

## LE POUVOIR MUNICIPAL

Qu'un Maire propose ce thème de conférence n'est-ce pas révélateur d'un orgueil ou d'une tentative de séduction ?

Ou bien est-ce la révélation d'une quête alors que pour d'autres ce serait une incitation à la mise en garde contre un danger.

Rassurez-vous : respectueux de l'auditoire et du principe de connaissance qui doit présider ici et ailleurs, je souhaite vous proposer une grille d'analyse élaborée tant à partir de différentes disciplines que d'une expérience personnelle ayant débuté en 1977.

Pour nourrir notre dialogue, je vous proposerai une première définition du « pouvoir municipal » : c'est la capacité de décision et d'influence d'un ensemble institutionnel intéressant une communauté communale.

Ainsi comprise, cette expression peut se retrouver en tout ou en partie dans d'autres expressions telles que « pouvoir local », « puissance locale », « gouvernement de la cité » ou en des mots simples tels que « la ville », « la commune », « la mairie » ou « le maire ». Cette singularisation étant d'ailleurs une habitude française : lorsque l'on évoque le pouvoir, ne parle-t-on pas du « département », de « la région », de « Matignon », de « l'Élysée »... ou du lycée (« le lycée a dit que », « le lycée a décidé que... ») ?

Ayant pris ces précautions, je vous propose, dans un premier temps, de vous décrire l'organisation du pouvoir municipal. Dans un deuxième temps, nous pourrions réfléchir sur la nature de celui-ci.

### **L'ORGANISATION DU POUVOIR MUNICIPAL**

C'est un pouvoir défini par le droit, contrôlé et d'une configuration complexe.

### *Le pouvoir défini par le droit*

Depuis la Loi du 14 décembre 1789, chaque commune dispose d'un même régime juridique.

Le texte de base demeure la Loi du 5 avril 1884, reprise par le Code des Communes. Son idée maîtresse figure aujourd'hui dans la Constitution de 1958 en son article 72 qui stipule que « les communes s'administrent librement ». Le Code précité (art. 121-26) se contente d'une formulation très générale en déclarant que « le Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

Qui définit « les affaires de la commune » ?

Trois sources participent à cette définition : la Loi, le conseil municipal lui-même et la jurisprudence.

#### La Loi

Soit elle énumère des obligations ou des facultés qui s'imposent au Conseil Municipal ou au Maire, soit elle assigne à d'autres des devoirs qui, par voie de conséquence, ne sont pas de la compétence locale.

Au nombre des obligations, citons : l'entretien des bâtiments communaux, de la voirie communale, le vote du budget, la rémunération des agents publics communaux, le financement des services de lutte contre l'incendie, le vote du contingent d'aide sociale...

Des lois spécifiques peuvent venir ajouter ou retrancher des compétences. Ainsi la Loi du 7 janvier 1983 donne pouvoir aux communes de décider de leur Plan d'Occupation des Sols.

Si le Conseil Municipal exerce des compétences générales, le Maire est également doté de pouvoirs spécifiques.

Outre qu'il est l'exécutif du Conseil Municipal, il dispose d'un pouvoir de police dont l'objet est d'assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Au titre de ce pouvoir de réglementation, le Maire est responsable de la commodité de la circulation, du nettoyage, de l'éclairage, des édifices menaçant ruine, de la sécurité dans les immeubles recevant du public, du bruit, du transport des personnes décédées, des ouvertures commerciales dominicales, de la signature des permis de construire...

### Le Conseil Municipal

Par ses propres délibérations, le Conseil Municipal peut définir ses actions, soit qu'elles précisent la Loi, soit qu'elles y ajoutent, sous réserve de ne pas aller à l'encontre du droit.

Cette partie varie en fonction des circonstances, des choix politiques... et des moyens dont dispose la commune.

Ainsi le Conseil Municipal peut-il intervenir dans le domaine culturel, éducatif, établir des relations de jumelage avec des communes étrangères, construire des édifices, acheter des terrains, prendre des positions par l'intermédiaire des vœux...

