



**HAL**  
open science

## EPCI et collectivités territoriales : vers la fin de la dichotomie ?

Laura Regairaz

► **To cite this version:**

Laura Regairaz. EPCI et collectivités territoriales : vers la fin de la dichotomie?. Droit. 2015. dumas-01216579

**HAL Id: dumas-01216579**

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01216579>

Submitted on 16 Oct 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# EPCI et collectivités territoriales : vers la fin de la dichotomie ?

Laura REGAIRAZ

*Sous la direction de Nicolas KADA,  
Professeur de droit public, Université Pierre Mendès-France*



*À mes parents*

*À Yoann*

# REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout d'abord Monsieur le Professeur Nicolas KADA, directeur de ce mémoire et responsable du Master II Droit public approfondi, pour son soutien, ses précieux conseils et son encadrement tout au long de l'année.

Dans la continuité du personnel enseignant, je remercie Monsieur Clément BENELBAZ, qui m'a fait confiance, m'a soutenu en Master I Droit public, dans le cadre de mon projet de recherche et qui m'a renforcé dans l'idée de me spécialiser dans la recherche juridique. Et également Monsieur Léo VANIER et Monsieur Thomas BOMPARD, actuellement doctorants en droit public, pour leurs conseils méthodologiques.

Je souhaite ensuite remercier le personnel administratif de la Communauté de communes Cœur de Savoie, qui dans le cadre régulier de stages et de contrats, m'a permis d'avoir une conception et une expérience pratique de l'intercommunalité.

Enfin, je ne remercierai jamais assez mes proches pour leur soutien sans failles depuis le début de mes études en droit, et d'autant plus lors des recherches et de la rédaction de ce mémoire et de leurs conseils. Mais avant tout, je les remercie pour leur patience.

# SOMMAIRE

**Introduction / L'évolution de l'organisation administrative en France**

**Partie I / La consécration d'une intercommunalité de projet, étape décisive dans l'affaiblissement de la dichotomie matérielle**

*Titre I / L'accroissement des pouvoirs accordés aux structures intercommunales au fil des réformes*

*Titre II / La nouvelle place accordée aux structures intercommunales comme outil du dynamisme territorial*

**Partie II / La consécration d'une intercommunalité de projet, étape intermédiaire dans l'affaiblissement de la dichotomie formelle**

*Titre I / La désuétude partielle de la dichotomie formelle fondée sur l'inadaptation du cadre juridique des établissements publics aux EPCI*

*Titre II / Le maintien actuel de la dichotomie formelle fondé sur l'absence de consensus autour du rapprochement entre EPCI et collectivités territoriales*

**Conclusion / Les EPCI, vers une suppression des collectivités territoriales ?**



# INTRODUCTION

## L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE EN FRANCE

« *Mettons en commun ce que nous avons de meilleur  
et enrichissons nous de nos différences mutuelles* »

Paul Valéry

Le 15 juillet 1981, François Mitterrand, à l'époque président de la République, déclare : « *La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* »<sup>1</sup>. Dans son discours de campagne électorale du 3 mars 2012 à Dijon, François Hollande déclare « *La République, elle est forte par son État, mais aussi par ses territoires* »<sup>2</sup>. Que ce soit dans les années 1980 ou aujourd'hui, la question territoriale fait partie intégrante des discours politiques.

Depuis la Révolution française, la France a toujours considéré les territoires, malgré quelques exceptions dans les périodes centralisatrices. De la centralisation à la décentralisation (§1), jusqu'au développement de l'intercommunalité (§2), il convient de revenir sur l'histoire de l'organisation administrative française depuis 1789 jusqu'à aujourd'hui afin de comprendre les évolutions et les réformes opérées pour une meilleure prise en compte des territoires, ainsi que sur les éléments de distinction entre les deux figures de la décentralisation française, pourtant potentiellement antagonistes, qui font l'objet de grandes questions : les collectivités territoriales d'une part et les établissements publics d'autre part, et plus spécifiquement les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en raison de leur renforcement considérable depuis le début des années 1990.

---

1 Déclaration faite au cours du Conseil des ministres réuni le 15 juillet 1981 et adoptant le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, future loi de décentralisation n°82-213 du 2 mars 1982 [<http://www.mitterrand.org/L-oxygene-de-la-democratie-locale.html> – connexion le 13 novembre 2014].

2 Dans ce discours, il annoncera sa volonté de créer un nouvel acte de décentralisation et de poursuivre l'action de François Mitterrand « *sur le chemin de la décentralisation* », propos tirés de ce même discours [[http://www.ps29.org/IMG/pdf/FH\\_Dijon\\_COMPLET\\_1-.pdf](http://www.ps29.org/IMG/pdf/FH_Dijon_COMPLET_1-.pdf) – connexion le 13 novembre 2014].

## §1 - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE D'HIER ET D'AUJOURD'HUI : DE LA CENTRALISATION À LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation peut être définie comme un « *système d'organisation des structures administratives de l'État dans lequel l'autorité publique est fractionnée et le pouvoir de décision remis à des organes autonomes régionaux ou locaux* »<sup>3</sup>, ou un « *ensemble [de] méthodes d'organisation et de gestion consistant à transférer le pouvoir de décision aux niveaux hiérarchiques inférieurs* »<sup>4</sup>. Malgré quelques différences, ces définitions révèlent l'idée d'une dissociation et d'un transfert du pouvoir du niveau central au niveau local. Le processus de décentralisation fait aujourd'hui l'objet d'un consensus dans son existence mais sa mise en œuvre reste controversée. Avant de traiter la question de manière plus approfondie, il convient de revenir sur le contexte de développement de la décentralisation dans l'organisation administrative française (A), ses évolutions (B) mais aussi ses caractéristiques propres (C), et la distinction opérée en son sein entre collectivités territoriales et établissements publics (D).

### **A - La décentralisation, fruit d'un long processus historique**

La France est marquée par une conception jacobine du pouvoir datant de la Révolution française, préconisant une centralisation du pouvoir. Néanmoins, 1789 marque le point de départ de la décentralisation<sup>5</sup> puisqu'une certaine autonomie est accordée aux autorités de base, tels que les bourgs. L'abolition des privilèges dans la nuit du 4 août 1789 rationalise le territoire pour une unité administrative du royaume, passant par la décentralisation. Dès 1789, les constituants souhaitent découper la France en circonscriptions territoriales, servant de cadre pour l'administration<sup>6</sup> : les lois des 14 et 22 décembre 1789 divisent ainsi la France en quatre-vingt trois départements, composés chacun de districts et cantons. Également, la loi du 14 décembre 1789 encadre la constitution des municipalités, fixant leur nombre à quarante-quatre mille corrélativement au nombre de clochers recensés : chaque commune est composée d'un maire et d'un corps municipal élu par les citoyens actifs au suffrage censitaire.

---

3 <http://larousse.fr/dictionnaires/francais/décentralisation/22095> [connexion le 11 décembre 2014].

4 *Ibidem*.

5 Toutefois, il faut souligner la présence sous l'Ancien Régime d'assemblées participatives et de communes dites populaires permettant la participation du niveau local au pouvoir. Cette période ne marque pas le point de départ de la décentralisation, fixé à la Révolution française, car la question des transferts de compétences n'est pas évoquée, question clé dans le cadre de la décentralisation.

6 Deux principaux projets de découpage sont proposés : le projet Siéyès, Condorcet et Thouret fondé sur la géographie et la géométrie (l'objectif est de découper la France en surface de soixante-douze kilomètres et ce à partir de Paris, qui reste le centre. Le projet met donc en place quatre-vingts carrés départementaux, au sein desquels se trouvent les districts de communes de vingt-quatre kilomètres de côté, ces districts étant divisés en cantons) ; et le projet Mirabeau visant à découper le territoire en départements et en villes.

Après la Révolution et une volonté de décentralisation, la Convention est marquée par une recentralisation dès 1792. Napoléon réaffirme cette volonté centralisatrice avec la création du préfet, qui exerce un contrôle hiérarchique sur les entités locales.

La période 1830 – 1944 s'inscrit dans le renforcement de la décentralisation. La Monarchie de Juillet met en place l'élection des conseils municipaux et des conseils généraux. Tout d'abord, la loi du 23 mars 1831 porte l'organisation communale : les conseillers municipaux sont élus pour six ans avec un renouvellement par moitié tous les trois ans. Les maires restent nommés par le pouvoir central, mais parmi les membres du conseil municipal. Ensuite, la loi du 22 juin 1833 organise l'élection au sein des conseils généraux : dans le cadre des cantons pour neuf ans avec un renouvellement par tiers tous les trois ans. Enfin, la loi du 18 juillet 1837 portant sur les attributions du conseil municipal reconnaît la personnalité juridique à la commune, la loi précisant également que le maire est le représentant de l'État mais aussi l'exécutif du conseil municipal : le double rôle du maire, encore applicable aujourd'hui, est alors reconnu.

