu salarié renouvelle sa demande quatre mois après notification d'un premier refus, l'employeur est obligé de lui répondre favorablement.

Les élus fonctionnaires ou contractuels sont soumis au même régime mais les décisions de refus, s'appuyant sur les nécessités de fonctionnement du service, doivent être communiquées avec leurs motifs à la commission administrative paritaire au cours de la réunion qui suit cette décision.

Il appartient aux EPCI à fiscalité propre de prendre en charge les dommages subis par leurs présidents et leurs vice-présidents dans l'exercice de leurs fonctions. Dans l'hypothèse d'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions, c'est normalement l'assurance de l'EPCI qui couvre l'élu. En revanche c'est l'assurance personnelle de l'élu qui joue dans le cas où sa responsabilité personnelle serait effectivement reconnue par une juridiction. Il est ainsi conseillé aux élus de s'assurer personnellement dans l'hypothèse où leur responsabilité civile ou administrative serait engagée et en cas de mise en cause personnelle devant le juge pénal.

En matière pénal, le président ou le vice-président d'EPCI ayant reçu délégation ne peut être condamné pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions sauf s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. L'EPCI est tenu d'accorder sa protection au président et aux vice-présidents ayant reçu délégation en cas de poursuites pénales pour des faits

qui n'ont pas le caractère de fautes détachables de l'exercice de leurs fonctions. La délégation d'agir en justice au profit du président pour le compte de l'EPCI sera étudiée par la suite avec les compétences propres de l'exécutif.

Tous les élus intercommunaux qui perçoivent une indemnité de fonction sont affiliés au régime de retraite de l'IRCANTEC. La cotisation, pour la part élu, est prélevée automatiquement sur le montant de l'indemnité de fonction. La contribution de l'EPCI à ce régime n'est pas soumise à Contribution Sociale Généralisée (CSG) et Contribution au Remboursement de la Dette Sociale (CRDS) (courrier de la Direction de la sécurité sociale du 4 novembre 2004).

Tous les élus intercommunaux sont désormais autorisés à percevoir une pension de retraite IRCANTEC pour un mandat échu tout en continuant de cotiser à l'IRCANTEC au titre d'un mandat en cours ; les deux mandats en cause doivent cependant être exercés dans des catégories de collectivités locales différentes : commune, département, région, EPCI (Instruction ministérielle du 8 juillet 1996).

Tous les présidents de communautés et les seuls vice-présidents de communautés d'au moins 20 000 habitants, qui ont cessé leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat et qui sont donc affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale, ne peuvent constituer de retraite par rente. Tous les autres élus intercommunaux qui perçoivent une indemnité de fonction peuvent en revanche se constituer une retraite par rente. La constitution de celle-ci et la fixation du taux de cotisation (4 %, 6 % ou 8 %) sont décidées par les élus et s'imposent à l'EPCI qui doit participer financièrement à égalité. Les cotisations des EPCI et des élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ces derniers. Les contributions des EPCI à ce régime sont soumises à CSG et CRDS (courrier de la Direction de la sécurité sociale du 4 novembre 2004).

Le décret du 25 juin 2004 a précisé les montants maxima des indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des EPCI mentionnés à l'article L. 5211-12 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Les indemnités maximales des présidents et vice-présidents ont désormais, pour chaque catégorie d'EPCI, leur propre taux en pourcentage de l'indice brut 1015. L'octroi de ces indemnités est subordonné à « l'exercice effectif du mandat », ce qui suppose en particulier pour les vice-présidents de

pouvoir justifier d'une délégation, sous forme d'arrêté, du président. La délibération relative aux indemnités des membres de l'organe délibérant d'un EPCI doit intervenir dans les trois mois suivant son renouvellement. A chacune de ces délibérations est obligatoirement joint un tableau récapitulatif de l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée. Un élu qui cumule plusieurs mandats ne peut recevoir au titre de ses mandats un montant total de rémunération supérieur à 1,5 fois l'indemnité parlementaire (7 989,51 euros par mois au 1er novembre 2005).

Au même titre que les Maires, les présidents d'EPCI peuvent reverser aux vice-présidents ou aux membres du conseil qui les suppléent ou qu'ils ont désigné expressément, la part de l'indemnité qui fait l'objet d'un écrêtement ; ce reversement ne peut être effectué que sur délibération nominative de l'assemblée délibérante. En outre un tel reversement ne doit pas aboutir à ce que les indemnités perçues par un vice-président excèdent le maximum autorisé en faveur du président de l'EPCI.

Concernant le cumul d'indemnité, les articles L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 du Code Général des Collectivités Territoriales, issus de la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, et la loi organique du 25 février 1992 fixent le principe du plafonnement des indemnités de fonctions et rémunérations perçues par un élu local qui détiendrait d'autres mandats électoraux ou qui représenterait sa collectivité dans un établissement public local, au Centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui présiderait une telle société. Aux termes de ces deux textes, un élu ne peut percevoir, au titre de ses mandats, un montant total d'indemnités et de rémunérations supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire, telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Ces dispositions s'appliquent depuis le 30 mars 1992, date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 3 février 1992 précitée. Ainsi que le précise la circulaire du 15 avril 1992 relative au régime indemnitaire des élus locaux, parmi les établissements publics locaux figurent les établissements publics de coopération intercommunale. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale introduit dans le Code Général des Collectivités Territoriales, à l'article

L. 5211-12, les mêmes dispositions pour l'ensemble des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale.

Depuis le 1er février 2006, le montant plafonné d'indemnités et de rémunérations que peuvent percevoir les titulaires de mandats locaux pour l'exercice de leurs fonctions est de 7 886,67 euros par mois. Ce montant s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires acquittées par les titulaires de mandats locaux, ainsi que le précise le Code Général des Collectivités Territoriales, c'est-à-dire des cotisations à l'Ircantec et, pour ceux d'entre eux qui sont affiliés à ce régime en application du code précité, des cotisations au régime général de la Sécurité sociale.

Le président d'EPCI se voit ainsi reconnaître un statut sur-mesure sur l'exemple de celui du Maire. Néanmoins son statut va encore plus loin, il interdit certes le cumul d'indemnités mais permet le cumul de mandats.

## 2) Président d'EPCI un mandat « cumulable »

Le président d'EPCI ne peut pas cumuler d'indemnités au dessus d'un certain montant. Il ressort de l'article L. 2123-20 du Code Général des Collectivités Territoriales qu'un élu municipal titulaire d'un ou plusieurs autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local ne peut percevoir pour l'ensemble de ses fonctions un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales.

### **Un mandat cumulable sans pouvoir cumuler les indemnités**

L'élu est libre de choisir l'indemnité de fonction sur laquelle il entend faire porter l'écrêtement et doit informer l'ordonnateur de la commune en lui communiquant le montant des différentes indemnités nettes qu'il perçoit ; il peut en outre désigner le ou les bénéficiaires de la part écrêtée mais selon le III de l'article L. 2123-20 précité, le

reversement de cette part ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil municipal. Il faut ajouter que des sanctions sont applicables en cas de non-respect du plafonnement : la perception d'indemnités de fonction par un élu au delà du montant auquel il sait avoir droit est qualifiable de concussion (Cass. Crim. 14 février 1995, x... et autres).

Malgré cette interdiction de cumul d'indemnités et cette possibilité de redistribuer la différence à l'élu de son choix, le cumul du mandat de président d'un EPCI est toléré. En effet, la loi du 5 avril 2000 a réglé pour certains le problème du cumul des mandats. (Annexe 3) Les principales règles sur la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives ont été posées par la loi organique du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (qui traite de la situation des parlementaires nationaux) et par la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice (qui a trait aux incompatibilités applicables aux élus locaux, aux représentants au Parlement européen et aux incompatibilités entre fonctions exécutives locales).

Le régime de non cumul applicable aux parlementaires nationaux doit être distingué du régime applicable aux élus locaux tant dans la nature des incompatibilités que dans les mécanismes destinés à mettre fin aux situations d'incompatibilité. L'Elu placé en situation d'incompatibilité doit la faire cesser dans les trente jours suivant l'élection ou, en cas de contestation, suivant la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant cette élection est devenue définitive. « Pour les Députés ou Sénateurs, s'offre la liberté de démissionner du mandat de leur choix. A défaut d'option, le mandat acquis le plus récemment prend fin de plein droit ».

Pour les Elus Locaux et Représentants au Parlement Européen, s'impose l'obligation d'abandonner les mandats les plus anciens. A défaut d'option, c'est le mandat le plus ancien qui prend fin de plein droit et si l'Elu démissionnait du dernier mandat acquis, il perdrait deux mandats puisque le mandat le plus ancien prendrait également fin de plein droit. « L'incompatibilité entre fonctions de chefs d'exécutifs locaux est automatique et prend effet dès l'élection mettant l'Elu en situation de cumul » (circulaire du Ministre de l'Intérieur du 08 octobre 2000)

Cette loi d'avril 2000 est baptisée à tort la règle des deux mandats : « Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants ». En effet elle ne concerne pas les mandats intercommunaux alors que les intercommunalités couvrent aujourd'hui la quasi-totalité du territoire français, exercent des compétences politiques décisives, sont des lieux où s'affirme le leadership politique, donnent lieu comme étudié plus haut à des rémunérations substantielles pour les élus. Selon Guillaume Marrel, les différentes institutions de la Région Rhône-Alpes accueillent par exemple 57 élus cumulant leurs fonctions municipales avec un autre mandat dont 24 conseillers régionaux, 19 parlementaires et 18 conseillers généraux. Ces « cumulants » occupent 19 présidences et 15 vice-présidences sur les 26 structures intercommunales de la région Rhône-Alpes. Les élus locaux trouvent ainsi dans l'intercommunalité un échelon de pouvoir libre de toute incompatibilité.

L'adoption de la loi organique du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et celle de la loi du même jour relative à la limitation du cumul des mandats, des fonctions et à leurs conditions d'exercice, ont été précédées de longs débats parlementaires au cours desquels le législateur n'a pas souhaité inclure les mandats détenus au sein des structures de coopération intercommunale parmi les mandats électoraux concernés par les règles sur le cumul des mandats. L'un des arguments principaux était que, les structures de coopération intercommunale n'étant pas désignées au suffrage universel direct, les mandats en cause ne pouvaient être assimilés aux mandats locaux, d'autant que les premiers procèdent du mandat de conseiller municipal. Le législateur a maintenu à plusieurs reprises sa position.

Il faut rappeler que depuis la loi du 11 avril 2003, le cumul entre mandats de représentant au Parlement européen et fonction exécutive locale n'est plus prohibé. Un parlementaire européen peut ainsi à nouveau exercer, comme un député ou un sénateur, une des fonctions suivantes : président de conseil régional, président du conseil général (ou président du conseil exécutif de Corse), ou Maire (quelle que soit la taille de la commune)

Les communautés relancent dès lors le débat sur le cumul des mandats. Car cette nouvelle structure aux compétences grandissantes s'avère, pour ses dirigeants, tout aussi

« chronophage » que n'importe quel autre lieu de pouvoir. Alain Joyandet y trouve même la source d'une hypocrisie qui, pour lui, « consiste à interdire le cumul d'un mandat de conseiller général à un député-Maire alors qu'on n'interdit pas à ce même député-Maire d'être président d'une communauté de communes ou d'agglomération. » Et il ajoute : « Pourtant, être président d'une telle structure est bien plus prenant qu'un mandat de simple conseiller général, avec des responsabilités toujours plus importantes »

Sans compter que cette nouvelle strate vient ajouter à la confusion des administrés, ce que déplorent certains auteurs, pour qui il faut rendre plus compréhensible l'organisation administrative où s'empilent de nombreuses structures. Tous appelle donc de leurs vœux une « meilleure lisibilité » de ces structures, et compte pour cela sur une réforme de la décentralisation.

La présidence d'un établissement public de coopération intercommunale regroupant de grandes agglomérations est devenue, au même titre que la présidence d'un conseil municipal, général ou régional un véritable mandat politique. Cette reconnaissance de l'échelon intercommunal passe pour certains élus par l'introduction d'une limitation plus importante du cumul des mandats. En effet, il apparaît aujourd'hui, au vue du nombre de compétences administrées et de la charge de travail qui en découle, difficile de concilier à la fois la fonction de Président d'un Conseil Régional, ou de Président d'un Conseil Général, ou Président de l'Assemblée de Corse, ou de Maire, avec celle de président d'un EPCI à fiscalité propre. On le voit, si le cumul des mandats a fait l'objet en 2000 de deux lois, le débat, lui, est encore loin d'être clos. Le non cumul des mandats est aussi un moyen de renouveler la population d'élus.

La construction communautaire est souvent le fruit du travail et de la volonté du Maire de la commune centre qui devient fréquemment le président de l'EPCI. Son rôle est toutefois doublement incontournable pour cet élu à double casquette. Le Maire compose la liste municipale et les conseillers doivent bien plus leur élection à leur désignation par le leader qu'à l'élection elle même. Ils sont alors dans une situation de dépendance forte à l'égard du Maire - président. De plus une partie non négligeable des élus communautaires sont le plus souvent issu de la majorité municipale de la ville centre. Le président du fait de son mandat de Maire détient alors sur son conseil une autorité naturelle et une facilité pour impulser une dynamique malgré l'existence d'un

verrouillage politique possible constaté par certains élus. Sa personnalité joue alors un rôle clé dans le fonctionnement de l'intercommunalité et dans le développement économique de son territoire.

### **Le non cumul des mandats dans le temps en débat**

Le cumul des mandats dans le temps n'a quand à lui, encore fait l'objet d'aucune disposition législative. Ce débat actuel qui devient récurrent dans la vie politique française est souvent lié à la possibilité d'introduire un âge maximum pour être élu. La vision négative et parfois caricatural de l'élu « professionnel de la politique » et « coupé » des citoyens, touche dorénavant les élus locaux et plus particulièrement les exécutifs. Ces dispositions encadrant le cumul de mandats successifs permettraient selon certains élus, tout comme l'a fait la loi sur la parité ou sur la loi sur le non cumul des mandats, de renouveler les équipes dirigeantes des collectivités locales. Il ne s'agit pourtant pas d'une solution miracle, mais bien d'une évolution qui, associée à un réel statut de l'élu, permettrait une représentativité améliorée et un accès facilité aux différents mandats électifs qu'ils soient locaux ou nationaux.

Malgré des critiques nombreuses et un débat important, un élu national peut toujours être à la fois Maire et président d'un EPCI. En tant qu'exécutif d'EPCI, l'élu communautaire est toutefois protégé par un statut privilégié proche de celui du Maire. Ce statut protecteur lui permet d'exercer pleinement ses compétences, voir de les cumuler avec les compétences liées à un autre mandat local.

## **B) La reconnaissance d'un rôle incontournable dans la démocratie locale**

Le président d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) joue un rôle tout particulier, il est le « patron de l'intercommunalité à fiscalité propre » avec de nombreuses compétences, sur un territoire regroupant plusieurs municipalités, lui permettant de devenir un acteur central dans la démocratie locale.