### La jurisprudence

La jurisprudence précise le contenu des textes qui s'imposent au Conseil Municipal. Elle peut également les interpréter et les compléter.

À titre d'exemple, je citerai l'interdiction jurisprudentielle qui exista pendant longtemps et qui interdisait aux communes de créer des services publics industriels et commerciaux. Cette jurisprudence fut finalement abandonnée par les tribunaux qui élaborèrent une véritable doctrine dite « socialisme municipal ».

La Loi du 2 mars 1982 est venue consacrer le principe de cette jurisprudence.

Nous sommes donc en présence d'un large pouvoir. Il doit donc être contrôlé.

#### *Un pouvoir contrôlé*

Trois types de contrôle sont possibles.

#### Le contrôle démocratique

C'est le principal. Depuis 1831, les conseils municipaux en France procèdent de l'élection mais il a fallu attendre 1882 pour que les Maires le soient également.

L'élection demeure la première des sanctions.

A propos de cette catégorie de contrôle, je signalerai la Loi du 19 novembre 1982 qui a introduit la représentation des minorités dans les communes de plus de 3 500 habitants<sup>1</sup>. La présence d'une oppo-

sition active et compétente constitue toujours un heureux contrôle pour la majorité. Le contrôle démocratique n'est pas qu'électoral, il doit être continu. C'est affaire d'information, d'interpellation, de dialogue, individuel ou collectif, dont la presse est naturellement partie prenante.

### Le contrôle administratif

C'est ce que l'on appelle la tutelle. Les lois de décentralisation de 1982 l'ont considérablement modifiée en l'allégeant.

En principe, les actes du Conseil Municipal et du Maire sont exécutoires de plein droit dès qu'ils sont publiés, notifiés ou transmis au représentant de l'État. Celui-ci peut exercer, *a posteriori*, une fonction de contrôle juridique et non d'opportunité. Il peut aussi saisir le Tribunal Administratif à fin d'annulation.

Dans certains cas, le Préfet peut mettre en demeure le Maire d'agir puis se substituer à lui.

Si le budget de la commune n'est pas voté avant le 31 mars, le Préfet saisit la Chambre Régionale des Comptes. Elle formule des propositions qui aideront le Préfet à arrêter lui-même le budget de la commune.

### Le contrôle juridictionnel

Les actes administratifs des autorités communales peuvent être déférés sous forme de recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Administratif dans un délai de 2 mois suivant leur publication ou leur notification.

Ce recours est très largement ouvert. La responsabilité civile des communes peut être engagée.

Il revient à la Chambre Régionale des Comptes de contrôler *a posteriori* les comptes des comptables publics, c'est-à-dire de vérifier la régularité des paiements qu'ils effectuent, la régularité également des décisions de celui qui ordonne ces paiements (à savoir l'ordonnateur : le Maire pour la commune).

Ces mêmes Chambres Régionales des Comptes contrôlent également *a posteriori* la gestion de la commune.

---

(1) Pour participer à la répartition des sièges, il faut avoir un minimum de 5 % des suffrages exprimés. Pour participer au second tour, il faut avoir 10 % des suffrages exprimés au premier tour.

Enfin troisième type de contrôle juridictionnel, c'est celui qui peut engager la responsabilité personnelle de l'élu, et plus spécialement sa responsabilité pénale.

Ces contrôles sont d'autant plus nécessaires que « le pouvoir municipal » peut prendre des configurations très complexes.

### *Une configuration complexe*

La personnalisation du pouvoir municipal, la proximité de ses représentants, leur légitimité ne sauraient masquer une réalité perfectionnée mais complexe.

Pour décrire celle-ci, je prendrai l'exemple rennais.

Le « pouvoir municipal » c'est tout d'abord le Conseil Municipal. Élu pour 6 ans, il comprend 59 membres dont 12 siègent au titre de l'opposition. 17 bénéficient d'une délégation d'Adjoints.