Toutefois, la Troisième République marque l'avancée la plus considérable en la matière. La loi du 10 août 1871 relative aux départements confirme le rôle de ces derniers, en distinguant les compétences étatiques et les compétences départementales : le pouvoir exécutif reste néanmoins le préfet, ne reconnaissant pas une réelle autonomie. De plus, la loi municipale du 5 avril 1884 pose le principe de l'élection des maires par les conseils municipaux, coupant le lien hiérarchique avec l'État. Cette loi attribue également une véritable clause de compétence puisque l'entité locale « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* »<sup>7</sup>. La décentralisation est à l'époque revendiquée par différents partis politiques qui invoquent un héritage de la période révolutionnaire, faisant donc consensus : pour les conservateurs, elle permet le maintien des particularités locales ; pour les libéraux, elle favorise le renforcement des libertés locales ; enfin, les socialistes voient en ce processus un contre-pouvoir face au pouvoir central.

La Constitution de la Quatrième République affirme pour la première fois constitutionnellement le principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>8</sup> : elles ont désormais une liberté d'action et de gestion. Néanmoins, il faudra attendre le début des années 1980 pour une véritable reconnaissance.

---

<sup>7</sup> Article 61 de la loi municipale du 5 avril 1884.

<sup>8</sup> L'article 87 de la Constitution de la Quatrième République dispose : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel direct. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président* ».

## **B - Une reconnaissance législative et constitutionnelle tardive**

La décentralisation moderne est marquée par la consécration d'un Acte I par la loi du 2 mars 1982<sup>9</sup>. Cette reconnaissance est tardive puisque la décentralisation existe alors depuis deux siècles, même si elle était prévisible depuis les années 1960. En effet, en raison des crises économiques des années 1970, l'urbanisation s'accroît à Paris au détriment de la province : le transfert du pouvoir au niveau local serait donc une solution pour un développement économique hors capitale. Les communes et les départements n'ayant plus les moyens de proposer de politiques publiques répondant à ces mutations, la région est renforcée. De plus, dès 1968, les citoyens aspirent à développer une démocratie locale dans un cadre de proximité adapté. Enfin, un projet de loi Bonnet<sup>10</sup> proposait déjà une décentralisation, reprise par le parti politique de gauche en 1981.

La loi de 1982 modernise la décentralisation en accroissant l'autonomie des collectivités territoriales : d'une part en supprimant la tutelle administrative et financière du préfet sur les collectivités<sup>11</sup> et d'autre part en reconnaissant un exécutif départemental et régional, marquant la fin du dédoublement fonctionnel du préfet, l'exécutif étant désormais représenté par un président élu<sup>12</sup> pour favoriser l'autonomie locale et couper le lien hiérarchique.

Malgré une reconnaissance législative tardive en 1982, il faut attendre 2003 pour que le processus de décentralisation soit reconnu constitutionnellement<sup>13</sup>. Désormais, l'article premier de la Constitution de la Cinquième République dispose : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale [...] son organisation est décentralisée* ». Cette dernière est donc protégée par l'aura constitutionnelle et par un régime juridique encadré.

## **C - Les caractéristiques propres de la décentralisation**

La décentralisation n'est pas une spécificité française : les anglais parlent par exemple de self Government. Elle renvoie à l'idée de Gouvernement local, d'auto-administration des collectivités. L'État reconnaît en parallèle de lui d'autres personnes morales de droit public qui auront des compétences administratives et décisionnelles au niveau local : le lien hiérarchique entre le pouvoir central et les entités locales est donc rompu, à la différence de la déconcentration.

---

9 Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

10 Projet de loi sur le développement des responsabilités locales, inspiré du rapport Guichard *Vivre ensemble*, adopté en première lecture le 22 avril 1980 mais non discuté par l'Assemblée nationale.

11 Avant 1982, le préfet disposait d'un pouvoir de tutelle pouvant annuler les actes des autorités locales dès l'instant où il considérait l'acte illégal ou inopportun. Depuis 1982, le préfet exerce un contrôle mais il défère l'acte au juge administratif qui se prononce sur l'éventuelle annulation de l'acte.

12 Au niveau départemental, le président existait déjà mais n'avait qu'un rôle honorifique jusqu'en 1982.

13 Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Il faut distinguer deux grandes formes de décentralisation : technique et territoriale.

Tout d'abord, selon la théorie de Duguit<sup>14</sup>, la décentralisation technique ou par service confère la personnalité morale à des institutions intervenant dans un champ limité, basée sur la technicité, a priori indépendamment d'un aspect territorial. L'objectif est d'assurer la gestion de services publics. Elle s'inscrit dans le cadre des établissements publics, dont font partie les EPCI.

Ensuite, la décentralisation territoriale s'opère par le biais des collectivités territoriales, basée sur le territoire, élément géographique. Ces collectivités sont dotées d'organes propres et bénéficient d'une clause générale de compétence. Elles disposent d'une liberté de décision, sous réserve du contrôle de légalité du préfet. Cette théorie a été développée par Eisenmann, qui pense que « *les personnes morales reçoivent le pouvoir de poser des règles avec liberté sans être soumises à une volonté étatique* », cela n'excluant pas l'idée de contrôle car « *les interventions de légalité et les pouvoirs correspondant de l'administration de l'État ne restreignent point le degré de décentralisation* »<sup>15</sup>. Eisenmann distingue l'administration d'État, constituée d'organes centraux à compétence nationale, et l'administration locale, « *administration dirigée par un organe dont la compétence est limitée à une fraction de la collectivité déterminée par un élément d'ordre territorial, c'est-à-dire par le tracé et les limites d'une circonscription, d'une subdivision, du territoire national* »<sup>16</sup>. La décentralisation territoriale se distingue de la décentralisation technique notamment par la reconnaissance d'une libre administration.

#### **D - La libre administration, liberté propre aux collectivités territoriales**

La libre administration se traduit par l'existence de conseils élus, de ressources propres suffisantes, et d'une liberté dans l'exercice du pouvoir, passant par exemple par la capacité de conclure des contrats, le tout permettant la concrétisation pratique de l'appropriation par les citoyens du pouvoir au niveau local. Pour Tocqueville, « *les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui font goûter à l'usage du plaisir et l'habituent à s'en servir* »<sup>17</sup>. Par ce lien privilégié, la décentralisation territoriale se distingue de la décentralisation technique. Dans la pratique, depuis la Révolution française, les volontés décentralisatrices se traduisent principalement par le développement des collectivités territoriales. Les établissements publics existent bien mais leur reconnaissance est amoindrie par rapport à ces dernières.

---

14 L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel. Tome 2 : La théorie générale de l'État*, Paris : Boccard, 1923.

15 C. Eisenmann, « Les structures de l'administration », in *Traité de Science administrative*, Paris, Mouton, 1966.

16 J. Baguenard, *La décentralisation*, 7<sup>e</sup> édition, Presses universitaires de France, 2004, p. 13.

17 A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Tome I, 1835.

Parmi les établissements publics, se trouvent les établissements publics de coopération intercommunale, structures non identifiées dans le paysage juridique. Traditionnellement, la doctrine distingue l'intercommunalité, « *lorsqu'un organisme englobant plusieurs communes est l'émanation de ces communes* »<sup>18</sup> et la supracommunalité, « *lorsque l'autorité englobante est autonome vis-à-vis des communes* »<sup>19</sup>. L'implantation de ces structures entraîne des conséquences sur l'organisation administrative française : alors que la France a connu le développement exponentiel des collectivités territoriales depuis deux siècles, il semblerait qu'aujourd'hui, l'activité administrative s'exerce progressivement par le biais des EPCI.

## §2 - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE DE DEMAIN : DE LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE À L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'intercommunalité « *permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme* »<sup>20</sup>. Marquée par des spécificités propres (B), elle ne cesse de se développer depuis le XIXe siècle (A), jusqu'à connaître une nouvelle perception depuis les années 1990 (C).

### **A - L'intercommunalité, un processus évolutif présent depuis le XIXe siècle**

L'intercommunalité est d'abord une politique visant à fédérer les territoires, c'est-à-dire mettre en commun, que ce soit des compétences, des ressources fiscales ou des projets, de manière plus ou moins intégrée. Elle s'inscrit ensuite dans un objectif de réduction du nombre de communes, spécificité française : il existe quantitativement autant de communes françaises que l'ensemble des communes des autres États membres de l'Union européenne. En 1789, l'assemblée constituante estimait déjà la paroisse comme une division administrative trop petite pour assumer les responsabilités qui lui étaient allouées.

Les prémices de coopération datent de 1790, la loi favorisant les réunions de communes de moins de deux cent cinquante habitants. Jamais appliquée, elle marque tout de même la volonté de fédérer les territoires. Les véritables premières coopérations entre communes datent donc du milieu du

---

18 C. Lefèvre, « Les institutions d'agglomération », in J.-C. Nemery et S. Wachter, *Entre l'Europe et la décentralisation : les institutions territoriales françaises*, Éditions de l'Aubé, 1995, pp. 125 à 139.

19 *Ibidem*.