### **1) Des compétences étendues sur un territoire élargi**

Le président dispose de nombreux pouvoirs. Il agit d'une part, en tant qu'exécutif de la communauté, il assure l'exécution des délibérations prises par le conseil et il veille à la bonne organisation des services publics communautaires. D'autre part, il dispose de pouvoirs propres: il représente la communauté, il est le chef hiérarchique des agents communautaires, il peut disposer de certains pouvoirs en matière d'urbanisme avec par exemple la délivrance de permis de construire.

### **Des pouvoirs propres importants**

Les compétences du président sont énumérées à l'article L.5211-9 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ainsi, le président d'un EPCI est chargé : de préparer et d'exécuter les délibérations de l'organe délibérant de l'EPCI ; il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes de l'EPCI ; il est chargé de l'administration, mais il peut 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. Il représente l'EPCI en justice. Le président d'EPCI convoque l'organe délibérant au moins une fois par trimestre. Il peut également demander à ce que l'organe délibérant décide, sans débat, à la majorité absolue de ses membres présents ou représentés, qu'ils se réunissent à huit clos.

Il exerce des fonctions identiques à celle d'un Maire. Il est, en vertu de l'article L.5211-9 du même code, l'exécutif de l'EPCI. Pour connaître les fonctions du président, il convient de se reporter en partie au statut de l'élu municipal.

Ses fonctions essentielles sont de préparer et exécuter les délibérations de l'organe délibérant, ordonner les dépenses et prescrire l'exécution des recettes, administrer l'EPCI. A ce titre, il est notamment le Chef des Services de l'EPCI, il nomme le personnel et passe les contrats au nom de l'EPCI.

Conformément aux dispositions de l'article 98 de la loi du 2 mars 1982, les Maires, présidents de conseils généraux et régionaux, les présidents des syndicats mixtes, et les présidents des établissements publics rattachés à une collectivité locale ou regroupant ces collectivités ont été habilités à recevoir et à authentifier en vue de leur publication au bureau des hypothèques, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux passés en la forme administrative par ces collectivités et établissements publics. Ce texte a été codifié dans le code général des collectivités territoriales aux articles L1311-5 et L1311-6. Ces dispositions fondent désormais la compétence des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à recevoir et à authentifier les actes passés en la forme administrative par les organismes intercommunaux

En vertu de l'article L.5216-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), la communauté est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et en tant que personne morale de droit public, la communauté peut agir en justice. Son représentant légal est le président de l'EPCI. Il représente l'EPCI en justice grâce à une délibération du conseil communautaire. Le président d'une communauté peut également ester en justice, sans y être autorisé par une délibération spéciale. Suivant les termes des dispositions de l'article L.5211-9 du même code, le président de l'organe délibérant « représente en justice l'établissement public de coopération intercommunal ». Aussi, en l'absence de dispositions légales ou réglementaires réservant à l'organe délibérant de l'EPCI la compétence pour ester en justice, au nom de cet établissement public, son président a qualité pour interjeter appel au nom de l'établissement, sans y avoir été autorisé par une délibération spéciale. (Cour Administrative d'Appel de Marseille, 20 juin 2006.)

Le président peut envisager d'exercer seul cette fonction ou s'il le souhaite (à moins qu'il ne soit politiquement contraint de le faire) il peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses fonctions aux vice-présidents. De même, il peut déléguer sa signature.

### **Des pouvoirs également issus de l'organe délibérant**

L'article L.5211-10 (consacré au Bureau) précise que le président et le Bureau peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant sauf, pour l'essentiel, dans les matières budgétaires. Il s'agit là d'une innovation qui n'existait pas dans les textes précédents. Le président est ainsi seul chargé de l'administration mais il peut toutefois déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou, dès lors que les vice-présidents sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.

L'article L.5211-9 du CGCT dispose que le président d'un EPCI peut déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, « l'exercice d'une partie de ses fonctions » aux vice-présidents, et en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers, ou dès lors qu'ils sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau. Il peut également donner « délégation de signature » au directeur général, ainsi qu'au directeur général des services techniques, au directeur général adjoint et depuis la loi du 13 août 2004 aux responsables des services, dans les EPCI dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État (Art. R.5211-2 du CGCT). Il convient de remarquer qu'il s'agit bien d'une subdélégation donnée aux vice-présidents par le président, organe exécutif, celui-ci étant le seul responsable devant l'organe délibérant de l'exercice des délégations qui lui ont été confiées.

Il faut noter que les EPCI doivent attacher une importance toute particulière à la question des délégations d'attribution de l'organe délibérant au président, notamment en matière de marchés publics : celle-ci conditionne la compétence de l'autorité signataire du marché, et donc par voie de conséquence, la légalité de celui-ci.

Concernant la place du président d'EPCI dans la passation de marché, la circulaire du 10 août 2004 est venue apporter des précisions sur l'interprétation des dispositions de l'article 20 du code des Marchés publics non modifié par le décret d'août 2006. Si la circulaire n'aborde pas spécifiquement le cas des EPCI, force est de constater qu'elle ne les exclut pas pour autant. Dès lors, la clarification apportée par cette circulaire vaut aussi pour les EPCI, sous réserve des règles qui leur sont propres. Concernant les marchés publics autres que ceux passés selon la procédure adaptée, cette circulaire

précise que l'autorité compétente pour conclure les marchés est l'exécutif, c'est-à-dire pour les EPCI, le président.

L'article L. 5211-10 du Code Général des Collectivités Locales dispose que le président d'un établissement public de coopération intercommunale peut donc recevoir, par principe, délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception de certains domaines strictement énoncés. La passation, l'exécution et le règlement des marchés publics ne figurent pas dans la liste limitative de ces exceptions énumérées à l'article L. 5211-10 précité. Par conséquent, les dispositions de l'article L. 2122-22-4 du même code en ce qu'elles organisent la délégation, au profit du maire, de la préparation, de la passation, de l'exécution et du règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables, en raison de leur montant sont applicables au président d'un établissement public de coopération intercommunale comme l'a indiqué le jugement du tribunal administratif de Nantes en date du 17 décembre 2002.

Le président d'EPCI, autorité compétente pour souscrire les marchés, a la faculté, aux termes de l'article 20 du Code des Marchés Publics, de désigner d'autres personnes responsables du marché. Celles-ci sont chargées de mettre en oeuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés, et signent ces derniers. Ces délégations de signature, données par le président sur le fondement de l'article L.5211-9 du CGCT, ne font pas obstacle à ce que celui-ci puisse toujours exercer ses fonctions d'autorité compétente, à savoir, choisir l'attributaire du marché et signer le marché.

Hors du cas des marchés publics, l'article L.5211-10 du CGCT issu de la loi du 12 juillet 1999 prévoit que l'organe délibérant de l'EPCI peut confier « une partie de ses attributions » à son président, ou à son bureau dans son ensemble. Depuis la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales (art. 169), cette possibilité a également été étendue aux vice-présidents ayant reçu délégation du président.

Les délégations confiées respectivement au bureau, au président, ou à un ou plusieurs vice-présidents ayant reçu délégation, doivent nécessairement être distinctes par leur objet et ne peuvent donc, corrélativement, porter sur les mêmes attributions. Elles doivent être expresse, c'est-à-dire consenties par délibération expresse de l'organe délibérant. Elles ne peuvent être que partielles, puisque l'organe délibérant ne peut se

dessaisir de la totalité de ses attributions dans le domaine objet de la délégation (art. L.5211-10 al.3 du CGCT). Enfin, elles doivent être précises car elles doivent permettre d'identifier clairement le domaine, la nature, comme les limites de la délégation.

Les domaines déléguables ne doivent pas entrer dans la liste limitative énumérée par l'article L.5211-10 du CGCT. Il s'agit donc d'un champ de délégations d'attributions défini négativement par la loi, contrairement aux dispositions prévues pour le maire (art. L.2122-22 du CGCT) qui définissent positivement la liste des domaines dans lesquels le conseil municipal peut déléguer une partie de ses attributions au maire.

Au nombre des exceptions visées par l'article L. 5211-10, figurent, les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville. Les attributions susceptibles d'être rattachées à ces domaines de compétences sont précisées aux articles L. 5215-20 du CGCT pour les communautés urbaines, L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération. Si, au-delà des attributions ainsi énumérées pour chaque groupement, les conseils municipaux décidaient d'un transfert supplémentaire d'attributions susceptibles d'être rattachées aux groupes de compétences « aménagement de l'espace communautaire », « équilibre social de l'habitat » ou « politique de la ville », les décisions prises en ces domaines relèveraient également de la seule assemblée délibérante (ex. PLU, réserves foncières, résorption de l'habitat insalubre, etc.).

L'ambiguïté, quant aux possibilités de délégations au profit du président d'EPCI par le conseil communautaire, provient de ce que l'article 5211-2 du même code renvoi, pour les relations entre président et son organe délibérant, aux dispositions relatives aux Maires et aux adjoints. Dès lors, certains auteurs et élus ont pu considérer que le président d'EPCI ne pouvait recevoir plus de dérogations que ne pouvait en obtenir le Maire, de son conseil municipal.

Toutefois, si les dispositions relatives aux Maire et aux adjoints s'appliquent au président et aux membres de l'organe délibérant des EPCI, c'est déjà uniquement « en tant qu'elles ne sont pas contraire au présent titre » (Titre I EPCI : CGCT article L. 5211-2). Le Conseil d'Etat quand à lui, a considéré dans son avis du 17 décembre 2003 Préfet du Nord, que seules les dispositions de l'article L5211-10 du CGCT avaient

vocation à s'appliquer aux délégations consenties aux présidents d'EPCI par les organes délibérants de ces établissements.

La difficulté juridique potentielle liée à l'articulation de ces dispositions a été levée par la haute juridiction administrative qui a en effet considéré que « les dispositions de l'article L.2122-22 doivent donc être regardées comme contraires, au sens de l'article L.5211-2, aux dispositions de l'article L.5211-10 qui, dès lors, trouvent seules à s'appliquer aux délégations consenties aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale par les organes délibérants de ces établissements. » A la différence de ce qui peut se faire dans les communes, le président d'un EPCI peut bénéficier de délégation beaucoup plus importantes qu'un Maire, mais dans un champ parfois limité.

Cependant le président peut également déléguer ses compétences que le conseil communautaire lui a confiées. Ainsi la jurisprudence (Cour Administrative d'Appel de Nancy, 7 août 2003, Commune de Strasbourg et CAA de Lyon, 6 novembre 2003, Ville de Grenoble) a reconnu la possibilité pour le président de subdéléguer une attribution qui lui a été déléguée par le conseil, dès lors que la délibération de l'organe délibérant déléguant certains pouvoirs au président de l'EPCI le permet expressément. Désormais cette possibilité d'une subdélégation est expressément prévue pour les maires par l'article 195 de la loi du 13 août 2004. Il faut alors considérer par application de l'article L.5211-2 du CGCT qui rend applicables, sauf disposition contraire, au président d'un EPCI les règles prévues pour les maires que la possibilité de telles subdélégations demeure ouverte aux présidents des EPCI. Ainsi cette faculté, introduite par la loi relative aux libertés et responsabilités locales pour les Maires et les présidents des conseils généraux et régionaux, est étendue aux présidents des EPCI.

Il faut rappeler que lorsque des délégations d'attributions ont été consenties par l'organe délibérant au président, l'organe délibérant demeure, en principe, incompétent pour intervenir dans les domaines délégués (Tribunal Administratif de Lyon, 8 juin 2004, Commune de Saint-Chamond). S'il souhaite intervenir dans des domaines objets de la délégation, il devrait donc d'abord rapporter ces délégations, par une nouvelle délibération, attendre que celle-ci devienne exécutoire, puis re-délibérer dans les domaines initialement objet de la délégation.

Enfin, l'article L.5211-10 dernier alinéa du CGCT impose au président, lors de chaque réunion de l'organe délibérant, d'informer et de rendre compte à celui-ci des travaux du bureau d'une part, et des attributions exercées par le bureau sur délégation de l'organe délibérant d'autre part.

## 2) Le chef d'orchestre de l'intercommunalité

Sur le plan du fonctionnement institutionnel, les communautés sont donc structurées autour d'un exécutif (Président), d'une assemblée délibérante, d'un bureau et de commissions thématiques. Le Président dirige les services administratifs et techniques avec l'appui d'un directeur général des services, de directeurs et chefs de service. Le président peut également être assisté par un directeur de cabinet. Le président d'EPCI incarne le chef d'orchestre de l'intercommunalité permettant ainsi le bon fonctionnement de l'administration et surtout des institutions communautaires.

### **Un fonctionnement au compromis**

Lorsque la communauté est présidée par un élu d'une commune membre autre que le Maire de la ville centre, la construction du consensus s'inscrit dans le cadre d'un débat autour de l'élaboration et la mise en œuvre du projet communautaire. Le Président de la communauté multiplie alors les instances de concertation formelles et informelles avec les Maires afin de valider, d'actualiser et de faire vivre le projet communautaire.

Dans les deux cas, l'émergence d'un nouveau mode d'élaboration de la prise de décision politique locale fondée sur le dialogue, la négociation et le consensus est constatée. En effet, les communautés réunissent dans le cadre d'un même niveau institutionnel des élus ne partageant pas toujours les mêmes opinions politiques et stratégiques.

Sur les 22 communautés d'agglomération visées par l'étude de la Gazette des Communes, 13 sont présidées par le Maire de la ville centre. Neuf communautés sont dirigées soit par le Maire d'une commune autre, soit par un adjoint au Maire de la ville centre. Par ailleurs, dans quinze communautés, chaque commune membre dispose au moins d'une vice-présidence. Ces données sont confirmées par l'étude conduite par l'ADCF dans le cadre de son « Club des Agglos » sur les profils politiques des présidents de communautés d'agglomération et de communautés urbaines (juin 2005).

Dans le cadre du fonctionnement institutionnel officiel, deux instances de décision et d'arbitrage apparaissent cruciales : l'assemblée délibérante et surtout le bureau dirigé par le président de l'EPCI. En effet, dans l'ensemble des communautés d'agglomération rencontrées dans l'étude, les projets présentant des enjeux importants sont en principe validés en bureau avant une mise à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante.

Les rapports entre le président et les vices présidents composant le bureau sont similaires à ceux entre le Maire et ses adjoints. Ceux-ci ne disposent d'aucune attribution propre et reçoivent leurs délégations de compétences du président. Comme le Maire, le président est « l'homme fort de l'EPCI ». Mais les vice-présidents ont une légitimité et des prérogatives plus fortes que celles d'un simple adjoint car le plus souvent ils sont aussi Maire d'une commune membre. Là où le Maire pouvait imposer à ses adjoints, le président d'EPCI va devoir composer.

En effet les Maires des communes sont loin, au sein des conseils communautaires, de faire de la figuration. Si leurs adjoints tirent souvent leur pouvoir de bon vouloir du premier magistrat de cette institution, qui peut leur retirer leur délégation aisément, il n'en va pas de même dans l'intercommunalité. « Les 22 Maires de la communauté ont chacun leur légitimité démocratique. La logique de projet est vitale, elle est consubstantielle à l'intercommunalité », estime Charles-Eric Lemaignan, président de la communauté d'agglomération Orléans - Val de Loire.

