

L'évolution de l'organisation institutionnelle territoriale française à l'issue de la loi du 16 décembre 2010

Retour sur une tentative de décomposition des catégories juridiques traditionnelles pour une recomposition de territoires pertinents

LUCIEN BRETEAU

Doctorant contractuel à l'Université Lumière – Lyon II, membre du laboratoire DCT

À la veille d'une nouvelle réforme de la décentralisation par l'examen en Conseil des ministres, le 10 avril 2013, d'un avant projet de loi sur la décentralisation et la réforme des collectivités territoriales, il paraît important d'établir un bilan général de la dernière réforme des collectivités territoriales issue de la loi du 16 décembre 2010. Cette loi, dont la plupart des innovations proposées resteront lettre morte, gardera l'image d'une parenthèse dans la façon d'appréhender une modification de l'organisation décentralisée de la France¹. Cette

¹ Les dispositions originales de la loi du 16 décembre 2010 relatives à l'instauration du conseiller territorial ou à la modification du régime de la clause de compétence générale ne survivront pas à la transition politique. L'abrogation du conseiller territorial est, à ce jour, quasiment certaine ; voir : Sénat, *Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial*, texte n° 15 adopté le 16 novembre 2011, disponible en ligne sur : <http://www.scnat.fr/leg:tas11-015.html> et Assemblée nationale, *Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial*, texte adopté n° 39, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture le 20 novembre 2012, disponible en ligne sur : <http://www.assemblée-nationale.fr/14/ta/ta0039.asp>

L'abrogation des différentes dispositions relatives à la clause générale de compétence des départements et des régions est prévue par l'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et codifiée, respectivement pour les départements et les régions, par les articles L. 3211-1 et L. 4221-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, « L'article 45 [du projet de loi présenté en Conseil des ministres le 10 avril 2013] rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions qu'avait supprimée, à compter du 1^{er} janvier 2015, l'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Il supprime en outre le dispositif d'évaluation de cette suppression mis en place par ce même article 73 et qui avait vocation à être mis en place en 2017 » (cf. exposé des motifs du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique présenté en Conseil des ministres le 10 avril 2013, p. 1, disponible en ligne sur : <http://static.acteurspublics.fr/all/uploads/file/2013/03/12/pjl-decentralisation.pdf>).

parenthèse se caractérise par une tentative de recomposition des territoires mise en place par l'instauration de nouvelles personnes publiques territoriales et notamment de nouveaux établissements publics territoriaux.

C'est donc par la recherche de nouveaux cadres territoriaux que ces structures sont nées ; une telle démarche réaffirmait le constat de l'obsolescence des échelons traditionnels, hérités de l'Histoire, dans la gestion de l'action publique locale contemporaine. Par exemple, le cadre communal reste l'héritier des paroisses de l'Ancien régime et le cadre départemental a été fondé sur le dogme d'une uniformisation présentée comme la conséquence d'une « passion française pour l'égalité »² qui s'était cristallisée lors de la Révolution de 1789³. De tels découpages doivent donc beaucoup moins à une recherche d'efficacité de l'action publique et à « la géographie qu'à la géométrie »⁴.

Cette réorganisation puise une légitimité certaine sous les vertus de la rationalité, alors présentée comme le nec plus ultra du remède à l'inadaptation des actuelles structures territoriales pour gérer un territoire constitué *de facto* par des réalités géographiques, économiques, sociologiques et démographiques⁵. Cette réforme tente de répondre à un problème largement constaté par les politistes et qui peut être ramassé dans une formule choc : « des institutions sans réalité et des réalités sans institution »⁶.

Par cette démarche originale basée sur l'idée d'une réadaptation des structures institutionnelles aux territoires, la loi de 2010 ne correspond en rien avec l'idée d'un acte III de la décentralisation⁷. C'est d'ailleurs sur cet aspect qu'il semble que le retour aux paradigmes de 1982 et de 2003 est envisagé par le projet de loi du 10 avril 2013 ; ce paradigme suppose une continuité dans les modalités d'organisation institutionnelle de l'État par un enrichissement des composantes juridiques du territoire, notamment par des principes de décentralisation nouveaux

² É. BALLADUR, *Comité pour la réforme des collectivités territoriales : il est temps de décider*, Paris, La documentation française, 5 mars 2009, p. 7.

³ Ainsi, l'échelon départemental demeure, malgré la décision de la Constituante d'atténuer l'idée du quadrillage issue du rapport Thouret-Sieyès, une structure à la fois trop uniforme et inadaptée aux réalités économiques d'aujourd'hui.

⁴ G. CARCASSONNE, *La Constitution introduite et commentée*, Paris, Points, 2013, p. 350.

⁵ J. PICO, « L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde », *La Revue administrative*, 1994, n° 281, p. 528 : « Notre pays dispose d'un nombre excessif de niveaux d'administration. Aucune des principales collectivités publiques ne paraît adaptée aux problèmes d'aujourd'hui : la commune est trop petite, le département trop uniforme, la région rarement à l'échelle européenne ».

⁶ J.-M. OFFNER, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinence et jeux d'écarts », *RFSP*, 2006, n° 1, p. 29.

⁷ M. VERPEAUX, « “ Une ” réforme ou “ la ” réforme des collectivités territoriales ? », *RFDA*, 2011, n° 2, p. 226.

dans la mise en place et la mise en œuvre de la gestion de compétences nouvellement transférées ou créées⁸. Au contraire, le réformateur de 2010 a partiellement remis en cause et appauvri ces principes propres aux figures décentralisées traditionnelles, et ce, au profit d'une démarche de mise en place d'institutions territoriales juridiquement hybrides, dont l'incongruité dans la catégorisation traditionnelle n'a d'égale que leur parfaite adéquation à l'exercice des compétences.

Le texte de 2010 montre à quel point le législateur a voulu, selon le professeur Brisson, refaire de l'État « le grand architecte du local, regroupant ici, créant *ex nihilo* là, redessinant ailleurs »⁹, afin d'éviter les dérives de l'esprit de 2003 relatives à « l'intelligence des territoires »¹⁰. Cependant, loin de se restreindre à cette refonte du paysage institutionnel en tant que tel, la réforme de 2010 envisage la remise en cause de repères juridiques imprégnant le droit des collectivités territoriales, notamment par l'affaiblissement de la distinction doctrinale entre collectivité territoriale et établissement public. Si l'on se réfère à l'effet d'annonce et au diagnostic des travaux du comité Balladur ayant imprégné cette réforme, on constate que des solutions radicales étaient envisagées¹¹. Parmi ces solutions, on pouvait trouver l'instauration de métropoles-collectivités devant être créées autoritairement. Évidemment, la prochaine réforme ne tourne pas le dos à cet

⁸ En ce sens, B. FAURE, « Ni redoutable, ni souhaitable : propos général sur la loi du 16 décembre 2010 », *JCP La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2011, n° 14, p. 2129. Ainsi cette vision se retrouve dans l'exposé des motifs du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique du 10 avril 2013, *op. cit.* : « “ La République est forte par son État, mais aussi par ses territoires ” a déclaré le Président de la République. Ce constat implique d'appuyer la réforme de l'action publique sur les piliers de la réforme de l'État et de la décentralisation et de créer les conditions de la confiance entre l'État, dépositaire des valeurs de la Nation et de la République, et les collectivités territoriales, acteurs essentiels de la vitalité des territoires et du lien social. C'est le sens du présent projet de loi qui vise à approfondir le processus de décentralisation engagé en 1982 sous l'impulsion du Président François Mitterrand, de son Premier ministre Pierre Mauroy et du ministre de l'intérieur Gaston Defferre. L'approfondissement de la décentralisation ne peut se limiter à transférer de nouvelles compétences de l'État aux collectivités territoriales. Il doit s'accompagner d'une meilleure compréhension des enjeux auxquels nos concitoyens sont confrontés et d'une meilleure articulation des objectifs et des moyens des acteurs publics. À travers ce projet de loi, le Gouvernement invite donc le Parlement à revenir aux sources de la décentralisation. La décentralisation consiste en effet à identifier clairement les échelons pertinents de l'action publique afin d'accroître la performance de l'ensemble des collectivités publiques, participant ainsi à la réalisation d'objectifs partagés, déterminants pour l'avenir de notre pays tels que le rétablissement de sa compétitivité, condition essentielle du retour de la croissance, le développement des solidarités et la transition écologique ».

⁹ J.-F. BRISSON, « L'État, grand architecte du local. Analyse juridique du projet de réforme territoriale », *Pouvoirs locaux*, 2009, n° 83, p.1.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, p. 85 : « Connu de tous, le diagnostic appelait – tout autant que le tempérament du chef de l'Etat – une grande réforme, c'est ce à quoi invitait expressément le Rapport Balladur ».

objectif, même si sur le plan politique, la création unilatérale de la métropole lyonnaise prévue par le projet de loi *Lebranchu* ne semble pas poser de difficultés¹².

L'articulation de cet aspect de la loi de 2010 visant à la réforme des collectivités traditionnelles avec celui relatif aux nouvelles structures territoriales montre bien, malgré l'atténuation du texte d'arrivée, une tentative de réorganisation fondamentale du paysage territorial local et une « ingénierie institutionnelle déployée par le législateur [se jouant] ainsi de tous les tabous du droit de la décentralisation au risque tout de même d'en brouiller la plupart des repères juridiques »¹³.

À partir de ces quelques considérations, il convient donc de se poser la question de l'articulation, résultant de la réforme territoriale du 16 décembre 2010, entre les modifications statutaires des personnes publiques territoriales traditionnelles et la tentative avortée de marginalisation de ces dernières par l'instauration de nouveaux cadres territoriaux mieux adaptés aux complexités de la gestion publique moderne.