20 <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/intercommunalite.htm> [connexion le 12 décembre 2014].

XIXe siècle avec la création des commissions syndicales et des ententes intercommunales. Néanmoins, toutes deux ont des intérêts limités : les premières ont vocation à gérer les biens et droits indivis des communes membres et les secondes sont des organes de concertation entre communes. Cette instauration est liée au contexte social résultant de la révolution industrielle. En effet, l'industrialisation conduit à une perte de solidarité au niveau rural. L'exode rural entraînant le déplacement des populations vers les milieux urbains au détriment des campagnes, les redevances et taxes communales perçues diminuent, rendant le maintien de services publics par les petites communes difficile<sup>21</sup>. En favorisant les regroupements, les communes retrouvent un poids démographique et un aspect financier plus important, leur permettant d'exercer pleinement des compétences dans la dynamique française. « *L'intercommunalité répond [donc] depuis très longtemps à un besoin nécessaire et évident de travail, de création de services, d'équipements et d'infrastructures en commun* »<sup>22</sup>. Or, dès la fin du XIXe siècle, face aux besoins croissants des populations, il est devenu nécessaire de créer d'autres structures : les syndicats de communes issus de la loi du 22 mars 1890<sup>23</sup>. Toutefois, l'organisation des syndicats reste encadrée, ceux-ci ne pouvant exercer qu'une seule compétence.

En France, le regroupement se fait principalement sur la base du volontariat, à la différence d'autres États européens. À titre d'exemple, l'Allemagne a mené des réformes moins volontaristes de réduction du nombre de communes entre 1965 et 1977, entraînant une diminution de vingt-cinq mille à huit mille cinq cents communes. En comparaison, en France, suite à la loi Marcellin de 1971<sup>24</sup>, cent quatre-vingt-trois fusions ont été recensées sur une période de dix ans. Le caractère volontaire de l'intercommunalité « à la française » est certes moins contraignant mais les résultats sont aussi plus faibles.

À partir de la seconde moitié du XXe siècle, la coopération intercommunale connaît un nouvel essor lié au développement urbain. De nouvelles structures sont créées, les districts urbains<sup>25</sup> et les communautés urbaines<sup>26</sup>, marquant d'une part, le passage d'une intercommunalité rurale à une intercommunalité plus urbaine, et d'autre part, d'une intercommunalité volontaire à une intercommunalité contraignante pour plus d'efficacité, notamment avec la loi de 1966 créant unilatéralement les quatre premières communautés urbaines : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

---

21 M. Verpeaux, « Histoire des collectivités territoriales », in M. Bonnard (dir.), *Les collectivités territoriales*, La Documentation française, 2009, pp. 5-19.

22 M.-C. Bernard-Gélabert, *L'intercommunalité*, 6<sup>e</sup> édition, Politiques locales, 2007, p. 1.

23 Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (articles 169 à 180) à la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale.

24 Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

25 Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer les districts.

26 Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

Dans les années 1990, ce processus est marqué par de grandes réformes : celle du 6 février 1992<sup>27</sup>, dite loi Administration territoriale de la République (ATR) ou statut Joxe ; et celle du 12 juillet 1999<sup>28</sup>, dite loi Chevènement.

Dans un premier temps, le statut Joxe distingue une spécificité urbaine (instauration des communautés urbaines) et une spécificité rurale (instauration des communautés de communes) en imposant des compétences obligatoires<sup>29</sup> et en affirmant un nouveau type de structures, à fiscalité propre, rompant le lien fiscal avec les communes. Cette distinction permet une meilleure prise en considération des spécificités territoriales, mais la loi de 1992 rajoute des structures à celles déjà existantes et applicables en droit positif.

Dans un second temps, la loi Chevènement crée les communautés d'agglomération et simplifie les structures existantes en ne retenant que trois catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : les communautés de communes, d'agglomération et urbaines. Cette loi rationalise les structures existantes pour une plus grande efficacité et éviter un mille-feuille trop important. Malgré des lacunes dans la pratique susceptibles d'être réformées à partir de 2010, comme le manque de légitimité démocratique, ces deux lois marquent une étape essentielle dans le développement et l'affirmation de l'intercommunalité moderne en France.

Aujourd'hui, il existe deux grandes formes d'intercommunalité : l'intercommunalité associative par le biais des syndicats de communes à vocation unique ou à vocation multiple et l'intercommunalité fédérative par le biais des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, s'inscrivant dans la logique européenne<sup>30</sup>. Ces coopérations locales jugées importantes semblent devenir aujourd'hui indispensable pour limiter les coûts et ré-engendrer progressivement une solidarité communale perdue lors de la révolution industrielle.

## **B - Les caractéristiques spécifiques de l'intercommunalité**

L'intercommunalité présente trois grandes caractéristiques, la distinguant de la décentralisation territoriale : l'établissement public de coopération intercommunale ; les principes de spécialité, d'exclusivité et de rattachement ; l'intérêt communautaire.

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques, les EPCI sont « *des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de projets communs de développement* ».

---

27 Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la France.

28 Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

29 M.-C. Gélabert, *L'intercommunalité*, *op. cit.*, note 22, p. 15.

30 Dans tous les États membres de l'Union européenne ou les États européens, l'intercommunalité trouve sa place, de manière plus ou moins poussée, mais il est incontestable que le processus n'est pas franco-français. Cf. annexe n°1.

au sein de périmètre de solidarité »<sup>31</sup>. Créé par l'intermédiaire du préfet, l'établissement public se distingue des collectivités territoriales, d'origine législative. La structure intercommunale intervient après délégations de compétences par les communes membres. Elle n'a donc pas « *la compétence de sa compétence* »<sup>32</sup>, caractéristique de l'État selon la formule de Jellinek. Bénéficiant de la personnalité morale, l'EPCI a des organes propres : un organe exécutif représenté par le président de l'établissement, une assemblée délibérante dotée d'un pouvoir de décision et un personnel administratif. Votant chaque année son budget, il a donc une certaine autonomie de fonctionnement, une existence propre, distincte de celle des communes membres.

Il est possible de distinguer deux formes de structures intercommunales : les EPCI sans fiscalité et les EPCI à fiscalité propre.

La première forme, surtout présente en milieu rural, financée par des contributions communales, a pour but de réaliser une œuvre ou un service utile à toutes les communes membres. La coopération s'effectue au sein de syndicats, à vocation unique ou multiple, qui agiront dans les intérêts de ces dernières.

La seconde forme, à vocation davantage urbaine, bénéficie d'une fiscalité directe locale, pouvant lever elle-même l'impôt. Les EPCI à fiscalité propre sont des entités d'avenir, la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010<sup>33</sup> visant un recouvrement total du territoire par ce type de structures et la suppression progressive des syndicats. Cette forme dite fédérative ou intégrée représente les intérêts de la nouvelle structure créée, indépendamment des intérêts additionnés des communes membres. Sont des structures intercommunales fédératives les communautés de communes, d'agglomération, urbaines et les métropoles. L'EPCI à fiscalité propre est « *censé concevoir et mettre en œuvre à l'échelle supracommunale une politique d'aménagement et de développement cohérente ainsi qu'une véritable solidarité entre communes* »<sup>34</sup>. Il n'est donc pas considéré à ce titre comme un nouvel échelon de collectivités territoriales. Ces structures sont régies par différents principes, a priori propres à leur régime.

Les principes de spécialité, d'exclusivité et de rattachement connaissent une grande dépendance. L'EPCI étant par définition un établissement public, il est soumis au principe de spécialité, en vertu duquel, il ne peut agir en dehors des domaines de compétences qui lui sont transférés : il a donc une compétence d'attribution transférée par les communes membres. Exerçant des compétences par

---

31 <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/etab-pub-cooper-intercom.htm> [connexion le 12 décembre 2014].

32 G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, Première Partie : *Théorie générale de l'État*, Giard & Brière, 1911, 655 p.

33 Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

34 P. Boïno, « Logique de champ et intercommunalité », in P. Boïno et X. Desjardins, *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation française, 2009, p. 13.

substitution, il est nécessaire de définir précisément ses compétences. Corrélativement, le principe d'exclusivité interdit aux communes d'agir dans les domaines transférés à l'EPCI<sup>35</sup> afin d'éviter les conflits de compétences entre les échelons locaux. En d'autres termes, lorsqu'une compétence est déléguée, seule la structure intercommunale peut l'exercer : chaque commune partage de facto la clause générale de compétence avec cette dernière, c'est-à-dire son intervention dans un domaine ayant un lien avec son territoire<sup>36</sup>, puisqu'elle pourra lui déléguer une partie de ses compétences. L'intercommunalité est donc un engagement durable pour les communes. Également, les EPCI sont soumis au principe de rattachement, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas d'existence propre, étant rattaché à un niveau de l'administration qui les a créés, ici les communes. Ils ne peuvent a priori exister en l'absence de ce lien : la notion d'intercommunalité préexiste à la notion de supracommunalité.

