

REPONSE du Maire de MAUREGARD (*)

// A titre liminaire : sur les difficultés de fonctionnement de la Communauté de Communes

Il n'a pas échappé à la Chambre que des **différends de nature politique** sont venus troubler le fonctionnement de la Communauté de Communes.

En effet, la Communauté a accepté l'entrée en son sein de la Commune d'OTHIS en 2002, sur la base des statuts paritaires qui prévalaient alors, chaque commune ayant le même nombre de représentants au sein du Conseil de la Communauté.

Or, la Commune d'OTHIS, dernière arrivée mais bien plus peuplée que les autres Communes, a rapidement souhaité exercer un contrôle sur la Communauté et ses moyens, notamment ses moyens financiers. La poursuite de cet objectif purement politicien des élus d'OTHIS passait par mon éviction de la Présidence, dans la mesure où j'étais le partisan d'une Communauté de Communes fonctionnant de manière égalitaire, chaque Commune ayant ses atouts propres : davantage de population à OTHIS et davantage de ressources économiques à MAUREGARD.

(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.

Cette volonté hégémonique des élus de la Commune d'OTHIS, qui a aujourd'hui été concrétisée par le changement des statuts de la Communauté, a été à l'origine de la « crise de gouvernance » qui s'est faite jour au sein du Conseil de Communauté dès 2005 et qui a grandement paralysé l'action la Communauté et a réduit l'exercice effectif des pouvoirs de son Président d'alors.

Par ailleurs, et pour les raisons développées ci-après, le personnel administratif et technique, quoique de bonne volonté, a toujours été difficile à recruter et à fidéliser : **le fort taux de rotation des agents a nuit au bon suivi de certains dossiers importants et à priver les élus, au premier rang desquels le Président, de l'appui technique et administratif dont ils avaient besoin, comme tous élus.**

Enfin, n'étant plus aujourd'hui Président de la Communauté, ni même du Bureau depuis mon éviction par mes opposants, je n'ai pas été en mesure de disposer des toutes les pièces qui auraient été utiles pour étayer les éléments d'explication que j'ai déjà apportés à la Chambre (contrats, délibérations et autres), pièces qui sont entre les mains des dirigeants actuels de la Communauté. J'ai malheureusement dû renvoyer la Chambre à solliciter directement de la Communauté les pièces qu'elle estimerait utile de consulter pour vérifier les informations dont je lui ai fait part.

III/ Sur la définition de l'intérêt communautaire des compétences exercées par la Communauté de communes

S'agissant des compétences de la Communauté de communes de la PLAINE DE FRANCE, la Chambre relève que, près de sept ans après la transformation du District initial en Communauté de communes, l'intérêt communautaire n'a pas encore été défini.

Cette absence de définition de l'intérêt communautaire des compétences concernées ne relève pas d'une volonté délibérée de ma part durant mon mandat de Président de la Communauté de communes, mais s'explique par les difficultés, de nature politique, exposées ci-dessus, rencontrées tant au niveau du Conseil communautaire que des communes membres.

En effet, au sein d'une Communauté de communes, en vertu des dispositions de l'article L 5214-16 IV du Code Général des Collectivités Territoriales comme de l'interprétation des services de l'Etat sur ce point, l'intérêt communautaire est défini, sur proposition du Conseil communautaire, par les communes membres statuant à la majorité qualifiée requise pour la création de la structure, soit par accord de la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, ou l'inverse, cette majorité qualifiée devant, en outre, obligatoirement comprendre la ou les communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée.

Or, en l'espèce, cette procédure, qui nécessite, de surcroît, en amont, un travail de préparation et de réflexion non négligeable, mené conjointement entre les élus concernés, n'a pu être mise en œuvre compte tenu des dysfonctionnements relevés ci-dessus comme du manque d'intérêt des communes concernées pour cette problématique de la définition de l'intérêt communautaire, ce que je regrette.

Toutefois, comme le relève la Chambre, conformément aux dispositions de l'article 164 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, cette situation a finalement fait l'objet d'une régularisation, opérée par arrêté préfectoral n° 7-12 du 14 mars 2007 modifiant d'office les statuts de la Communauté de communes.

Il est à noter qu'étant Président, je m'étais préalablement entretenu sur ce point avec le Sous-Préfet, et que seule la mise en œuvre de cette procédure de modification d'office des statuts de la Communauté de communes

apparaissait envisageable en l'espèce pour faire évoluer la définition de l'intérêt communautaire des compétences de la Communauté de communes.