D'après une étude de 2003 commandé par l' ADCF, un président d'EPCI à fiscalité propre sur deux, en moyenne, était issu de la ville centre (maire, adjoint au maire ou conseiller municipal). Mais la proportion varie sensiblement d'une catégorie d'EPCI à l'autre : 40 % de présidents des communautés de communes étaient issus de la ville centre contre 72 % pour les communautés d'agglomération et 86 % pour les communautés urbaines. De plus le leadership intercommunal des élus de la ville centre tient rarement à leur position dominante au sein des assemblées délibérantes. Ainsi, les délégués des villes centres représentent en moyenne 22 % des délégués des EPCI alors que ces mêmes villes centres représentent en moyenne 38 % de la population des groupements. Toutefois, l'importance de la représentation des délégués de la ville centre au sein de l'organe délibérant tend à croître avec le caractère urbain de l'EPCI (20 % pour les communautés de communes et districts, 33 % pour les communautés d'agglomération et 43 % pour les communautés urbaines). Si la ville centre n'a

pratiquement jamais 50 % des sièges, maximum prévu par la loi, elle dispose le plus souvent d'un nombre de sièges bien supérieur à la moyenne observée pour les autres communes. Ici aussi, cela est d'autant plus vrai que le caractère urbain de l'EPCI est affirmé.

Pour convaincre des Maires parfois réticents à rejoindre la communauté, les villes-centres, ont dû démontrer leur absence de volonté d'hégémonie. En acceptant, par exemple, que leur commune soit sous-représentée au sein du conseil. Ce qui oblige à rechercher le consensus. Dans la plupart des communautés, des comités de Maires ont été créés et constituent l'instance d'arbitrage réelle, aux côtés du bureau, du conseil communautaire et des commissions. Ce qui ne signifie pas que ces organes soient réduits à jouer les chambres d'enregistrement.

Généralement, chaque dossier est, dans un premier temps, examiné en commission thématique, dans lesquelles peuvent siéger des conseillers municipaux qui ne sont pas des délégués communautaires. De très nombreux élus affirment encore que rien ne se fait dans une commune sans l'aval de son conseil municipal.

Les vices présidences font également l'objet d'une très grande attention de la part des élus intercommunaux, surtout si elles sont assorties de délégations de pouvoir donc d'une indemnité de fonction. Toutefois elles permettent, non seulement d'être membre du bureau et ainsi de participer aux grandes décisions qui engagent le devenir de la communauté, mais aussi de contrebalancer le pouvoir du président, notamment lorsqu'il y a une cohabitation à la tête de l'agglomération. Les vice-présidences permettent de donner des gages à la ville centre si son Maire n'est pas président de l'agglomération, où même dans le cas d'une cohabitation. Elles sont donc l'objet d'importantes tractations. Les vice-présidents étant de droit membres du bureau, ces postes permettent aux élus d'être associés aux grandes décisions de l'EPCI, et offrent à de nombreux Maires de petites communes l'occasion et l'intérêt de côtoyer leurs homologues.

Autre règle fréquemment mise en place : la nécessité d'unanimité des Maires pour toutes les décisions structurantes. Le président d'EPCI se fait alors l'avocat des projets communautaires. A l'instar de ce qui se constate dans l'Union Européenne, cet impératif de consensus absolu ne va pas sans entraîner certaines lourdeurs de fonctionnement. Mais, au moins, l'intérêt est de susciter une concertation réelle avec les premiers

magistrats des communes rassemblées en intercommunalité. Par ailleurs certains présidents, à la majorité fragile au sein du conseil communautaire, doivent se livrer à des « accords » avec certains Maires, dont le soutien ne leur est pas acquis, et, parfois, au mépris de l'intérêt général. Enfin, certains élus estiment que l'absence d'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires est une bonne chose, puisque c'est la raison pour laquelle le fonctionnement des EPCI est peu politisé. Mais cet argument montre ces limites. Au fur et à mesure du transfert de compétences moins techniques et plus généralisées cette situation est susceptible de débats de société qui feront l'objet d'une approche particulière à la fin de ce mémoire.

Au sein de cette démocratie strictement représentative, le pouvoir local subit parfois une déviation majoritaire et plus encore une concentration au profit du « Président » de la collectivité locale : les standards démocratiques de la séparation des pouvoirs « exécutif » et « délibératif » et de l'existence de contre-pouvoirs ne sont pas pleinement remplis dans les assemblées locales.

Les assemblées délibérantes des EPCI sont élues au suffrage universel direct. Leurs organes exécutifs le sont au suffrage universel indirect puisque ce sont leurs assemblées respectives qui les désignent. Aussi l'exécutif local émane en droit de l'assemblée locale et ni le président de l'EPCI, ni le Maire, ni le président du conseil général ne sont ainsi élus au suffrage universel direct. Les uns et les autres se trouvent donc dans une situation proche de celles des présidents de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> Républiques qui étaient alors élus par le Parlement. Pour autant le système local actuel paraît très éloigné du régime d'assemblée.

La prédominance statutaire des assemblées délibérantes reflète mal la réalité. Dans les EPCI mais également dans toutes les collectivités locales, le pouvoir correspond à une logique présidentielle forte. Cependant l'organe exécutif n'est pas responsable devant l'assemblée, qui ne peut le renverser : ni le bureau des EPCI, ni la commission permanente instituée dans le département ne peuvent être renversés par leur assemblée délibérante. Le Maire comme le président de l'EPCI est le chef de l'assemblée délibérante. Chef de l'exécutif et du « délibératif » local, le patron de la collectivité locale est le véritable agent actif. Il prépare, fait voter, exécute les délibérations. Par le jeu des délégations qu'il peut recevoir de l'assemblée locale, il dispose de pouvoirs étendus, particulièrement le Maire en charge du pouvoir de police et d'un certain

nombre de compétences qu'il assure pour le compte de l'Etat. Il peut pourtant combiner ces pouvoirs avec ceux très importants du président de l'EPCI. Mais malgré cette irresponsabilité, le président détient un mandat transparent.

### **Un mandat transparent**

La nécessité de transparence du travail d'un élu prend souvent la forme de comptes rendus et d'informations sur les grands projets en devenir ou réalisés mais la transparence ne se réduit pas qu'à cela. Le président de l'EPCI doit, avant le 30 septembre de chaque année, adresser au Maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif de celui-ci arrêté par l'organe délibérant. (Art. L. 5211-39 du CGCT) La loi ne précise pas ce qu'il doit comporter. Le Maire communique ce rapport au conseil municipal lors d'une séance publique au cours de laquelle les délégués de chaque commune membre de l'organe délibérant de l'EPCI peuvent être entendus.

Le président de l'EPCI peut également être entendu par le conseil municipal de chaque commune membre, soit à sa demande, soit à celle du conseil municipal. (L. 5211-36 et suivants du CGCT) C'est une possibilité, non une obligation: le conseil municipal pourrait en conséquence refuser de recevoir le président de l'EPCI en audition tout comme celui-ci pourrait refuser de se présenter devant le conseil.

Le président de l'EPCI peut inversement consulter les Maires de toutes les communes membres à la demande du conseil communautaire ou du 1/3 des Maires des communes membres. (Art. L. 5211-40 du CGCT). Cette consultation est conçue comme le corollaire du pouvoir de lever l'impôt: il s'agit de permettre aux élus communaux d'être davantage impliqués dans le suivi des travaux de l'EPCI sans pour autant se substituer à son organe délibérant.

Le président d'EPCI reste néanmoins un élu intercommunal issu d'un conseil municipal d'une commune membre. Aux termes de l'article L. 5211-39 du code Général des Collectivités Territoriales, issu de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les délégués de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre.

Cette disposition, qui impose l'information régulière du conseil municipal, ne fixe pas les conditions formelles dans lesquelles les délégués doivent intervenir au sein du conseil municipal. Selon les travaux parlementaires portant sur la loi susvisée, il peut s'agir d'un rapport écrit ou oral. Le législateur n'a pas voulu imposer un formalisme excessif qui pourrait paraître inadapté, notamment pour les petites communes. Il appartient alors au Maire, en tant que président de l'assemblée communale, d'organiser l'information du conseil sur l'activité de l'EPCI. Les conditions de cette information peuvent être prévues par le règlement intérieur du conseil, le cas échéant. Dans l'hypothèse où les délégués ne donneraient aucun compte-rendu, les conseillers municipaux seraient en droit d'en faire la demande et de réclamer, s'ils l'estiment utile, une convocation du conseil municipal dans les conditions prévues aux articles L. 2121-9 ou L. 2541-2 du CGCT.

Le statut du président d'EPCI comme étudié plus haut, est une réplique de celui du Maire : même durée, mêmes prérogatives de l'exécutif dans le cadre des compétences communautaires, représentation juridique de l'établissement, exécution des délibérations du conseil, direction des services public communautaires, pouvoir hiérarchique sur le personnel, préparation du budget et ordonnancement des dépenses, possibilité de recevoir des délégations de la part de l'organe délibérant. La seule différence importante qui existait réellement tenait au fait que le pouvoir de police (municipale) restait une prérogative exclusive des Maires.

Le président d'EPCI reste néanmoins un élu particulier aux compétences importantes et au statut reconnu, de ce fait il pourrait être comparé à un *super* Maire. Il a certes un statut proche de celui du Maire et des compétences qui font de lui un acteur essentiel dans la gestion locale de services et dans le développement économique de sa zone d'action. Et pourtant, le président d'EPCI est encore loin d'être considéré comme un *super* Maire. Il coexiste avec des Maires qui conservent des compétences propres dévolues par l'Etat. Et doit nécessairement coexister avec eux dans le partage de certaines autres compétences.

## **Partie II : Une autorité territoriale concurrencée à la légitimité démocratique limitée**

Le président d'EPCI est une autorité territoriale centrale qui se voit concurrencer par le Maire. Il doit coexister avec lui dans l'exercice de certaines de ses compétences et doit laisser le Maire agir seul en tant qu'agent de l'Etat. Le Maire demeure toutefois l'une des institutions les plus populaires du système administratif français bien loin devant le président d'EPCI. De plus le Maire est considéré comme élu directement par les citoyens, même si cette vision est inexacte sur le plan législatif. Mais malgré ce déficit de popularité, le président reste un acteur inévitable du fait de son rôle de chef d'orchestre de l'intercommunalité. L'institution de président d'EPCI doit nécessairement se démocratiser pour permettre à l'intercommunalité de progresser.

### **A) Une coexistence nécessaire avec le Maire.**

La coexistence entre le président d'EPCI et un Maire se fait inévitablement au sein de l'instance délibérative communautaire dans la recherche de compromis permettant de créer une dynamique communautaire, comme étudié plus haut. Mais le président d'EPCI doit surtout cohabiter avec le Maire dans l'exercice de ses propres compétences. En effet, le Maire conserve des pouvoirs importants en tant qu'agent de l'Etat dans sa commune et partage dorénavant avec le président certaines compétences, plus particulièrement le pouvoir de police.

#### **1) Un président d'EPCI diminué par la persistance du Maire comme agent de l'état à l'échelon local**

L'Etat ne délègue pas dans les communes de représentants dotés de compétences générales comme les préfets pour les départements et les régions. Le Maire bénéficie d'une «double casquette» : il est à la fois agent de l'Etat et agent de la commune en tant

que collectivité territoriale. Ces compétences d'agent de l'Etat ne sont pas « transférables » au président d'EPCI. Il tient ses attributions de son élection par le conseil municipal au scrutin secret lors de la première réunion du conseil suivant les élections municipales sur le même principe que le président d'EPCI. Parce que la commune est non seulement une collectivité territoriale, mais aussi une circonscription administrative de l'État, le Maire est représentant de l'État dans la commune.

En tant qu'autorité administrative subordonnée, le Maire collabore avec certains services administratifs de l'État, notamment en ce qui concerne l'organisation des opérations électorales (établissement et révision des listes électorales, présidence des bureaux de vote...) et le recensement pour le service national. Le Maire examine également les demandes d'aide sociale déposées au Centre Communal Action Sociale de la Ville (comme celles pour demander l'obtention du RMI)

En outre, le Maire est Officier d'État Civil. Il célèbre les mariages, reçoit les déclarations de naissance et de décès et tient le registre de l'état civil. Il délivre les extraits des actes de naissance, de mariage et de décès. (Article L2122-32 du CGCT)

Selon l'article L2122-30 du même code, le Maire, ou celui qui le remplace, est tenu de légaliser toute signature apposée en sa présence par l'un de ses administrés connu de lui, ou accompagné de deux témoins connus. Les signatures manuscrites données par des magistrats municipaux dans l'exercice de leurs fonctions administratives valent dans toute circonstance sans être légalisées par le représentant de l'Etat dans le département si elles sont accompagnées du sceau de la mairie.

Sous l'autorité du Préfet, le Maire est officier de police judiciaire, le Maire est également chargé de la publication et de l'exécution des lois, des règlements, des mesures de sûreté générale et des décisions émanant du gouvernement. (Article L2122-27 du CGCT) Il a compétence pour légaliser et authentifier certains actes relatifs à la propriété immobilière de la commune. Il accorde ou refuse les permis de construire. Le président d'EPCI quant à lui ne détient aucun de ces compétences qui ne sont pas transférables.

## **Le Maire titulaire de pouvoirs propres.**

En matière de police administrative, il est chargé d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Il s'agit également de polices spéciales (baignade, circulation...).

Investi d'une compétence générale de police administrative au niveau communal, le Maire doit assurer l'ordre public local. Il est également chargé d'attributions de police en tant qu'agent de l'Etat. Il est également officier de police judiciaire.

Selon l'article L2122-28 du CGCT, le Maire prend également des arrêtés à l'effet d'ordonner des mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité, de publier à nouveau des lois et règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation.

En tant qu'autorité de police municipale, le Maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs (article L. 2212-1 du CGCT). L'article L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales énonce les buts de la police municipale. Celle-ci doit assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

Le même article donne une liste détaillée mais non limitative des matières dans lesquelles ce pouvoir de police municipale s'exerce. Les missions ainsi confiées au Maire se caractérisent à la fois par leur diversité et par leur complexité.

Le Maire est ainsi chargé de la répression des rixes et disputes, des bruits de voisinage (au titre des atteintes à la tranquillité publique), de la prévention et de la réparation des pollutions de toute nature, ou encore de la sûreté et de la commodité de passage sur les voies publiques. On sait que ce pouvoir de police, ainsi largement défini, a pu être, dans la période récente, à l'origine d'une mise en cause plus fréquente de la responsabilité personnelle des Maires.

Le Maire dispose par ailleurs de pouvoirs de police portant sur des objets particuliers (articles L. 2213-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales), sa compétence pouvant alors être plus strictement limitée. Ainsi, pour la police de la circulation, le Maire n'est compétent que sur les voies communales et sur les seules

sections des routes nationales et routes départementales, situées à l'intérieur de l'agglomération, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation (article L. 2213-1 du même code).

Enfin, le Maire dispose de pouvoirs de police spéciale, notamment en ce qui concerne la police rurale, qui lui sont confiés par le code rural.