Le transfert de compétences des communes aux EPCI est centré sur la notion d'intérêt communautaire. Mise en place par la loi ATR pour les communautés de ville (supprimées depuis) et les communautés de communes, elle est étendue à l'ensemble des structures intercommunales par la loi Chevènement. L'intérêt communautaire entraîne une définition protectrice de l'intérêt communal, c'est-à-dire toutes compétences entrant dans l'intérêt général au sein d'une commune. Selon le Ministère de l'Intérieur, il « *s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal* »<sup>37</sup>, « *au moyen de critères objectifs [...] qu'il s'agisse d'opérations, zones ou équipements existants ou futurs* »<sup>38</sup>. Il suppose donc l'existence d'un intérêt général propre au territoire intercommunal. Une définition précise des compétences doit être effectuée afin de distinguer celles restant communales et celles exercées par la structure intercommunale pour éviter les enchevêtrements de compétences, entraînant la mise à disposition de plein droit des biens et équipements utilisés par les communes délégataires au moment du transfert et nécessaires à son exercice.

La loi du 13 août 2004<sup>39</sup> prévoit qu'il doit être défini au plus tard deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté entérinant chaque transfert de compétences. Le préfet peut contester la définition lorsqu'il la juge trop imprécise, insuffisante ou se réduisant à une liste de zones, équipements ou opérations<sup>40</sup>.

---

35 Principe affirmé dans l'arrêt C.E., Ass., 16 octobre 1970, *Commune de Saint Vallier*, *Rec. Lebon*, p. 583.

36 Analyse développée par E. Duru dans « État d'avancement du volet intercommunal de la réforme territoriale », *A.J. Collectivités Territoriales*, 2012, p. 401.

37 Circulaire NOR INT/B/01/00197/C du 5 juillet 2001 relative aux compétences des EPCI.

38 *Ibidem*.

39 Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

40 Analyse développée par Y. Coudray, « La difficile détermination de l'intérêt communautaire », in D. Charles-Lebihan et R. Doaré (dir.), *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité*, Des Sociétés, 2009, pp. 119-127.

## C - La nouvelle ère de l'intercommunalité depuis la loi du 16 décembre 2010

Dans son rapport de 2005, la Cour des comptes considère la « *réforme inachevée* »<sup>41</sup>. Face au renforcement des compétences et du rôle des structures intercommunales dans les années 1990, il est devenu évident d'apporter davantage de représentativité et de légitimité à leurs actions pour achever la réforme de l'intercommunalité.

Le Comité Balladur convoqué par le président de la République Nicolas Sarkozy en 2007, avait pour mission de proposer une réforme des institutions<sup>42</sup>. Ses propositions vont largement inspirer la loi du 16 décembre 2010<sup>43</sup>, qui met en place des objectifs de rationalisation de la carte intercommunale et de création de structures intercommunales à vocation urbaine, dans un contexte où « *la recherche d'un périmètre pertinent n'a pas toujours été une préoccupation prioritaire lors de la constitution de communautés qui ont été créées rapidement pour bénéficier de fortes incitations financières* »<sup>44</sup>. Promulguée sous la présidence de Nicolas Sarkozy, les élections présidentielles de 2012 entraînent un changement de majorité politique à la tête de l'État avec l'arrivée au pouvoir de François Hollande. Néanmoins, les apports relatifs à l'intercommunalité n'ont pas été remis en cause par le nouveau président de la République, qui a poursuivi la réforme, celui-ci estimant que « *l'enjeu, c'est de mobiliser, réparer la mutation, la transition, créer des emplois, inventer un nouveau modèle de développement. Voilà ce que nous avons à mener, collectivités locales et État. L'enjeu, c'est d'utiliser toutes nos identités, toute notre diversité pour les unir dans un destin commun* »<sup>45</sup>. Unir la diversité dans un destin commun s'inscrit alors par le développement et le renforcement de l'intercommunalité.

Les différentes réformes visant à supprimer progressivement les syndicats intercommunaux au profit des EPCI à fiscalité propre, il convient de s'intéresser uniquement à la nouvelle place de ces derniers dans l'organisation administrative française, voyant leur régime juridique évoluer et progressivement ressembler au régime des collectivités territoriales. La question porte alors sur l'intercommunalité de concertation, c'est-à-dire agissant au nom et dans l'intérêt de la nouvelle

---

41 Cour des comptes, *L'intercommunalité en France : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, La Documentation française, Paris, 2005, 392 p.

42 E. Balladur, *Il est temps de décider*, Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, remis au président de la République le 5 mars 2009, La Documentation française, 2009, 174 p.

43 *Op. cit.*, note 33, p. 17.

44 Cour des comptes, *L'intercommunalité en France : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, *op. cit.*, note 41, p. 19.

45 Discours de François Hollande du 5 octobre 2012 en conclusion des États généraux de la démocratie territoriale organisée par le Sénat.

structure, le but étant une réflexion commune des élus locaux sur l'avenir du territoire communautaire.

Après chaque nouvelle réforme, la doctrine ne cesse de débattre sur le rapprochement entre collectivités territoriales et structures intercommunales<sup>46</sup>, et sur la question de l'avenir de l'organisation administrative : certains pourront défendre l'idée que les collectivités territoriales sont intégrées dans le paysage administratif français depuis le XVIIe siècle et ne pourront voir leur rôle affaibli par l'intercommunalité ; alors que d'autres défendront l'idée d'un renouveau de l'action administrative française avec comme structures clés les EPCI.

En raison du renforcement de l'intercommunalité, ces derniers peuvent potentiellement être qualifiés de collectivités territoriales déguisées. Il conviendra d'étudier si le développement de l'intercommunalité dite moderne remet en question la dichotomie collectivités territoriales – EPCI. Bertrand Faure estime que « *l'EPCI est conçu à partir de la rencontre entre le statut de l'établissement public et celui de la collectivité territoriale* »<sup>47</sup>. La création des structures intercommunales causant une crise de l'établissement public<sup>48</sup>, ces derniers restent-ils des établissements publics comme leur nom l'indique ou sont-ils des collectivités territoriales, ou du moins tendent-ils à le devenir ?

Dès les années 1970, les EPCI et les collectivités territoriales étaient assimilés mais bien distincts, pour « *des raisons de pure opportunité politique, telles que le souci d'apaiser les inquiétudes locales ou encore celui d'éviter systématiquement la création de toute collectivité territoriale nouvelle* »<sup>49</sup>. Compte tenu de l'ensemble des réformes et des discussions relatives au projet de loi<sup>50</sup> présenté en Conseil des ministres le 18 juin 2014, il est intéressant d'étudier l'avenir de la dichotomie entre les collectivités territoriales et les EPCI, sachant qu'il convient de distinguer deux points de vue a priori distincts mais a posteriori corrélatifs : la dichotomie matérielle (Partie I) et la dichotomie formelle (Partie II).

---

46 Par exemple, des suites des réformes du début des années 2000, J.-F. Joye se questionne sur la nature des E.P.C.I., dans « Les E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ? », *Les Petites affiches*, n°98, 2003, p. 4.

47 B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 1e édition, Dalloz, 2009, 701 p.

48 Raisonnements développés par R. Drago, dans « Les crises de la notion d'établissement public », *L.G.D.J.*, 1950, p. 34.

49 A. de Laubadère, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales », *Mélanges Couzinet*, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1974, p. 447.

50 Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République RDX1412429L.

# PARTIE I

## LA CONSÉCRATION D'UNE INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET, ÉTAPE DÉCISIVE DANS L'AFFAIBLISSEMENT DE LA DICHOTOMIE MATÉRIELLE

Les groupements de collectivités territoriales sont devenus une manière « *de résoudre les problèmes généraux d'inadaptation de l'organisation territoriale traditionnelle aux besoins actuels et aux conditions actuelles de la vie administrative* »<sup>51</sup>, une manière « *d'opérer une véritable réforme de l'organisation générale de l'Administration territoriale française en créant des institutions types qui n'existaient pas jusque là* »<sup>52</sup>. Dès les années 1970, l'existence des EPCI fait débat : ils sont soumis au régime juridique des établissements publics alors même qu'ils entretiennent un lien direct et étroit avec les collectivités territoriales. Ils seraient donc une structure intermédiaire puisqu'ils présentent des caractéristiques des deux types d'entités.

La dichotomie est la « *division d'un concept en deux autres concepts qui sont généralement contraires et qui recouvrent toute l'extension du premier* »<sup>53</sup>. Matériel renvoie à l'idée de « *ce dont une chose est faite* »<sup>54</sup>, par opposition à formel, c'est-à-dire « *sur la forme* »<sup>55</sup>. L'idée de dichotomie matérielle signifie qu'il existe un concept divisé, ici la décentralisation, en deux autres concepts, la décentralisation territoriale par le biais des collectivités territoriales d'une part, et la décentralisation technique par le biais des établissements publics de manière générale, et plus précisément ici des établissements publics de coopération intercommunale d'autre part, qui sont contraires mais recouvrent toute l'extension du premier : la décentralisation. Cette distinction dans un même ensemble se base ici sur l'aspect matériel, c'est-à-dire au niveau de leur contenu, à savoir leurs pouvoirs, leurs compétences et leurs places dans l'organisation administrative française. Établissements publics et collectivités territoriales connaîtraient donc des divergences statutaires alors même qu'ils forment tous deux la décentralisation.