III/ Sur la compétence de la Communauté de communes en matière de déchets ménagers

La Chambre relève par ailleurs que, nonobstant le transfert, au profit de la Communauté de communes, de la globalité de la compétence en matière d'élimination et de valorisation des déchets ménagers et assimilés, soit la collecte et le traitement de ces mêmes déchets), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) n'a pas été instituée par la Communauté, ce qui a eu pour effet, outre la perte d'une recette supplémentaire potentielle, une diminution du coefficient d'intégration fiscale, et donc une diminution de la dotation générale de fonctionnement versée par l'Etat.

La Communauté de communes, dès lors qu'elle était titulaire de la totalité de la compétence "collecte et traitement des déchets ménagers" avait effectivement le choix entre un financement par le budget général ou un financement par une recette spécifique, à savoir soit la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, soit la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (article 1609 quinquies C I du Code Général des Impôts).

Pour autant, la mise en place d'une telle recette spécifique pour financer le service public de l'enlèvement des déchets ménagers, et plus particulièrement la mise en place de la TEOM, supposait nécessairement l'adoption d'une **délibération du Conseil communautaire à cet effet**, cette délibération devant être adoptée avant le 15 octobre d'une année N pour une application au 1^{er} janvier de l'année N + 1, en vertu de l'article 1639 A bis II du Code Général des Impôts.

Or, en l'espèce, bien que durant mon mandat de Président de la Communauté de communes, j'ai inscrit plusieurs fois ce point à l'ordre du jour du Conseil communautaire, et que cette question ait été effectivement délibérée au sein de ce dernier, le Conseil communautaire avait néanmoins pris la décision d'instituer une taxe à taux zéro. Aucune carence ou négligence ne peut donc m'être reprochée sur ce point.

IV/ Concernant la gestion des ressources humaines

La Chambre relève que le recrutement du personnel se serait fait dans des conditions non conformes à la loi.

Cette affirmation est erronée.

Si la Communauté de Communes a effectivement dû recourir à du personnel essentiellement non titulaire, il convient ici de préciser que c'est en raison de la faible attractivité de la Communauté et de l'absence de candidatures de fonctionnaires titulaires en réponse aux avis de vacances d'emplois transmis au Centre de Gestion : **ces recrutements ont en revanche toujours été parfaitement réguliers.**

La Chambre constate tout d'abord que la Communauté faisait régulièrement publier au Centre de Gestion ses déclarations de vacances de postes.

Néanmoins, **ces vacances de postes étaient généralement infructueuses** (aucune candidature de fonctionnaires titulaires) en raison du **déficit d'attractivité** de la Communauté lié à un relatif isolement par rapport au reste de l'agglomération parisienne, peu de commerces et impossibilité d'offrir des logements de fonction.

En outre, les délais observés entre les déclarations de vacances de postes et les recrutements (**entre un et deux mois**, selon la Chambre) sont parfaitement normaux et n'ont absolument rien de brefs : on rappellera que les recrutements ont souvent été consécutifs à des départs volontaires et n'étaient donc **pas prévus** par la collectivité, laquelle **devait remplacer rapidement les agents partants**. En outre, et en tout état de cause, la collectivité ne peut légalement retenir un fonctionnaire muté **que trois mois au plus tard**, en application de **l'article 51 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984**.

Les délais observés (entre un et deux mois) étaient donc **tout à fait raisonnables et normaux** compte tenu des obligations légales de la collectivité (trois mois maximum avant le départ d'un agent muté), d'une part, et de l'obligation d'assurer la continuité du service d'autre part.

De même, il ne peut pas être avancé que seules les fonctions de DGS des communes de plus de 80 000 habitants, ainsi les fonctions de secrétaire général adjoint des communes de plus de 150 000 habitants pourraient être confiées à des agents contractuels.

En effet, l'objet de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 n'est pas de limiter les cas de recrutement contractuel sur les emplois de direction des collectivités, mais simplement de permettre un mode de **recrutement dérogatoire, dit "recrutement direct", sans avoir à le justifier par des nécessités du service**.

