

## LA RECHERCHE DE LA DÉMOCRATIE INTERCOMMUNALE

PAR

Patricia DEMAYE

ATER à l'Université de Picardie Jules Verne (CURAPP-CNRS)

La démocratie locale est souvent associée à l'idée de décentralisation<sup>1</sup>. Pourtant, la décentralisation est avant tout une technique de gouvernement tendant à renforcer le pouvoir et l'autonomie décisionnelle des représentants des collectivités territoriales<sup>2</sup>. La décentralisation n'a donc pas pour corollaire immédiat un approfondissement de la démocratie locale<sup>3</sup> ; elle a même renforcé la professionnalisation politique et le présidentialisme municipal. La démocratie locale est avant tout une démocratie représentative, une démocratie de délégation, dans laquelle les citoyens n'interviennent qu'à échéances régulières dans la vie politique pour élire leurs représentants. Repoussée en 1982<sup>4</sup>,

---

1. François Mitterrand affirmait ainsi dans le discours de Moulins (1990) que la "décentralisation n'est pas une fin en soi ; elle ne consiste pas à prendre le contre-pied des tendances centralisatrices qui ont dominé notre pays ; elle s'impose parce qu'elle est porteuse de liberté, parce qu'elle est un instrument de la démocratie", cité par Sadran (P.) in Crozier (M.), Trosa (S.) (éd.), *La décentralisation, réforme de l'Etat*, Paris, Pouvoirs locaux, 1992, p. 55.

2. Cf. Regourd (S.), "De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie", *Revue de Droit public*, 1990, pp. 961-987.

3. Eisenmann (Ch.), *Centralisation et décentralisation*, Paris, L.G.D.J., 1948, notamment pp. 223-224 ; Tessereau (A.), "L'émergence incertaine d'une démocratie représentative", in Bourjol (M.) (éd.), *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Paris, L.G.D.J., 1993, p. 109 : "Si décentralisation et démocratisation sont des termes qui ne sont pas antinomiques, ils ne sont pas non plus synonymes".

4. Annoncé par l'article 1 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (*J.O.L.D.*, 3 mars 1982, p. 730), le renforcement de la démocratie locale participative intervient tardivement, dix ans seulement après la réforme Defferre, et partiellement, puisqu'il porte essentiellement sur la commune.

l'ouverture des lieux décisionnels au citoyen, et donc l'instauration d'une démocratie participative complémentaire de la démocratie représentative<sup>5</sup>, sera inscrite dans la loi du 6 février 1992<sup>6</sup> dont l'intervention a eu pour objectif de parer aux insuffisances ou dérives des éléments constitutifs du système politique local<sup>7</sup>.

L'ambition affichée tendant à associer les citoyens aux décisions prises par les autorités locales est exprimée par l'article 10 de cette loi, sur lequel s'ouvre le titre II intitulé "De la démocratie locale" : "*Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale*"<sup>8</sup>. Mais la lecture de cette affirmation solennelle traduit la préoccupation des parlementaires de renforcer la commune en tant que territoire privilégié d'apprentissage et d'exercice de la citoyenneté : aucune référence n'est faite aux établissements publics de coopération intercommunale<sup>9</sup> bien que l'intercommunalité soit une réalité concrète inscrite dans le droit de la décentralisation et dans les pratiques locales, infléchies par la loi du 6 février 1992. Si cette loi participe d'un processus de changement, elle n'est pas en rupture totale avec les règles qui régissaient jusqu'alors l'intercommunalité. Ainsi, les établissements publics de coopération intercommunale ne sont que des émanations des conseils municipaux, des organismes qui ne bénéficient que d'une moindre légitimité par rapport aux collectivités territoriales que sont la commune, le département et la région : l'amélioration du fonctionnement de leurs organes délibérants reproduit les innovations introduites au niveau communal et apparaît, en 1992, secondaire par rapport à la recherche d'une démocratisation de la vie municipale. Les rapports parlementaires n'accordent que peu de place à la question de la démocratisation des organismes de

5. D'ailleurs, le rapport Graziani donnait le ton : "*le fondement essentiel de la démocratie locale demeure l'élection des assemblées délibérantes des collectivités territoriales*", Rapport P. Graziani de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, n° 358, Sénat, Seconde session ordinaire de 1990-1991, p. 14.

6. Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République, *J.O.L.D.*, 8 février 1992, p. 2064 et s.

7. La loi relative à l'administration territoriale de la République (A.T.R.) du 6 février 1992 consacre son titre II à la participation des habitants à la vie locale. Le rapport Pierret présenté au nom de la commission spéciale sur le projet de loi (n° 1581) d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, indique que "*Cette volonté de perfectionner la démocratie locale, prolongement naturel du processus de décentralisation, vise aussi à en casser d'éventuels effets pervers et doit faire litière de l'assertion selon laquelle la décentralisation aurait favorisé la mise en place de prétendues féodalités*", rapport n° 1888, Assemblée nationale, Première session ordinaire de 1990-1991 p. 16.

8. Il est à noter que ce titre "De la démocratie locale", inscrit dans la loi du 6 février 1992, n'a pas été reproduit dans le Code général des collectivités territoriales alors même que la codification est établie à droit constant...

9. Ce silence vaut également pour le département et la région.

coopération intercommunale. Il convient de rappeler que l'un des points névralgiques de cette loi était la refonte des institutions intercommunales : la création des communautés de communes et des communautés de villes a été très longuement discutée au sein des deux assemblées. L'enjeu n'était pas tant l'approfondissement de la démocratie intercommunale que la relance d'une intercommunalité dépoussiérée et rénovée. Les craintes affichées d'une dépossession des prérogatives des maires, du fait de la naissance de nouvelles structures de coopération intercommunale intégrées, ont conduit à focaliser l'attention et les débats essentiellement sur la démocratisation des affaires communales. Or la dynamique communautaire résultant du nombre important de structures intercommunales créées depuis 1992<sup>10</sup> suscite une réflexion d'autant plus actuelle sur la démocratie intercommunale que ces structures exercent de nombreuses compétences transférées par les communes et lèvent l'impôt.

Les réflexions portant sur la définition de contre-pouvoirs locaux, sur la transparence des activités administratives, sur la révision des moyens de contrôle des actions locales et sur l'amélioration des rapports entre les citoyens et les titulaires du pouvoir local posent la question de la démocratie intercommunale, au double sens de la démocratie représentative et de la démocratie participative, c'est-à-dire de la visibilité, de l'accessibilité, de la participation et du contrôle politique par le citoyen des structures de coopération intercommunale. L'élection des représentants des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale est une élection à deux degrés : la démocratie intercommunale reste encore et avant tout une démocratie administrative<sup>11</sup>, fonctionnelle<sup>12</sup> et indirecte. Il en résulte un déficit de légitimité des représentants des organismes de coopération intercommunale et une absence d'identification des institutions intercommunales par le citoyen, en raison du double caractère opaque et complexe de l'organisation territoriale française. La "démocratie continue"<sup>13</sup> — dans laquelle un contact

10. Les chiffres livrés par la Direction Générale des Collectivités Locales affichent la progression importante de l'intercommunalité-intégration, forme de coopération promue par la loi relative à l'Administration territoriale de la République (A.T.R.) du 6 février 1992, notamment dans le cadre de la formule de la communauté de communes ; en effet, au 1er janvier 1997, on recensait 1 446 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont 1 104 communautés de communes (Réponse à la question n° 20941 du 6 mars 1997 de M. G. Gruillot adressée au ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, *J.O.*, Sénat, 24 avril 1997, p. 1313).

11. De Lara (Ph.), "La démocratie à l'épreuve de la décentralisation", in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, Paris, La Découverte, 1996, p. 48.

12. Du fait de la pression exercée par les représentants des collectivités locales, favorables au *statu quo* institutionnel et soucieux de conserver la pleine mainmise sur les organismes de coopération intercommunale.

13. Rousseau (D.), "De la démocratie continue" in *La démocratie continue*, Bruxelles, Bruylant / Paris, L.G.D.J., 1995, pp. 5-25 : la démocratie continue "défini un au-delà de la représentation non parce qu'elle la supprimerait mais parce qu'elle transforme et élargit l'espace de la participation populaire en inventant des formes particulières permettant à l'opinion d'exercer un travail politique : le contrôle continu et effectif, en dehors des moments électoraux, de l'action des gouvernants", p. 25.

permanent est établi entre la population et les élus locaux, la population exerçant un contrôle sur les actions des élus en dehors des élections — est hypothéquée : pour le moment, la démocratie intercommunale n'est qu'une démocratie faiblement participative verrouillée par les exécutifs locaux, dans laquelle l'ouverture des processus décisionnels dépend de la volonté des représentants des communes. La question qui se pose est celle de savoir comment injecter des éléments de démocratie participative alors que la démocratie intercommunale n'est pas encore une démocratie représentative. Et d'ailleurs l'instauration du suffrage universel direct au niveau intercommunal ne conditionne-t-elle pas la possibilité d'une véritable démocratie participative ?

Bien qu'elle semble être affichée comme une nécessité par les acteurs politiques, la démocratisation de l'intercommunalité est aujourd'hui un processus en formation, larvé du fait de l'influence exercée par les groupes de pression ayant accès au pouvoir. Les établissements publics de coopération intercommunale sont soumis à un régime juridique respectant l'autonomie des communes, de peur que l'avènement d'une véritable citoyenneté intercommunale<sup>14</sup> ne débouche sur la concurrence entre le niveau communal et le niveau intercommunal. Le citoyen est expulsé d'un système dans lequel l'intercommunalité est maîtrisée par les élus locaux, et l'approfondissement de la démocratie se trouve ralenti par la concentration et la répartition du pouvoir entre les édiles locaux.

La démocratisation de l'action intercommunale reste embryonnaire même si la crise de la démocratie représentative<sup>15</sup> (qui est une démocratie de second niveau en matière d'intercommunalité) a conduit à mettre en place des mécanismes compensatoires, tels les procédures consultatives, l'approfondissement du droit à l'information, la participation et la concertation dans les choix locaux, qui sont encore peu utilisés par les institutions intercommunales : aujourd'hui, l'intercommunalité entretient avec le citoyen des rapports lointains (I)<sup>16</sup>. La capacité d'influence dont témoignent les représentants des col-

14. La citoyenneté "répond à l'identification entre la population et le territoire intercommunal", in Rapport de l'Institut de la décentralisation, *De l'intercommunalité fonctionnelle à la supra-communalité*, juin 1996, p. 12.

15. Ohnet (J.-M.), *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Le Livre de Poche, 1996, p. 239 et s. La crise de la représentation tend à affecter les communes, comme en témoigne l'augmentation du taux d'abstention électorale en milieu urbain, p. 240.

16. L'évolution du droit montre que les avancées démocratiques au niveau intercommunal sont demeurées longtemps embryonnaires. Ainsi, il faudra attendre la loi Pasqua du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire ( dite loi A.D.T.) pour que le droit reconnaisse la possibilité d'organiser des consultations ("référendums") au niveau intercommunal. La difficile émergence du "référendum" communal ( inscrit dans la loi du 6 février 1992), puis intercommunal (par la loi du 4 février 1995), atteste de l'attachement à la démocratie représentative au niveau local. Cf. Paoletti (M.), *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997, 235 p. (ouvrage issu de sa thèse : *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Bordeaux, janvier 1996). En 1992, les parlementaires craignaient que la consultation locale ne devienne une arme dangereuse placée entre les mains de l'opposition pour déstabiliser la majorité municipale : pour éviter que le "référendum" ne compromette le système de la démocratie représentative et ne soit détourné à des

lectivités locales sur la formation du droit intercommunal, sur la définition et l'application des politiques institutionnelles touchant au local ralentit l'approfondissement de la démocratie et la possibilité d'une intervention directe du citoyen dans l'élection des représentants des structures intercommunales. L'élection directe des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale permettrait de responsabiliser politiquement les dirigeants de ces structures. Cependant, la réforme de l'intercommunalité engagée par le gouvernement précédent (et réinscrite dans les projets du gouvernement Jospin) élude cette question : le poids des mentalités, la hantise de la disparition des communes ou des départements, l'émergence de pouvoirs concurrents à ceux des maires ou des conseillers généraux diffèrent l'élection des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale au suffrage universel direct (II).

### ***I - LES BALBUTIEMENTS DE LA DÉMOCRATIE INTERCOMMUNALE : ENTRE DISCOURS ET RÉALITÉS...***

Alors que les lois de 1992 et 1995 ont mis en place des instruments juridiques tendant à une plus grande transparence de la gestion intercommunale et une meilleure association des citoyens-électeurs à la vie politique intercommunale, ces derniers ne sont guère utilisés. La démocratisation du niveau intercommunal semble être limitée pour le moment à une ouverture relative du processus décisionnel, comme le montre l'exemple du "référendum".