En tant qu'agent de l'Etat, le Maire exerce cette fois sous l'autorité du représentant de l'Etat- une mission d' « exécution des mesures de sûreté générale ». Enfin, en vertu de l'article 16 du code de procédure pénale, le Maire a la qualité d'officier de police judiciaire qu'il tient de droit sans habilitation préalable. A ce titre, il est placé sous la surveillance du procureur de la République.

### **Les limites du pouvoir de police du Maire**

Les pouvoirs de police du Maire sont néanmoins encadrés de plusieurs manières. Le préfet dispose d'un pouvoir de substitution en vertu de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, qui l'autorise à prendre pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales les mesures nécessaires au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Mais lorsqu'une seule commune est en cause, ce pouvoir ne peut être exercé par le préfet qu'après une mise en demeure du Maire restée sans résultat.

Quand le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le préfet peut par ailleurs se substituer par arrêté motivé, aux Maires des communes concernées pour exercer les pouvoirs de police relatifs à la répression des atteintes à la tranquillité publique et au maintien du bon ordre dans des endroits où il se fait de grands rassemblements de personnes.

Les règlements pris par les autorités supérieures constituent une seconde limite aux pouvoirs du Maire en matière de police municipale. Le Maire a alors la possibilité de prendre des mesures plus sévères que celles fixées par le règlement (en matière de police de la circulation par exemple). En revanche, il ne peut prendre des arrêtés assouplissant ces règlements. Les mesures plus restrictives doivent être justifiées par des circonstances particulières de temps et de lieu.

Les pouvoirs de police du Maire s'exercent en outre dans le cadre légal sous le contrôle du juge administratif. Ainsi les mesures de police doivent-elles être strictement nécessaires pour assurer l'ordre public mais pas au-delà. Les interdictions générales et absolues sont prohibées. Les mesures en cause doivent respecter le principe d'égalité, les discriminations étant en conséquence illégales. Enfin, le Maire ne doit pas commettre de détournement de pouvoir en usant de ses prérogatives dans un but autre que celui en vue duquel elles lui ont été confiées.

Certains régimes spéciaux de police peuvent également limiter les pouvoirs du Maire. Dans les communes dotées d'une police d'Etat, le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage, incombe à l'Etat. Celui-ci a également la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes (article L. 2214-4 du CGCT). Le Maire connaît ainsi certaines limites à son pouvoir de police, mais depuis peu il partage également celui-ci avec le président d'EPCI.

## 2) Un président d'EPCI renforcé par le partage du pouvoir de police avec le Maire

La loi du 12 juillet 1999 relative à la coopération intercommunale a initié un mouvement progressif de transfert des compétences en la matière vers certains EPCI. Ainsi, prévoit-elle parmi les compétences qui doivent obligatoirement être transférées lors de la création d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération, celles relatives à la politique de la ville, au sein de laquelle sont intégrés les dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Même si elle n'en déduit aucune conséquence en termes de transfert de pouvoirs de police des Maires vers les présidents de ces EPCI, ce texte a permis pour la première fois d'établir la légitimité des interventions de ces structures et plus particulièrement leurs présidents dans le champ de la sécurité.

La loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a marqué une nouvelle étape en reconnaissant officiellement le rôle des EPCI dans l'élaboration des politiques de sécurité. Ainsi dispose-t-elle dans son article 1er que « l'Etat associe, dans le cadre des Contrats Locaux de Sécurité, les collectivités territoriales et les EPCI représentés par le président, qui participent également à la politique de sécurité ». Le décret du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité s'inscrit dans la continuité de cette reconnaissance puisqu'il renforce le rôle des EPCI et de leurs présidents dans les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Il prévoit même dans l'article 3 que le président de l'EPCI peut présider un CLSPD intercommunal.

L'article 163 de la loi sur les responsabilités locales du 13 août 2004 apporte une innovation dans les pouvoirs détenus par les présidents d'EPCI à fiscalité propre, en permettant aux Maires de leur transférer une partie de leurs pouvoirs de police.

Le président est l'organe exécutif de l'EPCI, en application de l'article L.5211-9 du Code général des collectivités territoriales. Il voit néanmoins une partie de ses pouvoirs limités en ce qu'il ne détient pas de pouvoir de police administrative propre. La loi sur les responsabilités locales a remédié en partie à cette carence afin de faciliter le fonctionnement des EPCI, en permettant désormais aux Maires des communes membres de l'EPCI de transférer au président leur pouvoir de police spéciale dans des domaines limitativement énumérés, par dérogation à l'article L.2212-2 du CGCT. Aux termes d'un nouvel article L. 5211-9-2 inséré au CGCT, les présidents des EPCI à fiscalité propre

détiennent un pouvoir de police en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers, d'accueil des gens du voyage et en matière de voirie.

Ce nouveau pouvoir est néanmoins conjointement exercé avec le Maire, dans le souci d'éviter à ces derniers de voir leur responsabilité recherchée pour des mesures qui n'auraient pas reçu leur aval. Les arrêtés de police sont donc pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les Maires des communes concernées. Ce transfert de pouvoir est réversible, à tout moment, selon les règles prévues pour sa mise en place.

### **L'assainissement et la gestion des déchets, un pouvoir de police spéciale transféré**

S'agissant de l'assainissement et de l'élimination des déchets ménagers, les Maires des communes membres de l'EPCI peuvent transférer au président de l'EPCI des attributions lui permettant de réglementer cette activité : il peut ainsi établir des règlements d'assainissement et mettre en oeuvre leur application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés, arrêter ou retirer des autorisations de déversement d'effluents non domestiques, établir des règlements de collecte et mettre en oeuvre leur application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés. Dès lors les pouvoirs de police spéciale peuvent être transférés.

Lorsque qu'une commune transfère des compétences à un EPCI (par exemple en matière d'assainissement non collectif), l'organisation est la suivante : les activités techniques et administratives sont exercées par l'EPCI : contrôle des systèmes, rédaction des rapports de visite, contact avec les usagers du service, etc. ; en cas de problème nécessitant l'exercice des pouvoirs de police (risque de pollution par exemple), le président de l'EPCI doit saisir le Maire de la commune concernée pour qu'il intervienne.

Cependant, la loi du 13/08/2004 relative aux libertés et responsabilités locales a créé un nouvel article du CGCT (art. L.5211-9-2) qui dispose : « lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière d'assainissement, les Maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité. Il peut dans ce cadre établir des règlements d'assainissement et mettre en oeuvre leur application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés. Il peut notamment arrêter ou retirer des autorisations de déversement d'effluents non domestiques. »

La mise en œuvre de cette procédure est donc soumise à conditions : seuls les présidents d'EPCI à fiscalité propre sont concernés : communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes ; et l'article s'applique à l'assainissement (collectif ou non) mais pas à l'eau potable ; « les arrêtés de police sont pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les Maires des communes membres concernées. » (Art. L.5211-9-2 II). Il y a ainsi une co-responsabilité des deux élus et non un pouvoir propre du Président de l'EPCI. De ce fait, cette nouvelle procédure, symbolique sur le plan juridique par le partage qu'elle crée, n'apporte pas une réelle simplification en pratique ; « le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord de tous les Maires des communes membres et du président de l'EPCI » (art. L.5211-9-2 II).

Il faut noter par ailleurs, que de nouvelles dispositions fiscales, introduites à l'article 1609 nonies A ter du Code Général des Impôts par l'ordonnance du 25 mars 2004 qui facilitent le transfert aux EPCI à fiscalité propre de l'intégralité des compétences prévues en matière d'élimination des déchets ménagers par l'article. L 2224-13 CGCT, même lorsque leurs communes adhérentes, ont déjà transféré une partie de ces compétences à un syndicat mixte préexistant. Il prévoit dès lors que l'EPCI à fiscalité propre exerçant l'intégralité de la compétence en matière d'élimination et de valorisation des déchets ménagers et adhérent, pour l'ensemble de cette compétence, peut soit instituer et percevoir pour son propre compte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, soit la percevoir en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait déjà institué sur l'ensemble du périmètre syndical. Cette disposition est applicable à tous les EPCI.

C'est dans ce contexte que sont intervenues les dispositions techniques de la loi du 13 août 2004 visant à améliorer et à simplifier le fonctionnement de l'intercommunalité. Celles-ci comprennent notamment la faculté pour les Maires, lorsque leur commune adhère à un EPCI à fiscalité propre, de transférer à son président certaines de ses prérogatives de police, limitativement énumérées comme étudié plus haut. Ainsi, l'article L 5211-9-2-I, al. 2<sup>nd</sup> CGCT prévoit la possibilité, par dérogations aux articles L 2212-2 et L 2224-16 CGCT, de transférer au président d'un EPCI à fiscalité propre, délégué de la compétence en matière d'élimination des déchets ménagers, les attributions lui permettant de réglementer cette activité.

En pratique, du fait du caractère exclusif de la police spéciale des installations classées, sous le coup de laquelle tombent la plupart des installations d'élimination des déchets, cette compétence porte essentiellement sur « la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leur caractéristiques », « les modalités de la collecte sélective » et « la séparation [obligatoire] de certaines catégories de déchets » (a. L 2224-16 CGCT). En dehors des matières transférables expressément visées par l'article L 5911-9-2 CGCT, le Maire pourra continuer d'exercer l'ensemble de ses prérogatives de police, et notamment un grand nombre de polices spéciales.

Cette faculté de transfert s'inscrit dans la logique d'un renforcement des moyens de l'intercommunalité. S'il peut paraître anodin, cette possibilité de transfert de prérogatives de police recouvre d'importants enjeux économiques. En effet, l'organisation de la collecte des déchets ménagers est un des leviers principaux sur lesquels il est possible de jouer pour maîtriser l'augmentation constante des coûts de gestion générée par le renforcement des contraintes normatives. Le transfert de cette compétence au niveau intercommunal est de nature à permettre de substantielles économies d'échelle, dès lors qu'elle autorise la mise en place, sur un bassin géographique suffisamment large, d'une politique rationalisée et constamment optimisée d'organisation de la collecte. Ce transfert était d'ailleurs souhaité par de nombreux Maires qui conservaient le pouvoir de police alors même que l'entretien des équipements et la gestion du service relevaient déjà de la compétence intercommunale.

Le président d'EPCI en dehors de ses compétences en matière d'assainissement et de gestion des déchets peut également recevoir des attributions concernant la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans les établissements communautaires ou la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage. Quand un EPCI possède des compétences en voirie, son président peut se voir attribuer des compétences en matière de circulation et de stationnement. Le Conseil d'Etat dans un avis du 18 novembre 1986, a considéré que la police de la circulation n'est pas une compétence transférée au président de la communauté, contrairement à la police de conservation. Mais, en 1989, a été introduit, dans le code de la voirie routière, un article L.141-12 en vertu duquel « les attributions dévolues au Maire et au conseil municipal par les dispositions du présent code sont exercées, le cas échéant par le président et par l'assemblée délibérante de l'EPCI compétent ».

S'agissant de la voirie, les Maires peuvent transférer au président de l'EPCI tout ou partie des prérogatives qu'ils détiennent en matière de circulation et de stationnement.

Il faut néanmoins préciser que le président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de voirie est responsable pour les dommages causés à raison du défaut d'entretien lui incombant ; cette responsabilité n'est pas exclusive de celle du maire qui aurait omis de prendre une mesure de police propre par exemple à signaler l'existence d'un danger. Pour faire coïncider la gestion de la voirie et l'exercice des pouvoirs de police, le législateur a introduit dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales adoptée le 13 août 2004, une disposition qui offre aux maires la possibilité de transférer aux présidents d'établissement public de coopération intercommunale qui exercent une compétence en matière de voirie, leurs pouvoirs de police y afférent. Dans ce cas les maires ne sont pas pour autant dessaisis de leur pouvoir de police générale prévu par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et ils restent conjointement responsables avec le président de l'EPCI avec lequel ils cosignent les arrêtés de police.

Enfin, sont également concernées par ce transfert les prérogatives accordées par la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité pour assurer la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires.

En matière d'accueil des gens du voyage, le président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage peut se voir transférer par les Maires des attributions dans le cadre de cette compétence (interdiction, en dehors des aires d'accueil aménagées de stationnement, des résidences mobiles).

Sur proposition d'un ou de plusieurs Maires de communes intéressées, le transfert est décidé par arrêté du préfet dans le ou les départements concernés, après accord de tous les Maires des communes membres et du président de l'EPCI. Il y est mis fin dans les mêmes conditions. S'agissant des communautés urbaines, le transfert est décidé par arrêté du préfet dans le ou les départements, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des Maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des

Maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale. (Article 163 de la loi du 13 août 2004.)

Le président d'un établissement public de coopération intercommunale peut donc se voir attribuer certains pouvoirs de police du Maire d'une commune membre. Mais ce dernier reste seul responsable du pouvoir de police générale. Il faut rappeler que les pouvoirs de police administrative ne sont aucunement liés au suffrage universel direct. Le transfert est décidé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département concerné, sur proposition du Maire de la commune intéressée, après accord de tous les Maires des communes membres et du président de l'EPCI. Dans tous ces cas, les arrêtés de police sont en conséquence pris conjointement par le président de l'EPCI et les Maires des communes concernées. Toutefois le Maire reste responsable, au titre de son pouvoir de police générale.

### **La sécurité au niveau intercommunal**

Selon l'article L.2212-5 du Code Général des Collectivités Territoriales, les Maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent demander le recrutement d'agents de police municipale. Une délibération votée par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou votée par la moitié au moins des conseils municipaux des communes, représentant les deux tiers de la population, entérinera cette création de poste(s) de policiers municipaux. Seule la décision sur le principe de recrutement de policiers intercommunaux est assujettie à ces majorités qualifiées. Le recrutement et les actes qui y sont attachés relèvent de la gestion administrative courante et sont effectués sous l'autorité du président de l'EPCI.

L'article 42 de la loi relative à la démocratie de proximité autorise le recrutement de garde champêtre, par un EPCI. Leur nomination est prononcée conjointement par le président de ce dernier et les Maires des communes membres de l'établissement.

La gestion administrative des policiers municipaux recrutés par un EPCI relève en conséquence du président de l'intercommunalité. En revanche, pendant l'exercice de

leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du Maire de cette commune (l'article L.2212-5 du CGCT). Les Maires conservent donc leur pouvoir de police, qu'ils ne peuvent déléguer pleinement au président de l'EPCI. Par ailleurs, il leur appartient de se mettre d'accord en fonction des cas concrets, pour affecter les moyens dont ils disposent : le président de l'EPCI, n'ayant pas de pouvoirs de police générale, il ne peut pas trancher les conflits entre les élus sur l'affectation de policiers municipaux.

L'article L.412-51 du Code des communes autorise l'armement des agents de police municipale par deux décisions préfectorales distinctes : l'autorisation nominative de port d'arme, qui concerne l'agent, et l'autorisation d'acquisition et de conservation de l'arme, qui intéresse la commune. Ces demandes sont établies par le Maire, et non par le président de l'EPCI, les maires restant les titulaires des pouvoirs de police.

Il n'est, en revanche, pas question que la demande de port d'arme dépende du président de l'EPCI, puisque seul le Maire a autorité pour définir les conditions d'intervention des agents dans sa commune. Enfin, seul le Maire est habilité à signer la convention de coordination entre les forces de police nationale et municipale, et reste l'interlocuteur de référence pour l'exécution des missions de la police nationale.

