

## Représentation des communes dans les intercommunalités

# LE MÉPRIS

S'il restait quelques élus ruraux ignorant que, selon la loi RCT du 16 décembre 2010, toutes les communes n'étaient pas égales dans l'intercommunalité, le Conseil constitutionnel s'est chargé le 20 juin 2014 de le leur rappeler.

Comme on sait, cette décision annulait le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT permettant de déroger, dans des limites strictes, au tableau de répartition des sièges entre communes au sein des intercommunalités, par ailleurs prévu.

Je parle d'égalité des communes et non de leurs habitants, ce qu'en imposant la représentation des communes proportionnellement à leur taille aux conseils communautaires, le Conseil constitutionnel confond sciemment.

Son raisonnement vaut qu'on s'y arrête, ce qui est rarement fait.

Il considère en effet (4<sup>e</sup> considérant) que les « établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales (exerçant) en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques ».

Autrement dit, même si, prise globalement, une intercommunalité n'est pas une collectivité territoriale, ce que reconnaît le Conseil (3<sup>e</sup> considérant), prise compétence par compétence, l'intercommunalité l'est quand même puisqu'elle exerce chacune en lieu et place des communes, communes qui, étant des collectivités territoriales, doivent élire leurs organes délibérants sur des bases essentiellement démographiques ! Magnifique sophisme !

Après la validation des comptes de campagne d'Edouard Balladur et Jacques Chirac, le rejet de celui de Jacques Cheminade en 1995, après la validation du seuil minimum de 15 conseillers territoriaux par département de la loi RCT en 2011, ce monument à la gloire de l'Etat de droit mérite la visite.

Comme on sait, en République libérale moderne à la Française, l'Etat de droit a une légitimité supérieure à celle de l'Etat démocratique puisque ceux qui y exercent le pouvoir, non élus et en communication directe avec l'ordre du ciel, ne sont pas soumis aux pressions et influences électoralistes comme de vulgaires parlementaires.

**Dans la Chine impériale, on appelait cela : « gouverner derrière le paravent »**

Il est donc clair que pour le Conseil constitutionnel, les intercommunalités ne sont plus des coopératives de communes liées entre elles par des accords – leurs statuts étant des sortes de contrats – mais des communes sans la compétence générale. Interprétation dont on cherche les bases constitutionnelles. Peu importe puisque c'est le Conseil constitutionnel qui fait la Constitution et non l'inverse.

Aujourd'hui, avec ce texte autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération, une nouvelle étape est franchie. Le pouvoir des communes au sein de l'intercommunalité n'est plus proportionnel à leur taille mais progressif, comme l'impôt. Ainsi, une commune représentant 25% de la population d'une intercommunalité pourra faire prévaloir son point de vue sur l'accord à la majorité qualifiée de communes représentant le reste de la population, parce qu'individuellement elles sont plus petites. Avec ce texte, les plus grosses communes se voient dotées d'un droit de veto dans un domaine aussi essentiel que la constitution des organes délibérants

des communautés.

L'ambition de la version initiale du texte, votée par le Sénat, était déjà bien modeste. Celle qui nous vient de l'Assemblée nationale, donnant aux communes-centre le pouvoir de s'opposer à toute modification, même modeste, de la représentation souhaitée majoritairement par les autres, lui ôte tout intérêt.

Elle aurait été inspirée à la commission des lois de l'Assemblée nationale, nous murmure-t-on, par le Conseil d'Etat devenu législateur. Dans la Chine impériale on appelait cela : « gouverner derrière le paravent ».

A moins que ce ne soit tout banalement une bonne manière rendue à je ne sais quels élus d'une commune-centre craignant de se retrouver dans la situation de Gulliver ligoté par les Lilliputiens.

Mais le plus navrant dans cette affaire, c'est que le Sénat, à l'origine de la proposition de loi, seule chambre où la voix des petites collectivités peut encore se faire entendre, n'affirme pas ce qui fait sa légitimité : représenter les collectivités locales, toutes les collectivités, les plus petites, en particulier dont la dispersion justifie une représentation spécifique du territoire.

Voter conforme la version de l'Assemblée nationale, c'est au mieux voter un texte inutile et plus probablement un texte pour faire croire aux communes, petites et moyennes, avant les prochaines échéances départementales, qu'elles auraient été entendues alors que c'est l'inverse, un texte méprisant pour elles.