La loi du 16 décembre 2010 instaure une décomposition partielle des critères propres à la distinction des catégories juridiques locales (I) pour une recombinaison de nouveaux territoires par de nouvelles structures (II).

I – UNE VOLONTÉ DE RÉNOVATION DES CADRES TERRITORIAUX TRADITIONNELS IMPLIQUANT UNE DÉCOMPOSITION DES CATÉGORIES JURIDIQUES PROPRES AUX INSTITUTIONS LOCALES

Entre l'évolution des modes de désignation de certains conseillers communautaires qui seront désignés dans le cadre des élections municipales (1) et la remise en cause partielle de la clause générale de compétence dont bénéficient les collectivités départementales et régionales (2), on assiste à une érosion certaine, quoiqu'incomplète, de la pertinence de critères qui sont considérés comme déterminants pour distinguer la collectivité territoriale de l'établissement public.

1) La désignation des conseillers communautaires dans le cadre des élections municipales : une évolution de la notion juridique d'établissement public ?

La loi de 2010 apporte, sur le plan démocratique, une réforme institutionnelle non négligeable de certains établissements publics de coopération intercommunale à

¹² C. FERRERO, « Pour les sénateurs Collomb et Mercier, le texte de la future métropole est très bien engagé », *La gazette des communes*, disponible en ligne sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/163211/pour-les-senateurs-collomb-et-mercier-le-texte-de-la-future-metropole-est-tres-bien-engage/>

¹³ J.-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes », *Droit administratif*, 2011, n° 3, étude 5, pp. 1-17.

fiscalité propre. L'article 8 de la loi du 16 décembre 2010 modifie l'article L. 5211-6 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), disposant désormais que « les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi ». Ainsi, cette réforme semble apparaître comme une consolidation de ce qui aurait pu être perçu comme « un déficit démocratique intercommunal »¹⁴.

Deux aspects fondamentaux entrent en jeu dans cette mutation institutionnelle du cadre intercommunal.

D'abord, sur le plan théorique, il a pu être esquissé une certaine logique selon laquelle il y a une corrélation implicite entre l'élection au suffrage universel direct et le bénéfice de ressources issues de la fiscalité propre¹⁵. Cela pousse à une augmentation de la responsabilisation des élus communautaires de ces établissements publics puisque le caractère politique de leur élection a été démontré¹⁶. Cette réforme des modalités de désignation des conseillers communautaires des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) a même été qualifiée de « démocratisation en trompe-l'œil »¹⁷. Le « trompe-l'œil » en question se caractérise principalement par la persistance de « l'absence de lien électoral propre entre les administrés et l'organe de regroupement »¹⁸. En effet, il n'est pas affirmé dans la loi du 16 décembre 2010 que les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct, car il n'est fait référence qu'à une désignation de « délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le

¹⁴ R. LEFEBVRE, « Quelles problématiques démocratiques dans le projet de réforme territoriale ? », in J. C. NÉMERY, *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, 367 p.

¹⁵ G. CARCASSONNE, *La Constitution introduite et commentée*, Paris, Seuil, coll. Points Essais, 2009, p. 348 : « À ce stade, la Constitution n'envisage pas mais n'interdit pas non plus que, comme des voix de plus en plus nombreuses le demandent, soient érigées en collectivités territoriales de plein exercice les EPCI [...]. Il y aurait une logique à ce que ceux d'entre eux qui disposent d'une fiscalité propre soient élus directement. Il y aurait une logique, mais il n'y a pas d'urgence absolue, si cela devait compromettre le mouvement en cours qui, par suite des incitations adressées par le législateur, a vu ces regroupements se multiplier au point d'apporter une solution pragmatique au problème de l'émission en plus de 36 000 unités ».

¹⁶ En ce sens, voir L. JANICOT, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA*, 2011, n° 2, pp. 235-236.

¹⁷ R. LEFEBVRE, « Quelles problématiques démocratiques dans le projet de réforme des collectivités territoriales », in J.-C. NÉMERY, *Quelle nouvelle réforme, op. cit.*

¹⁸ B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2011, p. 348.

conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi »¹⁹. « L' élu communautaire restera, au premier chef, un élu municipal »²⁰ puisque la circonscription de désignation des délégués communautaires reste le territoire communal, et il ne s'agit donc pas d'une élection des conseillers communautaires indépendante des élections municipales au sein d'une circonscription recouvrant l'intégralité du territoire intercommunal, contrairement à ce qui avait été initialement prévu par le comité Balladur²¹. Ainsi, l'aspect consensuel du gouvernement intercommunal n'est pas remis en cause par cette nouvelle modalité de désignation. Il s'agit toujours d'une mise en place et d'une gouvernance liée à des accords inter-partisans pour le respect de la souveraineté de l'ensemble des communes²². Si ces considérations peuvent relever d'une certaine psychologie politique, il faut aussi rappeler que, juridiquement, le principe de spécialité reste un aspect fondamental de la contrainte de l'intercommunalité au respect des compétences communales²³. D'autre part, des études sociologiques montrent que cet esprit consensuel résulte aussi du fait qu'une telle structure a été considérée, dès son origine, par la création des premières communautés urbaines à l'issue de la loi de 1966, comme le « siège d'une position d'expertise des services communautaires du fait de la propension aux grands projets »²⁴.

¹⁹ Art. L. 5211-6 du CGCT.

²⁰ B. FAURE, *op. cit.*, p. 348.

²¹ À ce propos, voir P. Le LIDEC, « Réformer sous contrainte d'injonction contradictoire. L'exemple du Comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *RFAP*, 2009, n° 3, p. 477 : « Les modalités envisagées pour l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI retenues par le Comité Balladur constituent en réalité la reprise de doléances explicitement formulées par certaines associations d'élus locaux (comme l'ADCF) et ne heurte pas le point de vue exprimé par l'Association des Maires de France. Cette modalité permettrait d'écarter la perspective d'une réforme plus radicale, telle que l'élection au suffrage universel direct d'une part ou de la totalité des conseillers communautaires dans une circonscription unique, ou des seuls présidents d'intercommunalité. Une telle perspective [...] aurait pour conséquence de bouleverser les équilibres des pouvoirs existants entre maires et présidents en renforçant les prérogatives des seconds vis à vis des premiers ».

²² F. DESAGE, « Faut-il que rien ne change pour que les intercommunalités changent ? », in A. FAURE (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, p. 221. En ce sens cette vision a été pressentie dans le cadre du projet de réforme ayant conduit à la loi du 16 décembre 2010 : R. LEFEBVRE, « Quelles problématiques démocratiques dans le projet de réforme territoriale ? », in J.-C. NÉMERY, *Quelle nouvelle réforme*, *op. cit.*, p. 201.

²³ Si ces considérations peuvent relever d'une certaine psychologie politique, il faut aussi rappeler que, juridiquement, le principe de spécialité reste un aspect fondamental de la contrainte de l'intercommunalité au respect des compétences communales ; CE, Ass., 16 octobre 1970, *Commune de Saint Vallier*, n° 71536 (note de G. LIET-VEAUX, *La Revue administrative*, n° 137, sept.-oct. 1970, pp. 537-538).

²⁴ F. DESAGE, *op. cit.*, p. 223.

Ensuite, il résulte de cela l'appréhension d'un autre aspect fondamental lié à l'innovation démocratique de l'intercommunalité, qui est relative à l'ampleur des compétences matérielles de ces structures et à la demande sociale dont elles font l'objet²⁵. À ce titre, l'exemple environnemental est particulièrement évocateur du fait de sa convergence entre un besoin de participation accru à la décision qui, *a fortiori*, incite à la désignation directe des représentants chargés de la gestion de ces problèmes, et la correspondance de cette matière avec un cadre territorial à la fois supra-communal et infra-départemental. L'échelon inter-communal est donc considéré comme un optimum dimensionnel pour la gestion de cette compétence²⁶. La nécessaire évolution vers le caractère direct de l'élection de l'assemblée délibérante d'établissements publics territoriaux est un point de vue partagé depuis quelques années à partir de l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre à la suite de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*²⁷. La réforme de l'intercommunalité provoquée par la loi du 16 décembre 2010 n'avalise cependant pas cette démarche de façon satisfaisante dans la mesure où l'élection des conseillers communautaires dans le cadre des élections municipales ne permet pas ce passage à la supracommunalité rendu

²⁵ C. JEIBELL, « L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité. », *Juriclassiseur Collectivités territoriales Intercommunalité*, 2006, n° 1, p. 7 : « Tout concourt donc à démontrer que les intercommunalités sont désormais de nouveaux lieux de pouvoir. Or, permettre aux citoyens d'élire directement les conseillers municipaux alors même que ceux-ci sont pratiquement dessaisis du pouvoir, et les empêcher dans le même temps de désigner les conseillers communautaires qui se voient transférer les pouvoirs communaux est une aberration au plan de la représentation démocratique ».

²⁶ J.-M. FEVRIER, « Développement durable, environnement et intercommunalité », in B. DOBRENKO (dir.), *Structures intercommunales et environnement*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, coll. Cahiers du Crïdeau, n° 14, 2004, p. 149 : « Pour respecter l'esprit de la décentralisation, du droit de l'environnement et de l'objectif de développement durable, la compétence environnementale doit être décentralisée autant que faire ce peut à un échelon local pertinent. Et ces instances doivent être élues au suffrage universel direct, ce qui implique un bouleversement complet de la géographie politico-administrative locale. Ces instances élues, pour des raisons d'efficacité, doivent être plus vastes que les communes. Dans le même temps, pour assurer une gestion par les populations locales des problèmes qui leurs sont propres, l'échelon départemental semble excessivement lointain. Le bon niveau est incontestablement de se situer dans la logique intercommunale ».