---

(suite note 16) fins démagogiques, la consultation est alors assortie de garde-fous ; la codification de la consultation communale n'est acceptée que parce que la procédure de mise en oeuvre est étroitement contrôlée par les maires et leur conseil municipal. Alors que la question de la consultation locale agite les parlementaires et se trouve largement controversée lors du passage du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République, la passion est presque totalement retombée en 1994 et en 1995, au moment où le projet de loi d'orientation relatif à l'aménagement et au développement du territoire est discuté au Parlement. Le droit normalise la consultation locale et "a un effet de licitation sur l'usage du référendum ou simplement un effet pédagogique" [Paoletti (M.), "Le référendum local en France (Variations autour du droit)", *Revue Française de science politique*, vol. 46, décembre 1996, p. 906]. L'intercommunalité de projet est à ce moment admise par les élus, qui ont assimilé les nouveaux enjeux de la coopération intercommunale, de même que le "référendum" est accepté, maîtrisé et par voie de conséquence dédramatisé par les représentants des communes. Mais ce n'est qu'au prix de conditions draconiennes posées pour limiter l'usage et les risques qui découlent de la normalisation des consultations locales que le législateur a reconnu cet instrument de démocratie directe. La crainte de la dépossession des prérogatives des représentants est à ce niveau permanente et explique que des précautions accompagnent la légalisation de l'outil référendaire, que ce soit au niveau communal ou intercommunal.

*A) Information et participation des habitants : la fébrilité de la démocratie intercommunale*

La loi du 6 février 1992 renforce la démocratie locale sur quatre points : un effort de transparence, par une amélioration de la diffusion et de l'accessibilité à l'information ; une plus grande association des citoyens à la vie locale ; une reconnaissance des droits des élus dans les assemblées locales ; une amélioration du contrôle des actes émanant des autorités locales. La démocratisation du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale suit globalement celle des communes, à quelques nuances près : par exemple, si la participation des associations des usagers des services est prévue par cette loi, avec la création d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée<sup>17</sup>, seule la création de comités consultatifs compétents sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune est reconnue par le législateur<sup>18</sup>. Alors que cette loi étend aux institutions intercommunales les modalités de participation des citoyens reconnues pour les communes, la réalité intercommunale montre un déficit dans l'usage des outils de démocratisation intercommunale et une concentration de l'information par les maires.

Certes, les dispositions contraignantes de la loi sont bien appliquées par les organismes de coopération intercommunale, qu'il s'agisse de celles tendant à améliorer l'information des citoyens<sup>19</sup>, de celles portant sur la communication des procès-verbaux des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale, des budgets et des comptes et des arrêtés de leur exécutif<sup>20</sup> (même s'il est possible de relever l'existence de comportements tendant à restreindre la diffusion de l'information<sup>21</sup>) ou de celles favorisant la

17. Article L. 5211-6 du Code général des collectivités territoriales.

18. Article L. 2143-4 du Code général des collectivités territoriales. L'absence de disposition identique applicable pour les établissements de coopération intercommunale n'a pas troublé la création de conseils communautaires de jeunes ou encore le recueil des avis des conseils de sages par certains établissements publics de coopération intercommunale (cas du mouvement de la Flamboyance, composé de dix personnes âgées de plus de 50 ans, qui joue un rôle consultatif auprès du district du Plateau picard (Oise) et initie des projets culturels et économiques).

19. Les délibérations et les arrêtés à caractère réglementaire sont, soit transmis dans le mois, pour affichage, aux communes membres des établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3 500 habitants, soit publiés dans un recueil des actes administratifs (art. L. 5211-17 du Code général des collectivités territoriales). Il convient de souligner que la diffusion du recueil peut être gratuite ou payante (décret n° 93-1121 du 20 septembre 1993 relatif aux recueils des actes administratifs des communes, des départements, des régions, de la collectivité territoriale de Corse et des établissements publics de coopération, *J.O.L.D.*, 28 septembre 1993, p. 13414), ce qui peut être un obstacle à l'obtention de l'information pour le citoyen.

20. Article L. 5211-18 du Code général des collectivités territoriales.

21. Le Conseil d'Etat a sanctionné la décision d'un président de syndicat intercommunal conditionnant la délivrance des copies demandées par une association au paiement de la somme de 10 francs par page, prix qui excédait manifestement le coût des frais et charges relatifs

participation des délégués des communes<sup>22</sup>. Les habitants ont la possibilité d'accéder aux informations portant sur le fonctionnement et les décisions des établissements publics de coopération intercommunale, mais la demande d'information demeure encore pour le moment l'affaire de personnes éclairées, déjà sensibilisées à l'intercommunalité. Ce désintérêt du citoyen peut trouver une explication dans le mode de désignation actuel des représentants des organismes de coopération intercommunale, le suffrage universel indirect. Une illustration de ce phénomène apparaît dans l'application du principe de transparence au service public d'eau potable<sup>23</sup> (et au service public d'assainissement) qui impose au président de l'établissement public de coopération intercommunale la rédaction d'un rapport annuel, destiné à l'information des usagers, et mis à la disposition du public. Pour être inscrite dans les textes, cette prérogative n'est guère utilisée par les usagers. Si la rédaction d'un tel rapport peut favoriser une meilleure gestion des services publics, la mise à disposition de ces documents ne suscite pas l'intérêt des usagers<sup>24</sup>, le droit étant ici ressenti comme une contrainte supplémentaire par les responsables des institutions gérant ces services.

Au delà des documents bruts qui ne sont souvent consultés que par un public d'intéressés, l'information diffusée est sélectionnée et retravaillée dans un sens favorable à l'institution intercommunale<sup>25</sup>. La diffusion de l'information auprès des habitants demeure contrôlée et assurée, encore trop souvent, par les représentants des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale, et particulièrement les maires : il ressort ainsi d'une enquête que nous avons réalisée en Picardie, au cours des années 1996 et 1997, que la majorité des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale considèrent qu'il relève de la charge des représentants

(suite de la note 21) à la reproduction des documents : CE, 12 juin 1996, *Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la région de Villeneuve-Saint-Georges*.

22. Les établissements publics de coopération intercommunale comprenant une commune de 3 500 habitants et plus doivent organiser un débat sur les orientations générales du budget. Le régime juridique des débats est calqué sur celui des communes de plus de 3 500 habitants, avec pour conséquence la conservation de sa marge de manoeuvre par l'exécutif. La circulaire d'application du 31 mars 1992 (NOR : INTB9200114C) de la loi d'orientation du 6 février 1992 précise qu'*"un tel débat qui contribue à accroître la participation des conseillers municipaux à la préparation du budget, doit préserver la marge de manoeuvre du maire qui ne peut être juridiquement lié par les prises de position des conseillers, à ce stade de la procédure"*.

23. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, article 73, *J.O.L.D.*, p. 1853 (article L. 2224-5 du Code général des collectivités territoriales).

24. Nous avons interrogé les représentants des organismes de coopération intercommunale pour connaître l'état de la demande d'information émanant des citoyens. L'un d'eux s'est exprimé en ces termes : *"De toute façon, les citoyens ne viennent jamais les consulter : tout le monde s'en fout."*

25. Certains bulletins intercommunaux d'information (lorsqu'ils existent) retiennent des thèmes à problèmes, comme les ordures ménagères ou l'assainissement, et dressent un bilan coûts-avantages montrant l'intérêt de la structure intercommunale.

des communes de diffuser l'information intercommunale<sup>26</sup> ; les autres moyens, les plus souvent cités, sont la diffusion d'un bulletin intercommunal, la tenue de réunions publiques, les animations à caractère intercommunal et le passage de communiqués de presse<sup>27</sup>. Cette situation est un facteur d'obscurcissement pour le citoyen : lorsque les citoyens souhaitent un complément d'information sur la gestion de certains services, ils se tournent presque toujours vers les maires ; la responsabilité d'actions menées par l'organisme de coopération intercommunale est imputée au maire, cette fausse imputation provenant du décalage existant entre les connaissances du citoyen et la réalité de l'exercice des compétences. Toutefois, un espoir peut naître du développement de politiques de communication, mises en oeuvre après deux ou trois années de fonctionnement, par les structures intercommunales<sup>28</sup>. De surcroît, certaines actions intercommunales, comme les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, sont susceptibles de sensibiliser les citoyens aux établissements publics de coopération intercommunale, compte tenu de la publicité qui entoure ces opérations. Ces pratiques émergentes ne doivent pas dissimuler l'emprise réelle exercée par les communes sur la diffusion de l'information, l'étude de la composition des commissions et des assemblées intercommunales posant même la question de la dépendance mayorale.

La dépendance communale s'affirme dans la composition des commissions : la plupart des commissions intercommunales sont composées exclusivement de conseillers municipaux délégués par les communes membres ; les organismes professionnels et les experts sont appelés ponctuellement à participer aux travaux de ces commissions sur des affaires précises<sup>29</sup>, cette association s'adressant à des types de personnes bien particuliers. Ainsi, le règlement intérieur du district du Vexin-Thelle (Oise) indique que chaque commission est composée d'un président délégué (issu du bureau ou un maire), d'un vice-président chargé de seconder le président délégué, de trois membres au moins émanant du conseil districte et "*de toute personne dont la compétence pourra être utile*

26. L'un des vice-présidents de la communauté de communes du Laonnois (Aisne) explique l'importance que revêt la médiation de l'information par les maires en évoquant le lien de dépendance entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale : "*L'information passe par le canal des maires. Il n'existe pas de communication directe par le conseil communautaire : les maires n'en ressentent pas la nécessité ; ils ne veulent pas que cela fasse ombre à leur fonction*".

27. Certains groupements intercommunaux invitent les journalistes et communiquent régulièrement à la presse les informations relatives à leur fonctionnement (cas de la communauté de communes de la Haute vallée de l'Oise) alors que d'autres ne laissent filtrer que très peu d'informations sur les actions qu'ils mènent.

28. Si tous les établissements publics de coopération intercommunale ne se sont pas encore dotés de bulletins d'information, le projet existe néanmoins chez certaines des personnes que nous avons interrogées. De la même façon, la création d'un logo représentant la structure intercommunale, placé dans toutes les communes, permet de familiariser les citoyens avec la structure intercommunale à fiscalité propre dans laquelle ils se trouvent.

29. Parfois, l'association de personnes extérieures au conseil communautaire ou districte est permanente (cas des commissions d'appel d'offre).

dans le cadre du thème étudié après accord du Bureau sur proposition du président délégué". Tous les citoyens ne sont pas sollicités pour la gestion des établissements publics de coopération intercommunale : les élus cherchent à s'entourer de personnes expérimentées et spécialisées dans les domaines où ils exercent les compétences transférées par les communes membres. La réalité intercommunale laisse cependant apparaître une ouverture relative du processus décisionnel aux associations<sup>30</sup> : un président de communauté de communes indique que si "*Les élus sont présents d'un côté, et le secteur associatif de l'autre, il existe une dialectique entre les deux : l'associatif fait des propositions retenues ou non par les élus sur des opérations précises, par exemple, le chèque formation agriculteurs*"<sup>31</sup>. Si l'intervention de personnes extérieures au conseil communautaire n'est pas organisée par le règlement intérieur (de nombreuses commissions s'avérant être exclusivement composées d'élus), des intervenants peuvent être invités par les commissions et se faire entendre par elles. Toutefois, l'intervention des citoyens dans les procédures de l'action publique intercommunale n'est pas encore une chose courante.

L'analyse de la composition des assemblées délibérantes intercommunales est également significative de la faible association des citoyens au processus décisionnel. Les délégués des communes membres au sein de l'établissement public de coopération intercommunale sont presque exclusivement issus des conseils municipaux, les maires représentant en général leur commune dans le conseil communautaire.

Le mode de désignation des délégués des communes dans les communautés de communes ne reconnaît aucun droit de présence à l'opposition municipale : l'article L. 5214-8 du Code général des collectivités territoriales prévoit que "*Les délégués de chaque commune sont élus au sein du conseil municipal ou parmi les citoyens éligibles au sein du conseil des communes de la communauté de communes. L'élection a lieu au scrutin secret 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 et l'élection a lieu à la majorité relative.*" Le maire est donc libre de faire entrer la proportionnelle dans la désignation des délégués ou de ne pas le faire ; il en résulte que, dans la plupart des cas, les délégués sont issus de la majorité politique du conseil municipal. Et même lorsque des membres de l'opposition représentent la commune au conseil communautaire, ils sont très rarement désignés à la proportionnelle<sup>32</sup>. Le pré-rap-

30. Cette participation des associations a été institutionnalisée par la loi du 6 février 1992 avec les commissions consultatives compétentes pour la gestion d'un ou plusieurs services. Par exemple, le District urbain de l'agglomération creilloise (Oise) associe les citoyens au sein des 2 commissions consultatives, celle des Transports urbains et celle de l'Eau, l'Assainissement et des Ordures.

31. Entretien réalisé le 24 septembre 1997 avec le président de la communauté de communes de la Thiérache du Centre (Aisne), le député Jean-Pierre Balligand.