En revanche, les dispositions de l'article 3 de la loi n° 84-53, qui renvoient à celles de l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, **restent en tout état de cause applicables, y compris aux emplois de direction** puisque ce texte vise expressément les « *emplois du niveau de la catégorie A* », en permettant le recrutement de contractuels lorsque les besoins du service le justifient, la jurisprudence considérant, à cet égard et de manière constante, que l'infructuosité d'une déclaration de vacance d'emploi entre dans ce cadre.

En l'espèce un peu moins de **deux mois** (6 juillet – 28 août) s'étaient écoulés entre la déclaration de vacance et le recrutement de la nouvelle directrice de la Communauté, étant précisé qu'il était **impératif pour la collectivité d'avoir un nouveau directeur en place à la rentrée, en septembre**. Ainsi, outre, les compétences particulières de l'intéressée, **les nécessités du service ont donc parfaitement justifié le recrutement en cause**.

VI/ Concernant les délégations de service public relatives à l'eau et à l'assainissement.

C'est à tort que la Chambre relève que les conventions de délégation de service public relatives à l'eau et à l'assainissement auraient été renouvelées irrégulièrement.

La Chambre n'a pas tenu ici compte de la nature et du contenu des **conventions conclues avant l'entrée en vigueur de la loi dite Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993 et de la loi n° 95-101 du 2 février 1995**.

En effet, il importe ici de rappeler que les deux contrats en cause sont :

- un contrat d'affermage du service de distribution de l'eau, transmis signé en préfecture le **11 septembre 1992**
- un contrat d'affermage du service d'assainissement, transmis signé en préfecture le **4 mars 1993**

Or, on rappellera d'ores et déjà ici qu'en application de l'**article 47 de la loi du 29 janvier 1993**, ses dispositions (aujourd'hui codifiées aux articles L.1411-1 et suivants du CGCT) **n'étaient applicables qu'aux seuls contrats dont la signature intervenait à compter du 31 mars 1993** (cf. loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, art. 38 à 47).

La loi du 2 février 1995 n'avait quant à elle naturellement **aucun effet rétroactif**.

Ainsi les deux conventions de délégation de service public en cause, compte tenu de leurs dates de signature, n'étaient soumises ni à la loi du 29 janvier 1993, ni à celle du 2 février 1995.

Ceci étant posé, il importe d'indiquer que les deux conventions en cause avaient été conclues en 1992 et 1993 pour **une durée de 12 années prolongeable deux fois 6 ans par tacite reconduction, reconduction qui était donc un élément des contrats initiaux** (cf. courrier de la DDAF du 18 mars 2005 et cf. procès-verbal de la réunion du 4 avril 1995 sur l'avenant n° 1).

Autrement dit, en application des contrats **signés dans des conditions parfaitement légales avant l'entrée en vigueur des lois de 1993 et 1995, la durée de ces délégations pouvait aller jusqu'en 2016 et 2017**, compte tenu des périodes de reconduction tacite contractuellement et régulièrement prévues à l'origine.

Alors que rien ne l'y obligeait juridiquement, le Conseil de Communauté, estimant qu'il était de l'intérêt de la collectivité de permettre une remise en concurrence à une échéance plus rapprochée que celle initialement prévue, a cependant décidé, non pas de laisser renouveler le contrat tacitement pour une durée de deux fois six années, mais de procéder à des renouvellements exprès d'une année, concrétisés par voie d'avenant.

Ainsi, par délibérations du 24 juin 2004, le Conseil décidait, à l'unanimité, de ne renouveler les contrats que **pour une durée d'un an, au lieu des six ans prévus au contrat**, soit jusqu'au 30 juin 2005, afin de se donner le temps de mettre en place une nouvelle procédure de passation (cf. PV de la délibération du 24 juin 2004).

En raison des difficultés inhérentes à la mise en place de telles procédures complexes, et en raison aussi du peu de personnel de la collectivité et son fort taux de rotation, la Communauté ne parvenait cependant pas à mettre rapidement en place, comme elle l'aurait souhaité, une nouvelle procédure.

Plusieurs reconductions exprès des conventions étaient donc décidées à chaque fois pour une année, en 2005, 2006 et 2007.

Il importe toutefois d'observer que **ces reconductions demeuraient rigoureusement, en droit, dans la limite des durées prévues par les contrats initiaux, lesquels n'étaient soumis ni aux dispositions de la loi du 29 janvier 1993, ni à celles de la loi du 2 février 1995, et avaient une fin en 2004 et 2005, avec prolongation possible jusqu'en 2010 et 2011 et éventuellement jusqu'en 2016 et 2017** (durée de 12 années prolongeable deux fois 6 ans par tacite reconduction).