²⁷ En 2006, un ingénieur du CNRS, Monsieur Depaquit, exprimait cette volonté : « Le développement durable suppose des démarches spatiales qui privilégient l'agglomération ou le pays sur la commune, ce qui devrait conduire à des changements institutionnels comme à l'évolution des pratiques démocratiques et des comportements d'acteurs. Il est par exemple évident que dans un tel contexte, l'assise démocratique de l'intercommunalité (notamment l'élection au suffrage universel des responsables politiques de cette intercommunalité) devient une réforme incontournable » ; S. DEPAQUIT, « Développement durable et démocratie ou les opportunités d'une nouvelle alliance », *Encyclopédie-dd*, 2006, n° 6, disponible en ligne : <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/droits-et-inegalites/6-1-gouvernance-du-local-au-global/developpement-durable-et,20.html>

nécessaire par la démonstration d'une « incontournable réalité démocratique »²⁸. En effet, le succès de ce type d'établissement public de forme fédérative est lié à la part grandissante des compétences transférées par les communes à ce niveau intercommunal. Ainsi, ce « déplacement des enjeux institutionnels »²⁹ et l'accroissement des responsabilités qui en découle devraient justifier l'avènement de l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct, et ce au sens d'une circonscription unique regroupant l'intégralité du territoire intercommunal. Parallèlement à cette érosion du critère de distinction doctrinal entre collectivités et EPCI, les débats relatifs à la nouvelle collectivité métropolitaine lyonnaise marquent la prise en compte de ce critère de distinction dans les travaux parlementaires. Cependant, il semble que la désignation des membres de cette collectivité se fera au suffrage universel indirect dans un premier temps selon les modalités de désignation des conseillers communautaires des EPCI³⁰.

Le problème de la démocratisation de l'établissement public de coopération intercommunale s'est donc vu justifié sur le plan technique en tant que territoire plus adapté que le cadre communal pour la gestion de la compétence environnementale, mais aussi sur le plan des convergences des légitimités politiques, scientifiques et techniques dont la collaboration s'avère essentielle dans ce domaine. Cependant, cela tend à réduire la différence naturelle qui distinguait les établissements publics territoriaux des collectivités territoriales, en plus de le faire sur le plan matériel.

2) *Une tentative de spécialisation des compétences départementales et régionales par la remise en cause de la clause générale de compétence*

Parmi les principes qui apparaissent comme fondateurs en matière de droit de la décentralisation figure la clause générale de compétence. Ce titre de compétence des collectivités territoriales est résumé par la formule selon laquelle l'assemblée délibérante d'une collectivité règle par ses délibérations les affaires de la collectivité³¹. D'abord consacrée pour la commune par l'article 61 de la loi municipale du 5 avril 1884, cette règle a été étendue au département puis, un siècle plus tard, à la

²⁸ C. JEBEILL, « L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct », *Juriclasser Collectivités territoriales Intercommunalité*, 2006, n° 1, pp. 6-7 ; R. LEFEBVRE, « Quelles problématiques démocratiques », *op. cit.*, pp. 200-201.

²⁹ J. CAILLOSSE, *Les mises en scène juridique de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ, 2009, p. 190 : « [...] l'histoire de la loi du 27 février 2002 est des plus édifiantes. [...] Il a fallu le vote d'un amendement en première lecture pour que fût adopté le principe d'une élection au suffrage universel direct des structures intercommunales à fiscalité propre ».

³⁰ Voir le Compte rendu analytique de la séance du 3 juin 2013 sur l'action publique territoriale du Sénat, p. 24, disponible en ligne sur : <http://www.senat.fr/cra/s20130603/s20130603.pdf>

³¹ CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons en Baroeul*, n° 193716, Rec. p. 298.

région³². Pour cette dernière collectivité, on constate la corrélation des critères fondamentaux de distinction entre les collectivités territoriales et les établissements publics territoriaux. En effet, c'est lorsque la région est devenue une collectivité territoriale par l'élection de son assemblée délibérante au suffrage universel direct qu'elle a cessé d'être un établissement public qui, par là même, a pu s'affranchir du principe de spécialité.

Cependant, on peut relever une certaine fragilité de ce mécanisme qui est pourtant considéré comme un élément fondamental de la définition doctrinale de la collectivité territoriale.

Sur le plan normatif, il résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 9 décembre 2010 que pour les départements et les régions, le principe de clause de compétence générale n'a qu'une valeur législative. Le doute sur l'éventuelle valeur constitutionnelle de ce principe n'est donc permis que lorsqu'il est rattaché au pouvoir communal. La loi municipale de 1884 ne fait, par définition, référence à ce principe que pour les communes, alors que le support législatif de ce principe pour le département ne trouve pas, selon la décision précitée, sa source dans la loi du 10 août 1871, mais, à l'instar de la région, dans les lois de décentralisation de 1982³³. La décision du 9 décembre 2010 renseigne donc sur le refus, par le juge constitutionnel, d'instaurer un principe fondamental reconnu par les lois de la République de clause générale de compétence des départements sans pour autant renseigner, du fait de l'objet de la loi du 16 décembre 2010, de ce qu'il pourrait en être au niveau communal. Le Conseil constitutionnel n'a pas estimé avoir à se prononcer sur ce point en s'en tenant, au grand regret du professeur Faure, à l'objet de la loi, ne remettant en cause ce principe que pour le département et la région³⁴.

³² Art. L. 2121-29 du CGCT pour les communes, art. L. 3211-1, alinéa 2 du CGCT pour les départements et art. L. 4433-1, alinéa 2 du CGCT pour les régions.

³³ Décision du 9 décembre 2010, n° 2010-618 DC, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, *JORF* du 17 décembre 2010, p. 22181, point 54 : « Considérant que l'article 48 de la loi du 10 août 1871 susvisée précisait que le conseil général délibère " sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres " ; que ces dispositions n'ont eu ni pour objet ni pour effet de créer " une clause générale " rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien direct avec le territoire ; que, par suite, elle ne saurait avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence ».

³⁴ B. FAURE, « La nouvelle compétence générale des départements et des régions », *RFDA*, 2011, n° 2, p. 241 : « On pourra se demander si le prestige lié à l'origine historique de ce titre de compétence ne serait pas sorti d'un rapprochement entre la loi du 10 août 1871, seule prise en référence, et la loi municipale du 5 avril 1884 dont l'article 61 énonçait sous sa forme toujours en vigueur, la compétence générale des communes. De telle manière qu'aurait découlée de ce rapprochement une tradition républicaine plus claire et réitérée au bénéfice du genre collectivité territoriale. Tout s'est passé au contraire – mais le juge était tenu par les termes de la saisine – comme si la solution jurisprudentielle entendait exclure les solutions générales et réserver le sort constitutionnel du pouvoir communal, non

Aussi, conscients de cette lacune qui est aussi liée à l'impossibilité de faire bénéficier la région de ce fondement du fait de sa création en 1982, les requérants ont invoqué d'autres fondements juridiques contre la partie litigieuse du texte remettant en cause les principes de clause générale de compétence propres aux collectivités départementales et régionales.

La fragilité juridique de ce critère de distinction entre collectivités territoriales et établissements publics avait déjà été relevée dans le rapport Ballardur qui retenait une conception purement matérielle du principe de libre administration. Selon ce rapport, la suppression de la clause générale de compétence pouvait être jugée conforme à la Constitution « à condition que la collectivité locale concernée conserve un ensemble de compétences suffisamment important et diversifié pour ne pas être, si peu que ce soit, assimilée à un établissement public »³⁵. Le Conseil constitutionnel n'a pas répondu sur la validité de cette proposition car la suppression pure et simple de ladite clause n'a pas été retenue dans la loi.

De toute manière, la condition de conservation d'« un ensemble de compétences suffisamment important et diversifié » n'aurait pas pu permettre une conservation de ce critère de distinction, car l'idée de l'absence d'assimilation de la collectivité territoriale à un établissement public sur ce fondement semble vide de sens et de contenu. D'une part, le principe de la clause de compétence générale distingue la collectivité territoriale de l'établissement public non pas sur le contenu des compétences, mais sur le principe en lui-même puisque ce dernier permettait à l'assemblée délibérante de se saisir d'une affaire relevant d'un intérêt public local, qui, par définition, est étrangère aux attributions qu'une collectivité a reçu sur le fondement des lois de décentralisation. Il n'y aurait plus eu qu'une différence de degré et non de nature liée au titre de compétence en lui-même³⁶. Or, d'autre part, cette différence de degré fondée sur une échelle de spécialité, c'est-à-dire fondée sur l'étendue et la diversification des compétences, n'aurait même pas été un critère de distinction pertinent tant les attributions matérielles de la métropole, nouvel établissement public territorial créé par la loi du 16 décembre 2010, apparaissent comme toutes aussi étendues et diversifiées que celles du département. Cependant, on constate que malgré la fragilité évidente qui semblerait affecter ce principe

affecté par l'article 73 de la loi, qu'il ne liait pas à celui du département. La solution du juge introduit ainsi une équivoque que la pratique législative a toujours exclue ».

³⁵ L. JANICOT, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA*, 2011, n° 2, p. 232.