Le travail se fait dans les groupes, dans les commissions (6) et dans l'Assemblée (qui se réunit en moyenne une fois par mois).

En 1995, celle-ci a pris 1 136 délibérations dont 230 ont donné lieu à débat. 5 800 arrêtés ont été signés.

Le pouvoir municipal, c'est aussi l'Administration municipale qui prépare, conseille et gère.

En 1995, elle totalise 4 280 personnes dont 3 497 employées par la Ville, 476 par le Centre Communal d'Action Sociale et 307 assistantes maternelles.

Tout ce personnel est réparti en services aussi divers que l'état-civil, les services techniques (qui vont du garage au service des jardins), en passant par la direction des écoles ou le service des rues.

À la périphérie de cette centrale politico-administrative, nous trouvons des sociétés d'économie mixte et des établissements publics qui agissent pour le compte de la Ville, en totalité ou en partie.

Les sociétés d'économie mixte sont au nombre de 7 : la SEMAEB, la S2R, la SAPAR, le Stade Rennais, le TNB, RENNES CITÉ MEDIA et la SEMTCAR.

Les établissements publics que l'on peut citer sont le CCAS, le District, l'Office municipal HLM<sup>1</sup> et 8 syndicats intercommunaux<sup>2</sup>.

Pour être complet, il faudrait ajouter les entreprises privées avec lesquelles nous avons des relations contractuelles en vue d'organiser tel ou tel service à la population : cela va de la Compagnie Générale des Eaux aux sociétés productrices de chaleur.

Cette organisation ne trouve pas sa finalité en elle-même : elle est au service d'une communauté.

A partir du moment où elle est vivante, humaine, à partir du moment où elle intervient dans un environnement, dans un temps, avec son histoire et sa projection, elle doit nécessairement faire face à des problèmes.

C'est pourquoi je traiterai, dans une deuxième partie, la problématique du pouvoir municipal.

## **1 . LA PROBLÉMATIQUE DU POUVOIR MUNICIPAL**

Trois concepts peuvent apporter, par leur mise en œuvre, des solutions aux problèmes à résoudre : la confiance, le temps, le partenariat.

### *La confiance*

Elle est à la base de tout l'édifice. Elle suppose un accord sur les finalités de l'action. Elle implique des procédures de participation. Elle nécessite des moyens acceptables.

### Les finalités de l'action

L'action municipale doit viser la solidarité. Celle-ci conditionne tout : le développement, la sécurité, la cohésion, la réussite économique.

Dans quels domaines, à titre d'exemple, la solidarité peut-elle s'exprimer ?

---

(1) Il gère 10 691 logements sur Rennes.

(2) Ce sont des syndicats intercommunaux qui gèrent des zones industrielles, la gare routière, le village de vacances de Lamoura, la production de l'eau potable du bassin rennais. Notre participation va de 9% à 99%.

Le logement :

Il convient de répondre à la demande sur la construction neuve et la réhabilitation. Encore faut-il avoir une politique très différenciée, pratiquant le mixage.

Laisser totalement libre cours à l'initiative privée aboutit nécessairement à l'exclusion : exclusion des plus démunis et des grandes familles. Cela conduit aussi à la ségrégation.

La culture :

Le rôle du pouvoir municipal c'est aussi de faciliter la diffusion du savoir, d'organiser un pluralisme culturel accessible, d'encourager les créations.

C'est affaire d'équipements, de mouvements associatifs, d'atmosphère.

Le fait qu'il y ait à Rennes près de 3 000 personnes qui s'investissent dans la gestion et l'animation d'équipements liés à la ville par une convention est un indicateur de solidarité tout à fait probant. La croissance du nombre d'usagers l'atteste : 25 734 en 1990, 35 635 en 1995.

La solidarité c'est également affaire de politique scolaire, de transport, d'accueil de l'autre... Toute politique de l'emploi, si nécessaire dans la conjoncture présente, repose sur une dynamique de solidarité.