Le fait que le Conseil de Communauté ait décidé de procéder à des renouvellements pour des durées plus courtes que celles prévues au contrat initial **ne saurait le priver de la faculté de procéder à des renouvellements successifs dans la limite de la durée maximale prévue au contrat initial**.

En outre, chaque délibération a été adoptée à l'unanimité du Conseil et dûment transmise en Préfecture, le Préfet, chargé du contrôle de légalité au nom de l'Etat, n'ayant jamais déféré ces délibérations au Juge Administratif, ni formulé d'observations.

De même, dans un esprit de totale transparence, j'**avisais le Sous-Préfet de la situation en juillet 2006**, lequel ne trouvait rien à redire à la situation que ses services connaissaient depuis des années (cf. courrier du Président au Préfet en date du 31 juillet 2006 et cf. courrier du Préfet au Président en date du 11 septembre 2006).

Ainsi, compte tenu des stipulations des **contrats régulièrement conclus avant l'entrée en vigueur des lois de 1993 et 1995, et donc non soumis à ces textes**, il est clair que la Communauté était légalement fondée à renouveler ces deux contrats de délégation de service public **dans les seules limites et dans les seules conditions contractuellement prévues, c'est-à-dire sans forme particulière (renouvellement tacite) et jusqu'en 2016 et 2017 au plus tard**, compte tenu de la durée maximale de renouvellement prévue.

Outre que la critique de la Chambre est une **critique de légalité, qui apparaît non fondée en droit**, il paraît particulièrement surprenant de reprocher à la Communauté d'avoir préféré mettre en place des renouvellement explicites (au lieu des renouvellements tacites prévus par le contrat) dans la perspective d'une remise en concurrence anticipée par rapport à celle initialement prévue.

VII/ Concernant la construction du complexe piscine-patinoire-bowling

Tout d'abord, la Chambre écrit, p. 2 de sa lettre d'observation, qu'un « **degré élevé de laxisme dans l'emploi des deniers publics** » aurait caractérisé ce dossier.

Je conteste fermement cette **expression particulièrement péjorative qui ne reflète pas la réalité de ce dossier complexe**.

En effet, en dépit de recettes fiscales particulièrement importantes, la Communauté de Communes a toujours été gérée dans un souci d'économie et de bonne gestion des deniers publics, dont j'ai toujours rendu compte à nos administrés et électeurs. A cet égard, la Chambre relève d'ailleurs dans sa lettre d'observations que **les finances communautaires sont saines et florissantes, ce qui est la preuve de la bonne gestion générale sous ma présidence**.

En outre, les dépassements des budgets initiaux de ce chantier, s'ils sont réels, sont dus, comme les pièces des marchés le révèlent, à des **erreurs de la maîtrise d'œuvre et aux difficultés et aléas de chantiers** qu'un équipement de cette taille ne peut hélas pas manquer de faire naître.

Par ailleurs, on peut constater que si les travaux ont augmenté, il faut également prendre en considération la demande de la collectivité qui a souhaité l'exécution des options prévues au marché initial, et ce dans la légalité des marchés publics.

De même, il est constant qu'un tel équipement est **par nature déficitaire** (la collectivité n'ayant, en tout état de cause, pas vocation à se comporter en entrepreneur économique recherchant le profit) et la décision de réaliser un tel équipement, en toute connaissance de cause, est un **choix d'opportunité** dont il appartient aux seuls élus de décider et de rendre compte à leurs électeurs. Il s'agit ici d'un **choix assumé dans le double objectif de satisfaction de la population, d'une part, et de développement par un équipement assurant la promotion et la notoriété de la Communauté de Communes, d'autre part**.

Ceci étant précisé, on indiquera que l'origine de ce projet phare de développement remonte à 1996 et à toujours fait l'objet de **décisions unanimes** du Conseil Communautaire, à tout le moins jusqu'en 2005, date à laquelle **les délégués de la Commune d'OTHIS, fraîchement arrivés, ont décidé de faire de ce chantier le prétexte de leur fronde politicienne**.

En effet, il est évident que Communauté ne pouvait pas prévoir les difficultés qu'elle allait rencontrer avec la maîtrise d'œuvre : assistant à maîtrise d'ouvrage, architecte, OPC, SPS, et même le bureau de contrôle qui avait bien souvent donné son accord, avec du retard, laissant ainsi « la porte ouverte » aux entreprises pour se justifier, elles-mêmes, de leur retard.