Cette dichotomie traditionnelle est affaiblie par la consécration d'une intercommunalité de projet par les lois ATR et Chevènement des années 1990 : l'intercommunalité de gestion (des compétences

---

51 A. de Laubadère, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales », Mélanges Paul Couzinet, Annales Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1975, p. 96.

52 *Ibidem*.

53 <http://www.cnrtl.fr/definition/Dichotomie> [connexion le 14 décembre 2014].

54 <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/matériel> [connexion le 14 décembre 2014].

55 <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/formel> [connexion le 14 décembre 2014].

communales déléguées) par le biais des syndicats laisse progressivement place à des structures intégrées représentant les intérêts de la nouvelle entité et mettant en œuvre de véritables politiques publiques. « *Il existe [ainsi] une forme de consensus, voire d'unanimité autour de l'idée selon laquelle il faut maintenant des structures de grande taille qui concentrent des compétences [...] : la grandeur alliée à l'ampleur des missions serait le remède aux maux de la décentralisation* »<sup>56</sup>. La grandeur requise se traduit par la reconnaissance d'une plus grande place aux structures intercommunales dans l'organisation administrative française (Titre II) et l'ampleur par la croissance des pouvoirs accordés à ces dernières (Titre I), le tout formant un rapprochement considérable entre les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre remettant en cause de manière certaine la dichotomie matérielle entre ces deux structures.

---

<sup>56</sup> N. Ferreira, « La réforme territoriale ... pour quelle décentralisation ? », *A.J. Collectivités Territoriales*, 2014, p. 412.

# TITRE I

## *L'ACCROISSEMENT DES POUVOIRS ACCORDÉS AUX STRUCTURES*

### *INTERCOMMUNALES AU FIL DES RÉFORMES*

« Chacun des statuts juridiques ou des procédures auxquels la coopération intercommunale peut recourir ne couvre que certains aspects de l'organisation et laisse donc place à des interprétations et à des solutions locales édictées par les protagonistes »<sup>57</sup>. L'intercommunalité est soumise à un régime juridique initial caractérisé par le besoin de diminution du nombre de communes en France, mais elle peut connaître des évolutions en prenant compte des caractéristiques locales. Le but est d'inscrire la coopération entre communes dans un cadre adapté à chaque spécificité, sans être uniforme sur l'ensemble du territoire, sous risque de blocage institutionnel, administratif ou des citoyens. Afin de légitimer l'intercommunalité qui agit au niveau local au même titre que les collectivités territoriales, il est alors nécessaire de l'appliquer en respect des spécificités locales, tout en s'inscrivant dans un cadre général régissant l'ensemble des territoires, sur un schéma similaire au fédéralisme : une base normative commune, accompagnée de règles propres à chaque territoire.

De plus, au fil de l'évolution du contexte local et administratif, les besoins évoluent également. Ainsi, de par la volonté locale de renforcer la délégation de certaines compétences devenues trop onéreuses ou trop techniques aux structures intercommunales, et de par la volonté administrative de renforcer certains de leurs pouvoirs, ces dernières voient leur champ d'action évoluer, au point de remettre en cause leur régime juridique initial, et se rapprocher considérablement de celui des collectivités territoriales, du point de vue matériel.

Le développement d'un cadre juridique plus intégré s'opère par le transfert autoritaire de compétences aux EPCI, parfois sous impulsion locale. Cette croissance accordée aux pouvoirs des structures intercommunales entraîne un rapprochement entre les compétences des EPCI et des collectivités territoriales (Chapitre I) et un rapprochement du régime fiscal avec la consécration des EPCI à fiscalité propre (Chapitre II), nuisant à la distinction originelle entre ces entités.

---

<sup>57</sup> P. Moquay, *L'intercommunalité en 12 facteurs, Comprendre le contexte local*, n°5, Syros-Alternatives, 1996, p. 21.

# CHAPITRE I

## LA SIMILARITÉ SECTORIELLE DES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES EPCI

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale exercent progressivement des compétences similaires, remettant en cause la dichotomie traditionnellement opérée. « *La doctrine juridique définit la compétence comme [...] le titre juridique qui autorise une personne à exercer un pouvoir et donc indirectement une action* »<sup>58</sup>. La Cour des comptes préconise les transferts de compétences des communes aux EPCI non plus « *de façon parcellaire mais, globalement, par champ d'intervention* »<sup>59</sup>. L'action intercommunale n'est donc plus envisagée comme ponctuelle, pour les seules compétences difficilement exerçables par les communes, mais comme globale : les EPCI ont vocation à intervenir au niveau local de manière cohérente.

Deux cas d'exercice similaire de compétences territoriales et intercommunales sont à souligner. Dans un premier temps, l'urbanisme connaît depuis le début des années 2010 de grandes réformes, visant à renforcer la compétence des structures intercommunales en la matière. Au vu de l'actualité, il est nécessaire de comprendre le développement de cette compétence au niveau des EPCI et la remise en cause de la dichotomie matérielle à ce sujet (Section I). Dans un second temps, l'exercice de la police administrative au niveau intercommunal mérite d'être souligné car il fait l'objet de transferts étonnants : initialement perçue comme une compétence régaliennne de l'État, la police administrative connaît différents transferts, de l'État aux communes et des communes aux EPCI, entraînant également des conséquences sur la dichotomie matérielle (Section II).

### SECTION I / L'URBANISME, UNE COMPÉTENCE EN DEVENIR DES EPCI

La notion contemporaine d'urbanisme<sup>60</sup> renvoie à une technique d'organisation spatiale des activités humaines pour rationaliser l'espace, orientée autour de trois objets : l'attribution des affectations au sol ; leur contrôle<sup>61</sup> ; et la réalisation d'opérations urbaines par les personnes publiques selon des procédures exorbitantes du droit commun. Régi par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000<sup>62</sup> accompagnée de la loi Grenelle II de 2010<sup>63</sup>, l'urbanisme a toujours été considéré

58 J.-P. Brouart, « Intercommunalité et transfert de compétences » in P. Boino et X. Desjardins (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation française, 2009, p. 88.

59 Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, La Documentation française, 2014, p. 121.

60 Notion contemporaine car originellement, le terme urbain était utilisé dans le cadre de la politesse.

61 Passant par la délivrance d'autorisations préalables avant tout exercice et par la mise en œuvre d'un droit pénal de l'urbanisme en cas de non-respect des règles de procédures.

62 Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

63 Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

comme une compétence clé des communes. Or, les réformes actuelles, notamment la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014<sup>64</sup>, renforcent la place de l'intercommunalité dans les politiques urbaines (§1), même si ce n'est pas innovant en ce sens que l'urbanisme s'inscrivait déjà indirectement dans le cadre des compétences exercées par les EPCI (§2).

## §1 – LES EPCI, NOUVEAUX ACTEURS PRINCIPAUX DANS LA POLITIQUE URBAINE

Les dernières réformes relatives à l'urbanisme effacent progressivement le rôle des communes comme actrices des politiques urbaines (A), au profit des structures intercommunales (B).

### **A - La place désuète de la commune comme actrice de la politique urbaine locale**

Jusqu'à l'Acte I de la décentralisation, les communes n'intervenaient pas en matière d'urbanisme : l'État était le seul compétent selon la loi du 15 juin 1943. Depuis 1982, les communes peuvent agir, mais uniquement si elles sont encadrées<sup>65</sup> pour éviter un développement urbain anarchique. Elles doivent adopter un plan local d'urbanisme (PLU) leur permettant de délivrer des autorisations d'urbanisme en fonction du zonage de chaque parcelle<sup>66</sup>. Par ce document, la commune va s'encadrer et va pouvoir régir le territoire, l'aménager ou non, le but étant d'éviter de l'urbanisation trop importante en respectant des secteurs spécifiques, comme les secteurs agricoles ou naturels.

Des décisions d'aménagement du territoire vont être adoptées selon des considérations politiques (développement de logements sociaux en cas de politique sociale par exemple), entraînant des répercussions directes sur les conditions de vie future des citoyens. Il semble donc logique que la commune soit la plus légitime pour exercer ces compétences, étant l'échelon territorial le plus proche des individus et l'échelon en lequel les individus se sentent le plus proche.

Toutefois, chaque commune étant originellement autonome dans l'élaboration de la politique urbaine sur son territoire, il existe des risques de contradictions ou de mesures hétérogènes sur un territoire donné en raison des potentielles divergences entre communes. Les réformes territoriales depuis 2010 soulignent ces lacunes, mais le constat d'un rôle communal insuffisant en matière d'urbanisme n'est pas nouveau. En effet, dès le début des années 2000, des critiques sont apportées. Par exemple, pour le secrétaire d'État au logement de l'époque, Louis Besson, « *les principaux*

---

64 Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

65 En l'absence de documents de planification, les communes pourront construire uniquement dans le cadre des espaces déjà urbanisés, selon l'article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme, réduisant ainsi leur marge de manœuvre, le tout dans un objectif d'un développement urbain cohérent.