Ces finalités seront d'autant mieux comprises et acceptées qu'elles seront l'expression de la plus large participation.

### La participation

La participation c'est d'abord un état d'esprit qui doit sans cesse inciter l'élu à aller à la rencontre de la population. Un état d'esprit qui doit également animer l'esprit civique de celle-ci pour en faire un acteur.

Sans vouloir verser dans l'élaboration d'une « recette », voici les éléments forts d'une participation :

1) Tout celui qui se présente aux suffrages des électeurs doit le faire en présentant un projet ou un programme. Une élection est un contrat.

2) Les limites de la démocratie directe nous conduisent à privilégier la consultation. Elle peut se faire par la réunion, la rencontre avec le mouvement associatif, syndical, mutualiste, coopératif.

Elle se fait par le débat : il est nécessaire parce que vital.

Des structures favorisent ces relations : les associations, les offices.

Des procédures y aident : expositions, visites, permanences, conférences, l'information.

3) Nous avons proposé trois innovations pour enrichir, moderniser cette participation : la mise en place d'un Conseil Économique et Social d'Agglomération, d'un Institut Local de la Citoyenneté et l'organisation de conseils de quartier.

Si la recherche de participation relève de l'évidence humaniste, il ne faut jamais oublier qu'il s'agit là d'une entreprise exigeante, que pour écouter il faut avoir des choses à dire.

Le dialogue dans la Cité connaît des avancées et des reculs. Il peut connaître des détournements.

### Des moyens acceptables

Avoir confiance dans la parole des élus ne suffit pas.

Il faut aussi qu'ils puissent tenir parole et que les moyens de concrétisation qu'ils emploient soient acceptés.

Au nombre de ces moyens figure la fiscalité. Je m'en tiendrai à quelques aspects susceptibles de fonder le pouvoir municipal.

Le pouvoir municipal n'existe pas sans système fiscal local : il faut qu'il soit maître de ses recettes fiscales. Tous les pays n'ont pas de système fiscal local : dans certains, les moyens financiers des collectivités locales dépendent d'une subvention gouvernementale qui couvre la totalité de l'action locale.

Il faut également que ce système fiscal local soit construit sur des principes justes (tenir compte de la capacité contributive des personnes), modernes (ce qui n'est pas le cas des valeurs locatives actuelles) et lisibles (la superposition présente des impôts locaux communaux, départementaux, régionaux va à l'encontre de cette lisibilité).



La lisibilité sera atteinte lorsque chaque collectivité aura son propre impôt : c'est ce que l'on appelle la spécialisation fiscale.

Je vois dans le divorce possible contribuable-citoyen un risque pour notre démocratie locale.

La solution de ce problème pourrait avantageusement amoindrir la question permanente des rapports entre l'État et les collectivités locales.

### *Le temps*

Qui veut imprimer un véritable cours à la Cité, qui cherche à la transformer, à la faire progresser matériellement et intellectuellement a besoin d'un projet et de temps.

Le projet c'est tout à la fois une philosophie, des valeurs et des orientations. Il inspire des programmes et concerne le moyen et le long termes.

Comment agir dans la durée ?

Je prends l'exemple du District de Rennes. Cet établissement public que je préside comprend 33 communes et compte 330 000 habitants.

Parmi tous les soucis qui nous animent, il y a celui de la prospective. Nous la prenons en compte en nous dotant de documents de référence pour les années qui viennent.

Citons :

1) le Schéma Directeur : il identifie l'affectation des sols à l'horizon 2010. Il prévoit la réservation des sols pour l'habitat, les services, la voirie, les espaces verts, l'agriculture... ;

2) la Charte d'objectifs : elle fixe les principaux objectifs économiques pour lesquels nous devons nous investir ;

3) le Projet d'Agglomération : il arrête les axes de développement économique, social, culturel, environnemental, technique que nous devons suivre ;

4) le Plan d'action foncière : il ne peut y avoir de politique du logement, d'environnement si vous ne vous assurez pas d'une certaine maîtrise foncière ;

- 5) le Plan de déplacements urbains ;
- 6) le Plan d'action économique ;
- 7) la Charte d'urbanisme commercial ;
- 8) le Plan paysage ;
- 9) le Plan local de l'Habitat.