³⁶ En ce sens, voir J. CHEVALLIER, « Les transformations du statut de l'établissement public », *JCP La semaine juridique*, 1972, n° 2496 ; L. JANICOT, *ibidem*, p. 232 : « Si ce principe était défini comme impliquant que l'établissement public doit respecter des limites que le législateur a assigné à son activité, en en définissant de manière variable l'étendue, il y aurait une échelle de spécialité et aucune différence qualitative n'opposerait les établissements publics et les collectivités territoriales ».

fondateur (dont la trace de sa tentative de suppression peut se retrouver dans l'article L. 1111-4, alinéa 2 du CGCT, selon lequel « les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif »), on assiste en réalité à une « nouvelle compétence générale des départements et des régions »³⁷. Ainsi, il ne résulte pas vraiment de ce texte une remise en cause du droit pour la collectivité départementale et régionale d'intervenir dans des affaires publiques relevant d'un intérêt local autres que celles attribuées par les lois de répartition des compétences. Il s'agit plutôt d'une tentative législative consistant à renforcer l'encadrement de cette initiative d'intervention qui, de toute manière, restera justifiée par le titre de compétence fondé sur la clause générale. De fait, une telle suppression pure et simple de ce titre de compétence au nom de l'exigence de compétence exclusive constitue, selon l'auteur précité, « une exigence proclamée [...] qui] relève tout autant de l'impossibilité logique car l'idée en contredit la réalité. [En effet,] il a toujours été vain de cantonner les administrations décentralisées dans leur domaine d'affectation en éliminant tout point de contact entre ces domaines ». À cela s'ajoute le fait que « le respect dû à la cause d'une administration simplifiée par l'exercice de compétences exclusives s'arrangera mal de toutes les tâches contemporaines qui demandent précisément qu'on se place à l'interconnexion de ces compétences »³⁸ qui est considéré comme l'utilité intrinsèque de ce mécanisme comme « mode spécifique de détermination du local »³⁹.

L'impossibilité logique consistant à vouloir réduire la complexité administrative par la suppression de la clause générale de compétence au profit de compétences exercées par les collectivités à titre exclusif, constituerait une « rhétorique de la complexité »⁴⁰, puisque c'est justement ce mécanisme qui permet de pallier les lacunes de la répartition des compétences. À cet égard le rapport parlementaire du sénateur Lefebvre estime que la clause générale de compétence est « la coupable vite désignée de l'échec de la répartition par bloc de compétence »⁴¹. En mettant en relation cet aspect dénaturé de la réforme avec l'avènement des nouvelles structures métropolitaines, on constate un véritable lien entre la tentative de suppression du titre de compétence des départements et des régions et lesdites nouvelles structures intercommunales dont la spécificité est de pouvoir exercer des compétences propres

³⁷ B. FAURE, « La nouvelle compétence générale », *op. cit.*, p. 240.

³⁸ *Ibidem*, p. 243.

³⁹ J. CAILLOSSE, *Les mises en scène juridique de la décentralisation*, *op. cit.*, p. 119.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 125.

⁴¹ A. LEFEBVRE, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française, coll. Les Rapports du Sénat, février 2011, disponible en ligne sur : <http://www.senat.fr/rap/r10-283/r10-2831.pdf>

aux collectivités régionales et départementales ; car, selon le professeur Mény : « L'idée d'optimum dimensionnel n'est viable que si l'on en tire toutes les conséquences, c'est-à-dire si l'on rompt radicalement avec l'idée et la tradition des collectivités à vocation généraliste »⁴².

Cette suppression partielle ne sera pas appliquée puisqu'il est déjà fait référence, dans le projet de loi de mars 2013, de la volonté du Gouvernement de rétablir les clauses générales de compétence du département et de la région dans sa forme antérieure à la loi du 16 décembre 2010. La non concordance de la clause générale de compétence entre les différents degrés de collectivités sera donc réduite à une parenthèse sans réalité d'application et la décision du Conseil constitutionnel restera connue pour avoir établi une distinction que le législateur n'avait jamais faite auparavant – ce qui avait pu être considéré comme un argument supplémentaire à l'érection de ce titre de compétence des collectivités territoriales en principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Le principe de rattachement est finalement le seul critère de distinction pertinent entre la collectivité territoriale et l'établissement public qui n'a pas été relativisé par la loi du 16 décembre 2010⁴³. Par ailleurs, une tentative de rénovation du territoire communal et d'institutionnalisation du territoire intercommunal par l'établissement public de coopération intercommunale, reste un objectif majeur de ce texte afin de mettre en place ces nouveaux cadres territoriaux.

II – L'INSTAURATION DE NOUVELLES STRUCTURES TERRITORIALES DÉCENTRALISÉES : UNE TENTATIVE AVORTÉE DE DÉPÉRISSEMENT DE CADRES TERRITORIAUX TRADITIONNELS PAR L'INSTITUTIONNALISATION DE NOUVEAUX TERRITOIRES

Le constat de l'obsolescence des cadres territoriaux traditionnels pour la gestion des compétences relatives au développement local est largement étayé par les travaux sociologiques et géographiques. Aussi, une véritable institutionnalisation du territoire métropolitain, au titre de l'adaptation des structures à la diversité des territoires, fait partie de la grande innovation théorique de cette loi.

⁴² Y. MÉNY « L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique ? », *Pouvoirs locaux*, 1990, n° 4, p. 91.

⁴³ En ce sens, L. JANICOT, *op. cit.*, p. 237 : « Le seul trait caractéristique des collectivités territoriales qui n'est pas remis en cause par la loi, à la différence de ce que prévoyait d'ailleurs le Comité pour la réforme des collectivités, est celui tiré de l'absence de rattachement des collectivités territoriales [...]. Les établissements publics territoriaux, tels que les établissements publics de coopération intercommunale, sont comme les établissements publics classiques rattachés à une autre catégorie de personnes publiques. La différence essentielle entre les EPCI et les établissements de type classique réside dans la spécificité de leur rattachement, qui est un rattachement à plusieurs collectivités territoriales et non à une seule ».

Par cette approche originale, ce texte se distingue des lois de décentralisation des compétences à des territoires préexistants (1). L'objectif de rationalisation de l'organisation institutionnelle territoriale française est aussi marqué par la finalisation du regroupement de communes et par des tentatives de fusion et de rénovation des échelons traditionnels (2).

*1) La tentative d'institutionnalisation de l'espace métropolitain :
de la collectivité territoriale manquée à l'établissement public territorial sui generis*

L'institutionnalisation du territoire métropolitain par le biais d'un établissement public de coopération intercommunale reste liée à la prise en compte de données sociologiques et géographiques relatives aux travaux sur la gouvernance locale. La volonté de création des métropoles correspond donc bien à l'avènement du phénomène de territorialisation. Ce phénomène est décrit comme « une approche territoriale des problèmes publics qui s'accompagne d'une recomposition des territoires de l'action publique au nom du territoire pertinent ou de l'espace de projet »⁴⁴.

Ces nouvelles structures territoriales que constituent les métropoles et les pôles métropolitains apparaissent, du fait de leurs compétences affichées en matière d'aménagement et de développement à grande échelle, comme une possibilité de regroupement au nom du développement local, basée sur le volontariat des collectivités. « Les politiques de développement territorial dessinent ainsi de nouveaux espaces d'action publique, des espaces pour le développement local inventant de nouveaux cadres spatiaux pour l'action publique »⁴⁵.

Cette exigence n'est pas spécifique au cas français⁴⁶ ; elle est liée à un phénomène d'ampleur internationale dû au fait qu'une part de plus en plus importante de la population mondiale vit dans les aires métropolitaines, et que plus de la moitié de celle-ci vit en ville – ce qui caractérise cette tendance à

⁴⁴ A.-C. DOUILLET, « Les élus locaux face à la territorialisation de l'action publique », *RFSP*, 2003, n° 4, p. 588. Cette situation est bien exprimée par le professeur Némery déclarant en 2009, lors de l'élaboration du rapport Balladur, que « pour la première fois de son histoire, la France est confrontée à une question inhabituelle : organiser son architecture territoriale interne en tenant compte d'un système européen plus vaste, plus complexe, et du contexte économique de la mondialisation » ; J.-C. NÉMERY, « Quel avenir pour les relations entre communes et intercommunalités ? », in R. HAUSTIQUO (dir.), *Terres du droit*, Mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo, Paris, Dalloz, 2009, p. 243.

⁴⁵ A.-C. DOUILLET, « Les élus locaux face à la territorialisation de l'action publique », *ibidem*, p. 589.

⁴⁶ R. ALLEMAND, « Quels rapports entre structures et territoires ? », in J.-C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 293-294.

l'institutionnalisation de ces grands espaces urbains, afin de favoriser leur gouvernance⁴⁷.

Une telle tentative en matière de gouvernance de ces grands espaces n'est pas nouvelle en France, cependant elle n'a pas été institutionnalisée au sens strict⁴⁸. À titre d'exemple, il convient de rappeler que la loi « Pasqua » de 1995 mettait en place un dispositif visant à l'initiative territoriale pour le développement local en vue « de susciter la création d'emploi »⁴⁹. Ce territoire de « pays » marquait donc cette idée de « rupture avec une définition centralisée des normes en matière d'aménagement du territoire »⁵⁰, tout en marquant « le passage des politiques d'aménagement essentiellement redistributives, visant à répartir les richesses sur le territoire national, à des politiques d'aménagement et de développement devant créer les conditions de prise en charge locale du développement dans l'ensemble des territoires »⁵¹.

Cette référence aux critères socio-économiques pour l'instauration de la métropole vise donc à offrir un cadre institutionnel plus adapté à l'émergence de ces grands espaces urbains. Cela aurait d'ailleurs dû avoir pour conséquence de marginaliser des collectivités traditionnelles réputées pour être plus issues d'un héritage historique vieillissant qu'adaptées à l'action publique moderne et à la concurrence internationale⁵².