32. Dans la communauté de communes de la Haute vallée de l'Oise (Oise), trois conseillers municipaux socialistes appartenant à l'opposition ont été élus comme délégués de la ville de Noyon. De même, si la ville de Laon a laissé une place à l'opposition municipale au conseil

port de la Direction générale des collectivités locales sur la réforme de l'intercommunalité avait proposé de remédier à cette situation, en envisageant la mise en place de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans les communes de 3 500 habitants et plus pour l'élection des délégués des communes au sein de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale<sup>33</sup>. La représentation proportionnelle n'est aujourd'hui prévue que pour les communautés de villes et les communautés urbaines mais ces deux formes d'intercommunalité ne permettent à un citoyen d'être délégué de la commune que si le nombre de conseillers municipaux est inférieur au nombre de sièges attribués à la commune<sup>34</sup>. Si le choix du conseil municipal peut encore aujourd'hui porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal (disposition applicable aux districts)<sup>35</sup> ou sur tout citoyen éligible au sein du conseil des communes de la communauté de communes<sup>36</sup>, rares sont les districts et les communautés de communes qui comprennent dans le conseil intercommunal des délégués des communes ne détenant pas un mandat municipal. Lorsqu'il est fait appel à des personnes extérieures, elles ne sont pas inconnues de la majorité en place : une certaine forme de clientélisme apparaît à ce niveau. A titre d'exemple, "*Les personnes extérieures au conseil municipal de Laon qui représentent la ville au conseil de la communauté de communes du Laonnois sont soit des anciens conseillers municipaux soit des personnes qui étaient présentes sur la liste municipale [gagnante] en 1995 soit des personnes qui ont aidé la liste*"<sup>37</sup>. L'élection en tant que délégué d'une commune au conseil communautaire est vécue comme une faveur accordée à l'électeur par le conseil municipal. La présence des maires des communes au sein des conseils intercommunaux et la faible diffusion de l'information dans les conseils municipaux des communes membres montrent que l'exécutif communal, détenteur de l'information intercommunale, occupe une position stratégique d'intermédiaire entre l'établissement public de coopération intercommunale et sa commune.

L'oubli des citoyens dans la composition ou le fonctionnement des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et la

---

(suite note 32) communautaire, cette "*représentation de l'opposition municipale à la communauté de communes du Laonnois est marginale et ne répond pas à la représentation proportionnelle*" [Entretien réalisé avec le député René Dosière, chef de file de l'opposition municipale de la ville de Laon, présent dans le conseil de la communauté de communes du Laonnois (Aisne)]. Dans la communauté de communes du Beauvaisis (Oise), suite à l'adhésion de huit nouvelles communes en décembre 1997, seul un membre de l'opposition municipale de la ville de Beauvais a intégré le conseil communautaire. Ici encore, la proportionnelle n'est pas appliquée (l'opposition avait déposé un amendement tendant à faire appliquer la proportionnelle pour la représentation de la ville au conseil communautaire, ce qui lui aurait donné 3 sièges sur les 14 occupés par la ville de Beauvais, mais la majorité en place s'y est opposée).

33. Pré-rapport de la D.G.C.L., Juin 1996, p. 135.

34. Articles L. 5215-9 et L. 5216-7 du Code général des collectivités territoriales.

35. Article L. 5213-6 du Code général des collectivités territoriales.

36. Article L. 5214-8 du Code général des collectivités territoriales.

37. Entretien réalisé le 3 juillet 1997 avec le directeur de la communauté de communes.

mainmise des exécutifs communaux sur les informations intercommunales amènent à constater la fermeture relative du processus décisionnel intercommunal : la démocratie reste confisquée par les notables et les professionnels de la politique<sup>38</sup>. Les mécanismes de démocratie participative introduits par le législateur ne sont utilisés qu'avec parcimonie. Les consultations locales ne sont pas un procédé habituel, ordinaire, d'association des citoyens au processus décisionnel ; elles ne parviennent pas à compenser le déficit démocratique de la vie locale. La démocratie intercommunale pourrait bien n'être qu'une démocratie en trompe-l'œil, maîtrisée par les représentants des communes.

### *B) Une démocratie contrôlée :*

#### *l'exemple des consultations intercommunales*

Le reconnaissance de la possibilité d'organiser des consultations communales et intercommunales a introduit au niveau local, à côté du système de la "démocratie-représentation" (dans lequel le citoyen n'intervient qu'à échéances régulières pour se rendre aux urnes au moment des élections), des éléments de "démocratie-participation" (offrant au citoyen la possibilité d'avoir une connaissance réelle des affaires locales, de participer à la vie locale et de contrôler les activités des élus). Les consultations locales sont un moyen d'expression des citoyens, dont la légalisation est intervenue en 1992, pour les communes, et en 1995, pour les établissements publics de coopération intercommunale<sup>39</sup>.

38. Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (droit à la formation des membres du conseil municipal, attribution d'indemnités de fonction, protection sociale, retraite...).

39. La loi du 6 février 1992 n'avait pas admis le principe des consultations au niveau intercommunal. La question avait pourtant été posée au cours de la préparation de la réforme et lors des débats parlementaires. Un amendement déposé par André Rossinot avait proposé d'étendre la consultation aux organismes de coopération intercommunale dotés de la fiscalité propre (sur des questions relatives à l'agglomération ou figurant dans les compétences de l'organisme concerné, amendement n° 111, déb. A.N., séance du 26 mars 1991, p. 442). L'argumentation développée par A. Rossinot pour soutenir cet amendement ne manque pas d'intérêt : le député, réagissant vivement au refus opposé par le gouvernement d'étendre la possibilité de consultation aux établissements de coopération (refus partagé par le rapporteur Christian Pierret), soulignait la contradiction inscrite dans la démarche du gouvernement, qui avait souhaité dans un même texte législatif à la fois renforcer la coopération intercommunale et améliorer la démocratie locale, dans ces termes : "On dérive vers un deuxième degré avec la fiscalité directe, et on refuse la possibilité de consultation par les communautés urbaines, par les districts et par les communautés de communes [...] C'est une espèce de démocratie au rabais, à 50 p. 100, puisque 50 p. 100 des affaires ressortiront de la commune et 50 p. 100 seront développées vers l'intercommunalité" (déb. A.N., séance du 26 mars 1991, p. 439). Au Sénat, un amendement déposé par Paul Graziani, au nom de la commission des lois, avait eu également pour objet d'ouvrir la consultation aux établissements de coopération dotés de la fiscalité propre (amendement n° 113, déb. Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1636). Aucun de ces amendements n'a obtenu la caution du gouvernement, pour lequel "Les conseils municipaux sont élus au suffrage universel [alors que] les organismes de coopération intercommunale sont élus au second degré. Il serait paradoxal qu'une assemblée constituée d'élus du

Jusqu'en 1992, et bien qu'un certain nombre de consultations aient été engagées *extra-legend*<sup>40</sup>, le droit ne reconnaissait la possibilité d'organiser des référendums locaux qu'en matière de fusion de communes<sup>41</sup>. Seulement en 1971, le référendum — par ailleurs très peu utilisé à l'époque — ne participe pas d'un mouvement de démocratisation de l'action publique locale mais de la volonté de contraindre les élus municipaux par un appel à la population : il s'agit de "*surmonter les réticences des élus, jugés trop attachés à leur «écharpe»*"<sup>42</sup>. La question se pose également pour les consultations communales et intercommunales : le discours sur la démocratisation de la vie locale se heurte aux craintes affichées par les parlementaires, notamment lors du débat sur le projet de loi relatif à l'aménagement et au développement du territoire qui innove doublement : d'une part avec la reconnaissance de la consultation intercommunale, d'autre part avec l'initiative populaire<sup>43</sup>. La possibilité pour

---

(suite note 39) *second degré, qui n'émane donc pas du suffrage universel, puisse décider d'organiser des consultations directes des électeurs*" (J.-P. Sueur, déb. Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1636). Le gouvernement se retranche derrière un faux paradoxe pour refuser d'admettre la consultation dans les matières transférées par les communes aux groupements de communes, et introduire la consultation au niveau intercommunal.

40. Bien que le référendum ait été condamné par le juge administratif dès le début du siècle, certaines communes avaient engagé des consultations bien avant leur légalisation en 1992. Le rapport de M. V. Richet (Sénat, novembre 1982) recense 79 référendums portant sur des projets de fusions de communes entre 1971 et 1979 (référendums légaux) et 66 référendums extralégaux entre 1971 et 1982.

41. C'est l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 qui a introduit dans le droit français le référendum décisionnel au niveau local. La procédure référendaire ne concerne que les cas de fusions de communes, à l'exclusion des regroupements de communes. Elle n'est pas utilisée de façon systématique : elle se présente comme un ultime recours dans la procédure de la fusion. En effet, la mise en place de la procédure référendaire répond à l'ambition de dépasser les réticences des élus par un appel à l'arbitrage de la population. Le référendum peut être déclenché à l'initiative des conseils municipaux ou du préfet. Le référendum a un caractère décisionnel : lorsqu'à l'issue du scrutin une majorité des électeurs représentant le quart de la population s'est déclarée favorable au projet, la fusion est prononcée. La possibilité de demander au corps électoral de s'exprimer sur la fusion de communes n'est donc envisagée que pour faciliter la réalisation des objectifs poursuivis avec la réforme, c'est-à-dire parvenir à la rationalisation de la carte communale française. Voir : Becet (J.-M.), "Le référendum intercommunal et l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes", *Revue Administrative*, 1971, p. 529.

42. Bourjol (M.), Bodard (S.), *Droit et libertés des collectivités territoriales*, Paris, Masson, 1984, p. 241.

43. Certaines voix s'étaient élevées pour mettre en garde le gouvernement contre les dangers de l'initiative populaire. R. Poujade s'exprimait en ces termes : "*les maires savent qu'une telle institution [le référendum] risque de mettre en cause le principe de la démocratie représentative [...] et qu'elle fera courir aux collectivités territoriales le risque de vivre en permanence sous l'épée de Damoclès de la démagogie*", menaçant de déstabiliser l'exécutif local, déb. A.N., 12 juillet 1994, p. 4760. Selon Ch. Millon, président de la commission spéciale, "*Il est évident qu'il faudra prévoir un tel référendum mais il ne faut pas que ce soit le référendum de tous les citoyens «abrutis» qui, à longueur de journée, font des réclamations en fonction de leur intérêt particulier et non pas de l'intérêt général*", déb. A.N., 7 juillet 1994, p. 4231. On perçoit ici clairement la peur du citoyen, la rhétorique de son incompétence si souvent déclamée pour le référendum national.

les établissements publics de coopération intercommunale<sup>44</sup> d'organiser des consultations n'est introduite que trois ans après celle ouverte pour les communes, parce que les précautions législatives encadrant les possibilités d'usage des consultations communales ont fait leurs preuves et ont permis d'éviter une utilisation abusive et généralisée de cet instrument de gouvernement local. Si la légalisation des consultations intercommunales, souhaitée par les partisans de l'intercommunalité, apparaît pour ces derniers comme un moyen de renforcer l'esprit d'appartenance à l'établissement public de coopération intercommunale, elle n'est acceptée par les parlementaires que pour mieux la contrôler.

En 1992, comme en 1995, le "référendum" est simplement consultatif alors qu'il revêtait un caractère décisionnel en 1971<sup>45</sup> : l'emploi du terme "référendum"<sup>46</sup> est donc impropre ; les débats parlementaires traduisent clairement la volonté d'écarter tout caractère décisionnel pour les consultations locales<sup>47</sup> et la jurisprudence administrative a confirmé cette interprétation<sup>48</sup>. Que ce soit pour les consultations communales ou intercommunales, les autorités municipales ne sont donc pas juridiquement tenues par les résultats obtenus. L'avis exprimé par la population s'analyse comme un acte d'information, qui n'emporte aucune conséquence juridique directe sur la décision prise par le conseil municipal ou l'assemblée intercommunale. Mais si, en théorie, les autorités municipales ou intercommunales conservent un pouvoir discrétionnaire de décision, en pratique, un conseil municipal peut difficilement aller à l'encontre du vœu de la majorité de la population de la commune en refusant de tenir compte des résultats recueillis lors de la consultation : la sanction politique suivrait lors des prochaines élections municipales et tomberait tel un couperet sur l'équipe municipale en place. Quant aux établissements publics de coopération intercommunale, leur quête de légitimité serait anéantie par une décision de

44. L'emploi de l'expression "*établissement public de coopération intercommunale*" exclut le cas des syndicats mixtes ouverts qui ne sont pas des établissements publics intercommunaux (remarque pertinente formulée par J.-J. Guillet, déb. A.N., 12 juillet 1994, p. 4768).

45. Les difficultés liées à la codification de la consultation communale, mises à jour avec les débats parlementaires sur le projet de loi relatif à l'Administration territoriale de la République, ainsi que les arguments développés par les parlementaires selon lesquels un référendum à caractère décisionnel serait contraire à l'article 72 de la Constitution, ont conduit à limiter la portée et les effets juridiques de la consultation.

46. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'utiliser ce terme en l'assortissant de guillemets. V. *supra* l'article de G. Koubi.