Cette énumération n'est pas limitative.

Tous ces documents cohérents et complémentaires formalisent une stratégie de développement.

Élaborés publiquement, contradictoirement, ils nous garantissent contre les emportements de circonstance, l'instabilité et l'opportunisme.

Ils participent à la constitution d'une culture commune.

#### *Le partenariat*

Le partenariat interne et externe est une nécessité. Il réussit dans la loyauté. Il échoue dans la ruse.

Notre esprit cartésien a cru attribuer à chaque étage de notre organisation nationale des compétences précises et particulières.

Nous voyons bien, tout spécialement au niveau local, que la coopération est nécessaire.

Mais celle-ci concerne aussi les composantes de la Cité. La Cité ne peut fonctionner de manière optimale que si des liens se tissent entre les uns et les autres. Nous serons toujours une société mixte, mêlant l'interventionnisme public et l'initiative privée.

Comment peut procéder le pouvoir municipal pour atteindre au mieux ses objectifs, pour mobiliser au mieux les différentes ressources qui existent, pour maîtriser au mieux l'avenir communal ?

La démarche contractuelle est une voie à utiliser. Nous prendrons trois exemples pour l'illustrer :

1er exemple : la politique rennaise de conventionnement avec les associations gestionnaires d'équipements.

Elle résulte tout à la fois d'un souci de liberté, de service et de qualité. Elle consiste par le biais d'un contrat négocié à assurer pen-

dant 6 ans le fonctionnement d'une maison de quartier, d'une MJC ou autre institution de ce genre.

La convention définit des missions, retient des principes de gestion, d'animation et conclut des engagements financiers.

2ème exemple : la coopération intercommunale.

C'est l'antidote à notre morcellement communal, héritage de notre histoire, biologiquement incontournable.

Pour réussir la coopération intercommunale, il faut savoir conjuguer solidarité et responsabilité, rechercher constamment le consensus à partir du plus petit dénominateur commun, tout en s'efforçant progressivement d'élargir celui-ci.

Puis-je de ce point de vue citer en exemple la coopération intercommunale districale rennaise qui a progressivement étendu le champ de ses compétences, élargi sa sphère géographique, accepté le principe de la spécialisation fiscale en se dotant d'une taxe professionnelle communautaire ?

3ème exemple : la contractualisation avec l'État, la Région et le Département.

Ceci se fait dans le cadre principal du Contrat de Plan : ces différentes entités s'entendent pour réaliser en commun tel ou tel équipement. Ainsi en va-t-il de certaines constructions universitaires ou routières.

S'il faut louer un partenariat intelligent, il n'en faut pas moins se garder de certains dangers : à tout moment, le citoyen doit être à même de savoir qui fait quoi. Cette connaissance garantit la sûreté de son jugement.

Par son origine, le pouvoir municipal n'est pas extérieur à la société communale, puisqu'il en est issu.

Il n'en est jamais indépendant : les électeurs sont là pour le rappeler.

L'important c'est que ce pouvoir municipal soit utile.

Il le sera en étant tout à la fois un représentant actif, un animateur inspiré et un entrepreneur rigoureux.

Il aura rempli sa mission si la beauté des aménagements, des constructions égale l'intelligence des comportements.

Il sera respecté s'il sait faire aimer la Cité et donner à ses habitants un sentiment de fierté.

Il sera heureux si le plus grand nombre aspire à être ce Pouvoir.

Enjeu d'importance puisque la démocratie moderne a toujours prétendu se nourrir dans le gouvernement local.

**Edmond Hervé**  
**Maire de Rennes**