⁴⁷ J.-C. NÉMERY, « Quel avenir pour la relation entre métropoles et intercommunalités ? », *op. cit.*, p. 243.

⁴⁸ J.-C. DOUENCE, « Les métropoles », *RFDA*, 2011, n° 2, p. 258 : « Selon les évaluations les plus vraisemblables, c'est désormais plus de la moitié de la population mondiale qui vit en ville. Ces régions métropolitaines posent des défis sans précédent en matière de gouvernance. Pour relever ces défis, les expérimentations institutionnelles se multiplient sous les formes les plus diverses et avec des résultats inégaux ».

⁴⁹ Article 58 de la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1)*, *JORF* du 5 février 1996, p. 1973.

⁵⁰ A.-C. DOUILLET, « Élus locaux et territorialisation de l'action publique », *op. cit.*, p. 587.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² L'étude d'impact du projet de loi du 21 octobre 2009 présente la métropole comme une institution créée « pour prendre en compte la montée en puissance du fait urbain qui réclame la mise en œuvre de politiques publiques très intégrées en raison de l'accentuation de la compétition entre les grandes agglomérations, européennes ou internationales, et leur offrir un cadre institutionnel plus adapté » ; J. M. OFFNER, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écart », *RFSP*, 2006, n° 1, p. 36 : « Le pays défini légalement par la loi Pasqua, puis la loi Voynet comme un territoire qui présente une « cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » fait figure de véritable invariant territorial. Non seulement il correspond à la réalité socio-économique du moment, mais il s'ancre dans une histoire... millénaire. Est-il utile d'apporter une preuve supplémentaire du caractère purement incantatoire de la recherche de coïncidence entre le juridico-institutionnel et le socio-économique ? ».

L'institutionnalisation, en 2010, de ce nouveau cadre territorial a été à l'origine conçue lors des travaux préparatoires du projet de loi comme une nouvelle catégorie de collectivité territoriale. Selon la solution initiale proposée par le Comité Balladur, une véritable révolution juridique liée à cette nouvelle institution administrative était prévue. D'abord, la métropole était censée être une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution. Ensuite, sa création aurait eu pour objet de faire disparaître le statut de collectivité territoriale des communes membres. Ces dernières auraient été transformées en une nouvelle catégorie de personne morale de droit public : en « villes », dépourvues de la clause générale de compétence et ne disposant que de compétences d'attribution⁵³. Enfin, l'existence de cette collectivité, même si elle n'a pas pour objet de remettre en cause la collectivité départementale, aurait conduit à une importante marginalisation de ladite collectivité puisque ces métropoles devraient, par attribution de la loi, exercer la totalité des attributions départementales (action sociale, médico-sociale, collège, environnement, etc.). Ainsi, selon le rapport Balladur, cela aurait supposé de « scinder des départements existants (qui auraient eu une telle collectivité métropolitaine en leur sein) en deux entités, avec d'une part la collectivité métropolitaine à statut particulier, et d'autre part le reste du département subsistant seul sous cette forme »⁵⁴. Cette démarche, implicite en France, est expressément avouée en Italie où il semble être envisagé de substituer les villes métropolitaines aux provinces dans le cadre d'une modification de la Constitution de 1947, mettant ainsi un terme au phénomène d'empilement né de l'intercommunalité⁵⁵.

Le lien entre la tentative de marginalisation de la collectivité départementale traditionnelle et la tentative de mettre en place une nouvelle collectivité métropolitaine basée sur une pertinence d'ordres géographique et économique, est tout à fait remarquable. Le projet de métropole-collectivité « devait ainsi permettre à la France de se doter à l'échelle européenne de pôles urbains de dimension européenne, vastes et puissants sur le plan économique, et servir l'objectif initial du

⁵³ É. BALLADUR, *op. cit.*, p. 123. Dans le cadre du projet de réforme proposé par le Comité Balladur, Le professeur Douence parle, à propos des communes membres de la communauté urbaine ou d'un autre EPCI transformé en métropole, de *capitis deminutio* puisque la transformation des dites communes membres en villes leur aurait fait perdre le statut de collectivités territoriales ; J.-C. DOUENCE, « Les métropoles », *RFDA*, 2011, n° 2, p. 259.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ A. LUCARELLI, « La chute des communes et le triomphe de l'intercommunalité », in J.-C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 364 : « Dans une logique de simplification qui ne semble pas être celle du projet de loi français en Italie, on avait pensé à substituer les départements par les villes métropolitaines mais les résistances des uns et des autres sont difficiles à vaincre ».

gouvernement consistant à enclencher la disparition progressive de l'échelon départemental »⁵⁶.

Le projet gouvernemental n'a pas retenu cette idée consistant à faire de la métropole une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier. Ce renoncement a largement dénaturé la réforme proposée par le Comité Balladur et il a, par là même, rajouté à la complexification institutionnelle⁵⁷.

La dévitalisation de la substance du projet métropolitain tel qu'il figurait dans le rapport Balladur est notable pour deux raisons essentielles.

La métropole ne sera pas une collectivité territoriale à statut particulier définie par l'article 72 de la Constitution, mais seulement une nouvelle catégorie d'EPCI prévue à l'article L. 5217 du Code général des collectivités territoriales.

De plus, l'objectif de rationalisation de l'organisation institutionnelle territoriale que supposait le territoire métropolitain est d'autant plus entravé que la création de la métropole n'a pas ce caractère autoritaire pour les communes membres des EPCI concernées par ce changement de statut. Ainsi, et contrairement aux hypothèses de création de certaines communautés urbaines créées par décision législative expresse et autoritaire en 1966 pour des exigences voisines d'institutionnalisation des grands espaces, on constate avec le professeur Fialaire que si « l'europanisation des villes-métropoles françaises ne se décrète pas »⁵⁸, il en est de même de la création de ces espaces par les cadres territoriaux du « bloc communal » concernés et préexistants. Néanmoins, sa possible création à l'initiative des territoires concernés ne supprime pas totalement la menace que la métropole-EPCI peut faire peser sur les collectivités existantes, notamment sur les collectivités départementales. Ces deux problématiques de complexité du paysage territorial et de marginalisation de l'une au bénéfice de l'autre sont largement entremêlées.

L'actualité juridique nous invite à considérer le cas particulier de la métropole lyonnaise qui est envisagée, par le projet de loi présenté le 10 avril 2013 en Conseil des ministres, comme une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution. Ce terme de métropole recouvrera donc deux réalités institutionnelles distinctes : un établissement public de coopération intercommunale

⁵⁶ S. BRACONNIER, « Le fantôme de la métropole », *AJDA*, 2011, n° 2, p. 65.

⁵⁷ J.-C. DOUENCE, « Les métropoles », *op. cit.*, p. 259.

⁵⁸ Par cette phrase, le professeur Fialaire a commenté la question posée par Dominique Perben, qui lors de la séance publique de l'Assemblée nationale du 20 octobre 2009 a demandé « comment le gouvernement envisageait de doter les métropoles de suffisamment de compétences, y compris départementales pour qu'elles aient la puissance de concurrencer de très grandes villes européennes et mondiales » ; voir J. FIALAIRE, « Quelles perspectives juridiques pour les métropoles », in J.-C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 180.

pour les cas de création relatifs au dispositif institutionnel prévu par la loi du 16 décembre 2010, et une collectivité territoriale dont la création semble directement prévue par le législateur pour le cas lyonnais⁵⁹. Il est d'ailleurs intéressant de constater que pour ce cas particulier, le gouvernement actuel semble en mesure de prétendre pouvoir réaliser un projet auquel le Comité Balladur lui-même avait renoncé : la substitution organique de la métropole-collectivité au département.

Cette complexité institutionnelle liée à l'ajout, par la loi de 2010, de la nouvelle structure métropolitaine au sein du « mille-feuille » territorial est très présente notamment dans les rapports entretenus avec les différents organes décisionnels de ces structures. Une des difficultés engendrée par la métropole a cependant été amoindrie du fait de la suppression du conseiller territorial⁶⁰. Si cette difficulté a effectivement disparu du fait de la suppression du conseiller territorial, il reste une difficulté liée au fait que l'EPCI métropolitain institué par la loi du 16 décembre 2010 se voit transférer la majorité des compétences exercées par le département, et ce avec les compensations financières associées⁶¹.

Sur le plan de la répartition des compétences, la création d'une métropole consistera à créer une structure très intégrée qui aura une véritable vocation de substitution à l'égard des collectivités territoriales, et plus particulièrement à l'égard

⁵⁹ « L'article 85 du projet de loi présenté en Conseil des ministres le 10 avril 2010 crée un livre sixième dans le Code général des collectivités territoriales relatif à la Métropole de Lyon. Il crée au 1^{er} avril 2015 une collectivité territoriale à statut particulier dénommée Métropole de Lyon par transformation de la communauté urbaine de Lyon et en lieu et place du département » (cf. projet de loi de *décentralisation et de réforme de l'action publique* du 10 avril 2013, *op. cit.*, p. 29).

⁶⁰ Mise en relation avec l'institution du conseiller territorial, cette structure n'aurait pas été sans poser de difficultés de nature organique dans la gouvernance des deux territoires partagés par les personnes publiques notamment vis-à-vis de la collectivité départementale. En effet, dans la mesure où « le Conseil général englobe malgré tout la métropole-EPCI, il est administré par un conseil général hétérogène dans lequel les conseillers territoriaux, élus métropolitains, gèrent le territoire périurbain avec leurs collègues, moins nombreux élus de ce territoire et qui, inversement n'interviennent quasiment pas dans leur propre circonscription ». Par ailleurs, les données démographiques du territoire départemental au sein duquel une métropole est constituée auraient permis que « des conseillers territoriaux élus des cantons métropolitains [aient été] le plus souvent majoritaires voir hégémoniques dans le conseil général appelé à se prononcer ». Ainsi, en ce qui concerne la gouvernance, si, « sur le plan juridique la liberté de la collectivité est pleinement préservée [...], la réalité politique [aurait été] différente ». Voir J.-C. DOUENCE, « Les métropoles », *RFDA*, 2011, n° 2, p. 264.