### **La place conservée du maire**

Les maires ne sont donc pas « dépossédés » de leur pouvoir, puisque la procédure est engagée sur leur demande, le transfert n'est pas définitif et il y est mis fin dans les mêmes conditions. Deux questions au moins se posent : que se passera-t-il en cas d'accord de tous les maires pour un retrait mais avec un refus du président ? Rien n'est spécifiquement prévu non plus pour les cas de renouvellement de l'exécutif de l'EPCI. Le nouveau président d'un EPCI devrait cependant bénéficier du transfert, aussi longtemps que les maires des communes membres ne décident pas de modification. Il faut noter qu'à aucun moment les conseils municipaux n'ont voix au chapitre, puisqu'il s'agit de pouvoirs propres du Maire. Mais plus que d'un transfert, il s'agit en fait d'un partage des compétences, puisque tous les arrêtés de police pris en la matière par le président de l'EPCI devront être cosigné par le ou les maires concernés. Les compétences dites transférées sont en fait exercées conjointement à l'initiative du président de l'EPCI.

Si le projet de loi prévoyait initialement un véritable transfert de compétences dans les domaines indiqués, le législateur consacre finalement le principe d'un exercice conjoint entre le Maire concerné et le président de l'EPCI par la formule d'arrêtés communs. Ainsi, la loi précise que dans les cas de ces transferts, « les arrêtés de police sont pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les maires des communes concernées ». Elle reprend à ce titre le dispositif déjà prévu par exemple en matière d'exercice de la police de la circulation sur les voies intercommunales.

Selon le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 9 mai 1980, Commune de Champagne de Blanzac « la police de la circulation sur une voie communale dont l'axe délimite les territoires de deux communes doit être exercée en commun par les maires de ces communes et la réglementation doit être édictée sous forme soit d'arrêtés concordants signés par chacun d'eux, soit d'un arrêté unique signé par les deux maires ». Reste à savoir si ce recul est l'expression d'une résistance des maires à accepter le principe de tels transferts ou s'il s'agit simplement d'une étape intermédiaire permettant de s'engager progressivement dans la voie d'un transfert total à l'avenir.

Le projet de loi prévoyait que le transfert pourrait intervenir dans le cadre des articles 2213-1 à 2213-31 du CGCT. Finalement, la loi est à la fois plus restrictive et plus ambiguë. A priori, les transferts indiqués sont plus limités. Mais dans le même temps, le législateur vise, à l'appui notamment du transfert possible de tout ou partie des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement, non plus les articles L.2213-1 à 6 (pouvoirs de police spéciale), mais l'article L.2212-2 CGCT (pouvoirs de police générale), ce qui pourrait ouvrir au transfert le champ considérable du maintien de l'ordre sur la voie publique.

La circulaire d'application de cette loi souligne cette ambiguïté en indiquant qu'« il convient de noter que si le législateur fait référence au pouvoir de police générale du Maire, les articles du CGCT concernant cette police sont plus spécifiquement les articles L.2212-1 à L.2213-6 » avant de préciser que « cette ambiguïté rédactionnelle est de nature à fragiliser la base juridique du transfert de ces pouvoirs de police ». Elle recommande « dans l'attente d'une clarification par voie législative », aux autorités de viser dans leurs arrêtés non seulement l'article L.2212-2, mais aussi les articles L.2213-1 à 6 « qui constituent bien le fondement de ce transfert de pouvoirs de police, tel qu'il ressort des débats parlementaires ». La brèche ainsi ouverte pourrait susciter bientôt

d'amples interrogations. (Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, circulaire d'application du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité)

La loi du 13 août 2004 s'est montrée très soucieuse de préserver les libertés communales. Le transfert de compétence n'est pas automatique. Le président de l'EPCI à fiscalité propre est privé, en la matière, de tout pouvoir d'initiative, celle-ci revenant à un ou plusieurs maires. Le transfert requiert l'accord du président de l'EPCI et de l'ensemble des maires des communes adhérentes, sauf dans le cadre des communautés urbaines, où une majorité qualifiée des deux tiers au moins des maires adhérents suffit. Une fois adoptée, la décision de transfert de compétence est officialisée par arrêté préfectoral.

Le président d'EPCI partage ainsi de nombreux pouvoirs avec le Maire tout en ne pouvant le remplacer en tant qu'agent de l'Etat dans sa commune. Le Maire persiste comme référent politique de base. Malgré cela, la tendance des transferts de compétences vers le président de l'EPCI ne semble s'arrêter. Mais avant de devenir un *super* Maire, le président d'EPCI va devoir évoluer vers une institution plus démocratique permettant ainsi une reconnaissance populaire.

## **B Une inadéquation flagrante entre ses compétences transférées et sa légitimité démocratique limitée**

Dans le sondage cité en introduction il est également précisé qu'alors que 31% sont favorables au maintien du système actuel, 35% souhaiteraient que les citoyens désignent directement des représentants au niveau de chaque commune et 33% souhaiteraient que les responsables de la communauté soient directement élus à l'échelle de la communauté.

L'intercommunalité, étant porteur du développement territorial et doté du pouvoir fiscal, devient un nouvel échelon de l'action publique. Cela implique des structures intercommunales encore plus démocratiques. Si le recours au suffrage universel indirect peut sembler normal pour une intercommunalité de services, il faut nécessairement pour une intercommunalité de projets ouvrir le débat du recours au suffrage universel direct.

### 1) Une légitimité démocratique indirecte contestée

La diversité des EPCI et leur développement posent également la question du mode de désignation de leurs représentants. Le Code général des collectivités territoriales comporte un certain nombre de règles. La jurisprudence récente apporte également des précisions importantes. La démocratie représentative est limitée, dans la mesure où la désignation des délégués intercommunaux relève du suffrage universel indirect et qu'il peut être constaté que les délégués communautaires ne sont guère représentatifs des populations. Il faut préciser que le président d'EPCI avant d'être élu président doit être élu conseiller municipal puis délégué communautaire.

L'article L. 5211-8 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit qu'après le renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. A défaut pour une commune d'avoir désigné ses délégués, la commune est représentée par le Maire si elle n'a qu'un seul délégué, par le Maire et le premier adjoint dans le cas contraire. La loi laisse ainsi aux conseils municipaux le temps suffisant pour procéder à la désignation de leurs délégués

et le président sortant doit s'abstenir de procéder à la convocation de l'assemblée délibérante avant le terme fixé par la loi tant que tous les délégués ne sont pas désignés.

A cet égard, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 1er avril 2005, a considéré que, s'il est loisible au président sortant d'un syndicat de communes de convoquer le nouveau comité syndical pour une date antérieure au terme de ce délai, il est tenu de différer sa réunion si un ou plusieurs conseils municipaux n'ont pas été encore en mesure de procéder à la désignation de leurs délégués et présentent, pour ce motif, une demande de report ; en revanche, à défaut de désignation de ces délégués à l'expiration du délai, le président sortant peut légalement réunir le comité syndical, la représentation des communes défaillantes étant alors assurée par le Maire et, le cas échéant, le premier adjoint. Cette jurisprudence est valable pour tous les EPCI.

### **La désignation particulière des délégués et du président**

Toutes les décisions de la politique de l'EPCI à fiscalité propre, dont les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, sont prises par les organes délibérants qui sont composés de délégués des communes membres. Ces délégués sont élus parmi les conseillers municipaux des communes membres, et presque tous les maires s'acquittent de cette fonction. Les nombres de sièges attribués à chaque commune sont fixés lors de la création d'une intercommunalité, mais chaque commune peut avoir au minimum un délégué. Alors, dans la plupart des cas, les organes délibérants des intercommunalité sont composés par tous les maires des communes membres, et des délégués ajoutés selon la population de chaque commune.

Avant de désigner les délégués puis le président, la répartition des sièges est un enjeu particulier, de là peut en découler le bon fonctionnement à venir. Pour la communauté de communes dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté de périmètre, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire sont fixés :

- soit par un accord amiable des conseils municipaux des communes intéressées ;

- soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans des conditions de majorité qualifiée requise pour la création. Dans les deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges.

Pour la communauté d'agglomération, dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté de périmètre, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire sont fixés :

- soit par un accord amiable des conseils municipaux des communes intéressées ;
- soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité requise, pour la création de la communauté d'agglomération.

Dans les deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. La décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au conseil avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires.

La communauté urbaine est administrée par un conseil composé de délégués issus des communes, dont le nombre est fixé, dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté de périmètre, soit par un accord amiable des conseils municipaux des communes, soit conformément au tableau ( annexe 2).

Dans les communautés urbaines qui comportent plus de soixante-dix-sept communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le nombre de communes représentées. La répartition des sièges est établie, dans le même délai que précédemment, soit par un accord amiable des conseils municipaux des communes, soit par le fait qu'un siège est attribué à chaque commune membre de la communauté. Les sièges restant à pourvoir, auxquels seules les communes dont la population est supérieure au quotient obtenu en divisant la population par le nombre de sièges restant à pourvoir participent, sont répartis suivant le système de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Les dispositions législatives qui régissent l'élection des délégués des communes au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale fixent des modalités de scrutin différentes selon les catégories d'établissement. Ainsi,

pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les conseils municipaux élisent leurs délégués au scrutin majoritaire à trois tours, conformément à l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales, alors que pour les communautés urbaines l'article L. 5215-10 prévoit un scrutin de liste à un tour avec une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. . Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Il convient de remarquer que pour les communautés urbaines, à défaut d'accord de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres, la loi fixe l'effectif des organes délibérants qui est situé dans la fourchette de 50 à 155 sièges, ce qui facilite la représentation des minorités municipales. En revanche, s'agissant des communautés de communes et d'agglomération, qui sont très hétérogènes dans leur composition comme dans les compétences exercées, la loi laisse aux communes membres une relative souplesse pour la constitution de leur organe délibérant et le choix de leurs représentants ; ainsi la place faite aux élus communaux minoritaires dans les conseils de ces communautés relève de la libre décision de chaque conseil municipal, en fonction du nombre de sièges à pourvoir.

Il s'agit donc d'un scrutin uninominal majoritaire, éventuellement à trois tours, qui a pour effet de favoriser les candidats de la majorité, si le conseil municipal ne décide pas de son propre chef de réserver une place à l'opposition dans sa représentation. Ce mode de désignation permet à la commune de disposer d'une représentation cohérente dans l'organe délibérant, ce qui présente un avantage certain lorsque le nombre de sièges dont dispose la commune est limité.

Ce système peut être néanmoins remis en question, dès lors que les communes membres d'une structure de coopération fortement intégrée peuvent avoir suffisamment de sièges pour envisager une désignation de leurs délégués, en tenant compte de la représentation proportionnelle des sensibilités politiques représentées au sein du conseil municipal. D'ores et déjà, la loi a fixé un régime particulier pour la communauté urbaine.

Les dispositions de l'article L. 5215-10 du code précité prévoient en effet l'élection des délégués des communes - membres d'une communauté urbaine au scrutin de liste à un

tour, avec répartition des sièges selon les règles de la représentation proportionnelle. Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le législateur a laissé aux conseils municipaux une certaine souplesse pour la désignation de leurs délégués. Si rien ne s'oppose à ce que soient désignés des délégués issus de la minorité de l'assemblée communale dans le cas où celle-ci le souhaite, la présence des élus communaux minoritaires au sein de l'organe délibérant de ces EPCI demeure aléatoire. La généralisation du scrutin en vigueur pour les communautés urbaines pourrait néanmoins présenter certains inconvénients, dans la mesure où elle supposerait d'augmenter, parfois de façon importante, l'effectif des organes délibérants des EPCI, multipliant d'autant les contraintes pesant sur les élus locaux qui doivent assurer la représentation communale dans différents organismes.

Les communes associées issues d'une fusion disposent d'un siège au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ces communes sont représentées par le Maire délégué ou un représentant que celui-ci désigne au sein du conseil ou de la commission consultative. Ils ne peuvent prendre part aux votes (L. 5211-6 du CGCT). A défaut pour une commune d'avoir désigné des délégués, celle-ci est représentée au sein de l'organe délibérant de l'EPCI par le Maire si elle ne comporte qu'un délégué, par le Maire et le premier adjoint dans le cas contraire. L'organe délibérant est alors réputé complet. Lorsqu'une commune ne désigne pas ses délégués, le juge administratif ne peut enjoindre, dans le cadre du référé liberté, au Maire de convoquer le conseil pour procéder aux élections. (Conseil d'Etat, commune de Venelles, 18 janvier 2001) (L. 5211-8 du même code).

Les désignations par un conseil municipal de ses délégués appelés à représenter la commune au sein du conseil d'une communauté constituent des opérations électorales qui sont soumises aux règles applicables au contentieux de l'élection des conseillers municipaux. En vertu de l'article L. 248 du Code Electoral, seuls les électeurs, les éligibles et le préfet peuvent saisir le tribunal administratif d'une protestation contre l'élection des conseillers municipaux. Cette disposition est applicable à la contestation de l'élection des délégués par un conseil municipal. Dès lors que la commune n'a pas qualité pour ce faire, elle n'a pas non plus qualité pour faire appel, quand bien même elle aurait été invitée par le tribunal administratif à présenter des observations en première instance (CE, 5 octobre 2005).

L'élection des délégués est donc soumise aux règles du code électoral, et notamment aux délais de recours contentieux. Les délégués sortants sont rééligibles. Les agents employés par un EPCI ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet EPCI. De même, la qualité de salarié d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale est incompatible avec la fonction de délégué dans ce même EPCI (article L. 237-1 du Code Electoral). Sauf décision du conseil municipal de procéder à leur remplacement, le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal dont ils sont issus. Ce mandat expire lors de l'installation de l'organe délibérant de l'EPCI suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

Il faut rappeler que les délégués et les dirigeants des EPCI sont des élus du suffrage universel, ils le sont nécessairement depuis la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Cette loi a interdit la désignation de personne non détentrice d'un mandat municipal au sein des instances des EPCI à fiscalité propre. Il faut rappeler également ici que le Maire qui comme étudié plus haut, est considéré comme l' élu de proximité par les citoyens, n'est pas élu directement par la population, mais par le conseil municipal. Toutefois il est déjà arrivé que le conseil municipal désigne une autre personne que la tête de liste gagnante. Il s'agit néanmoins d'un cas rare.

Les délégués communautaires sont ainsi choisis par les conseils municipaux des communes membres de l'EPCI, en leur sein, selon les règles veillant à ce qu'aucune municipalité ne détienne la majorité des sièges et que chaque commune dispose au moins d'un siège. Le conseil élit le bureau composé de vice-présidents et du président dont le nombre peut varier selon la taille de l'EPCI. Un usage veut que dans les EPCI de petite taille chaque commune soit représentée au bureau. Ce n'est pas le cas dans les communautés urbaines où le nombre de vice-président ne doit pas dépasser 30% de l'effectif global du conseil. Ce conseil est élu comme les municipalités pour un mandat de six ans.