47. "*Ce n'est pas un référendum emportant décision mais une consultation donnant à un moment donné le sentiment de l'opinion publique*", Ch. Pierret, déb. A.N., séance du 26 mars 1991, p. 436. "*La consultation des électeurs par le conseil municipal qui, je le rappelle, n'a aucun caractère décisionnel, a pour seul objet d'éclairer l'assemblée communale sur l'état de l'opinion avant de prendre une décision*", J.-P. Sœur, déb. Sénat, séance du 13 juin 1991, p. 1631.

48. Pour un exemple récent, voir TA de Nice, 12 novembre 1996, M. Allemand et autres c/ Ville de Nice : le juge administratif rappelle "*que les résultats de la consultation, tels qu'ils sont consignés dans un procès-verbal, n'expriment qu'un simple avis qui ne lie pas l'autorité compétente pour prendre la décision*", reproduit in *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 20 juillet/20 août 1997, p. 631.

l'assemblée contraire à l'avis émis par la population. Les résultats de la consultation orientent donc de façon significative la décision finale adoptée par le conseil municipal ou l'assemblée intercommunale et la marge de manoeuvre des équipes dirigeantes s'en trouve profondément affectée.

La procédure accorde une place importante aux conseils municipaux. Pour les communes, la décision d'organiser une consultation intervient, soit sur proposition du maire, soit sur demande écrite de la moitié des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants ou du tiers des conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus, soit sur la demande d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Pour les établissements publics de coopération intercommunale, elle intervient, soit sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres, soit sur demande écrite de la moitié des membres de l'assemblée délibérante, soit sur la demande d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres. La transmission de la demande au conseil municipal ou à l'assemblée intercommunale ne lie pas ces derniers. L'assemblée délibérante n'est donc pas obligée de répondre favorablement à la demande. Les verrous procéduraux laissent à l'assemblée délibérante la maîtrise de la décision d'engager ou non la consultation intercommunale : les représentants des communes dans les établissements publics de coopération intercommunale sont protégés par le dispositif législatif, même si le décret d'application de l'article 85 de la loi Pasqua du 17 décembre 1996 impose la motivation de la décision rejetant la consultation intercommunale<sup>49</sup>. L'assemblée délibère sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation, et, comme pour la consultation communale<sup>50</sup>, la délibération qui décide la consultation doit pré-

49. Décret n° 96-1128 du 17 décembre 1996 relatif à l'organisation de la consultation des électeurs prévue aux articles L. 2142-3 et L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales, *J.O.L.D.*, 24 décembre 1996, pp. 19079-19080.

50. A noter que la consultation communale ne peut être organisée que pour des opérations relevant de la compétence des communes, et non celle de l'Etat, d'une autre collectivité locale ou d'une autre autorité (TA de Lille, 16 juillet 1992, Préfet Nord-Pas-de-Calais ; CE, 16 mars 1994, Commune d'Avrillé ; CE, 16 novembre 1994, Commune d'Awala-Yalimapo ; CE, 14 mars 1995, Commune de Ventabren ; CAA de Lyon, 6 mars 1997, Commune de Mandelieu La Napoule ; et récemment, le TA de Grenoble a annulé la délibération d'un conseil municipal autorisant son maire à organiser une consultation sur l'accès des étrangers aux H.L.M. : *"seul le représentant de l'Etat est habilité à définir les critères d'attribution des logements sociaux, ainsi que les conditions de leurs réservations"*, *Le Monde*, 27 décembre 1997). Le CE a jugé dans l'affaire Association de défense contre l'implantation d'une grande surface en centre ville de Saint-Michel de Maurienne (1er mars 1994) qu'un projet d'aménagement de centre-ville *"compte-tenu de ses caractéristiques et de son importance"* avait le caractère d'une affaire communale même *"si sa réalisation impliquait pour partie l'intervention de décisions prises par d'autres autorités que les autorités municipales"*, en l'espèce l'Etat (A.C.L. 1997, pp. 342-343). Les compétences transférées par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent faire l'objet d'une consultation communale : cf. affaire de Saran (Loiret) : le juge administratif a rappelé que la commune ne pouvait organiser une consultation sur une question ressortissant de la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale (projet de transport en commun).

ciser qu'il ne s'agit que d'une demande d'avis. Une fois la consultation organisée, il revient à l'assemblée (conseil municipal ou conseil intercommunal) de délibérer après avoir pris connaissance des résultats obtenus<sup>51</sup>.

Afin d'éviter une décharge des responsabilités sur l'électeur, les demandes répétées de l'opposition municipale ou des associations, la politisation accrue des consultations, la récupération politique et les polémiques locales relatives aux consultations, des précautions sont prises : il est interdit d'organiser un "référendum" à compter du 1er janvier de l'année qui précède le renouvellement général des élections ainsi qu'au cours des périodes de campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect, qu'elles soient partielles ou générales. Le nombre de consultations est limité : il est impossible d'organiser plus d'une consultation dans une même année. Quant aux consultations portant sur le même objet, elles ne peuvent être organisées dans un délai inférieur à deux ans. Autre précaution, lorsque l'élection du conseil municipal ou du maire ou la désignation des délégués à l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale ou de son président a donné lieu à un litige pendant devant le juge, une consultation ne peut pas être engagée<sup>52</sup>. L'initiative populaire est elle aussi étroitement encadrée. Dans le cas où une consultation communale est engagée à l'initiative de la population<sup>53</sup>, la demande ne peut intervenir avant la fin de la deuxième année ni après la fin de la quatrième année qui suit l'élection du conseil municipal. Les conditions posées pour les consultations intercommunales se rapprochent de celles adoptées pour les communes mais il faut remarquer qu'il n'y a pas de délai de rigueur à observer pour présenter une pétition tendant à l'organisation d'une consultation. Le risque de manipulation démagogique ou encore de dérive plébiscitaire ne se pose pas réellement pour les structures intercommunales alors que de nombreux exemples tirés de la pratique référendaire antérieure à 1992 montrent qu'il s'agit d'un véritable danger pour les communes. Enfin, un électeur ne peut signer qu'une seule pétition tendant à l'organisation d'une consultation locale par an<sup>54</sup>. Le corps des votants est déterminé par rapport à la notion de la citoyenneté : seul l'électeur est visé, ce qui exclut le contribuable, les étrangers ou encore les mineurs<sup>55</sup>.

51. Les procédures consultatives sont exposées aux articles L.2142-1 à L. 2142-8 et L. 5211-20 à L.5211-25 du Code général des collectivités territoriales.

52. Selon M. Verpeaux, "Le but est ici d'empêcher que les élus contestés par voie juridictionnelle ne se servent de la procédure référendaire comme moyen de pression sur le juge administratif et pour renforcer leur légitimité auprès de leurs électeurs, alors que la légalité des élections est contestée." ("Le «référendum» communal devant le juge administratif : premier bilan", *Revue Administrative*, n° 289, janvier-février 1996, p. 98).

53. L'article L. 2142-3 du code général des collectivités territoriales dispose qu'"un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales". L'article L. 5211-20, alinéa 3, ouvre cette possibilité aux électeurs des communes membres des institutions intercommunales pour les opérations d'aménagement relevant de la compétence de l'établissement public de coopération intercommunale.

54. Cette disposition s'applique aux consultations intercommunales.

55. Verpeaux (M.), "Le «référendum» communal devant le juge administratif...", *op. cit.*,

Par cet arsenal de mesures juridiques, on constate que *“Le législateur n’a pas voulu transformer les maires en « petits Napoléon » qui organiseraient régulièrement des consultations pour asseoir leur légitimité ou s’opposer à leurs adversaires politiques ou à l’Etat”*<sup>56</sup>, ni renouveler les moyens d’action et de pression dont dispose l’opposition puisque dans les communes de plus de 3 500 habitants l’opposition municipale obtient rarement plus du quart des sièges de l’assemblée<sup>57</sup>. La **légalisation des consultations locales recouvre pour une large part un caractère symbolique : l’ensemble des verrous posés limite les possibilités d’usage des consultations locales, et donc tend à rendre plus difficile la participation directe des citoyens aux décisions locales. Les risques de débordement sont doublement canalisés, par la loi et par le contrôle du juge administratif. Le juge administratif vérifie le libellé des questions sur lesquelles portent les consultations locales et opère un contrôle du fond : une délibération**<sup>58</sup> décidant de l’organisation d’une consultation sur une question formulée dans des termes vagues ou orientés dans le sens de la réponse souhaitée par les élus est sanctionnée par le juge<sup>59</sup>. La codification des consultations intercommunales restreint ses possibilités de mise en oeuvre.

(suite note 55) pp. 95-107. La délibération décidant une consultation, portant sur un projet d’aménagement d’un quartier, ouverte par la commune de Chelles (Seine-et-Marne) aux mineurs de 16 ans et aux étrangers a été annulée par le TA de Versailles le 3 juin 1996.

56. Rihal (H.), “Le référendum communal, bilan et perspectives” (A propos de l’arrêt du Conseil d’Etat du décembre 1994, Commune d’Avrillé, et de l’article 85 de la loi 95-115 du 4 février 1995), *Revue Française de Droit Administratif*, 12 (3), mai-juin 1996, p. 454.

57. “Dans la plupart des communes, la minorité n’atteindra pas le tiers. Par conséquent, je crois sincèrement que ce que nous faisons n’est pas révolutionnaire mais constitue une avancée prudente, modérée, qui va dans le bon sens”, G. Gouzes, déb. A.N., séance du 26 mars 1991, p. 436.

58. Le juge accepte d’exercer un contrôle sur les délibérations décidant du principe et des modalités de la consultation : la délibération qui décide de la consultation est un acte faisant grief, qui peut être déféré devant le juge administratif par l’autorité préfectorale. [Koubi (G.), “La superposition d’actes dans le régime juridique du référendum local”, *Les Petites Affiches*, 31 mai 1995, n° 65, p. 12 et s.]. Ce n’est pas un acte préparatoire, auquel cas il n’aurait pu faire l’objet d’aucun recours. La délibération initiale est entendue par le Conseil d’Etat comme un acte détachable du processus de la consultation. V. *supra* l’article de G. Koubi. Dans la décision relative à l’affaire M. de Caumont (21 juillet 1995), la cour administrative d’appel de Lyon a estimé qu’en l’absence de dispositions législatives ou réglementaires particulières, les opérations relatives à la consultation, qui ne sont pas des opérations électorales, ne peuvent faire l’objet d’un recours contentieux (Note M. Verpeaux, *Revue Française de la Décentralisation*, janvier 1996, n° 3, pp. 110-112 ; note J. Courtial, *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 20 novembre 1996, pp. 792-793 : la consultation ne débouche que sur un avis simple ne liant pas les autorités municipales). Il faut également ajouter que pour éviter la manipulation des électeurs et le risque de dérive plébiscitaire, le juge administratif a refusé l’utilisation de la procédure d’urgence pour la mise en place d’une consultation communale (TA de Marseille, 19 février 1993, M. de Caumont) : le délai de convocation qui varie de 3 jours pour les communes de moins de 3 500 habitants à 5 jours pour les communes de 3 500 habitants et plus doit être respecté.

59. Cf. TA de Marseille, 26 novembre 1992, Préfet des Bouches-du-Rhône contre commune de Septèmes-les-Vallons : la formulation de la question emportait clairement la réponse souhaitée par les autorités municipales et faussait le jeu de la consultation (les électeurs étaient invités à indiquer s’ils étaient ou non “favorables à une communauté de villes tendant à considérer la commune de Septèmes comme un quartier de Marseille”).

Néanmoins, au niveau intercommunal, l'initiative populaire est une opportunité : face à la rétention de l'information intercommunale par les élus locaux qui défendent avant tout les intérêts de leur commune plus que ceux de la structure intercommunale, les électeurs peuvent se mobiliser pour réclamer leur participation aux décisions et tenter de faire prévaloir l'intérêt intercommunal sur les particularismes communaux. La participation des électeurs aux choix intercommunaux, avec la procédure référendaire, relativise l'idée d'une démocratie entièrement contrôlée par les élus locaux. Ainsi, la seule consultation intercommunale qui se soit déroulée jusqu'à présent a été engagée à l'initiative des électeurs : il s'agit de la consultation qui s'est tenue le 22 juin 1997 dans le district du Val d'argent (Haut-Rhin) à propos d'une opération d'aménagement touristique et de développement local — la réalisation d'un parc de découverte du patrimoine minier. Les électeurs se sont prononcés en faveur de la réalisation du parc de découverte, et l'assemblée délibérante a décidé, conformément à la volonté de la majorité qui s'était exprimée, de modifier le plan d'occupation des sols. L'initiative populaire assure une ouverture démocratique du processus décisionnel intercommunal<sup>60</sup>, mais cette association est limitée par les conditions très strictes qui entourent l'initiative référendaire.