66 Une parcelle pourra être définie comme une zone urbaine (secteur déjà urbanisé), une zone à urbaniser (secteur naturel destiné à être ouvert à l'urbanisation), une zones agricole (secteur à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres) ou une zone naturelle (secteur devant faire l'objet d'une protection en raison de la qualité des sites et du milieu naturel), afin d'encadrer l'exercice urbain.

*choix d'aménagement ne peuvent plus prendre tout leur sens au seul échelon communal ; c'est bien à une échelle plus vaste qu'il faut en débattre pour les définir »*<sup>67</sup>. Dans la continuité, la Cour des comptes estime que « *l'aménagement de l'espace implique une approche globale, susceptible de mettre en cohérence, sur un même territoire les différentes problématiques des politiques publiques structurantes [...] les échelons politiquement forts, disposant des moyens et de la légitimité pour définir et conduire une politique publique, ne correspondent pas nécessairement au niveau pertinent de mise en cohérence »*<sup>68</sup>. Il semblerait que le niveau pertinent arrêté soit l'échelon intercommunal, la loi ALUR prévoyant désormais que l'engagement d'une procédure de révision de l'un des plans locaux d'urbanisme applicables au sein du périmètre de l'EPCI fait basculer de plein droit dans la procédure du PLU intercommunal<sup>69</sup>, ce mécanisme développant progressivement la compétence de ce dernier en matière d'urbanisme, en lieu et place des communes.

## **B - La reconnaissance progressive de l'EPCI comme figure de l'urbanisme**

*« Une véritable décentralisation de l'urbanisme ne pourra faire l'économie d'une relance vigoureuse de la coopération intercommunale dans le domaine de l'urbanisme »*<sup>70</sup>. Dès 1976, le rapport Guichard<sup>71</sup> préconise l'exercice de la compétence urbanisme au niveau intercommunal, alors même que l'intercommunalité est perçue à l'époque comme de gestion. Cette dernière visant stricto sensu à l'exercice de compétences jugées trop techniques ou onéreuses pour les communes, la volonté de transférer la compétence urbaine aux EPCI souligne sa technicité et son coût.

Là où le rôle de la commune est remis en cause, corrélativement, les structures intercommunales voient leur rôle renforcé : ces dernières pourraient établir une politique urbaine cohérente et homogène sur le territoire pertinent qu'elles représentent. Elles seraient la solution pour pallier aux lacunes rencontrées dans la pratique communale.

À ce titre, la loi SRU crée le schéma de cohérence territoriale (SCOT), outil de planification à échelle intercommunale. Son périmètre va refléter une réalité géographique et sociologique sur un territoire pertinent. L'établissement du SCOT n'est pas obligatoire, mais le législateur incite les communes à être couvertes d'un schéma : par exemple, en l'absence, les zones à urbaniser et les

---

67 Intervention de Louis Besson en séance au Sénat le 18 octobre 2000, J.O., p. 5244.

68 Cour des comptes, L'intercommunalité en France : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, op. cit., note 41, p. 19.

69 Article 137 I 2° d) de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : « *l'établissement public de coopération intercommunale compétent engage une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'il le décide et, au plus tard, lorsqu'il révisé un des plans locaux d'urbanisme applicables dans son périmètre ».*

70 Y. Jégouzo, « La décentralisation de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1993, p. 176.

71 O. Guichard, *Vivre ensemble*, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, La Documentation française, 1976, 88 p.

zones naturelles des PLU ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation dès lors que les communes sont situées à moins de quinze kilomètres d'une agglomération<sup>72</sup>.

Une fois exécutoire, le SCOT est opposable aux documents d'urbanisme qui lui sont inférieurs, comme le PLU communal : il a donc une force contraignante. En d'autres termes, la structure intercommunale sera hiérarchiquement supérieure aux communes en matière d'urbanisme par le biais du SCOT puisque ces dernières devront s'y conformer. Se pose alors la question de la compatibilité avec l'article 72 de la Constitution interdisant toute forme de tutelle<sup>73</sup>.

L'exercice désuet des communes en matière d'urbanisme, pourtant jugé primordial à l'origine, est remplacé par les EPCI, qui se voient doter d'un document contraignant d'avenir, le SCOT. Même si ce document ne couvre pas encore l'ensemble du territoire, les réformes récentes souhaitent le renforcer. Les EPCI exercent donc une compétence urbaine en lieu et place des communes, remettant en cause la dichotomie entre les deux structures. Toutefois, ce transfert n'est pas étonnant puisqu'il s'inscrit dans la continuité des compétences intercommunales.

## §2 – UNE COMPÉTENCE URBAINE S'INSCRIVANT DANS LA CONTINUITÉ DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES

Même si les réformes semblent novatrices en donnant plus de légitimité aux structures intercommunales d'agir en matière d'urbanisme, ce renforcement (B) n'est qu'une suite logique aux compétences déjà allouées aux EPCI à fiscalité propre (A).

### **A - L'intercommunalité, un échelon prédestiné à la compétence urbaine**

La loi ATR fixe certaines compétences devant être obligatoirement exercées par les structures intercommunales, notamment en matière d'aménagement de l'espace communautaire pour les communautés de communes, d'agglomération et urbaines. Relativement vaste, cette compétence permet par extension d'intégrer les politiques urbaines, l'aménagement étant « *l'acte d'aménager les ressources d'un lieu pour les rendre exploitables ou plus productives* »<sup>74</sup>. Ainsi, même si l'action en matière d'urbanisme n'est pas reconnue directement aux structures intercommunales, des mesures d'aménagement peuvent logiquement être réalisées dans une vocation urbaine. Également, la loi ne fixant pas de compétences précises en la matière, il revient aux conseils municipaux des communes

---

72 Article L.121-2 du Code de l'urbanisme.

73 Article 72 alinéa 5 de la Constitution de la Cinquième République.

74 <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/aménagement> [connexion le 30 décembre 2014].

membres de décider quelles compétences transférer aux EPCI, pouvant avoir un lien direct ou indirect avec l'urbanisme.

De plus, les communautés urbaines et d'agglomération doivent exercer la compétence politique de la ville dans la communauté et équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, en lien avec l'urbanisme.

Aujourd'hui, l'urbanisme a plusieurs autres enjeux, comme la maîtrise de l'espace et de l'étalement urbain, des enjeux sociaux, l'impact sur la santé ou la préservation des zones agricoles. Les SCOT sont marqués par de grandes thématiques globales, telles que l'habitat (en particulier la mixité des logements), les transports (notamment collectifs), le développement économique (implantation territoriale des commerces), la protection de l'environnement (des paysages et mise en valeur des entrées de villes) et la lutte contre l'étalement urbain (c'est-à-dire la lutte contre l'artificialisation des terres). Ces objectifs liés à l'urbanisme s'inscrivaient déjà dans les compétences des structures intercommunales. En effet, à titre d'exemple, la communauté de communes peut exercer la compétence de protection et mise en valeur de l'environnement, qui pourra avoir un impact sur la préservation des zones agricoles, enjeu de l'urbanisme. Aussi, dans la poursuite du même enjeu, les communautés d'agglomération peuvent exercer la compétence assainissement et protection de l'eau.

Ainsi, même si la compétence intercommunale urbaine est réellement admise depuis la loi SRU avec l'établissement d'un SCOT et qu'elle tend à se développer, notamment avec la loi Grenelle II et la loi ALUR, elle existait indirectement bien avant du fait des compétences déjà accordées aux EPCI ayant des impacts sur l'urbanisme.

## **B - L'intégration renforcée des compétences urbaines intercommunales**

La loi SRU ne marque que le début du nouvel exercice urbain intercommunal. Le véritable développement s'opère avec la loi Grenelle II<sup>75</sup> et la loi ALUR<sup>76</sup>, la première ayant une vocation principalement environnementale et la seconde entrant dans le cadre de l'ensemble des lois de réforme renforçant l'intercommunalité adoptées depuis 2010.

La loi Grenelle II est composée de dispositions relatives à l'urbanisme, la gestion des transports, l'énergie, l'assainissement, la politique de l'eau et la politique de collecte et d'élimination des

---

75 Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, adoptée dans la continuité de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle I, qui prévoit en son article 7 alinéa II c) : « *concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération* ».

76 *Op. cit.*, note 64, p. 26.

déchets. Elle s'inscrit ainsi dans le cadre d'un développement de l'urbanisme, et plus précisément dans le cadre de l'urbanisme intercommunal, puisque l'intercommunalité serait l'échelon le plus pertinent en matière d'aménagement du territoire. En renforçant la protection de l'environnement, l'urbanisme rentre indirectement en compte, renforçant par la même occasion les compétences des EPCI qui interviennent en matière environnementale.