La désignation des conseillers communautaires par les conseils municipaux influence fortement les modalités de pilotage politique du conseil communautaire par le Président. En effet, au-delà des logiques d'affrontement politique, celui-ci tente en général de développer des méthodes de travail avec les maires fondées sur une démarche consensuelle. De plus, la posture du Président varie en fonction de la nature de son

« leadership » : un Maire de ville centre devenu Président de la communauté ne pilotera pas la structure intercommunale selon le même registre qu'un élu d'une commune membre ayant suivi la même trajectoire.

**Le président d'EPCI** également conseiller municipal (ou Maire) et conseiller communautaire est quand à lui, élu par le conseil intercommunal pour la durée du mandat. (6 ans) À partir de l'installation de l'organe délibérant et jusqu'à l'élection du président, les fonctions de président sont assurées par le doyen d'âge. Il n'est pas possible de prévoir une durée du mandat du président plus courte et ainsi d'organiser par exemple des présidences tournantes entre les différents maires.

L'élection du président de tout établissement public de coopération intercommunale ainsi que l'élection des membres du bureau sont régies par les dispositions de l'article L. 2122-7 du code général des collectivités territoriales, par le renvoi opéré par l'article L. 5211-2 du même code. Ainsi, le président et les vice-présidents sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. Cette disposition législative qui institue un scrutin majoritaire exclut une élection des vices présidents selon un scrutin proportionnel. En conséquence, les statuts d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération ne peuvent déroger à la règle du scrutin majoritaire pour l'élection des vice-présidents.

Ce mandat est prorogé jusqu'à la désignation des délégués par le nouveau conseil en cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice. Jusqu'à la loi relative aux libertés et responsabilités locales, la nouvelle élection d'un Maire entraînait obligatoirement une nouvelle élection des délégués de la commune au sein des organismes extérieurs. Cette automaticité avait pour effet de mettre fin aux fonctions exercées par les délégués, en tant que président ou vice-président, au sein de l'EPCI. Il était ainsi souhaitable de supprimer un tel dispositif, dont les effets étaient de nature à déstabiliser les organes délibérants des EPCI. La loi relative aux libertés et responsabilités locales a donc mis fin à l'obligation de ce renouvellement (article L. 2122-10 du CGCT). Désormais, à la suite de la nouvelle élection d'un Maire, le conseil municipal appréciera l'opportunité de procéder à une nouvelle désignation.

La création des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale ne s'est accompagnée d'aucune règle spécifique définissant les modalités d'élection de leurs dirigeants. Le législateur a pris le parti de transposer pour ces structures les règles existantes relatives aux élections locales, notamment celles relatives à l'élection des conseillers municipaux (voir notamment articles L.5211-1 et L.5211-2 du CGCT). Les dispositions du CGCT relatives à la désignation des organes de la commune sont ainsi applicables aux dirigeants des établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi, il a été jugé que, par transposition des dispositions de l'article L.2122-10 du CGCT relatif à la durée du mandat de Maire, la durée du mandat du président d'un établissement de coopération intercommunale est de six ans (CE, 10 juillet 1995, M. Dumaire). De même, le Conseil d'Etat a récemment réaffirmé que, s'agissant d'une fusion de communes comportant création d'une commune associée, l'éligibilité au conseil consultatif est conditionnée par les règles applicables au conseil municipal (CE, 6 février 2002, Elections au conseil consultatif d'Hellemmes). L'application des règles régissant le mandat des conseillers municipaux constitue donc le principe.

Or, ce principe comporte en lui-même de nombreuses implications. La première d'entre elles est que le contentieux des élections des dirigeants des structures de coopération intercommunale est également calqué sur celui des élections locales. Le Conseil d'Etat a dès lors décidé que, dans le silence des textes, il convenait de transposer au contentieux de ces élections les règles de la procédure contentieuse en matière électorale.

Ainsi, par exemple, les dispositions de l'article R.119 du Code électoral imposant notamment un délai de cinq jours à compter du jour de l'élection pour le dépôt des réclamations dirigées contre les opérations électorales, ont été appliquées à l'élection d'un représentant d'un syndicat de communes (CE, 30 mai 1973, Charron). La jurisprudence semble désormais bien établie sur ce point. Un arrêt récent du Conseil d'Etat fait d'ailleurs application de ce principe (CE, 13 mars 2002, Chevassus à l'Antoine). Ainsi, le juge administratif a décidé d'unifier les règles relatives aux élections locales.

### **L'existence de cas particuliers**

Récemment, le tribunal administratif de Montpellier a traité d'une hypothèse très particulière. Suite à l'annulation de l'élection du président et du vice-président d'une

communauté de communes, de nouvelles élections avaient été organisées. L'ancien président de la structure de coopération intercommunale, dont l'élection avait été annulée, avait alors convoqué l'organe délibérant de la communauté. Les requérants invoquaient le défaut de qualité de l'ancien président de la communauté de communes pour ce faire.

Le principe en la matière est dès lors l'application des règles applicables aux élections locales. Toutefois, en l'espèce, il n'existait pas de transposition possible des dispositions du CGCT et de la jurisprudence. Le commissaire du gouvernement, pour pallier les insuffisances des textes, a donc proposé « d'en revenir aux principes dégagés dans le contentieux électoral » et de s'interroger sur le fait de savoir si la convocation par l'ancien président de la communauté de communes dont l'élection a été annulée a constitué une manoeuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin. En l'espèce, le juge a considéré que tel n'était pas le cas et a rejeté la demande du requérant. Ainsi, en l'absence de texte applicable et devant l'impossible transposition des textes relatifs aux élections locales, le juge applique les grands principes du droit électoral, privilégiant ainsi le respect de la sincérité du scrutin. (TA Montpellier, 24 octobre 2001, M. Brady, CE, 6 février 2002, Elections au conseil consultatif d'Hellemmes, CE, 13 mars 2002, Chevassus à l'Antoine)

Le statut actuel de l'intercommunalité pose cependant de nombreux problèmes que les effets institutionnels et territoriaux des lois successives ont considérablement accrus. Selon certains élus, ce constat tend à déposséder le citoyen du contrôle de l'action publique locale. La population n'a qu'une place réduite dans l'évolution de l'intercommunalité, une nécessité de démocratisation est souhaitée par le plus grand nombre.

L'idée de démocratiser les instances intercommunales est un débat important qui existe depuis que l'intercommunalité a quitté le stade de la simple mise en commun ponctuel de certains services de base pour devenir un nouvel échelon de l'action publique.

Le respect du pluralisme est également considéré par de nombreux élus comme une exigence démocratique. La loi n° 92-152 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a introduit le principe dans les communes de plus de 3500 habitants d'une représentation proportionnelle dans les différentes commissions

municipales. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité renforce les droits des élus, notamment ceux de l'opposition. Aujourd'hui, lorsqu'une collectivité diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale, un espace doit être réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, départementale ou régionale. En revanche, aucune garantie n'est donnée à l'opposition municipale pour être représentée au sein de l'assemblée délibérante d'un établissement public de coopération intercommunale.

Au regard de ces différents éléments, l'existence d'un consensus fondé sur l'adhésion politique au Président est généralement structurée autour du Président, Maire de la ville centre, dont l'autorité politique sur le territoire de la communauté est difficilement contestable. Dans ce cas, tout en refusant l'hégémonie de la ville centre, les élus des communes membres adhèrent à la démarche de son Maire dans l'espoir de bénéficier d'une extension de la dynamique de sa gestion. (Guillaume Marrel)

Le mode de désignation des institutions communautaires est cependant facteur de distanciation avec les citoyens – électeurs. Certains auteurs parlent même de « dé - territorialisation préoccupante de la légitimité électorale », du contrôle du citoyen sur l' élu. La représentation est communale tandis que l'action est de plus en plus au niveau de l' agglomération. On est même fondé à parler « d' élection cachée » dans les élections municipales car le troisième tour des municipales n'est plus l' élection du Maire mais bien l' élection du président d' EPCI. Il s' agit d' un enjeu considérable mais qui reste peu perceptible pour l' électeur. Pour permettre de rapprocher l' intercommunalité du citoyen, la solution envisagée est d' élire son représentant au suffrage universel direct. En effet, il est légitime que ces échelons décisionnels, dont la place dans le paysage institutionnel est croissante, soient élus au suffrage universel direct. La perspective d' une généralisation de l' intercommunalité pour l' ensemble du territoire renforce le caractère inéluctable de cette réforme.

## 2) Une institution à démocratiser

L'introduction du suffrage universel direct représente une des mesures fondamentales des réformes dans les intercommunalités. Avec cette réforme, les électeurs pourront exprimer leur avis beaucoup plus directement sur les intercommunalités. Alors qu'ils restent aujourd'hui les bénéficiaires passifs des effets des activités des intercommunalités, ils reconnaîtraient plus clairement les institutions des intercommunalités au moment de ces élections.

### **L'élection directe du président de l'Intercommunalité, une réforme controversée**

Certains auteurs ne considèrent pas l'institution actuelle de l'intercommunalité comme démocratique, car ces délégués ne sont pas élus au suffrage universel direct. (Jacques Caillosse) D'autres à l'inverse pensent que les intercommunalités d'aujourd'hui fonctionnent assez démocratiquement. Les débats pratiqués dans les organes délibérants des intercommunalités actuelles sont très substantiels et constructifs, car y participent tous les maires des communes membres, qui ont l'immense responsabilité des communes. De plus, une réforme qui introduit le scrutin de liste, changerait la composition des conseils intercommunaux et diminuerait, selon certains élus la créativité de cet organe. Ce sont les raisons pour lesquelles ils craignent le changement de l'institution.

Le développement et l'importance à la fois démographique et budgétaire de certains EPCI à fiscalité propre ont conduit à ouvrir le débat de l'élection des délégués intercommunaux, voire des présidents, au suffrage universel direct. Une telle réforme qui trouve aujourd'hui peu de soutien parmi les élus locaux reviendrait à accélérer la transformation de l'intercommunalité en supra-communalité. La crainte que la supra-communalité puisse conduire au dépérissement et à la mort des communes et au remplacement du Maire par le président d'EPCI, a conduit le législateur jusqu'à aujourd'hui à écarter l'élection au suffrage universel direct. Il a pourtant été convenu jusqu'à maintenant, que du point de vue juridique, les EPCI devaient rester des émanations des communes.

Force est de reconnaître pourtant qu'aujourd'hui ce compromis repose essentiellement sur l'illusion d'une intercommunalité subordonnée aux communes. Cette illusion fixe la hiérarchie suivante : les communes sont les lieux de pouvoir initiaux et les structures

intercommunales des pouvoirs seconds. Dans les faits pourtant, on sait que le mouvement est inverse et que la décision est prise par l'EPCI impulsé par le président qui cherche ensuite à l'imposer à ses communes - membres.

Ce qu'offre aujourd'hui le paysage territorial français, ce n'est pas d'un côté des collectivités territoriales dotées d'un territoire et bénéficiant d'un droit général à administrer leurs affaires et de l'autre des EPCI dirigé par des présidents sans pouvoir dotés seulement d'un périmètre, corsetés par le principe de spécialité et par la tutelle des communes.

L'intercommunalité étant devenue un lieu de pouvoir politique et fiscal, elle doit aussi devenir un lieu démocratique, sauf un jour à perdre sa légitimité. C'est le premier argument militant en faveur de l'élection au suffrage universel direct. Les enjeux financiers et fiscaux se situent désormais autant au niveau intercommunal qu'au niveau communal et les budgets intercommunaux sont de plus en plus importants en volume. L'autonomie fiscale des EPCI par rapport à leurs communes - membres et le simple fait que les EPCI lèvent l'impôt créent naturellement une responsabilité des délégués communautaires devant les contribuables, leurs électeurs. Le lien entre les électeurs et les délégués communautaires est-il trop lâche quand ces délégués ne sont pas élus directement par les citoyens ? Telle est la question qui se pose. Quant au risque, il n'est pas seulement celui du « déficit démocratique », il concerne également une insuffisance de contrôle de l'électeur contribuable sur celui qui lève l'impôt malgré une démocratie indirecte.

Ainsi l'intercommunalité nouvelle dont les ambitions sont nettement politiques, continue toutefois à fonctionner comme une administration de gestion. Cette situation est analysée par les partisans du suffrage universel direct comme un déni de démocratie. Il faut toutefois reconnaître qu'elle fait partie du compromis fondateur dont il a été ici plusieurs fois question.

Alors que l'intercommunalité se développe et s'émancipe dans les faits, l'Etat et les élus locaux s'accordent pour continuer à la présenter comme dépendant politiquement uniquement des communes. L'intercommunalité est un compromis national pour surmonter le rejet des fusions de communes et elle vit de compromis territoriaux établis

entre élus locaux pour mieux organiser le partage des ressources destinées aux politiques publiques et mieux organiser la vie locale.

Certes, au commencement, l'EPCI se définit plus par sa mission que par son territoire, mais depuis 1999 (et l'obligation du territoire d'un seul tenant et sans enclave pèse ici de tout son poids), l'EPCI renforce sa cohérence territoriale, car son territoire devient une condition de sa création de même que sa population. En outre, la loi exige pour la communauté d'agglomération et la communauté urbaine que le territoire soit « structuré » autour d'une ville- centre et d'un chef-lieu. Enfin, on se souvient que la DATAR prédéterminait des territoires urbains (au nombre de 140) en fonction de critères multiples historiques et géographiques mais aussi économiques (bassins d'emploi). Le territoire d'un EPCI semble aujourd'hui au moins aussi important que celui d'une collectivité territoriale (commune ou département) et il a en outre pour lui, s'il est pertinent, d'être actuel et en parfaite adéquation avec la situation démographique, sociale et économique du moment, à la différence des territoires historiques des communes qui ne prennent plus en compte les évolutions démographiques et économiques.

Le mode d'élection du président d'EPCI ne faisait lieu au départ que de peu de débat. De la sorte, il est convenu qu'il soit élu par les conseillers communautaires par référence implicite au mode d'organisation des autres collectivités territoriales. Ce sont en conséquence les organes délibérants des collectivités territoriales qui sont élus au suffrage universel direct, à l'occasion d'élections municipales, cantonales ou régionales. L'exécutif est élu par l'organe délibérant lors de sa première réunion.

Au niveau communal, on constate que le Maire ne souffre ni d'un déficit démocratique ni d'un déficit de notoriété. Les citoyens pensent avoir élu directement « leur » Maire ce qui n'est pas le cas, car il est élu par le conseil municipal. La relation entre un Maire et son conseil municipal n'est pas uniquement celle présentée par le CGCT. Le Maire en effet va composer « sa » majorité municipale lorsqu'il élabore « sa » liste. A l'inverse le président d'un conseil général, élu d'un canton au même titre que les autres conseillers généraux, n'est souvent qu'un « primus inter pares ». La situation était similaire pour le conseil régional, son président était élu d'un des départements qui la compose. Le mode d'élection a changé en 2004. Dorénavant les listes sont régionales avec une tête de liste régionale et des sections départementales, un mécanisme qui pourrait inspirer l'intercommunalité.