Si la notion d'aménagement semble restreindre les possibilités de mise en place des consultations intercommunales, c'est une notion vague, dont les contours sont imprécis. En effet, le champ de la consultation intercommunale est, à première vue, bien plus étroit que celui de la consultation communale : les électeurs ne peuvent être consultés que sur les décisions que l'assemblée ou le président du groupement de communes<sup>61</sup> sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement public en matière d'aménagement. Les autres domaines de compétence des établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas couverts et ne peuvent donc faire l'objet d'une consultation intercommunale. Mais cette notion renvoie à un domaine d'action assez vaste : au niveau intercommunal, la création de zones d'activités économiques, de zones d'action concertée ou encore les opérations d'aménagement tendant à l'équipement sportif, culturel, touristique sont comprises dans la notion d'opération d'aménagement. Parce que la notion d'amé-

60. Encore convient-il de nuancer cette affirmation pour tenir compte des conditions dans lesquelles peut prendre naissance l'initiative populaire...

61. Pour les consultations intercommunales, la loi précise expressément qu'il peut s'agir, soit des décisions de l'assemblée, soit des décisions du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Pour les consultations communales, le texte de l'article L. 2142-1 du Code général des collectivités territoriales est imprécis : les consultations peuvent porter sur les affaires que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la commune. Le recours à l'exégèse — les débats parlementaires — et l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt M. Geniteau (CE, 29 décembre 1995) ont permis de préciser l'expression "autorités municipales" : cette expression vise le conseil municipal ou le maire. Un exemple de consultation communale intervenant dans le champ des pouvoirs propres du maire nous est offert avec le référendum de Nice portant sur l'interdiction de la mendicité sur la voie publique sur une partie de la commune et pour une période de l'année précise (TA de Nice, 12 novembre 1996, M. Allemand et autres, *op. cit.*).

nagement est extensive, il reviendra au juge administratif de préciser au travers de ses décisions la portée et les limites de l'expression "opérations d'aménagement". Au vu des compétences exercées par les établissements publics de coopération intercommunale qui ont souvent trait de plus ou moins loin à des opérations d'aménagement, on peut relever que le champ du "référendum" intercommunal est difficilement déterminable et déterminé. C'est la raison pour laquelle l'Association des maires de France, consultée par Dominique Perben sur le projet de décret relatif à la consultation des électeurs sur des questions d'aménagement<sup>62</sup>, avait proposé et obtenu que les opérations retenues soient celles visées à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme<sup>63</sup>.

Contrairement à la tendance qui s'est dégagée pour les communes, la légalisation du "référendum" intercommunal ne semble pas avoir été suivie d'un regain d'intérêt pour les consultations locales. Par contre, on recense un certain nombre de consultations communales ayant pour objet la question de l'intégration d'une structure intercommunale ou la transformation d'un syndicat intercommunal à vocation multiple en communauté de communes<sup>64</sup>. Les mairies indécises ou peu favorables au projet intercommunal se replient derrière l'arbitrage de la population avant de décider d'intégrer ou non un établissement public de coopération intercommunale. L'engagement des municipalités dans les campagnes référendaires et leur influence décisive sur les choix des électeurs ne font aucun doute : les résultats obtenus à l'issue des consultations portant sur l'adhésion à une communauté de communes sont quasi unanimes ; en général, plus de 90% des électeurs s'opposent au remplacement du syndicat intercommunal par une communauté de communes ou à l'adhésion de la commune à la communauté proposée<sup>65</sup>. **La consultation com-**

62. *La lettre des maires de France*, n° 10, avril 1996, p. 3.

63. L'article 1er du décret n° 96-1128 du 17 décembre 1996 introduit l'article R. 125-1-1 du Code des communes : "*La demande d'organisation d'une consultation présentée par les électeurs [...] concerne les opérations d'aménagement au sens du premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme*", c'est-à-dire des "*actions ou opérations d'aménagement [qui] ont pour objet de mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels*" (art. L. 300-1, alinéa 1 du Code de l'urbanisme).

64. Au 11 décembre 1997, la D.G.C.L. recensait 27 consultations locales depuis les élections municipales de juin 1995, venant s'ajouter aux 41 consultations communales qui se sont déroulées sur le territoire national entre 1992 et 1994. Sur un total de 68 consultations (chiffres officiels), 7 consultations communales portent sur des options intercommunales (choix d'adhésion à une communauté de communes ou de villes, le plus souvent).

65. A Rosières et Vosnon, consultations organisées en 1993 portant sur l'adhésion à une communauté de communes remplaçant un SIVOM, les électeurs ont déclaré leur opinion défavorable à 91% dans la première commune et à 97, 65 % dans la seconde. A Escaud-Oeuvres, la consultation portant sur le rattachement à la communauté de villes de Cambrai a suscité 82,47% d'opinions défavorables. Un cas doit cependant être souligné : celui de la commune d'Entremont (Haute-Savoie) qui avait organisé une consultation communale le 20 septembre 1992 relativement au choix d'adhésion entre deux communautés de communes et dont le conseil municipal n'a pas suivi l'avis émis par les électeurs.

munale est un moyen de pression employé par les mairies pour échapper à une intégration d'office dans la structure intercommunale, et non un moyen de démocratiser la gestion des affaires communales. L'absence de consultation au niveau intercommunal initiée par les maires ou les membres de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale répond à la logique du "rester entre soi" partagée par les élus locaux. Le refus de la politisation des actions intercommunales, le coût d'une telle opération dans les établissements de coopération d'une certaine importance démographique, la peur qu'une association trop étroite du citoyen ne vienne perturber et compromettre les équilibres construits au niveau intercommunal sont autant d'éléments susceptibles d'expliquer l'absence du citoyen dans le processus décisionnel intercommunal.

La loi du 4 février 1995 introduit des éléments de démocratie directe au niveau intercommunal mais laisse aux élus la maîtrise de la procédure consultative. La gestion locale reste l'affaire des élus. La démocratisation de la vie intercommunale résulte des règles posées dans les textes. Les élus n'entendent pas se voir obligés par des établissements publics de coopération intercommunale dans lesquels ils n'auraient plus qu'une emprise indirecte ou mineure : ils acceptent une ouverture démocratique de façade, avec la codification des consultations intercommunales — qu'ils ne sont pas contraints de mettre en oeuvre — mais ils refusent de s'avancer dans une voie qui pourrait mettre à mal l'influence et le pouvoir qu'ils exercent sur leur commune, par l'instauration du suffrage universel direct. Le verrouillage des assemblées intercommunales par les maires et les conseillers municipaux leur permet de s'assurer une certaine influence sur les affaires intercommunales et sur le devenir de leur commune. L'approfondissement de la démocratie ne passera donc pas pour le moment par l'élection au suffrage universel direct des représentants des communes, ce qui atteste du déséquilibre existant entre le discours favorable à la démocratisation de la vie locale et la réalité.

## II - L'INTERCOMMUNALITÉ CONFISQUÉE

Les établissements publics de coopération intercommunale, dans leur fonctionnement, ne font qu'une place marginale au citoyen. Et cela alors même que la coopération intercommunale ne peut plus être appréhendée aujourd'hui comme une simple réponse aux problèmes de gestion liés aux services publics locaux : associant des communes en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace<sup>66</sup> ou en vue du développement concerté de l'agglomération<sup>67</sup>, elle définit de nouveaux espaces de solidarité. Dès lors que les structures intercommunales produisent

66. Pour les communautés de communes, article L. 5214-5 du Code général des collectivités territoriales.

67. Pour les communautés de villes, article L. 5216-1 du Code général des collectivités territoriales.

leurs propres politiques locales et disposent d'une fiscalité propre leur accordant une certaine autonomie vis-à-vis des communes membres, l'élection au second degré des délégués ne devient-elle pas insuffisante ? Le refus de l'émancipation des établissements publics de coopération intercommunale, par un contrôle direct du citoyen via l'élection au suffrage universel direct des représentants des établissements publics de coopération intercommunale, est une conséquence des représentations dominantes présentes chez les édiles locaux pour lesquels l'intercommunalité obéit avant tout à une logique fonctionnelle. Le poids des enjeux sous-jacents à ce refus explique que cette question ne cesse d'être différée, et conduit à réaffirmer pour le moment la dépendance communale de l'intercommunalité.

#### *A) Le refus de l'émancipation de l'établissement public de coopération intercommunale*

L'inadaptation du statut des établissements publics de coopération intercommunale est patente. Le déficit démocratique dont souffrent les institutions intercommunales a été mis à jour très rapidement. En 1973, J.-P. Bauguil écrivait : *"Une des contradictions de l'administration à double niveau est de ne faire porter le contrôle direct des citoyens que sur l'accessoire, c'est-à-dire les affaires de l'échelon communal destinées peu à peu à se vider de toute substance. [...] Ainsi les groupements de communes se forment et se développent en marge des citoyens qui ne sont pas le plus souvent informés de leur existence. Il est difficile d'admettre qu'un système qui «galvaude» ainsi l'expression du suffrage universel en lui laissant contrôler directement des affaires résiduelles va dans le sens d'un renforcement de l'autonomie et de la démocratie locales"*<sup>68</sup>. Ce double niveau d'administration donne naissance à un pouvoir anonyme, favorisant la dilution des responsabilités. Le *"parasitage des représentations"*<sup>69</sup> est une conséquence du suffrage universel indirect : les délégués des communes défendent avant tout les intérêts communaux et non pas les intérêts intercommunaux. La relative indifférence des citoyens à l'égard des établissements publics de coopération intercommunale, fruit des mutations politiques et sociales qui affectent la société (désaffection des partis politiques, abstentionnisme de plus en plus important observé au moment des élections municipales, corruption des élus...) et de l'information insuffisante diffusée au niveau intercommunal, ne peut être qu'encouragée par le mode de désignation des délégués des communes au sein des institutions intercommunales. La gestion technocratique de l'intercommunalité est réelle<sup>70</sup> : les établissements

68. Bauguil (J.-P.), *Les groupements de communes*, Thèse, 1973, Montpellier I, p. 117 et p. 118.

69. Gaxie (D.), "Les chemins tortueux de l'intercommunalité", Introduction in Le Saout (R.) (éd.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p. 16.

70. Toutefois, il convient de nuancer cette affirmation qui n'est que partiellement exacte en milieu rural.

publics de coopération intercommunale sont gérés par des experts et des professionnels, qu'il s'agisse des agents intercommunaux ou des délégués des communes ; il s'agit bien d'une "démocratie de deuxième zone"<sup>71</sup>, dans laquelle quelques élus concentrent les fonctions locales et occupent les différents lieux de pouvoir. Le cumul des mandats demeure une donnée du système français, en dépit des limitations introduites en 1985. Le cumul caractérise également l'occupation de certains postes ou fonctions, comme celles de président ou de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale<sup>72</sup>. La personnalisation du pouvoir municipal incline les maires à considérer qu'ils sont légitimement les mieux placés pour représenter leur commune dans les organismes extérieurs, et à s'intégrer dans des réseaux relationnels dont ils seront les seuls à pouvoir se prévaloir. Cumul des mandats et cumul des fonctions renforcent le phénomène de professionnalisation de la vie politique au niveau local : l'activité politique devient une profession à part entière<sup>73</sup>. Et lorsqu'un maire ne souhaite pas, pour des raisons d'opportunité politique, représenter sa commune dans la structure intercommunale, il fait désigner une personne, le plus souvent un adjoint, en laquelle il a toute confiance. Alors qu'en principe il revient à l'assemblée délibérante de désigner l'exécutif ou les représentants de la commune dans les structures intercommunales, en fait ce sont les maires qui imposent leur point de vue à l'assemblée communale et cooptent les membres du conseil municipal<sup>74</sup>. La démocratie pâtit sérieusement de ces procédures : l'exécutif est la figure de proue de l'action communale, puisque placé au coeur du processus décisionnel. Le système de l'élection au second degré renforce le pouvoir notabilliaire<sup>75</sup>. La place centrale occupée par le maire ou de façon générale par l'exécutif pose la question des contre-pouvoirs : s'ils émergent au niveau communal<sup>76</sup>, ils n'apparaissent pas encore au niveau intercommunal. Le système local est non seulement complexe, il est également opaque. Les profanes se perdent dans la nébulosité des réseaux de pouvoirs et se trouvent placés dans l'incapacité d'imputer certaines actions

71. Thoenig (J.-C.), "La décentralisation, dix ans après", *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 11.

72. Il n'existe pas de règles de cumul s'appliquant à la direction des établissements publics de coopération intercommunale, bien que plusieurs propositions de loi aient vu le jour et soient allées dans ce sens. Cf. : proposition de loi organique tendant à modifier les dispositions de l'article L.O. 141 du code électoral pour étendre les incompatibilités énoncées aux fonctions de président de communautés urbaines, président de communauté de communes, président de communauté de villes, président de syndicat intercommunal, président de district de plus de 20 000 habitants, présentée par M. A. Ferry et autres, n° 1136, Assemblée nationale, dixième législature (enregistrée le 19 avril 1994) et proposition de loi organique n° 445, Assemblée nationale, onzième législature (enregistrée le 14 novembre 1997).

73. Allières (P.), "Un mode de scrutin exemplaire ?", *Pouvoirs*, n° 73, 1995, pp. 41-52.

74. Mény (Y.), "La République des fiefs", *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 17 et s.

75. Cf. Domenach (J.), "L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance notabilliaire ?", in Caillousse (J.) (ed.), *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, Presses Universitaires de Rennes, 1994, pp. 131-143.