⁶¹ De cela il résulte que sur le plan du gouvernement local, la majorité des élus départementaux membres de la métropole seront des élus métropolitains – ce qui fait que sur le plan politique, si la collectivité départementale reste pleinement préservée, « toutes les conditions sont réunies pour faire du département la colonie de sa métropole ». Ce sentiment sera effectivement partagé par les élus et les habitants issus d'une partie géographique de la collectivité départementale non comprise dans l'espace métropolitain. Voir J.-C. DOUENCE, *ibidem*, p. 262.

du département. Comme précédemment expliqué, cela est largement justifié par l'objectif initial de marginalisation et de disparition *de facto* du département avec l'absorption de ses compétences par le projet avorté de la métropole-collectivité territoriale instaurée autoritairement. Finalement, on ne peut constater qu'une tentative de marginalisation du département par l'éventuelle création d'une métropole EPCI instaurée par la loi de 2010, même si cela ne semble pas se démarquer de « la vocation partielle de substitution »⁶² que va entretenir la métropole vis-à-vis des collectivités territoriales traditionnelles. Par exemple, les dispositions de l'article L. 5217-4 du CGCT prévoient une substitution notable dans les compétences structurantes des collectivités par la métropole. En effet, si cette dernière reste un établissement public gouverné par le principe de spécialité, l'ensemble de ses missions constitue une concentration de compétences structurantes de la commune, du département et de la région. La plupart de ces transferts sont donc bien des transferts obligatoires des compétences départementales et régionales aux métropoles, même si leur étendue et leurs modalités sont, dans un premier temps, négociées⁶³.

⁶² J. FIALAIRE, « Quelles perspectives pour les métropoles ? », *op. cit.*, p. 179.

⁶³ À titre d'exemple, l'article L. 5217-4 du CGCT prévoit le transfert de compétence au profit de la métropole en matière d'élaboration du plan de déplacement urbain ainsi que l'ensemble des compétences liées à l'urbanisme opérationnel. Par ailleurs, d'autres compétences communales peuvent être transférées à la métropole à titre facultatif. Le transfert des compétences départementales à la métropole EPCI se caractérise par le transfert de plein droit des compétences en matière de transport scolaire, et en matière de gestion des routes classées dans le domaine public départemental ainsi que leurs dépendances et accessoires au sens de l'article L. 2111-2 du Code général de la propriété des personnes publiques. Cette compétence autrefois transférée par l'État au département sera donc transférée à la métropole en cas de création de celle-ci au sein du territoire de ce dernier. Ensuite, à côté de ces modalités de transfert unilatérales, on constate des transferts obligatoires en matière d'action sociale, de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges, ainsi qu'en matière de développement économique, qui seront opérés par voie de convention. Ce caractère obligatoire de transfert de compétence conventionnel est énoncé de façon atypique par le législateur. En effet, l'article L. 5217-II-2) du CGCT prévoit que ce transfert ait lieu par convention passée avec le département saisi d'une demande en ce sens de la métropole ; or si l'article L. 5217-II-2) prévoit, en son f), que la convention précise l'étendue du transfert, il y a obligation pour le département de transférer car ladite convention doit être signée dans un délai de 18 mois à compter de la réception de la demande par le département. Si ce n'est pas le cas, le transfert sera opéré de plein droit du département à la métropole. Pour la région, un mécanisme similaire à celui précédemment décrit se retrouve au III de l'article L. 5217-4 du CGCT en ce qui concerne le transfert des compétences en matière de développement économique. Enfin, en ce qui concerne les transferts conventionnels facultatifs, ils se retrouvent pour toutes les collectivités et même vis-à-vis de l'État avec une possible substitution de la métropole à l'État pour des missions de propriété, d'aménagement d'entretien et de gestion de grands équipements. Le transfert est autorisé par décret. Sur toutes ces questions, voir I. MULLER-QUOY, « La métropole : contours juridiques », in J.-C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 169.

Dans tous les cas, cette difficulté envisageable dans les relations entre collectivités et métropoles marque bien l'attaque du législateur de 2010 à l'encontre de la collectivité départementale et la recherche d'un périmètre plus adapté à l'exercice des compétences dans la mesure où « à tout prendre, la proposition du rapport Balladur de substituer la métropole collectivité au département aurait sans doute permis une gestion plus claire et plus efficace pendant la période de transition »⁶⁴ qui se caractérise par « la perspective de dépérissement rapide de l'institution départementale »⁶⁵.

Cet EPCI est donc, lui aussi, davantage né d'un objectif de recomposition des territoires que d'un objectif de respect d'une conception classique de la coopération intercommunale. Bien que la métropole se soit vue enlever le statut de collectivité au cours des débats parlementaires, elle dispose de compétences d'attribution larges et dont le rayon d'action est, par rapport à sa taille géographique, comparable à celui du département.

En plus du flou théorique initié par le fait que cet EPCI dispose de compétences ne relevant pas exclusivement de la coopération intercommunale, sans pour autant avoir un caractère « supra communal »⁶⁶, on constate que l'octroi de larges compétences d'attributions à ce dernier contraste avec la remise en cause de la clause de compétence générale pour les collectivités départementales et régionales⁶⁷.

Ainsi, à cette confusion matérielle liée à l'exercice par la métropole de compétences qui ne sont pas uniquement intercommunales mais qui peuvent avoir un caractère « supra communal » car touchant aux compétences des collectivités départementales et régionales, voire même à celles de l'État, s'ajoute une confusion organique liée à l'institutionnalisation simultanée d'un établissement public territorial ne regroupant en son sein que des EPCI, sans lui-même en être un.

Le pôle métropolitain prévu par l'article L. 5731-1 du CGCT marque une volonté du législateur, malgré l'idée de rationalisation territoriale qui apparaît

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ J.-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme », *op. cit.*, p. 7 : « [L'institutionnalisation des métropoles] obéit à la même logique et participe du même rejet d'une vision supra-communale. Les débats au Sénat [apportent] la démonstration que l'intercommunalité même de projet constitue désormais pour les partisans de l'organisation communale le dernier moyen de préserver la commune dans un rapport d'échelle qui lui est d'un point de vue fonctionnel devenu fondamentalement défavorable ».

⁶⁷ Une telle démarche du législateur de 2010 permet de justifier cette palette de compétences qui est viscéralement liée à une idée territoriale relative à des critères démographiques et urbanistiques renouant avec l'expérimentation territoriale des années 60 de la DATAR. Cette dernière s'attachait à définir et à organiser l'armature urbaine du territoire français par la sélection de huit métropoles d'équilibre formant un niveau supérieur du réseau urbain faisant contrepoids à Paris dans le cadre d'une politique nationale d'aménagement.

comme le leitmotiv de cette loi, de créer une coopération mixte très proche des syndicats prévus par les articles L. 5721 et suivants du CGCT. Cette « ambiguïté de la multiplication des solutions juridiques dans la prise en compte du fait urbain »⁶⁸ propre à l'institutionnalisation du territoire métropolitain se caractérise alors par une originalité, voire un écart du législateur à l'objectif de recomposition des territoires. Le pôle métropolitain n'est qu'un établissement public de type associatif proche des syndicats de communes. Ainsi, seul le principe du consensualisme est l'élément fondamental de la création d'un tel établissement public territorial qui n'est pas un EPCI, sans que des considérations d'ordre territorial telles que l'exigence du territoire « d'un seul tenant sans enclave » soient prises en compte.

L'exigence de continuité territoriale n'est ici pas de mise, et ce quand bien même la pertinence de la création d'une telle structure ne soit remise en cause au nom du fait selon lequel « les agglomérations métropolitaines, parce qu'elles sont plus proches les unes des autres, ou parce qu'elles côtoient de grosses villes moyennes, tendent à poursuivre leur développement métropolitain sur le mode de la grappe ou de l'alliance des villes »⁶⁹. Néanmoins, on constate que la création de ce pôle, marqué comme le moins favorable à l'objectif de rationalisation, reste encadrée en considération de ces objectifs dans la mesure où il est interdit pour les collectivités relevant de la région parisienne de consentir à la création d'une telle personne publique.

La simultanéité de l'institutionnalisation de cet établissement public territorial *sui generis* avec l'institutionnalisation de la métropole pose la question de l'éventuel caractère contre-productif de la loi du 16 décembre 2010 dans sa construction juridique du territoire métropolitain. En effet, l'absence de la condition de cohérence territoriale nécessaire à la création de la métropole, s'ajoutant à la similarité des conditions démographiques et géographiques de constitution de ces structures⁷⁰, pose la question de la réduction de la métropole à une « enveloppe institutionnelle vide » en plus du caractère prétendument irréaliste de la volonté de « [...] concentrer l'essentiel des compétences du bloc communal, qui ne correspond ni aux équilibres existants, ni au projet territorial propre à chaque intercommunalité lequel est largement tributaire de l'histoire, de l'économie ou de la géographie du

⁶⁸ I. MULLER-QUOY, *op. cit.*, p. 168.

⁶⁹ DIACT, *Territoires 2040 – Aménager le changement*, Séminaire de lancement de la démarche prospective, 22 octobre 2009, disponible en ligne sur : http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/territoires2040_n_1.pdf; Voir aussi J. FIALAIRE, « Quelles perspectives pour les métropoles ? », *op. cit.*, pp. 175-176.