Il y a des moments où le symbole compte plus que les accommodements de circonstance, à prix cassés.

Pierre-Yves Collombat

## RÉSUMÉ DES ÉPISODES PRÉCÉDENTS

Le vote par le Sénat, unanime à l'exception du RDSE, en seconde lecture, de la version Assemblée nationale de la proposition de loi « autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération », le 5 février 2015, marque la fin du feuilleton inauguré par la décision du 20 juin 2014 du Conseil constitutionnel déclarant non-conforme à la Constitution le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Comme on sait, celui-ci permettait de déroger, dans des limites strictes, à la règle de proportionnalité et au tableau de répartition des sièges entre communes au sein des intercommunalités. La possibilité d'augmenter le nombre de sièges du conseil communautaire de 10 % par rapport à celui découlant du tableau prévu par la loi RCT avait été portée à 25% par la loi du 31 décembre 2012 issue d'une proposition de loi d'A. Richard. Cette disposition « aérant » le dispositif, était favorable aux petites communes dont la représentation dans les communautés où elles risquaient de ne pouvoir faire que de la figuration, vu le poids démographique de la ville-centre.

### Question prioritaire de constitutionnalité

Cette décision du Conseil constitutionnel faisait suite une QPC de la commune de Salbris (Loir-et-Cher), commune-centre de la « communauté de communes de la Sologne des rivières » (8 communes), mécontente du traitement qui lui avait été réservé dans la répartition des sièges.

90% environ des communautés

ayant été constituées sur la base du paragraphe I de l'article L5211-6-1 du CGCT se retrouvaient ainsi dans l'illégalité et celles qui voyaient leur composition modifiée, suite à une élection partielle, à l'adhésion d'une commune nouvelle, etc., dans l'obligation de revoir leurs statuts sans possibilité de déroger à la règle de stricte proportionnalité entre nombre de sièges et population.

**Personne n'aura vu qu'il s'agit d'une évidente manifestation de mépris envers les communes petites et moyennes.**

Une nouvelle proposition de loi était donc déposée par Alain Richard et J.-P. Sueur le 24 juillet 2014, laquelle encadrait plus strictement que la disposition annulée les écarts de représentation.

Ainsi : une commune ne pouvait ni avoir une représentation supérieure de plus d'un siège à celle qui résulterait de l'application de la règle de proportionnalité à la population, ni recevoir une part des sièges dans le conseil communautaire inférieure à 80 % de sa proportion dans la population totale de la communauté, sauf le cas où ce chiffre lui conférerait la majorité.

Voté en première lecture au Sénat, le texte sera profondément modifié par l'Assemblée nationale qui, non seulement restreint la marge de manœuvre de la majorité qualifiée mais impose que celle-ci comprenne la commune la plus nombreuse (si elle représente au moins 25% de la population de l'intercommunalité).

Le Sénat, au nom de l'urgence à faciliter l'accord entre communes sur

leur représentation au sein des intercommunalités, votera conforme le texte de l'Assemblée nationale.

Personne n'aura vu qu'il s'agit d'une évidente manifestation de mépris envers les communes petites et moyennes.

Personne n'aura remarqué cette preuve supplémentaire de la transformation progressive du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État en organes législatifs dominants, susceptibles d'intervenir dans le détail de la vie politique du pays. On est loin de la fonction initialement réservée au Conseil constitutionnel, veiller à l'équilibre du pouvoir ou plus trivialement protéger le président de la République d'empiétements réels et surtout supposés du Parlement. On est loin aussi du rôle traditionnel du Conseil d'État : « conseiller du gouvernement pour la préparation des projets de loi, décret », « juge administratif suprême qui tranche les litiges relatifs aux actes des administrations ».

En l'espèce, la fameuse règle invoquée de « représentation essentiellement démographique » ou du « suffrage égal » ne saurait s'appliquer aux intercommunalités qui ne sont pas des collectivités territoriales. C'est confondre volontairement égalité des électeurs et égalité des communes dans l'intercommunalité ; c'est anticiper sur la transformation des intercommunalités en collectivités territoriales, ce que la Constitution ne dit absolument pas. Elle dit même le contraire.

C'est surtout faire comme si le Parlement avait déjà voté cette mutation. En un mot, c'est se substituer au Parlement. Mais qui s'en soucie et qui mettra en garde les gardiens ?

Pierre-Yves Collombat