76. Mabileau (A.), "De la monarchie municipale à la française", *Pouvoirs*, n° 73, 1995, pp. 7-17.

aux organes qui en sont effectivement responsables<sup>77</sup>. Le brouillage des actions menées par les communes et leurs établissements publics s'accompagne de l'irresponsabilité politique des représentants des structures intercommunales, ce qui est une conséquence du mode d'élection des représentants de ces institutions. Et cette irresponsabilité des élus rend d'autant plus délicate la position des fonctionnaires territoriaux. La rétention de l'information par les élus des communes présents dans les conseils intercommunaux laisse le citoyen en situation d'ignorance sur les institutions intercommunales : "*le Conseil supra-communal forme une sorte de conférence « diplomatique » représentant les communes plus que les populations*"<sup>78</sup> qui lève l'impôt sur le contribuable, et cela en violation du principe contenu à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789<sup>79</sup>, le principe du consentement à l'impôt. Le citoyen découvre l'intercommunalité par la lecture de la quatrième colonne inscrite sur sa feuille d'impôts locaux, alors qu'il ne contrôle ni le niveau de prélèvement fiscal ni le niveau de services rendus par l'institution intercommunale.

Le double déficit de légitimité et de visibilité qui affecte les regroupements intercommunaux ne leur permet pas de créer une citoyenneté intercommunale, citoyenneté hypothéquée également par le manque d'identité qui caractérise les institutions intercommunales<sup>80</sup> : les communes membres des établissements publics de coopération intercommunale cherchent à améliorer l'efficacité de leur action et non pas à légitimer ces institutions mises en place dans une logique fonctionnelle<sup>81</sup>. Les structures de coopération intercommunale remplissent une mission fonctionnelle, visant à améliorer la gestion des

77. "Les citoyens continuent à s'adresser au maire de leur commune et à le tenir éventuellement pour responsable, alors même qu'une proportion croissante des compétences anciennement communales lui échappent", Gaxie (D.), "Les chemins tortueux de l'intercommunalité", *op. cit.*, p. 16.

78. Bourjol (M.), *Intercommunalité et Union européenne*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 102.

79. "Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée", article 14 de la déclaration des droits de 1789.

80. Si l'on excepte le cas des pays de la loi Pasqua, nombre de communautés de communes ou de districts se reconnaissent par leur ville centre, et non par un "nom" définissant le territoire sur lequel est mis en place l'établissement public de coopération intercommunale.

81. Ainsi que le rapport Guichard le rappelait, "*chaque commune française est [...] irremplaçable comme institution de participation et lieu privilégié d'exercice de la démocratie*" (p. 147). L'opinion dominante, suite à l'échec de la tentative de restructuration de l'organisation territoriale par la voie de la fusion de communes (loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes, *J.O.L.D.*, 18 juillet 1971, p. 7091 et s.), réclame le maintien de l'ensemble des communes. Parce que la commune doit être préservée, elle ne doit pas souffrir de la concurrence née de l'éventuelle apparition d'un nouvel échelon territorial. L'intercommunalité, sous ses différentes formes, traduit l'existence d'un compromis entre d'une part la nécessité de remédier au morcellement communal français, qui est source d'inégalités économiques et financières entre les collectivités de base, et d'autre part la volonté de conserver ces viviers de démocratie.

affaires locales par la coordination des actions des communes et par un enrayment des concurrences stériles auxquelles ces dernières se livrent pour attirer les entreprises sur leur territoire : l'intercommunalité supplée les limites financières et matérielles que rencontrent les communes seules, qui cherchent à avoir une vision prospective de leur gestion ; elle évite les double-emplois et donne les moyens de planifier à une échelle cohérente, suffisamment large, le devenir d'un territoire de coopération, et plus souvent aujourd'hui, d'une communauté. La qualification d'établissement public répond à cette exigence fonctionnelle<sup>82</sup>. Mais l'établissement public de coopération intercommunale tend de plus en plus à se rapprocher de la collectivité territoriale : les remarques formulées relativement à la similitude observée quant au mode de fonctionnement des districts et des communautés urbaines avec celui de la commune valent pour les nouvelles formes de coopération intercommunale, les communautés de villes et les communautés de communes<sup>83</sup>. Le principe de spécialité est affecté par les transferts de compétences importants opérés de la commune vers la structure intercommunale : la panoplie d'options offertes aux élus dans les blocs de compétences obligatoires ou facultatifs des communautés de communes, et le détail de celles imposées aux communautés de villes, confortent la réflexion tendant à voir l'exercice de compétences de plus en plus générales par les structures intercommunales dites "intégrées". En 1972, relativement à la communauté urbaine, forme de coopération de laquelle se rapproche le plus la communauté de villes, Jacques Chevallier relevait ainsi : "*pourvue de compétences de droit commun, reposant sur une base territoriale bien définie correspondant à une communauté d'intérêts et de besoins, dotée de ressources importantes, elle tient nettement à la collectivité territoriale et elle n'a plus que de lointains rapports avec l'établissement public classique : il s'agit d'une véritable communauté de superposition*"<sup>84</sup>. De surcroît, ces institutions tendent à devenir financièrement autonomes des communes membres, puisqu'elles lèvent l'impôt sur le contribuable (en ce qui concerne tout ou moins celles qui sont dotées de la fiscalité propre). Leur longévité est fonction de la volonté des communes, et non de celle des électeurs : le lien de dépendance vis-à-vis des communes est maintenu, dans la mesure où leur création et leur suppression résultent d'une décision des communes membres. Mais elles acquièrent une nature territoriale, tendance que renforce la loi du 4 février 1995 : l'intercommunalité réfère à des zonages (bassins de vie, bassins d'emploi, zone d'influence...), ce que conforte aujourd'hui le recours à la notion de pays.

82. Cf. Chevallier (J.), "Les transformations du statut d'établissement public", *JCP*, 1972.I.2496.

83. Chevallier (J.), *ibid.* ; De Laubadère (A.), "Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale", *Mélanges Couzinet*, 1975, p. 411 et s. ; Fatome (E.) et Moreau (J.), "L'établissement public territorial. Mode de gestion du service public ?", *Actualité juridique - Droit Administratif*, 20 décembre 1988, p. 699 et s.

84. Chevallier (J.), *ibid.*

La notion de pays renvoie dans l'imaginaire collectif aux liens de solidarité, à la communauté d'habitants unis par des intérêts partagés dans laquelle les communes vont se fondre ensemble. La nécessité d'un renforcement de la démocratie découle de cette mutation car "*plus ces institutions se rapprocheront d'une nature territoriale, c'est-à-dire répondront à des intérêts divers et généraux de l'ensemble des personnes situées dans leur sphère territoriale, plus elles créeront pour le citoyen les conditions d'une possible émergence de la démocratie*"<sup>85</sup>. Le maintien des catégories juridiques existantes (distinction établissement public de coopération intercommunale et collectivité territoriale) pourrait ne pas résister, à long terme, aux revendications croissantes d'un certain nombre d'hommes politiques souhaitant introduire le suffrage universel direct au niveau intercommunal, même si aujourd'hui encore ces catégories produisent des effets importants dans le champ politique, en étayant l'argumentaire des opposants au suffrage universel direct.

L'évolution de l'institution intercommunale, qui a acquis une figure hybride que relevait déjà, en 1975, A. de Laubadère<sup>86</sup>, n'est pas pour le moment assortie de la redéfinition de la place du citoyen-contribuable : les établissements publics de coopération intercommunale sont placés sous la coupe des communes. Dépendantes des représentants des collectivités de base, les décisions et les actions menées au niveau intercommunal sont contrôlées par les communes. Or la multiplication des territoires intercommunaux pose la question de la gouvernabilité<sup>87</sup>, et ce faisant de la production du sens de l'action collective, la fabrication du lien social<sup>88</sup>.

Pour toutes ces raisons, le débat est ouvert quant au passage de l'élection des représentants des établissements publics de coopération intercommunale au suffrage universel direct : depuis plus de cinq ans maintenant, la classe politique est divisée sur ce point. Lors des débats parlementaires suscités par la réforme de l'Administration territoriale de la République, certains parlementaires qui se positionnent à gauche, avaient proposé l'élection au suffrage universel direct des conseils communautaires<sup>89</sup>. Les élus du groupe communiste avaient dénoncé l'imbroglio de cette réforme tendant à retirer aux communes une partie de leur raison d'être au profit d'organismes élus au second degré, allant même jusqu'à affirmer que la nouvelle donne intercommunale risquait d'aboutir au "*dépérissement de la structure communale héritée de la Révolution française*"<sup>90</sup>. Le débat sera réouvert en 1994, avec la discussion

85. Mazères (J.-A.), Ortiz (L.), "Intercommunalité et démocratie" in Bourjol (M.) (éd.), *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris, L.G.D.J., 1995, p. 179.

86. De Laubadère (A.), article précité.

87. C.U.R.A.P.P., *La gouvernabilité*, P.U.F., 1996, 400 p.

88. Lefevre (Ch.), "De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne", in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 103-112.

89. Intervention du sénateur R. Régnault, déb. Sénat, séance du 3 juillet 1991, p. 2455.

90. S. Charles, déb. A.N., séance du 25 mars 1991, p. 350.

portant sur le projet de loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire. Des représentants de droite se sont alors déclarés favorables à une telle évolution<sup>91</sup>. Le ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire affirmait publiquement que "*l'élection au suffrage universel direct du conseil du niveau supérieur, particulièrement dans les agglomérations confrontées à la nécessité évidente de s'intégrer davantage, [devrait être] une possibilité ouverte par la loi*"<sup>92</sup>. Pierre Mauroy et René Rénault prendront la parole pour défendre le principe de l'élection directe des représentants des structures intercommunales, en s'appuyant sur un argument de poids, celui de l'absence de contrôle démocratique des structures intercommunales disposant d'une fiscalité propre<sup>93</sup>.

Ce sont ces mêmes arguments qui sont encore avancés aujourd'hui<sup>94</sup> mais la réforme du mode d'élection des organes délibérants des établissements publics est loin de faire l'unanimité : un sondage réalisé par l'association des districts et des communautés de France (A.D.C.F.), en septembre 1997, auprès des présidents de 157 districts et communautés laisse apparaître que 71% des interrogés ne sont pas favorables à une élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux<sup>95</sup>. Une enquête que nous avons réalisée par questionnaire en 1996 auprès des présidents de communautés de communes et de districts de la région Picardie confirme le pourcentage de l'A.D.C.F. : les présidents d'établissements publics à fiscalité propre de la région Picardie sont pour les deux tiers opposés à la mise en place du suffrage universel direct au niveau intercommunal. Dans le même sens, une enquête réalisée auprès des conseillers généraux et des conseillers régionaux de la région Picardie en novembre 1997 montre que seuls 33 % des répondants<sup>96</sup> sont favorables à la mise en place du suffrage universel direct dans le cadre de l'intercommunalité à fiscalité propre.

91. P. Graziani affirme que la démocratisation de la vie locale "*passera à terme, qu'on le veuille ou non, par l'élection au suffrage universel direct des conseillers d'agglomération*" (déb. Sénat, séance du 27 octobre 1994, p. 4795).

92. Ch. Pasqua, déb. A.N., séance du 7 juillet 1994, p. 4220.

93. "*L'intercommunalité devrait être légitimée par le suffrage populaire, surtout lorsqu'il s'agit de communautés à fiscalité propre [...] qui doivent lever l'impôt*", (Pierre Mauroy, déb. Sénat, séance du 25 octobre 1994, p. 4665). Quelques semaines plus tard, R. Rénault abondait dans le même sens : "*On ne pourra, en effet, pas continuer à gérer 70 p. 100, 80 p. 100 ou un pourcentage plus grand encore de la masse de l'argent public avec des délégués choisis au second degré, c'est-à-dire selon une formule qui ne permet pas au contribuable électeur d'être associé, de contrôler et de sanctionner, comme c'est son droit, comme c'est son rôle et comme la démocratie l'exige*" (R. Rénault, déb. Sénat, séance du 8 novembre 1994, p. 5346).

94. Lors d'un débat qui s'est déroulé au Sénat autour d'une question orale posée par Daniel Hoeffel le 13 mars 1997, Jean-Claude Peyronnet relevait : "*Par ailleurs, les structures intercommunales peuvent être amenées à lever l'impôt. C'est, à ma connaissance, le seul cas où cette capacité est laissée à des élus qui ne soient pas issus directement du suffrage universel. N'y a-t-il pas là [...] outre le risque de dérapage fiscal, une opacité accrue pour le citoyen, qui doit déjà avoir bien du mal à s'y retrouver ?*", J.O., déb. Sénat, p. 1452.