⁷⁰ J. FIALAIRE, *ibidem*, p. 181.

territoire »⁷¹. Ce caractère irréaliste est d'autant plus étayé par des considérations financières et structurelles⁷².

Enfin, cette forme particulière d'établissement public territorial est bien marquée par cette idée d'adaptation des structures à la diversité des territoires par une coopération d'EPCI à fiscalité propre transférant dans le cadre des principes de spécialité et d'exclusivité les actions d'intérêt métropolitain. Cette coopération particulière d'établissements publics de coopération intercommunale marque toute l'érosion des cloisons traditionnelles entre collectivités territoriales et cet effacement possible du département du fait de l'origine de son cadre géographique aux antipodes du pragmatisme lié à la recherche de ces nouveaux périmètres.

En plus du flou théorique initié par le fait que cet EPCI dispose de compétences ne relevant pas exclusivement de la coopération intercommunale sans pour autant avoir un caractère « supra communal »⁷³, on constate que l'octroi de larges compétences d'attribution à ce dernier contraste avec la remise en cause de la clause de compétence générale pour les collectivités départementales et régionales.

Toutes ces considérations liées à l'institutionnalisation du territoire métropolitain ont aussi fondamentalement marqué les tentatives de rationalisation et de désengorgement des différents blocs territoriaux.

2) Une tentative de rationalisation du paysage local : l'achèvement de l'intercommunalité à fiscalité propre et l'institutionnalisation de nouvelles fusions territoriales

Finalement, le seul aspect véritablement contraignant de la tentative de recomposition des territoires figurant dans la loi du 16 décembre 2010 s'est imposé aux communes qui devront toutes faire partie, d'ici 2014, d'un établissement public de coopération intercommunale de forme fédérative à fiscalité propre, que ce soit, selon des critères démographiques, au sein d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomérations ou d'une communauté urbaine. En pratique ces obligations ne viseront qu'à la constitution de communautés de communes tant la non adhésion à une intercommunalité de projet n'est le fait que de petites communes isolées. On peut d'ailleurs supposer que ces regroupements intercommunaux « à marche forcée » ne vont modifier de façon significative le paysage institutionnel intercommunal qu'en entraînant probablement, à terme, la désuétude de l'intercommunalité de forme syndicale considérée par la circulaire du 27 décembre 2010 comme « obsolète ». En effet, le mouvement de rationalisation proposé par la finalisation de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre a pour

⁷¹ J.-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme », *op. cit.*, pp. 7-8.

⁷² *Ibidem*, pp. 8-9.

⁷³ J.-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme », *op. cit.*, p. 7 : cf. note 66.

corollaire la disparition desdits syndicats, c'est-à-dire des établissements publics territoriaux de forme associative⁷⁴.

Les regroupements seront dirigés par le schéma départemental de coopération intercommunale prévu à l'article L. 5210-1 du CGCT et élaboré par une commission départementale devant être consultée par le préfet pour toute adhésion forcée et pouvant faire prévaloir, à la majorité des deux tiers de ses membres, le rattachement à un EPCI autre que celui prévu par le représentant de l'État. L'adhésion obligatoire de toutes les communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre montre là néanmoins toute la rupture, même si elle est minime, avec l'esprit de 2003 quant à l'idée d'une intelligence territoriale fondée sur l'autodétermination des territoires. Ainsi, le caractère contraignant et les pouvoirs d'exception reconnus au préfet en la matière sont largement définis par l'article L. 5210-1-2 du CGCT⁷⁵.

La nouveauté de la réforme dans la rationalisation des espaces est le renforcement du rôle de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) qui a une compétence d'avis pour le schéma arrêté par le préfet mais a aussi, à la majorité des deux tiers des membres de la commission départementale de coopération intercommunale, la possibilité de faire prévaloir un autre découpage que celui arrêté par le préfet. Cette nouvelle fonction intervient dans le cadre de la rationalisation des nouvelles structures intercommunales expliquée dès l'origine dans l'exposé des motifs du projet de la loi du 16 décembre 2010 selon lequel : « Il n'est pas possible d'ignorer plus longtemps les défauts de notre organisation territoriale. La décentralisation s'est essentiellement focalisée sur les transferts de compétence mais n'a pas modifié les structures. [...] Le résultat est un paysage institutionnel fragmenté qui a vu s'amplifier [...] un très grand nombre de structures administratives intervenant dans la gestion des

⁷⁴ Circulaire du 27 décembre 2010 : instructions pour l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale (réforme des collectivités territoriales) du Ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration.

⁷⁵ Selon cet article : « lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou crée, au sein du périmètre d'un tel établissement, une enclave ou une discontinuité territoriale, il rattache par arrêté cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, après accord de l'organe délibérant de ce dernier et avis de la commission départementale de la coopération intercommunale ». La réserve à ce pouvoir de rattachement d'une commune par le préfet est, comme précédemment dit, le cas où « la commission départementale de coopération intercommunale s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un autre projet de rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée. Dans ce dernier cas, le représentant de l'État dans le département met en œuvre le projet de rattachement proposé par la commission départementale de coopération intercommunale ».

territoires »⁷⁶. C'est évidemment dans ce cadre que se situe la volonté d'achever la couverture intercommunale mais aussi les orientations de la CDCI visant à la suppression des enclaves et discontinuités territoriales et à la constitution de regroupement d'au moins 5 000 habitants. Il est aussi recherché dans ce cadre la cohérence spatiale des intercommunalités au regard des unités urbaines identifiées par l'INSEE et l'accroissement de la solidarité financière et la suppression des syndicats mixtes et des syndicats de communes.

Comme précédemment expliqué, cette loi est caractérisée par la volonté de créer de nouvelles structures en vue de la recherche d'une adéquation entre territoires et institutions locales. Néanmoins, il est difficile de ne pas remarquer son aspect timoré par rapport au projet qui s'annonçait comme « une rupture des conceptions de notre organisation territoriale à laquelle il faut s'attendre et non à une adaptation de l'existant »⁷⁷.

Les communes nouvelles apparaissent comme le nec plus ultra de l'objectif *ratio legis* d'efficacité de l'action publique. L'institutionnalisation de telles collectivités par le législateur, si elle était effectivement mise en œuvre, permettrait de réduire de façon radicale le problème de l'émiettement communal là où l'EPCI, dont les attributions sont gouvernées par le principe de spécialité, apparaît comme une solution incomplète. En effet, la création de ces nouvelles collectivités territoriales ayant la plénitude des compétences communales engendrerait une absorption des communes préexistantes pour n'en former qu'une seule. Une telle démarche n'est pas sans volonté d'en finir avec la particularité française de la commune constituant, selon Tocqueville, une institution « qui est à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science »⁷⁸ ; mieux expliquée encore par l'esprit de clocher hérité d'une tradition beaucoup plus longue liée à la fiction anthropologique de l'origine des paroisses de l'Ancien régime.

⁷⁶ Exposé des motifs du Projet de loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, disponible en ligne sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPublique.do?sessionId=5EA44E102240DCEC976320E-D60EFFB71.tpdjo13v_3?idDocument=JORFDOLE000021182818&type=expose

⁷⁷ J.-C. NÉMERY, « Vers un nouveau pacte État-collectivités territoriales », *Quelle nouvelle réforme, op. cit.*, p. 16. En ce sens, voir J.-F. BRISSON, « L'État, grand architecte du local », *op. cit.*, p. 86 : « [...] la réforme qui s'annonce n'est pas en tant que tel un texte de rupture. [...] Pour autant, la nature des transformations envisagées [...] paraît provoquer, dans l'esprit de leurs promoteurs, un point de non-retour destiné à précipiter des réformes jugées indispensables mais pour l'instant encore politiquement impossibles. Or une telle ruse n'est pas sans risque [...] parce qu'au nom d'une logique managériale, grand est le nombre de concepts juridiques, de constructions légales ou jurisprudentielles savamment ajustées ainsi que de catégories constitutionnelles qui y sont brassées sans précaution, toujours sollicitées et quelquefois vidées de leur sens premier ».

⁷⁸ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, tome 1, Paris, Pagnerre, 1842, p. 94.

L'émiettement communal français apparaît comme une exception miraculeuse, mais aussi douteuse. Le droit international s'intéresse à l'administration locale des États membres, notamment par la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi que l'Union européenne. Même si ni le Conseil de l'Europe ni l'Union européenne ne peuvent imposer un modèle d'organisation institutionnelle aux États qui impliquerait une réduction de leurs structures administratives locales, il convient de rappeler qu'un émiettement excessif des structures administratives encourage le risque de violation du droit de l'Union européenne dont l'État sera le seul responsable dans le cadre d'un recours en manquement⁷⁹. C'est donc aussi par cette approche que l'on peut constater une certaine incitation, pour la France, à trouver un remède à ce morcellement.

L'analyse de la loi du 16 décembre 2010 doit donc permettre d'établir si ses dispositions donnent réellement les moyens de réaliser un tel objectif de simplification du paysage local. En effet, malgré la simplification notable de la procédure de fusion précédemment expliquée, il n'en reste pas moins vrai que c'est l'auto-détermination des territoires qui l'emporte sur l'idée d'une architecture diligentée par l'État de façon autoritaire, comme cela est fait pour l'adhésion des 5% des dernières communes non membres d'une intercommunalité. Cette loi s'apparente à une transition dans l'approche des réformes institutionnelles par rapport aux mouvements de décentralisation des lois « Deferre » ou de l'acte II de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*. Cette mise en place des structures territorialement pertinentes est donc restreinte à l'« intelligence des territoires » et à l'auto-détermination⁸⁰. Ce n'est donc que par le biais d'incitations financières que la création de la commune nouvelle se fera. Parmi ces incitations, on trouve la majoration de 50% pendant 5 ans des subventions d'équipement attribuées par l'État pour les travaux engagés par les communes fusionnées⁸¹. Pour autant, ces avantages financiers ne sont pas perçus comme un motif suffisant de création de telles collectivités par les communes anciennes, surtout au vu du caractère politiquement très difficile de cette création et du fait de la suppression d'autres mécanismes prévus dans le projet de loi. On a

⁷⁹ À ce propos, voir M. DOUENCE, « L'influence du droit communautaire sur les collectivités territoriales », in J.-B. AUBY (dir.), *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 871-880.