De même, elle prévoit que le PLU doit être intercommunal, mais ceci reste majoritairement facultatif car seules les communautés urbaines et les métropoles ont la compétence obligatoire. En raison du volontarisme pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, actuellement, seules quatorze communautés d'agglomération et cent soixante-quinze communautés de communes exercent cette compétence, représentant 7 % et 8 % de chaque catégorie<sup>77</sup>.

La loi Grenelle II a donc pour volonté de renforcer la compétence intercommunale urbaine, les EPCI étant selon elle les structures les plus à mêmes pour exercer cette compétence. Même si l'objectif n'est pas atteint du fait du volontarisme, cette loi a pour mérite d'impulser la loi ALUR qui rend le PLU intercommunal obligatoire.

Avant la loi ALUR, la distinction est claire : le PLU est un outil urbain communal et le SCOT un outil urbain intercommunal. Or, depuis 2014, les communautés d'agglomération et les communautés de communes sont également compétentes de plein droit en matière de PLU, mais aussi pour tout document tenant lieu de PLU, à savoir les plans de sauvegarde et de mise en valeur, et les cartes communales<sup>78</sup>, au même titre que les communautés urbaines et les métropoles : le champ d'application du PLU intercommunal a donc été étendu à l'ensemble des EPCI, sans distinction. Ainsi, en transférant l'outil originellement resté communal en matière d'urbanisme aux structures intercommunales, la compétence de ces dernières est renforcée, au détriment des communes. De plus, dès 2017, le SCOT deviendra obligatoire : toute commune sera soumise au régime urbain de son EPCI. La loi ALUR renforce enfin la compétence intercommunale en lui confiant, et non plus à l'État, l'instruction des déclarations préalables, des permis de construire et d'aménager, et des certificats d'urbanisme, lorsque la commune est comprise dans un établissement de plus de dix mille habitants. Or, vu que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

---

77 <http://www.lagazettedescommunes.com/157217/trucs-et-astuces-pour-reussir-un-plan-local-d%E2%80%99urbanisme-intercommunal> [connexion le 31 janvier 2015].

78 Nouveauté législative prévue par l'article 136 I de la loi ALUR. Néanmoins, l'article 136 II prévoit que lorsque la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'était pas compétente en matière de PLU avant l'adoption de cette loi, le transfert n'interviendra qu'après trois ans à compter de la publication de la loi, c'est-à-dire en 2017. Mais, à la majorité qualifiée, les communes membres peuvent s'opposer au transfert dans les trois mois précédant le terme des trois ans. De plus, si au bout de trois ans le transfert n'a pas lieu, il intervient de plein droit « le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires ». Or, les communes peuvent aussi s'y opposer à la majorité qualifiée. Également, si le transfert n'a pas lieu dans les trois ans, le conseil communautaire peut se prononcer par un vote sur le transfert de cette compétence à tout moment.

(NOTRE)<sup>79</sup> vise au recouvrement du territoire français par des EPCI de plus de vingt mille habitants, cette disposition s'appliquera de fait à l'ensemble des structures intercommunales.

En favorisant la place des EPCI, les différentes lois assimilent et remplacent ces derniers aux communes. Par le biais de l'intercommunalité de projet permettant désormais la mise en œuvre de véritables politiques publiques, ici avec l'exemple de l'urbanisme, la dichotomie matérielle traditionnelle semble remise en question. De plus, en matière d'urbanisme, la loi ALUR renforce la police administrative spéciale de l'habitat au profit des présidents communautaires<sup>80</sup>, ce renforcement s'inscrivant dans la volonté progressive de transférer également les pouvoirs de police locaux aux structures intercommunales, et non plus aux communes.

## **SECTION II / LA POLICE ADMINISTRATIVE, UNE COMPÉTENCE ÉTONNANTE DES EPCI**

La police administrative est considérée comme un service public administratif. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une activité de prestation mais de prescription, l'objet étant de prévenir et de mettre fin aux atteintes à l'ordre public. Elle se manifeste à la fois par des activités matérielles, telle que la vérification d'identité ou la surveillance, et par l'édition d'actes administratifs, unilatéraux ou réglementaires.

La police administrative se distingue de la police judiciaire, la première ayant un but préventif et la seconde un but répressif<sup>81</sup>. De plus, il convient de distinguer la police administrative générale, activité de surveillance visant à protéger l'ordre public, composée traditionnellement de la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique<sup>82</sup>, la moralité publique étant ajoutée plus tardivement<sup>83</sup> ; et la police administrative spéciale, activité de surveillance ayant un but précis, différent de l'ordre public, assigné par des textes, comme la police des monuments historiques<sup>84</sup>.

Considérée comme une valeur régaliennne de l'État, la police administrative a connu deux vagues de transferts innovants en raison de la place étatique primordiale en matière de police administrative : un premier transfert de l'État aux communes (§1) et un second transfert des communes aux structures intercommunales (§2).

---

79 Article 14 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République RDX1412429L.

80 Article 75 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

81 La distinction est issue des arrêts suivants : C.E., Sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, *Rec. Lebon*. p. 265 et T.C., 7 juin 1951, *Époux Noualek*, *Rec. C.E.*, p. 636.

82 Composantes instaurées par la loi municipale du 5 avril 1884.

83 Composante de l'ordre public affirmé dans l'arrêt C.E., Sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutétia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de film*, *Rec. Lebon* p. 693.

84 Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

La police administrative est une valeur régaliennne de l'État du fait de son importance et de ses conséquences, comme l'atteinte aux libertés publiques et individuelles (A). Or, à la fin du XIXe siècle, un premier transfert du pouvoir de police est effectué aux communes (B).

### **A - La police administrative, valeur régaliennne de la France**

La police fait partie des services régaliens, qui « *font exister l'État ou lui permettent de fonctionner [...] Ils correspondent à des fonctions liées de souveraineté de l'État [...] : défense nationale, justice, affaires étrangères, police, éventuellement service public pénitentiaire* »<sup>85</sup>. En d'autres termes, une compétence est dite régaliennne lorsqu'en l'absence, un État perdrait de sa légitimité ou même de sa consistance. Cette consécration particulière entraîne une exclusion des aspects économiques, là où les services publics non régaliens peuvent faire l'objet d'une logique moderne managériale et de profit, remettant en cause la distinction services publics et activités économiques. Ainsi, « *la notion d'activité économique au sens du droit de la concurrence va très loin et ne permet d'exclure que les activités proprement régaliennes comme les activités de police* »<sup>86</sup>. Autre conséquence, la valeur régaliennne interdit toute forme de privatisation<sup>87</sup>. Cette reconnaissance permet donc à la police d'être une valeur supérieure protégée, contrairement à d'autres compétences qui ne seraient dites régaliennes, pour éviter les dérives, puisque par définition, en l'absence, l'État ne pourrait exister. Il est donc logique que la police ne puisse faire l'objet d'aucune procédure se rapprochant du droit privé et qu'elle soit protégée par un droit exorbitant du droit commun.

La consécration de la police comme valeur régaliennne s'inscrit dans le contexte des théories consacrant l'État gendarme : selon Hobbes, l'État doit exister pour protéger les hommes. En effet, pour lui, « *l'homme est un loup pour l'homme* »<sup>88</sup> : l'homme en tant que prédateur a pour objectif sa survie par la domination. C'est parce que l'être humain a peur qu'il accepte de concéder une part de ses droits et de son individualité, au profit d'une autorité dont la finalité première est d'assurer et de garantir la sécurité de tous : le Léviathan. Ce dernier, appelé aujourd'hui État, est une institution transcendant tous les individus, dont la vocation première est de garantir et d'assurer la sécurité, y compris par la force. Il devient légitime car la sécurité est le bien commun de tous. Par le biais de la

---

85 G. J. Guglielmi et G. Koubi, *Droit du service public*, 3<sup>e</sup> édition, Montchrestien, 2000, p. 167.

86 <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Collectivites-publiques-et-concurrence-Rapport-public-2002> [connexion le 31 janvier 2015].

87 Cons. const., 26 juin 1986, n°86-207 D.C., *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, Journal officiel 27 juin 1986, p. 7978.

88 T. Hobbes, *Léviathan*, 1651.

police, l'État va donc devenir une institution remplaçant la violence dominante de l'État de nature par la sécurité. Dans le cadre de l'État providence actuel, l'État intervient pour la création et la mise en œuvre d'activités d'intérêt général, de services publics, mais le besoin de police est toujours d'actualité car il intervient également pour assurer la sécurité. La police ayant été créée par l'État pour assurer la sécurité de l'homme, elle est donc par nature destinée à être intimement liée à la souveraineté étatique. La fonction régaliennne de police comprend la police judiciaire et la police administrative.

Mais, paradoxalement, il faut attendre 1919 pour que le pouvoir de police administrative soit reconnu à l'État<sup>89</sup> : à l'époque, le président de la République est compétent au niveau central, mais depuis la Cinquième République, il s'agit du Premier ministre. Finalement, la commune est bien la première autorité de police administrative reconnue, alors même que cette compétence devrait être reconnue principalement et prioritairement à l'État, causant un premier transfert étonnant.