Le président d'un EPCI est dans une situation analogue à celle d'avant 2004 pour les élections régionales et la situation actuelle pour les élections cantonales. Il n'est élu que d'une des communes membres. Il est envisageable par de nombreux auteurs que le président soit élu directement et administre la communauté avec un conseil qui représenterait les communes membres, élu directement ou non. L'élection du président d'EPCI au suffrage universel direct donnerait une identité toute particulière à l'intercommunalité, une reconnaissance démocratique fondamentale au vu du rôle inévitable de cet acteur dans la démocratie locale.

Cependant, ce scrutin suscite beaucoup de réactions, il n'est en effet pas facile de l'introduire. Premièrement, en France, à l'exception du Président de la République, aucun chef d'une collectivité territoriale ou de l'État n'est élu au suffrage universel direct. Si l'on introduit le suffrage universel direct pour élections du président de l'intercommunalité, il doit être obligatoirement trouvé une raison très claire et convaincante, pour expliquer pourquoi seuls les présidents des intercommunalités sont élus directement par les électeurs. Si ce scrutin est introduit, grâce aux appuis directs des électeurs, la position des présidents de l'intercommunalité sera relativement plus importante parmi les élus locaux, tandis que celle des maires diminuera. Il provoquerait un changement important du paysage politique.

Il existe également le problème de la répartition des compétences entre le président et l'organe délibérant. Il faut cependant noter qu'en rompant avec le principe traditionnel selon lequel l'exécutif procède du délibérant, une telle réforme si nécessaire soit elle, présenterait le risque de multiplier les situations de « cohabitations » entre un président et la majorité de son conseil de communauté. Il faut convenir à l'avance de règles qui seront appliquées quand il y aura une différence entre la volonté du président, qui représente la volonté des électeurs de l'intercommunalité entière, et la volonté de l'organe délibérant, qui représente celle des communes.

Aujourd'hui, dans presque toutes les collectivités locales, le chef du groupe majoritaire assure la fonction de président ou de Maire, alors il est très rare que la volonté du président et celle du conseil s'opposent. Cependant, si le président est élu directement, les oppositions pourront apparaître plus fréquemment. Les oppositions elles-mêmes ne bloqueront pas le fonctionnement des intercommunalités. Dans des communes à l'étranger et notamment au Japon, les maires sont élus directement par les habitants et

les conseillers sont élus lors d'une autre élection, mais il n'y a pas de problèmes critiques, parce que les procédures sont arrêtées à l'avance dans le code des collectivités locales, dans le cas des oppositions. (Kei Katagiri) Néanmoins, il n'est pas facile d'introduire ce système aux intercommunalité car il n'y a aucune expérience précédente en France.

L'intercommunalité connaît des remises en question qui pousse de plus en plus vers le suffrage universel direct. En effet, les maires et les autres membres des organes délibérants de l'intercommunalité essaient de promouvoir l'intérêt de leur commune, en maintenant l'équilibre tout en sauvegardant l'intérêt de l'intercommunalité. Et pourtant, les maires doivent absolument préserver les intérêts de leur commune. Le Maire est chargé d'une manière générale d'exécuter les décisions du conseil municipal et en particulier de celles concernant la conservation et l'administration des propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits. (Le Guide du Maire) Ils ne peuvent accepter les politiques en faveur de l'intercommunalité, au détriment de leur commune. Bien entendu, les politiques de l'intercommunalité ne sacrifient pas toujours une partie des communes membres.

Cependant, il est vrai que certaines politiques de l'intercommunalité engendrent des résultats partiels parmi les communes membres. Les membres actuels de l'organe délibérant de l'intercommunalité, dont les maires et les autres délégués des communes, ne seraient pas appropriés pour prendre des décisions de cette sorte. Sans changer le système, nous ne pouvons exiger des maires, de penser autrement lors du débat au sein de l'intercommunalité. S'il accepte une politique de l'intercommunalité au détriment de l'intérêt de sa commune, les électeurs le jugeront et pourront empêcher sa réélection lors des prochaines élections municipales. Le président de l'EPCI est le chef d'orchestre essentiel de cette intercommunalité pour permettre de dépasser les clivages entre parti politique pour créer une réelle dynamique basée comme étudié plus haut sur la recherche de compromis. Le rôle du président dans ce cas permet de créer une réelle adhésion au projet communautaire.

La majorité des maires ne « peuvent » pas accepter de promouvoir l'intérêt de l'intercommunalité au détriment de leur commune. Aujourd'hui, l'intercommunalité est considérée comme l'un des acteurs importants de la politique locale, qui exerce les politiques que les communes ne peuvent pas faire isolément. Cependant, l'institution

actuelle ne permet pas aux délégués de promouvoir l'intérêt intercommunal et ce problème peut empêcher parfois le développement actif de l'intercommunalité. L'intercommunalité ne doit pas rester au stade des négociations entre les communes. Elle doit poursuivre l'intérêt intercommunal en dépassant l'intérêt de chaque commune. Pour ce défi, certains auteurs et élus jugent l'institution actuelle insatisfaisante et préconisent l'introduction d'un autre système plus démocratique.

La Commission intercommunalité de l'AMF a été chargée de réfléchir au mode de désignation des conseillers des structures intercommunales. La question de la circonscription électorale a été tranchée au sein de cette commission, en faveur du territoire communal, aux dépens de celui de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Quant à la répartition des sièges, la commission a estimé que l'élection au suffrage universel direct pourrait entraîner une harmonisation de la répartition au sein du conseil communautaire. S'agissant du nombre de scrutins, la commission a observé que seuls des scrutins séparés permettraient que soient élus au conseil de l'EPCI des élus dépourvus de mandat municipal. En cas de scrutin unique, les candidats à l'élection intercommunale pourraient être cochés sur les listes, où les têtes de liste seraient désignées d'office.

Enfin, la commission s'est interrogée sur le mode de scrutin proprement dite. Elle a estimé qu'avec deux scrutins un système comparable à celui des élections municipales pouvait être mis en place. En revanche, en cas de scrutin unique, elle suggère d'appliquer le même système que celui de la loi « PLM » ( Paris Lyon Marseille du 31 décembre 1982 ) dans les communes de plus de 3 500 habitants ayant plus d'un siège à pourvoir à l'EPCI. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la commission recommande d'organiser des scrutins séparés. Cette commission préconise une seule élection, concomitante à l'élection municipale. Le mode de scrutin dit « PLM » pour les communes de plus de 3 500 habitants fait également l'unanimité. De même, la commission propose que, pour les communes de moins de 3 500 ou 2500 habitants, soient désignés comme représentant le ou les conseillers ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Il existe pourtant déjà des mécanismes pour rapprocher le citoyen des décisions communautaires.

La question de la légitimité des élus intercommunaux est directement liée à celle de la légitimité des conseillers généraux. C'est ainsi que le rapport Mauroy considère « qu'à

long terme, la généralisation de l'intercommunalité et l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires permet d'envisager une évolution vers un conseil départemental composé par les présidents des intercommunalités ». Une telle évolution aboutirait, selon ce rapport, à réduire le rôle du département à l'harmonisation des moyens et la coordination entre intercommunalités, risquant donc de remettre en cause l'institution départementale elle-même. La commission s'est alors contentée de proposer deux solutions d'évolution du mode de désignation des élus départementaux. La première consisterait à envisager un scrutin de liste à la proportionnelle sur la totalité de la circonscription départementale, la seconde permettrait un redécoupage des cantons qui tiendrait compte des territoires intercommunaux.

Quelle que soit la solution retenue, elle permettra de faire en sorte que les citoyens soient représentés directement et que les conseils communautaires et les bureaux soit plus représentatifs des électeurs : parité, catégories socio – professionnelles. Si l'intercommunalité accède au statut de collectivité territoriale directement ou indirectement grâce à l'élection au suffrage universel direct de ses organes délibérants, il apparaîtra aussitôt qu'il y a un échelon administratif local de trop. L'existence de la commune comme du département sera alors remis en question.

### **La démocratie participative un palliatif au déficit de la démocratie représentative**

Malgré ce constat de déficit démocratique des institutions intercommunales, les EPCI mettent en place des mécanismes de démocratie participative. Ceux-ci permettent de dépasser ce fossé qui existe entre les institutions communautaires et les citoyens. Le développement de la démocratie participative locale passe également par le développement des partenariats entre la commune et l'intercommunalité. Ainsi, c'est à l'échelon des communes et de l'intercommunalité que le législateur a encouragé ou imposé la mise en place d'instances participatives comme les conseils de quartier, les commissions consultatives des services publics locaux ou encore les conseils de développement. En plus de ces instances prévues par la loi, de nombreuses expériences de consultation, de concertation, de débat public sont initiées

Pour que la participation des citoyens à la vie intercommunale devienne réalité et pour pallier à ce déficit démocratique issu du suffrage universel indirect, un certain nombre de mesures ont été prises tant dans le domaine de l'information que celui de la

consultation.

L'information peut être recherchée par les habitants ou accordée par les EPCI. Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des organes des EPCI, des budgets et des comptes de ces établissements ainsi que des arrêtés de leur président. Dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le dispositif des actes réglementaires, pris par l'organe délibérant ou l'organe exécutif, est transmis dans le mois, pour affichage, aux communes membres où est publié dans un recueil des actes administratifs. Une deuxième modalité de participation a été instituée : la consultation.

La consultation peut prendre des formes diverses qui doivent être parfois mis en place obligatoirement et qui dans d'autres cas voient leur mise en œuvre être facultative. Dans les EPCI de plus de 50 000 habitants est créée une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. De par sa composition, elle permet la participation des habitants et des usagers à la vie des services publics, puisque la commission sera composée de membres des organes délibérants et de représentants d'associations locales. A côté de cette obligation, des possibilités sont offertes.

La première prévoit que l'organe délibérant d'un EPCI peut créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence. Le président joue alors un rôle central. Les membres en sont nommés certes par l'organe délibérant mais sur proposition du président qui les aura choisis en raison de leur représentativité ou de leur compétence.

La deuxième prévoit que les électeurs des communes membres d'un EPCI peuvent être consultés sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement est appelé à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement en matière d'aménagement.

La troisième offre la possibilité à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres de l'EPCI de demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant l'organisation d'une consultation sur une affaire

relevant de sa décision, la délibération, indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. La voie de référendum local que la révision de la constitution du 28 mars 2003 a ouverte pour les collectivités territoriales ne l'a pas été pour les EPCI.

### **L'EPCI, une collectivité territoriale *de facto* ?**

Cette réforme qui introduit le Suffrage Universel Direct dans l'intercommunalité à fiscalité propre risque de créer un nouvel échelon de collectivité territoriale et à terme faire disparaître les maires et ainsi de facto les communes comme échelon politique de base. Eriger en nouvelle collectivité, l'intercommunalité entrerait dans la catégorie prévue par la Constitution comme celle créée par la loi. Toutefois Gérard Marcou, précise que le rapprochement des articles 3 (al. 3), 24 et 72 de la Constitution permet de considérer « qu'une collectivité territoriale pourrait s'administrer par un conseil élu au suffrage universel indirect et que si les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi, rien n'exclut de ces conditions la création d'établissements publics dont l'organe délibérant ou exécutif serait élu au suffrage universel ». On constaterait également une modification nécessaire de la composition du collège électoral des sénatoriales, pour prendre en compte de façon plus importante ce nouvel échelon et une nécessité de réformer la Constitution pour ajouter un nouveau cas de recours au suffrage universel direct à ceux déjà prévus par celle-ci.

L'EPCI est censé être subordonné au contrôle de ses communes - membres, mais aujourd'hui il témoigne au contraire d'une grande autonomie. Une fois créé, la loi n'a pas dotée les communes - membres d'autre forme de coercition que celle du rappel par la commune - membre de ses délégués.

Aussi peut-on se demander si l'EPCI à fiscalité propre n'a pas évolué vers un statut plus proche de celui de la collectivité territoriale que de celui de l'établissement public et si cette évolution, qui n'a pas été maîtrisée par le législateur, ne débouche pas logiquement sur le choix de l'élection au suffrage universel. C'est oublier cependant que le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre peut être considéré comme un outil expérimental dans le domaine de l'organisation territoriale. Certains auteurs pensent cependant que figer la carte intercommunale aujourd'hui en autorisant l'élection au suffrage universel direct des délégués reviendrait à interrompre prématurément la

réforme de l'organisation territoriale et la recherche du meilleur échelon d'administration local de base.

Sur le plan juridique, la définition de la collectivité territoriale ne s'arrête pas à la nécessité du suffrage universel direct. La Constitution impose des « conseils élus » sans préciser la nature directe ou indirecte du suffrage. Dans la définition juridique de la collectivité, l'élément déterminant est moins la nature du suffrage que celle du champ de compétence. C'est dès lors la « clause générale de compétence » qui caractérise la collectivité territoriale, c'est-à-dire, pour reprendre la définition récemment donnée par le juge de la compétence de la commune, « l'habilitation pour le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elle ne soit pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques » (Conseil d'État, 29 juin 2001, Commune de Mons en Baroeul). Il s'agit donc d'une compétence de principe définie négativement (tout sauf ce qui relève des autres). Il ne s'agit pas d'une clause de « compétence générale », les collectivités n'ont pas la compétence de leurs compétences.

Pourtant, la démonstration inverse commence à se défendre. Les communes et la communauté sont institutionnellement imbriquées comme avec le pouvoir de police étudié plus haut. Le régime de la taxe professionnelle unique interdit des politiques fiscales et financières totalement autonomes. Les membres du conseil de communauté sont désignés par les conseils municipaux parmi leurs membres. Les compétences des deux structures ne sont plus séparées comme le postule le principe d'exclusivité, mais fortement enchevêtrées.

On découvre, et on le lui reproche, que l'intercommunalité a créé un niveau d'administration locale là où on pensait d'abord qu'une simple coordination de l'existant pouvait suffire.

Cependant, on comprend actuellement que l'enjeu de l'intercommunalité à fiscalité propre est essentiellement devenu celui de la mutation essentielle de l'administration territoriale. Le développement brutal de la nouvelle intercommunalité a permis de mettre en lumière les imperfections de notre organisation territoriale. Tous les domaines de l'action publique locale sont concernés et le partage des compétences entre les différents niveaux, définitif ou à titre expérimental, semble ouvrir la voie à une redistribution encore plus grande. Le Maire n'est plus l'unique élu local, le président d'EPCI est

devenu incontournable. Il est naturel alors que ce bouleversement introduit par la nouvelle intercommunalité conduise à soulever la question du meilleur échelon d'administration et, partant, de juger quel échelon est en trop et donc de privilégier un exécutif par rapport à l'autre. (Le département ou la commune)

Le succès de l'intercommunalité marque en conséquence de son empreinte l'ensemble du paysage institutionnel local. C'est en premier lieu le rôle du département qui s'en trouve transformé. Aujourd'hui essentiellement fédérateur des petites communes, sa place sera moins assurée face à des entités plus vastes et disposant de plus de moyens. La commission présidée par M. Mauroy en 2000 a cependant considéré que la suppression de ce niveau comporterait plus de risques que de bénéfices réels. Le département reste irremplaçable en matière d'action de proximité notamment en ce qui concerne le social, la culture ou les équipements. La question se pose différemment pour la commune. Toutes les communes n'ont pas le même poids et les mêmes capacités à subsister.