Lorsque j'ai voulu me séparer de l'assistant à maîtrise d'ouvrage inopérant début juillet 2007, j'ai eu affaire à l'opposition « farouche » de la part des membres du Conseil Communautaire. Pour la parfaite information de la Chambre, on indiquera que cet assistant à maître d'ouvrage était en procès avec la Communauté de Communes d'ANGOULEME.

En effet, la Communauté de Communes et son ancien Président ne sauraient être tenus responsables des **défaillances des entreprises** : ils ne pouvaient pas prévoir la faillite des deux menuisiers, ni le refus de l'entreprise qui devait réaliser les sols souples, ni l'oubli par l'architecte de prévoir la réalisation de l'étanchéité entre les toitures et les murs des bâtiments (dépenses supplémentaires de trois fois 70 000 Euros), pose de plaintes en bois non adaptées à un milieu humide, etc.

De même, la Communauté et son ancien Président ne sauraient être tenus responsables des conséquences des **études insuffisantes réalisées pour leur compte par des professionnels** : s'agissant aussi bien des études techniques que des études financières, force est de constater que **les études réalisées par les professionnels pour la Communauté de Communes se sont malheureusement révélées manquer de sérieux et de professionnalisme** (à cet égard, et à titre d'illustration, l'étude de faisabilité indiquait qu'il fallait déposer l'éclairage public dans un champ de blé !).

Ainsi en est-il encore de l'architecte qui avait **sous-estimé le coût des travaux**, obligeant la Communauté à refaire le premier appel d'offres **devenu de ce fait infructueux**.

Il est évident que, dans ces conditions, les élus de la Plaine de France, ont été bien **mal conseillés et mal assistés dans ce dossier par des professionnels qui ont souvent manqué à leurs obligations de conseil et de résultats** entraînant ainsi, par leur faute des dépassements des enveloppes prévisionnelles et des retards dans l'exécution des travaux.

C'est ainsi une exécution particulièrement chaotique de la part des entreprises que j'ai dû gérer, avec les faibles moyens dont je disposais.

C'est d'ailleurs en raison des nombreuses réserves qui restaient encore à faire que, sur conseil de l'assistant à maître d'ouvrage, j'ai **refusé de procéder à la réception du chantier**. Néanmoins, l'architecte a voulu, à toutes fins utiles, se prononcer sur la réception des travaux, ce qui paraissait prématuré puisque les réserves étaient importantes et nombreuses pour un grand nombre d'entreprises, cette pratique paraissant au demeurant peu conforme aux règles et habitudes de la profession.

Par ailleurs, je tiens à relever que la lettre d'observations **comporte une erreur en sa page 20 (§ 1)** lorsque la Chambre indique que le marché de maîtrise d'œuvre a fait l'objet d'un avenant « huit jours » après sa conclusion.

En effet, le marché de maîtrise d'œuvre a été attribué le 4 juillet 2000 et son premier avenant a été signé le 12 juillet 2004 (dates que la Chambre donne elle-même) : **ce sont donc 4 années et non huit jours qui ont séparé le marché de son avenant**, ce qui se justifie par les difficultés rencontrées en cours de chantier.

Enfin, si la Chambre, dans l'exercice de son contrôle de gestion, peut éventuellement s'interroger sur la pertinence de certaines dépenses faites dans le cadre du marché, elle ne saurait en revanche évoquer des « dépenses inutiles », dans la mesure où toutes les dépenses en cause ont été décidées par les élus par des délibérations unanimes, dans l'intérêt de la collectivité, et que la Chambre ne saurait naturellement remettre en cause l'opportunité de ces choix.

VII/ Sur les finances communautaires en général

Enfin, je prends acte de ce que la Chambre considère les finances communautaires comme saines et florissantes, ce qui traduit notamment le travail consciencieux que j'ai accompli comme Président depuis de longues années.

On indiquera simplement ici que si les *recettes* la taxe professionnelle sont effectivement élevées (en raison de la présence de la zone aéroportuaire de ROISSY) **le taux de cette taxe est en revanche tout à fait modéré : en 2007, elle était de 8,79%, pour plus de 12 % sur le territoire voisin de la Communauté de Communes de ROISSY.**