⁸⁰ J.-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme », *op. cit.*, p. 1.

⁸¹ À cela s'ajoute tout le dispositif prévu par l'article L. 2335-4 du CGCT pour la compensation du *lucrum cessans* lié à l'égalisation des charges fiscales en plus d'une dotation particulière de 5% de la dotation forfaitaire perçue la première année de création et évoluant selon le taux de la dotation générale de fonctionnement, ainsi qu'une possible éligibilité à la dotation de développement rural.

même pu supposer que la préservation symbolique des anciennes communes aurait « plus d'effets que les incitations financières »⁸².

L'analyse d'une autre hypothèse de fusion de collectivité – celle de la fusion département-région⁸³ – ne pouvait être dissociée de la figure mort-née du conseiller territorial dont le Sénat a voté l'abrogation le 19 novembre 2011⁸⁴ et l'Assemblée nationale le 20 novembre 2012⁸⁵. Cette conjugaison de ces deux éléments pouvait relancer l'hypothèse d'un fédéralisme administratif. Plus que jamais, la suppression du conseiller territorial et la faible hypothèse de création d'une telle structure laissée à la discrétion des membres des assemblées concernées font de ce nouveau cadre « une enveloppe institutionnelle vide »⁸⁶.

Ainsi, la rationalisation affichée par cette réforme en profondeur des collectivités n'aura pas échappé à la force du passé imprégnant les structures traditionnelles, et ce y compris par l'échec relatif de la remise en cause de leurs attributs doctrinaux essentiels. En effet, le législateur n'est pas parvenu à faire disparaître la clause générale de compétence propre à la notion de collectivité territoriale, pas plus qu'il n'est parvenu à instaurer l'élection au suffrage universel direct des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Là où le bât blesse, c'est que de la disparition du conseiller territorial résulte la disparition d'une logique des couples constitutive d'une cohérence globale de la réforme de 2010⁸⁷. Par ailleurs, la démarche de rationalisation initiée par ce texte comporte quelques limites. D'une part, sur le plan de l'adaptation des structures aux territoires (notamment par l'institutionnalisation du territoire métropolitain *stricto sensu*⁸⁸), des indicateurs géographiques manquaient en fait⁸⁹. D'autre part,

⁸² A. VIOLA, « Les “communes nouvelles” : vers la fin de l'émiettement communal français ? », *La Revue administrative*, 2010, n° 373, p. 34.

⁸³ Pour des précisions sur la difficulté voire l'« introuvable nature juridique du regroupement départements-région », voir B. FAURE, « Le regroupement départements-région. Remède ou problème ? », *AJDA*, 2011, n° 2, pp. 89-90.

⁸⁴ Sénat, *Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial*, *op. cit.*

⁸⁵ Assemblée nationale, *Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial*, *op. cit.*

⁸⁶ J.-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme », *op. cit.*, p. 16.

⁸⁷ M. VERPEAUX, « La réforme territoriale et les nouveaux élus », *RFDA*, 2011, n° 2, p. 254 : « La réforme des collectivités territoriales a été bâtie sur la logique des couples, quand bien même ces couples ne seraient pas les mieux assortis, et malgré les questions soulevées par un raisonnement qui ne conçoit l'organisation territoriale que deux par deux ». Voir aussi, E. LANDOT, « Les territoires en rang deux par deux », *RLCT*, 2011, n° 64, p. 78.

⁸⁸ On remarque juste ici que de nombreux EPCI reprennent le nom de métropole sans pour autant être des structures métropolitaines au sens de la loi du 16 décembre 2010, à l'instar des communautés d'agglomération Saint-Etienne métropole ou Nantes métropole.

⁸⁹ J. FIALAIRE, « Quelles perspectives pour les métropoles ? », *op. cit.*, pp. 181-182.

l'institutionnalisation du pôle métropolitain risque de contribuer à l'empilement des structures – et ce en contradiction avec l'objectif affiché⁹⁰. Le nouveau projet de réforme du 10 avril 2013 s'apparente à un retour à l'idée de décentralisation traditionnelle, tout en conservant les nouveaux échelons issus de l'adaptation des structures aux territoires. Cette nouvelle donnée est très propice à l'avancée du phénomène de territorialisation qui se caractérise par la création de nouveaux échelons dans les circuits décisionnels de l'action publique, et donc de nouveaux espaces de production du droit⁹¹.

⁹⁰ J.-F. BRISSON, « L'État, grand architecte du local », *op. cit.*

⁹¹ J.-B. AUBY, « Réflexions sur la territorialisation du droit », in J.-B. AUBY (dir.), *La profondeur du droit local*, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, Paris, Dalloz, 2006, p. 5.

RÉSUMÉ :

Réforme originale dans sa façon de résoudre les problèmes liés au « mille-feuille » territorial français, les dispositions radicales de la loi du 16 décembre 2010 resteront lettre morte du fait d'une nouvelle réforme de la décentralisation, issue d'un projet de loi présenté en Conseil des ministres le 10 avril 2013. Cette réforme se résume par une tentative de recomposition des territoires et d'érosion des catégories institutionnelles territoriales. Les nouvelles structures territoriales sont marquées par la recherche d'une institutionnalisation de territoires pertinents qui correspondent à des réalités d'ordres sociologique et géographique. De nouveaux établissements publics territoriaux à échelle métropolitaine, ainsi que de nouvelles institutions de regroupement de collectivités s'inscrivent dans cette optique. De plus, les nouvelles modalités de désignation des membres de l'assemblée délibérante des EPCI à fiscalité propre, ou encore la remise en cause de la clause de compétence générale participent à une fragilisation de la distinction doctrinale entre collectivité territoriale et établissement public.

SUMMARY:

The act of December 16, 2010 represents an original reform in its way of solving the French problem of a "multi-layers" territory. But it remains, in spite of its radical provisions, a dead letter due to the advent of a new decentralization reform issued as a preliminary draft of the act of April 10, 2013. This reform is summed up as an attempt to territorial restructuring and to erosion of local institutional categories. The new territorial structures are distinguished by a search for institutionalization of relevant territories that are characterized by realities of a sociological and geographical nature. New public territorial institutions on a metropolitan scale, as well as new institutions grouping communities do fit into this context. In addition, new procedures to appoint members of the deliberative assemblies of the Public Institutions for Transmunicipal Cooperation (PITCs) that have their own taxation, and the questioning of the general competence clause participate in the weakening of the doctrinal distinction between local authority and public institution.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- AUBY J.-B., DE BÉCHILLON D., BENOIT F.-P. et BON P. (dir.), *La profondeur du droit local*, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, Paris, Dalloz, 2006, 501 p.
- BRISSON J.-F., « L'État, grand architecte du local. Analyse juridique du projet de réforme territoriale », *Pouvoirs locaux*, 2009, n° 83, pp. 85-89
- BRISSON J.-F., « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes », *Droit administratif*, 2011, n° 3, étude 5, pp. 1-17.
- CAILLOSSE J., *Les mises en scène juridique de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ, 2009, 250 p.
- DESAGE F., « Faut-il que rien ne change pour que les intercommunalités changent ? », in FAURE A. et NÉGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007, 302 p.
- DOBRENKO B. (dir.), *Structures intercommunales et environnement*, Limoges, PULIM, 2004, 162 p.
- DOUENCE J.-C., « Les métropoles », *RFDA*, 2011, n° 2, pp. 258-266
- DOUENCE M., « L'influence du droit communautaire sur les collectivités territoriales », in AUBY J.-B. et DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. (dir.), *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 986 p.
- DOUILLET A.-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *RFSP*, 2003, n° 4, pp. 583-606
- FAURE B., « La nouvelle compétence générale des départements et des régions », *RFDA*, 2011, n° 2, pp. 240-245
- FAURE B., « Le regroupement départements-région. Remède ou problème ? », *AJDA*, 2011, n° 2, pp. 86-91
- HAUSTIOU R., VIGOUROUX C. et TITIUN P. (dir.), *Terres du droit*, Mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo, Paris, Dalloz, 2009, 798 p.
- JANICOT L., « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? » *RFDA*, 2011, n° 2, pp. 227-239
- JEBEILI C., « L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité », *Jurisclasseur Collectivités Territoriales Intercommunalité*, 2006, n° 1, pp. 4-8

- LE LIDEC P., « Réformer sous contrainte d'injonction contradictoire. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales. », *RFAP*, 2009, n° 3, pp. 477-496
- MÉNY Y., « L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique ? », *Pouvoirs locaux*, 1990, n° 4, pp. 90-93
- NÉMERY J.-C (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, 367 p.
- OFFNER J.-M., « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *RFSP*, 2006, n° 1, pp. 27-49
- VERPEAUX M., « La réforme territoriale et les nouveaux élus », *RFDA*, 2011, n° 2, pp. 246-266
- VIOLA A., « Les "communes nouvelles" : vers la fin de l'émiettement communal français ? », *La Revue administrative*, 2010, n° 373, pp. 29-34