Néanmoins il faut noter à ce titre que si 52 % des Français sont favorables à ce que l'intercommunalité constitue un nouvel échelon, ils ne sont que 22 % à souhaiter qu'elle se substitue aux communes (enquête SOFRES - août 2000 cité par le Rapport Mauroy).

C'est un mérite de l'intercommunalité issue de la loi de 1999 d'avoir provoqué cette prise de conscience. Le bilan de l'intercommunalité nouvelle est toutefois essentiellement le bilan d'une expérimentation. On ne peut que regretter que ce bilan soit préoccupant du point de vue de l'efficacité de la dépense publique sans pour autant remettre en cause l'efficacité institutionnel de l'intercommunalité. (Rapport Cour des Comptes 2005)

Les structures intercommunales les plus importantes cessent d'être perçues comme issues de la réunion des volontés des communes- membres pour assumer ensemble des compétences ; elles deviennent l'expression d'un lieu de pouvoir représentant l'intérêt de la population du territoire concerné, intermédiaire entre la commune centre et le département. Cependant, cette situation ne se développe pas sans tension ou pour parler plus clairement, la ville centre ne reste pas indifférente devant ce phénomène. L'EPCI est soumis aux conséquences néfastes du clivage ville centre/villes périphériques, tandis que les intercommunalités rurales qui regroupent des communes plus semblables les unes aux autres, semblent moins concernées par ce handicap propre à l'intercommunalité

de projet. La personnalité du président de l'EPCI est toutefois un des moyens de rompre ces oppositions classiques.

L'action intercommunale est soumise aujourd'hui à des principes de spécialité et d'exclusivité qui se révèlent peu adaptés à la nature actuelle des pratiques et qui, d'atténuations en dérogations successives, apparaissent comme des figures d'exception. Cette réalité ne fait plus des communautés des organismes autonomes par rapport à leurs communes membres, mais bien au contraire, dessine une sorte de tandem institutionnel informel dirigé par un président d'EPCI aux compétences inévitablement étendues.

Le président d'EPCI est devenu un acteur inévitable de la démocratie locale. Son rôle semble encore évoluer avec l'émergence souhaitée d'une réelle démocratie intercommunale. La reconnaissance de l'intercommunalité comme réelle collectivité territoriale peut également accélérer son développement. L'intercommunalité connaît ses premières remises en question au vu des derniers rapports publics. Mais l'intercommunalité reste un chantier en construction qui cherche sa voie. La supra-communalité est incontestablement en marche, sans promettre pour autant la simplification territoriale qui reste le credo des réformes institutionnelles successives. L'évolution du régime de coopération intercommunale s'inscrit cependant dans le double défi de proximité et d'efficacité des modes de gestion locale.

Actuellement, le président d'EPCI semble être un *super* maire avec un territoire plus vaste, des moyens importants et un mode de fonctionnement rénové. Mais il n'a pas l'étendue des pouvoirs que conserve le Maire malgré le partage de certaines compétences. Il faudra attendre encore un peu avant de voir les dirigeants de l'intercommunalité supplanter la position du Maire. Le président d'EPCI reste malgré cela le chef d'orchestre de l'intercommunalité permettant la cohabitation de Maires aux couleurs politiques différentes et aux intérêts divergents. Un effort devra être fait auprès des citoyens pour qu'ils reconnaissent cette institution, son rôle et ses pouvoirs. Le président d'EPCI, *super* maire n'est peut être pas qu'une fiction mais bien une évolution en marche, voir pour certains une « révolution tranquille ».

## **Bibliographie :**

### **Ouvrages :**

- Bernard-Gélabert Marie-Christine, « L'intercommunalité », 5<sup>ème</sup> édition LGDJ, 2004.
- Degoffe Michel, « Code pratique de l'intercommunalité », édition Le Moniteur, 2001.
- Degoffe Michel, « Droit et pratique de l'intercommunalité », édition Sorman, 2005.
- Le Saout Rémy et Madoré François, « Les effets de l'intercommunalité », Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2004.
- Massimi Jean-Robert, « Dictionnaire de l'intercommunalité », Paris Edition Pincourt, 2001.
- Rigault Jean-Claude, « Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, Les E.P.C.I au coeur de la coopération intercommunale » Editions du Puits Fleuri, 2003.

### **Textes législatifs principaux :**

- La loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
- La loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

### **Articles et chroniques :**

- Aubelle Vincent, « L'intercommunalité française est-elle efficace ? », Pouvoirs Locaux, n° 42, juillet 1999, pp. 22-27.
- Bœuf Jean-Luc, « Le Maire aujourd'hui », Les Cahiers de la Fonction Publique, n°230, janvier 2004, p°7 et s.
- Bouet Jean-Baptiste, « Communes, communautés et organisation administrative locale », RGCT, n°28, mars - avril 2003, p°599 et s.
- Buisson Jacques, « La révolution intercommunale », Regards sur l'actualité, n°314, octobre 2005, p°5 et s.
- Caillosse Jacques, « Les intercommunalités de l'acte II », Pouvoirs Locaux, n°67 2005, p°121 et s.
- Caillosse Jacques, « En attendant le pouvoir d'agglomération », Pouvoirs Locaux, n°50, 2001, p°25 et s.
- Caillosse Jacques et Remy Le Saout, « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », Pouvoirs Locaux, n°48 2001, p°91 et s.
- Censi Marc, « Intercommunalité : les mises au point qui s'imposent... », Pouvoirs Locaux, n°67, 2005, p°3 et s.
- Degoffe Michel, « Les EPCI dans les institutions », Regards sur l'actualité, n°314, octobre 2005, p°33 et s.
- Dolez Bernard, « Le choix délicat des modalités électorales », Pouvoirs Locaux, n°48 2001, p°99 et s.
- Jebeili Cécile, « L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité », Juris Classeur Collectivités Territoriales Intercommunalité, janvier 2006, p°4 et s.

- Lallement Didier, « Intercommunalité : les enjeux d'une réforme », Regards sur l'actualité, n°247, janvier 1999, p°3 et s.
- Lambert Alain, « Quelle démocratie d'agglomération ? », Pouvoirs Locaux, n°50, 2001, p°35 et s.
- Landot Eric, « 2005 : quelle intercommunalité ? », La lettre du cadre territorial, n°269, 15 février 2004, p°20 et s.
- Lelong Jean, « Ces conflits qui minent l'intercommunalité », La Gazette des Communes, n°1654, le 15 juillet 2002. p° 34 et s.
- Marrel Guillaume « Le cumul des mandats contre la démocratie locale ? » Pouvoirs Locaux, n°62, septembre 2004.
- Moreau Jacques, « Représentation de l'opposition au sein des EPCI », Juris classeur Collectivités Territoriales et Intercommunalité, Décembre 2005, p°29 et s.
- Moreau Jacques, « La crise de l'intercommunalité ? » Juris classeur Collectivités Territoriales et Intercommunalité, Décembre 2005, p°2 et s.
- Ouvrard David, « L'idée de démocratie intercommunale progresse », Pouvoirs Locaux, n°63 2004, p°3 et s.
- Sadran Pierre, « Démocratiser les structures intercommunales ? » Regards sur l'actualité, n°314, octobre 2005, p°43 et s.

### **Rapports :**

- Sylvain Niquege, « Révision constitutionnelle et démocratie participative locale », Mémoire sous la direction de Jean-Claude Douence, Gazette des Communes, 20 juin 2005
- Pierre-Jean Rozet présenté pour le Conseil Economique et Social, « Communes, intercommunalités, quels devenirs ? », Gazette des Communes, 25 juillet 2005, p°228 et s.

- Rapport public particulier sur « L'intercommunalité en France » de la Cour des comptes en novembre 2005
- Rapport d'information au Sénat n° 193 rédigé par Philippe Dallier, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, déposé le 1er février 2006 au Sénat
- Département Administration et Gestion Communale, Association des Maires de France, « Statut de l' élu intercommunal », Paris, 2002.
- Département Administration et Gestion Communale, Association des Maires de France, « Statut de l' élu local », Paris, Juillet 2006
- « Compétences des communautés urbaines » étude réalisée par la promotion Vercors de l'INET, Gazette des Communes, 26 juin 2006
- « L'intercommunalité », Cahier concours de la Gazette des Communes du 10 avril 2006.

### **Circulaire :**

Circulaire n° NOR/INT/B/05/00105/C du 23 novembre 2005 relative à l'intercommunalité

### **Mémoires :**

- Katagiri Key, « L'intercommunalité et la démocratie locale », IEP Strasbourg, Mémoire de Master Administration Publique, 2004
- Sutter Julie, « La démocratie intercommunale », Université d'Orléans, Mémoire de DEA Droit Public, 2002

### **Sites Internet :**

- Légifrance [www.legifrance.org](http://www.legifrance.org)
- Sénat [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

- Assemblée Nationale [www.assemblee-nat.fr](http://www.assemblee-nat.fr)
- Journal Libération [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr)
- Journal Le Monde [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) / [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)
- [fr.wikipedia.org](http://fr.wikipedia.org) (L'encyclopédie libre)
- [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) / [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)
- [www.adcf.asso.fr](http://www.adcf.asso.fr) / [www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)
- [www.bulletindescommunes.fr](http://www.bulletindescommunes.fr)
- [www.lagazettedescommunes.fr](http://www.lagazettedescommunes.fr)
- [www.idecentralisation.asso.fr](http://www.idecentralisation.asso.fr) (Institut de la Décentralisation)

## **Annexe 1**

Lettre et questionnaire envoyés aux élus et fonctionnaires vivant l'intercommunalité.

A l'attention du président de la communauté de communes/ agglomération

Questionnaire pour un Mémoire de Master 2 voie Recherche

Actuellement en Master 2 Droit des collectivités locales à l'université d'Orléans, j'effectue mon mémoire de recherche sur l'exécutif de l'intercommunalité à fiscalité propre. Mon responsable de mémoire est le professeur Jacques Ferstenbert. (Directeur du Master Administration Publique Territoriale, Collectivités Territoriales)

Je me permets de vous écrire et de vous inviter à répondre au questionnaire ci-joint pour me permettre une approche pragmatique de mon étude.

Je souhaite par vos éclairages nécessaires analyser les compétences et droits des présidents d'EPCI à fiscalité propre en parallèle avec ceux des maires, pour s'interroger sur la place des présidents d'EPCI à fiscalité propre face aux maires.

Suite à vos réponses, j'espère pouvoir vous rencontrer si vous le pouvez afin d'approfondir cet échange. Bien entendu, sur simple demande je vous enverrai la rédaction définitive de mon mémoire.

En espérant que vous prêterez une attention toute particulière à ma demande, veuillez agréer monsieur l'expression de mes sentiments distingués.

Baptiste Chapuis

Etudiant en Master 2  
Droit des Collectivités Territoriales

## Questionnaire concernant le mémoire de Master 2

Les questions ne sont que des indicateurs pour des réponses ouvertes.

### Question 1 :

Si vous êtes président d'un EPCI

Comment concevez vous vos rapports (juridiques, politique...) avec les Maires des communes membres de votre EPCI ?

Si vous êtes Maire, la même question mais avec le président de l'EPCI

### Question 2 :

Que pensez vous du statut actuel de l' élu intercommunal ? (Président et délégué)  
Formation, rémunération, protection juridique...

### Question 3 :

Quelles compétences manquent ils aux présidents d'EPCI pour devenir des organes exécutifs comparables aux Maires ?

### Question 4 :

Comment envisagez vous l'avenir de l'intercommunalité concernant les pouvoirs des présidents d'EPCI ?

Quelle place pour les Maires dans l'intercommunalité démocratisée ?

**Pour finir, je souhaite vous remercier sincèrement d'avoir pris le temps de remplir ce questionnaire.**

## Annexe 2

Tableau de référence pour définir le nombre de délégué communautaire pour une Communauté Urbaine.

Nombre de communes	Population municipale totale de l'agglomération			
	200 000 au plus	200 0001 à 600 000	600 0001 à 1 000 000	Plus de 1 000 000
20 au plus	50	80	90	120
De 21 à 50	70	90	120	140
Plus de 50	90	120	140	155

## Annexe 3

Tableau synthétique des possibilités de cumul de mandats.

Député Européen	Conseiller Régional ou Vice-Président			Président d'EPCI
Député Européen		Conseiller Général Ou Vice-Président		Président d'EPCI
Député Européen			Conseiller Municipal ou Adjoint	Président d'EPCI
	Conseiller Régional ou Vice-Président	Président de Conseil Général		Président d'EPCI
	Président de Conseil Régional	Conseiller Général Ou Vice-Président		Président d'EPCI
	Conseiller Régional ou Vice-Président		Maire	Président d'EPCI
	Président de Conseil Régional		Conseiller Municipal ou Adjoint	Président d'EPCI
		Conseiller Général Ou Vice-Président	Maire	Président d'EPCI
		Président de Conseil Général	Conseiller Municipal ou Adjoint	Président d'EPCI

## **Tables des matières**

<b>Sommaire</b> .....	6
<b>Introduction</b> .....	7
<b><u>I Une autorité territoriale reconnue aux compétences étendues</u></b>	
<b>A La reconnaissance d'un réel statut comparable à celui du Maire</b>	
1) <u>Président d'EPCI, un élu intercommunal particulier</u>	
- Des garanties durant et après son mandat .....	22
- Droit de l'élu intercommunal dans l'exercice de son mandat .....	27
2) <u>Président d'EPCI, un mandat « cumulable »</u>	
- Un mandat cumulable sans pouvoir cumuler les indemnités.....	31
- Le non cumul des mandats dans le temps en débat .....	35
<b>B) La reconnaissance d'un rôle incontournable dans la démocratie locale</b>	
1) <u>Des compétences étendues sur un territoire élargi</u>	
- Des pouvoirs propres importants .....	36
- Des pouvoirs issus de l'organe délibérant .....	38
2) <u>Le chef d'orchestre de l'intercommunalité</u>	
- Un fonctionnement au compromis .....	42
- Un mandat transparent .....	45

## **II Une autorité territoriale concurrencée à la légitimité démocratique limitée**

### **A Une coexistence nécessaire avec le Maire**

#### 1) Le président d'EPCI diminué face à la persistance du Maire comme agent de l'Etat

- Le Maire titulaire de pouvoirs propres ..... 48
- Les limites du pouvoir de police du Maire ..... 51

#### 2) Le président d'EPCI renforcé par le partage du pouvoir de police avec le Maire

- L'assainissement et la gestion des déchets, un pouvoir de police transféré 54
- La place conservée du Maire ..... 59

### **B Une inadéquation flagrante entre ses compétences transférées et sa légitimité démocratique limitée**

#### 1) Une légitimité démocratique indirecte contestée

- La désignation particulière des délégués et du président ..... 63
- L'existence de cas particuliers ..... 69

#### 2) Une institution à démocratiser

- L'élection directe du président de l'Intercommunalité, une réforme controversée ..... 72
- La démocratie participative un palliatif au déficit de la démocratie représentative intercommunale ..... 77
- L'EPCI, une collectivité territoriale de *facto* ? ..... 80

#### **Bibliographie** ..... 84

#### **Annexe 1** (Questionnaire) ..... 89

#### **Annexes 2 et 3** ..... 91