95. Cf. *Intercommunalités*, n° 6, Octobre 1997, p. 5 (Sondage "Spécial réforme").

96. Pour cette enquête, 63 questionnaires nous ont été retournés, soit un taux de réponses d'environ 35%.

Les raisons avancées par les présidents de structures de coopération intercommunale sont diverses et variées :

- Une première série d'arguments tient au *système électoral* : les répondants craignent que l'introduction du suffrage universel au niveau intercommunal ne contribue à complexifier le paysage électoral, à alourdir la contrainte politique du système électoral, et débouche sur une multiplication abusive des consultations électorales<sup>97</sup>, sur la politisation de l'intercommunalité ou bien encore que le phénomène de l'abstentionnisme électoral ne se répercute au niveau intercommunal.

- Une deuxième série d'arguments repose sur le *devenir des collectivités territoriales existantes* : certains répondants voient dans le suffrage universel direct une mise en concurrence des légitimités intercommunales et communales, un retour dissimulé à la fusion de communes ou encore le moyen de supprimer le département en raison d'une impossible cohabitation entre les agglomérations et les départements.

- Une troisième série d'arguments, directement liée à la seconde, se fonde sur la *nécessaire dépendance de l'intercommunalité* : l'expérience des élus favorise un travail en commun constructif ; l'intercommunalité est l'affaire des élus et la représentation est déjà assurée par les communes<sup>98</sup> ; si les membres des structures intercommunales à fiscalité propre n'émanent pas des communes, leurs politiques pourraient être différentes ; l'autonomisation des structures intercommunales à fiscalité propre affecterait l'indépendance communale : le niveau intercommunal imposerait ses décisions aux communes.

- Une quatrième série d'arguments porte sur le *caractère fonctionnel de l'intercommunalité* : les compromis sur lesquels repose le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale en font des organismes plus techniques que politiques, des lieux de coordination des activités et des investissements<sup>99</sup>. L'arrivée de personnes extérieures aux conseils municipaux est vécue comme un facteur susceptible de raviver les animosités et les querelles politiques souvent laissées au vestiaire, et donc comme un déclencheur potentiel de blocages institutionnels.

97. Pour les élus, la relation entre le maire et ses électeurs doit primer sur l'intercommunalité : elle est à la base du système local. Lors d'un entretien réalisé avec le président de la communauté de communes des trois vallées (Aisne), celui-ci justifiait son opposition au suffrage universel comme suit : "*L'échelon de base, c'est la commune ; les maires travaillent pour les administrés ; ceux-ci font confiance au maire pour organiser le territoire. Cela ferait une élection supplémentaire. A cela, il faut ajouter que le maire peut avoir la sanction de ses habitants s'il ne travaille pas au niveau communautaire*".

98. Pour une majorité d'élus, la représentation communale est l'élément démocratique de l'intercommunalité car elle assure le respect des représentations communales.

99. Le président de la communauté de communes de Chaulnes (Somme) affirme ainsi dans un entretien réalisé en octobre 1997 : "*L'intercommunalité est une vue d'aménagement. Si on fait entrer l'activisme politique, on risque de dévier l'objet pour lequel est faite l'intercommunalité*".

Mais les raisons officielles avancées par les présidents de structures intercommunales sont peut-être mineures comparées aux non-dits, aux véritables craintes qu'ils nourrissent : *“Les élus sont souvent réservés devant les perspectives d'élection au suffrage universel direct des membres des conseils des E.P.C.I. Ils justifient leurs réticences par la crainte d'une politisation des relations entre les communes, d'un durcissement des clivages, de la multiplication des conflits et des blocages. Tacitement, ce qui est ainsi redouté, c'est l'obligation d'exposer publiquement les problèmes, de durcir parfois artificiellement les divergences et de placer plus nettement la gestion des affaires intercommunales sous des regards extérieurs”*<sup>100</sup>.

L'autonomie des communes ne saurait être remise en cause par le contrôle démocratique exercé par les citoyens : les représentants des communes, dans leur grande majorité, veulent conserver un droit de regard sur les établissements de coopération, et pour cela maintenir le rattachement des structures intercommunales dont la direction revient aux délégués des communes<sup>101</sup>. Il est vrai que le changement du mode d'élection des représentants des communes aurait pour conséquence de redistribuer les cartes du jeu local, en favorisant la concurrence entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal sur la base de rapports de force déséquilibrés : il pourrait être porté atteinte à la commune. Cette reconnaissance pourrait sonner le glas des communes, dont les compétences tendent déjà aujourd'hui à être limitées : les communes sont repliées sur les domaines de proximité immédiate, une grande partie des affaires étant renvoyée au niveau supérieur, à la communauté. Cependant les critiques formulées à l'encontre du suffrage universel doivent être relativisées : parmi les formules envisageables, le couplage des élections communales et intercommunales favoriserait une certaine cohérence des résultats issus des urnes.

Aujourd'hui, le verrouillage des établissements publics de coopération intercommunale par les représentants des communes s'inscrit dans cette démarche tendant à protéger la **légitimité communale**. Le refus de l'émancipation des établissements publics de coopération intercommunale traduit la permanence de la crainte des élus de s'engager dans une réforme voilée des structures territoriales françaises, aboutissant à la remise en cause de l'un des niveaux territoriaux existants. C'est pourquoi, les projets ou les propositions de réforme tendant à introduire le suffrage universel direct au niveau inter-

100. Gaxie (D.), “Stratégies et institutions de l'intercommunalité”, in C.U.R.A.P.P., *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, P.U.F., 1997, p. 30.

101. Ainsi que le souligne Catherine Ribot, “L'établissement public territorial doit rester une institution dominée, sous peine de contrarier les desseins communaux. La commune qui accepte l'intervention sur son territoire d'une institution chargée d'assumer certaines « affaires communales » ne peut concevoir que celles-ci échappent totalement à son influence. Lorsque la collectivité admet, pour des raisons économiques ou de gestion, le rattachement de certaines compétences, elle réclame en contrepartie le rattachement de la structure intercommunale à l'institution-mère. L'intercommunalité reste donc, avant tout, une question de « communalité »”, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse, Aix-Marseille, 1993, p. 262.

communal, annoncés par les pouvoirs publics, ne trouvent pas de suite, et suscitent une réaction inverse tendant à renforcer et à réaffirmer la dépendance communale des établissements publics de coopération intercommunale, au détriment des citoyens.

### B) La dépendance réaffirmée

En 1994, la réconciliation entre l'intercommunalité et le citoyen, souhaitée par Charles Pasqua<sup>102</sup>, était inscrite dans le projet gouvernemental, portant sur la réforme de l'aménagement et du développement du territoire, qui énonçait le principe de l'intervention d'une loi fixant les conditions dans lesquelles l'organisation et le fonctionnement des regroupements de communes à fiscalité propre ainsi que l'élection des représentants des communes qui en sont membres pourraient être adaptées par référence à la loi Paris-Lyon-Marseille du 31 décembre 1982<sup>103</sup>. La prudence des parlementaires a conduit *in fine* à solliciter du Gouvernement la remise d'un simple rapport devant intervenir dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi du 4 février 1995<sup>104</sup>. Mais les dispositions contenues dans les textes législatifs relatives au dépôt de rapports ou de projets de lois ne sauraient être assimilées à des injonctions adressées au Premier ministre, lesquelles seraient contraires au principe de la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif<sup>105</sup>. Bien que le pré-rapport de la Direction générale des collectivités locales sur la réforme des structures intercommunales annonçait que le rapport sur l'état de l'intercommunalité "*s'attachera enfin, conformément à la demande du Parlement à examiner la faisabilité et les conséquences d'une éventuelle transposition de la loi Paris-Lyon-Marseille aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*"<sup>106</sup>, la lecture de ce document laisse perplexe : aucun développement n'est consacré à l'étude de la loi P.L.M. En effet, le véritable enjeu du suffrage universel est la création d'une

102. *J.O.*, Déb. A.N., séance du 7 juillet 1994, p. 4220.

103. La proposition de la mise en place d'un tel système, proche de celui de la fusion-association introduite par la loi Marcellin du 16 juillet 1971, avait déclenché un vent de rumeurs et de critiques de la part des parlementaires. Nous pouvons ici relever celles du sénateur Paul Girod, départementaliste convaincu et farouche défenseur des communes : "*nous ne voyons que trop ce que sera l'autorité de l'organe délibérant par rapport aux conseils municipaux maintenant [...]*". Les communes n'auront "*que des existences juridiques et des capacités d'initiative relativement modestes*". Et, il ajoutait : "*Je suis à peu près certain que la plupart des communes de dimension modeste englobées dans le système disparaîtront purement et simplement en tant qu'entités indépendantes*", *J.O.*, déb. Sénat, séance du 8 novembre 1994, p. 5341.

104. Article 78 de la loi du 4 février 1995.

105. Rousseau (D.), "Une révolution par la loi ou par la Constitution ?", *Pouvoirs locaux*, n° 22, octobre 1994, pp. 66-70. Voir également la contribution de Sueur (J.-P.), "La loi du 4 février 1995 : une occasion manquée" *in* de Lanversin (J.), *Démocratie et aménagement*, Paris, L.G.D.J., 1996, pp. 97 et s.

106. Pré-rapport de la D.G.C.L., juin 1996, p. 16.

nouvelle collectivité territoriale<sup>107</sup>. Il faut souligner que le suffrage universel n'entraînerait pas automatiquement la disparition de l'un des niveaux d'administration existants : de telles craintes avaient vu le jour au moment de la création de la région comme collectivité territoriale. Or le département a été maintenu dans ses fonctions et s'est même trouvé être le premier bénéficiaire des réformes décentralisatrices de 1982 et 1983.

La question du suffrage universel direct constitue un enjeu politique, suscitant une double mobilisation active et réactive entre d'une part ceux qui formulent des propositions allant dans le sens d'un contrôle démocratique de l'intercommunalité par les citoyens et, d'autre part ceux qui luttent contre l'admission d'un rapport direct entre le citoyen et l'intercommunalité qui serait contraire à leurs intérêts. La pression exercée par les associations d'élus<sup>108</sup> a conduit le ministre à repousser la question de la révision du mode d'élection des délégués intercommunaux.

La phase de consultation des associations et autres organismes intéressés<sup>109</sup> par la réforme de l'intercommunalité a montré l'opposition des groupes de

107. Le suffrage universel direct pourrait être mis en place : en effet, l'article 72 de la Constitution affirme que "*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'Outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.*" S'il le souhaitait, le législateur pourrait donc poser le principe de la transformation des établissements publics territoriaux en collectivités locales. Cette solution aurait le mérite de clarifier le statut juridique des structures intercommunales et de simplifier, pour les citoyens, la compréhension des différents niveaux décisionnels existants au niveau local. S'il n'est pas expressément indiqué dans le texte constitutionnel que les collectivités doivent être administrées par des conseils élus au suffrage universel direct, il s'agit là néanmoins un principe qui découle de la décentralisation : l'élection renforce le principe de la libre administration, elle est la décentralisation en action. Mais l'élévation des structures intercommunales au rang de collectivités imposerait une redéfinition de la répartition des compétences. Ces structures agissent sur la base d'un transfert de compétences communales, et donc dans des domaines qui ressortissent de ceux dans lesquels les communes ont originellement vocation à intervenir. Or, le Conseil constitutionnel vérifie que l'intervention d'une nouvelle collectivité ne prive pas une autre collectivité des attributions qui sont les siennes. De ce fait, la création de nouvelles collectivités ne pourrait remettre en cause l'existence et la raison d'être des communes, par la dépossession d'une grande partie de leurs compétences, à moins d'envisager une révision de l'article 72.

108. En 1994, dans *Le livre blanc de l'intercommunalité*, l'A.D.C.F. indiquait que "*la transposition de la loi PLM du 31 décembre 1982 à la coopération intercommunale équivaudrait à une fusion qui ne dit pas son nom et est inacceptable pour la démocratie locale*", p. 11. En 1996, Marc Censi, président de l'A.D.C.F., allait même jusqu'à affirmer que l'élection au suffrage universel direct au niveau intercommunal est "*un débat d'intellectuel*", *Le courrier des maires*, 12 juillet 1996.

109. "*L'audience des associations d'élus locaux, dont le siège est généralement installé dans les 6e et 7e arrondissements de la capitale, tient pour une large part à leur capacité d'engager avec les pouvoirs publics des relations de partenariat actif, qui sont pratiquement « de droit » en ce qui concerne l'AMF, l'APCG et l'APCR*", Palard (J.), "*Les associations d'élus locaux : amicales ou groupes de pression ?*", in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, op. cit., p. 120.

représentants des collectivités à la mise en place du suffrage universel direct au niveau communautaire. Alors que l'Association des Maires des Grandes Villes de France (A.M.G.V.F.) s'est déclarée favorable au principe de l'élection des membres du conseil d'agglomération au suffrage universel direct<sup>110</sup>, l'A.D.C.F. s'est érigée défenseur de l'individualité des communes, et a demandé l'application du principe de subsidiarité<sup>111</sup>. Selon l'A.D.C.F., *"Il n'est pas besoin d'élection au suffrage universel des élus intercommunaux — ce qui reviendrait à créer une collectivité territoriale de plus et à nier la légitimité des communes — pour pratiquer au quotidien l'exercice d'une démocratie vivante et sereine. Légitime par l'expression des conseils municipaux, l'élection au second degré instaure une authentique collégialité de décision, libérée des contraintes immédiates de la seule gestion municipale, mais forte d'une connaissance du terrain inégalée. Débarrassé aussi de réflexes par trop politiques, le débat s'engage sur des bases constructives, donnant vie aux notions fondamentales d'intérêt général et de respect des identités communales"*<sup>112</sup> : l'argumentaire développé par l'A.D.C.F. reprend un certain nombre de raisons avancées par les présidents des communautés de communes et districts qui sont opposés à la mise en place du suffrage universel direct ; le véritable enjeu apparaît bien être le maintien du contrôle exercé par les élus communaux sur l'intercommunalité. L'intégration des positions des associations d'élus a conduit à différer une nouvelle fois le problème de l'élection au suffrage universel direct des délégués intercommunaux<sup>113</sup>. La position du gouvernement ne laissait aucun doute sur l'ajournement du problème : Dominique Perben, ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, déclarait en novembre 1996 que l'élection directe *"aboutirait à la disparition des communes — ce qui me paraît être une erreur — et poserait le problème de l'équilibre du département"*<sup>114</sup> ; il affichait son intention de

110. A.M.G.V.F., "Mon pays c'est la ville", *Le Manifeste des maires des grandes villes de France*, Paris, Grasset, 1994, p. 167.

111. Lors de la 7e Convention nationale, le 19 décembre 1996, Marc Censi, président de l'association, rappellera que *"L'intercommunalité est aussi respectueuse des communes et de leur légitimité, la garantie, dans notre pays, d'un équilibre politique et social auquel une majorité de nos concitoyens est attachée. Prenons garde, au prétexte de débats conceptuels, de détruire un consensus essentiel au fonctionnement de notre démocratie"*, p. 7. L'élection au suffrage universel direct remettrait en cause le principe de subsidiarité : *"la subsidiarité ne concède aux échelons supérieurs que les compétences que l'échelon de base ne pourrait assumer raisonnablement, conservant à celui-ci toute sa capacité d'action"*, p. 1.

112. A.D.C.F., *Réforme de l'intercommunalité*, octobre 1996, p. 12.

113. L'avis du bureau de l'A.M.F. (Association des maires de France), daté du 8 novembre 1996, sur les propositions du pré-rapport relatif à la coopération intercommunale est significatif du différend de cette question et de la volonté des maires de continuer à maîtriser le développement de l'intercommunalité : il fait l'impasse sur cette question.

114. Le ministre ajoutait : *"Une telle perspective serait probablement le meilleur moyen d'arrêter immédiatement le développement de l'intercommunalité. Je voudrais redire que le gouvernement n'a pas dans ses projets de modification de la carte administrative. Nous ne voulons toucher ni aux régions, ni aux départements, ni aux communes"*, *La gazette des communes*, 18 novembre 1996.

ne pas déstabiliser le consensus sur lequel repose l'essor de l'intercommunalité, à savoir une intégration croissante des communes dans les établissements publics de coopération intercommunale, contrôlée par les représentants des communes.

Le télescopage des actions menées en faveur des établissements publics de coopération intercommunale avec la notion de pays, à laquelle J.C. Gaudin souhaitait attribuer une ossature institutionnelle<sup>115</sup>, a durci les positions à la fois des ministères<sup>116</sup> et des élus locaux<sup>117</sup>. Ce sont deux conceptions de l'aménagement du territoire qui s'affrontaient, l'une reposant sur l'incitation, l'autre portée par un vent d'autoritarisme, de contrainte<sup>118</sup>, ce qui a amené le ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation à rappeler régulièrement au cours de ses interventions la nécessité de préserver le lien de dépendance entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. C'est ainsi que lors de son audition par le groupe de travail sur la décentralisation du Sénat, D. Perben affirmait que "ce mode de désignation susciterait des réticences et aurait pour effet de freiner le développement de la coopération intercommunale"<sup>119</sup>.

Si la commission nationale de l'aménagement du territoire et de la décentralisation du Parti socialiste a récemment proposé de réviser le mode de désignation des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale, en introduisant le suffrage universel direct pour l'élection des assemblées délibérantes intercommunales<sup>120</sup>, la pression exercée par les associations d'élus a conduit le gouvernement à faire preuve de prudence : lors de la 8e Convention nationale de l'A.D.C.F., J.-P. Chevènement, ministre de l'Intérieur, déclarait ainsi : "il faut ouvrir le débat mais je pense que le jour de conclure n'est pas venu"<sup>121</sup>.

**La complexité de l'action publique et les difficultés rencontrées dans l'élaboration des réformes, du fait de la multiplication des partenaires des gouvernements et de la pression qu'ils exercent, conduisent à une démocratisation de l'intercommunalité façonnée par et pour les élus communaux : la**

115. Gaudin (J.-C.), "Ma conception du territoire", *Le Monde*, 27 mars 1996 : il s'agissait de couvrir la France de cent agglomérations et quatre cent pays.

116. L'opposition entre le ministère de l'Aménagement du territoire et celui de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

117. Cf. "Le «Pays» en quête d'une personnalité juridique", *Vie publique*, Mars 1997.

118. Cette dernière a cristallisé les oppositions, particulièrement celle de l'Association des présidents de conseils généraux de France. Cf., à titre d'exemples, Gilles (J.-B.), "La Révolution silencieuse des territoires", *Le courrier des maires*, 7 février 1997 et Grosrichard (F.), *Le Monde*, 10 avril 1997.

119. Delevoye (J.-P.), Hoeffel (D.), "La décentralisation : Messieurs de l'Etat, encore un effort !", *Les rapports du Sénat*, n° 239, 1996-1997, p. 91.

120. Rapport J.P. Balligand, "Pour un acte II de la politique de décentralisation et de développement d'un territoire solidaire", mars 1997, 37 p.

121. *Intercommunalités*, n° 6, octobre 1997, p. 3.

participation des citoyens au fonctionnement de l'intercommunalité (au travers de commissions *ad hoc*, par exemple) est souhaitée, à condition qu'elle puisse demeurer placée sous l'étroite vigilance des représentants des communes.

La lutte contre le suffrage universel direct est même l'occasion de requérir la codification du verrouillage des assemblées intercommunales par les représentants élus des communes, les maires, adjoints et conseillers municipaux. De fait, lors de la préparation de son projet de loi de réforme de l'intercommunalité, Dominique Perben affirmait qu'*"il était inadmissible que des personnes siègent dans une structure de coopération intercommunale sans être issues du suffrage universel et qu'elles puissent participer à des prises de décisions financières"* répercutées sur celles des communes. Par ailleurs, l'A.D.C.F. avait proposé que seuls les conseillers municipaux puissent représenter les communes dans les assemblées intercommunales, en exposant qu'il s'agissait là d'une *"contrepartie de l'élection au second degré des élus intercommunaux"*<sup>122</sup>. Pour parer aux probables reproches qui pourraient lui être adressés relativement à l'absence d'ouverture démocratique des établissements de coopération, l'A.D.C.F. avait proposé en contrepartie que les électeurs puissent être membres de groupes de travail mis en place par la structure intercommunale. La démocratisation de la vie intercommunale doit rester marginale : dès lors, celle-ci est axée sur le droit à l'information et le développement de la concertation. La position retenue par D. Perben, en avril 1997, allait en ce sens<sup>123</sup> : **le discours porte avant tout sur l'information et la compréhension des problèmes intercommunaux par les citoyens ; il ne s'agit pas d'assurer une place au citoyen dans le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale**. L'article 6 du projet de loi relatif au développement de la coopération intercommunale déposé au Sénat le 23 mai 1997 par Dominique Perben avait intégré les propositions de l'A.D.C.F., et disposait que *"Les délégués de chaque commune sont élus au sein du conseil municipal. Si le nombre des conseillers municipaux est inférieur au nombre au nombre des sièges attribués à la commune, le conseil municipal peut désigner tout citoyen éligible au conseil municipal de la commune pour occuper les sièges qui ne peuvent être pourvus par des conseillers municipaux"*<sup>124</sup> : les citoyens sont expulsés des assemblées intercommunales, pour mieux consolider le système de la démocratie de second degré applicable

122. A.D.C.F., *Réforme de l'intercommunalité*, octobre 1996, p. 30. Les fonctions de délégués sont ouvertes aux électeurs des communes : les dispositions applicables aux communautés de communes permettent de recourir à un électeur d'une commune membre de l'établissement, et donc de faire appel à un habitant d'une autre commune pour représenter la commune dans le conseil communautaire. L'harmonisation du régime de l'élection des communautés de communes sur celui des districts a été proposée dans le pré-rapport relatif à l'intercommunalité.

123. *"Il est indispensable que la coopération intercommunale corresponde à une efficacité accrue du service public et soit mieux comprise du citoyen. La simplification est donc un enjeu de démocratie"*, Perben (D.), *Intercommunalités*, n° 1, avril 1997, p. 1.

124. Projet de loi Perben relatif au développement de la coopération intercommunale, enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mai 1997, n° 343, doc. Sénat, session ordinaire de 1996-1997, pp. 40-41.

à l'intercommunalité<sup>125</sup>. Le ministre expliquait ce choix comme suit : "C'est la solution la plus conforme aux exigences de légitimité des délégués intercommunaux, sans pour autant remettre en cause l'identité et la carte communale par le recours au suffrage universel : elle rejoint les préoccupations de la très grande majorité des élus locaux et les positions de l'AMF et de l'ADCF"<sup>126</sup>.

La dépossession du citoyen apparaît encore plus nettement dans le chapitre IV du projet de loi Perben consacré aux "Conditions d'exercice des mandats des membres des conseils ou comités des établissements publics de coopération intercommunale"<sup>127</sup> : la reconnaissance d'un véritable statut des délégués intercommunaux, à l'instar de celui qui a été adopté en 1992 pour l'exercice des mandats locaux, était envisagée ; il s'agissait de codifier le processus de professionnalisation de la fonction de délégué intercommunal.

Le lien établi entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale est tel que les efforts portent plus sur la volonté d'associer les élus municipaux non délégués à l'assemblée intercommunale aux décisions que sur l'association des citoyens au processus décisionnel<sup>128</sup>. Le ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation en place, Emile Zuccarelli, semble s'orienter lui aussi dans cette voie : "Si le choix de l'élection au suffrage universel devait, au bout du compte, être jugé prématuré (...) il y a place pour des mesures qui permettent de renforcer l'enracinement démocratique des structures intercommunales et la transparence de leur gestion, notamment en assurant une meilleure information des citoyens (...) [et] surtout des conseils municipaux des communes membres"<sup>129</sup>. L'évolution dans la conduite des processus de changement, auxquels participent les associations d'élus, oblige les gouvernants successifs à prendre en considération les intérêts de ces groupes de pression, et donc à envisager le report des réformes d'envergure.

125. "Les délégués devront être choisis parmi les membres du conseil municipal. Il s'agit de favoriser la désignation de délégués en charge du vote de l'impôt parmi les élus du suffrage universel. C'est seulement si le nombre de conseillers municipaux est inférieur au nombre de sièges de délégués à pourvoir, qu'il pourra être fait appel à tout citoyen éligible au conseil municipal de la commune considérée. Ce cas devrait être rare.", Projet de loi Perben, *Ibid.* pp. 10-11.

126. Perben (D.), *Intercommunalités*, n° 4, 1997, p. 4.

127. Projet de loi de D. Perben, *op. cit.*, p. 56 et s.

128. Rapport du Sénat J.P. Delevoye, D. Perben, *op. cit.*, p. 92. Par ailleurs, l'émergence des comités des maires, non prévus par la loi, et consultés sur les affaires les plus importantes de l'institution intercommunale, traduit bien le lien de dépendance existant entre l'institution et les communes, et la volonté des élus de le maintenir : "Y-a-t-il une place pour les «comités des maires» ?", expérience d'Anne-Marie Durand et point de vue de Daniel Gaxie, *Intercommunalités*, n° 10, février 1998, pp. 1 et 4.

129. Intervention d'Emile Zuccarelli au congrès de l'Association des maires de France le 20 novembre 1997, *Le Monde*, 21 novembre 1997.

Il ne saurait donc être question pour le moment de briser le lien de dépendance existant entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes, sauf à soulever une fronde parmi les élus locaux. La démocratisation des établissements publics, rendue possible par les textes, et dont le renforcement est souhaité par les gouvernements successifs depuis plusieurs années, relève plus du registre du discours que de celui de la pratique. La logique fonctionnelle prédomine. Les possibilités d'une démocratie continue au niveau intercommunal existent mais ne sont pas mises en oeuvre, ou du moins très insuffisamment. Le refus du suffrage universel direct pour l'élection des organes délibérants au niveau intercommunal, auquel s'ajoute l'absence de contrainte législative tendant à associer étroitement le citoyen à l'intercommunalité, ralentit l'avènement d'une véritable démocratie participative au niveau intercommunal.