### **B - Un premier transfert étonnant : une police administrative communale**

La loi municipale de 1884<sup>90</sup> consacre la compétence de la commune en matière de police administrative. Traditionnellement, le maire est compétent, au nom de l'État dans le cadre de la commune - circonscription administrative<sup>91</sup>, et au nom de la commune dans le cadre de la commune - collectivité territoriale<sup>92</sup>.

Le propre d'une mesure de police administrative est de porter atteinte aux libertés publiques en cas de risque de trouble à l'ordre public. Or, dans un État libéral, la liberté est la règle : c'est pourquoi les mesures de police sont encadrées strictement. Finalement, l'exercice du pouvoir de police est un compromis subtil entre la nécessité de respecter les libertés publiques et de préserver l'ordre public. À ce titre, l'autorité de police ne peut pas soumettre l'exercice d'une liberté à une autorisation ou à une déclaration préalable. Lorsque la liberté est exercée, le maire ne peut y porter atteinte que dans la mesure du strict nécessaire au maintien de l'ordre public<sup>93</sup> : il ne peut pas prononcer d'interdiction générale et absolue. Néanmoins, il peut arriver qu'une interdiction générale et absolue soit légale lorsqu'il est impossible pour l'administration de maintenir l'ordre public par des mesures moins contraignantes. Les pouvoirs de police seront donc d'autant plus restreints qu'ils s'appliquent à une liberté bien définie et protégée par la loi.

---

89 C.E., Sect., 8 août 1919, *Labonne, Rec. Lebon*, p. 737.

90 *Op. cit.*, note 82, p. 31.

91 Dans ce cas, le maire est compétent dans l'exécution des mesures de sûretés générales prescrites par le Gouvernement.

92 Dans ce cas, le maire est habilité à prendre au nom de la commune toutes les mesures de nature à assurer le maintien de l'ordre public.

93 Principe reconnu dans l'arrêt C.E., Sect., 19 mai 1933, *Benjamin, Rec. Lebon*, p. 541.

Dans le cas d'une atteinte à une liberté, la commune sera la plus légitime à agir, en raison de la proximité avec les citoyens et de l'élection au suffrage universel direct des représentants. L'atteinte à la liberté sera mieux perçue par les citoyens si elle est prise par une personne politique dont ils se sentent proches, plutôt que par le préfet, qui n'a pas été élu directement par eux mais nommé par l'État. Ainsi, même si le transfert d'une compétence ayant valeur régaliennne au niveau communal est étonnant, il est acceptable car les communes sont légitimes pour agir.

Néanmoins, la compétence du maire peut connaître des dérogations : par exemple, les communes de plus de dix mille habitants bénéficient d'un personnel de police d'État, agissant sous l'autorité du préfet ; également, un transfert peut être effectué au président d'un EPCI, ce processus tendant à être développé ces dernières années de manière contraignante par le législateur, dans un but de renforcement de l'intercommunalité.

## §2 – UN TRANSFERT RENFORCÉ : D'UN POUVOIR DÉCENTRALISÉ À UN POUVOIR INTERCOMMUNAL

Un autre transfert est à souligner, des communes aux EPCI, renforçant la tendance du développement de l'intercommunalité<sup>94</sup>. Concernant pour l'heure uniquement la police administrative spéciale (A), il est tout de même intéressant de se demander quel est l'avenir de la police administrative générale communale (B). Ces différents transferts du niveau central au niveau communal et ensuite au niveau intercommunal entraînent de fait une remise en cause de la dichotomie matérielle entre EPCI et collectivités territoriales.

### **A - La nouvelle place de la police administrative spéciale au sein des structures intercommunales**

La volonté de transférer la compétence police administrative aux EPCI se développe à partir de la fin des années 1990, même s'il faut attendre 2010 pour une compétence de plein droit, qui ne concerne actuellement que certains pans de la police administrative spéciale. Néanmoins, ce transfert n'était pas évident car les projets de loi sur la police municipale Quilès et Pasqua, de 1993 et 1995, écartaient la possibilité d'une mutualisation des services de police municipale avec les EPCI.

En 1999<sup>95</sup>, les communes peuvent pour la première fois utiliser ponctuellement en commun leurs effectifs et leurs moyens relatifs à la police administrative, sur le territoire d'une ou plusieurs d'entre elles, dans un champ limité : en cas de manifestations exceptionnelles, de catastrophes naturelles ou

---

94 J.-B. Chevalier, « L'intercommunalisation de la police municipale », *A.J. Collectivités Territoriales*, 2014, p. 367.

95 Article 5 de la loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

d'afflux importants de la population. Même si l'EPCI n'est pas reconnu comme compétent, la loi enclenche les prémices d'un exercice commun de la police municipale. La reconnaissance de la place des structures intercommunales date de 2002<sup>96</sup> : désormais, elles ont la possibilité de recruter des policiers municipaux, mis à disposition sur l'ensemble des communes membres et sur proposition de plusieurs maires de ces dernières.

Néanmoins, dans un premier temps, cette compétence ne concerne que quelques cas de police administrative spéciale. En effet, les communes peuvent transférer à l'EPCI dont elles sont membres leur pouvoir en matière de police des manifestations sportives et culturelles, police de la circulation et du stationnement, et police de la lutte contre l'incendie. Dans un second temps, la loi du 16 décembre 2010 prévoit le transfert de plein droit et non plus facultatif au président de la structure intercommunale des compétences en matière de police administrative spéciale concernant l'assainissement, la gestion des déchets ménagers et l'accueil des gens du voyage<sup>97</sup>. De plus, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPAM<sup>98</sup>, prévoit la création du pouvoir de police administrative spéciale de circulation sur l'ensemble du domaine public routier communal mais aussi intercommunal, dans et hors agglomération.

Initialement considéré comme une structure secondaire en soutien des communes en difficulté, l'EPCI tend aujourd'hui à devenir une véritable autorité de police, au même titre, voire en concurrence, des communes. Même s'il n'a pas de compétence dite générale du fait de son action en matière de police administrative spéciale uniquement, sa place est favorisée, au détriment des communes compétentes en matière de police administrative générale, par les règles régissant l'organisation des polices. En effet, dans le cas où la police administrative générale et la police administrative spéciale poursuivent des buts identiques, l'existence d'une police spéciale empêche l'exercice de la police générale, hors cas d'urgence<sup>99</sup>. Ainsi, face à une situation sujet à la fois de la police administrative générale du maire et de la police administrative spéciale du président communautaire, ce dernier aura la primauté dans l'action.

Pour l'heure, la police administrative dite générale, valeur purement régaliennne, n'est exercée que par les communes, mais la question peut se poser à terme d'un transfert de cette compétence à l'EPCI également, comme ce fût le cas pour la police administrative spéciale.

---

96 Article 43 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, codifié à l'article L.2215-5 du Code général des collectivités territoriales, et codifié aujourd'hui à l'article L.512-2 du Code de la sécurité intérieure.

97 Article 63 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

98 Article 62 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

99 C.E., Sect., 30 juillet 1935, *Établissement S.A.T.A.N.*, *Rec. Lebon*, p. 847.

## **B - L'avenir controversé de la police administrative générale communale**

Dans un premier temps, la police administrative générale et spéciale ont été transférées aux communes, causant un premier transfert étonnant. Dans un second temps, la police administrative spéciale de certains secteurs est confiée au président de l'EPCI tout d'abord de manière facultative et ensuite de manière autoritaire. Ce transfert est d'une part étonnant du fait de la place primaire de soutien de la structure intercommunale, mais d'autre part, compréhensible de par la volonté de renforcement de cette dernière au détriment des communes, même si ce transfert ne concerne de prime abord uniquement la police administrative spéciale.

Or, il est possible de se demander s'il n'est pas envisageable de connaître un transfert de compétence communale aux EPCI de la police administrative générale. En effet, de manière historique, les deux vagues de transferts ont été étonnantes, mais elles ont tout de même eu lieu. Ainsi, même si pour l'heure ce n'est pas encore le cas, dans le mouvement de rationalisation de l'action administrative par une nouvelle place accordée aux structures intercommunales, la police administrative générale pourrait donc logiquement être transférée aux présidents communautaires.

Ceci peut être compréhensible pour les pouvoirs de police du maire en tant qu'autorité décentralisée, les EPCI exerçant, au même titre que les collectivités territoriales, des pouvoirs régaliens, ce qui est pourtant initialement contraire au régime juridique des établissements publics. Concernant l'autorité de police du maire en tant qu'autorité déconcentrée, la question est plus complexe : en effet, les structures intercommunales peuvent davantage être considérées au même titre que les collectivités territoriales, car elles font l'objet de règles et d'exercices pratiques communs, d'un contrôle de légalité par l'intervention du préfet et du juge administratif dans le cadre du déféré préfectoral, mais elles ne font pas l'objet d'un contrôle hiérarchique de l'État comme les circonscriptions administratives. Ainsi, vu la similarité des régimes entre EPCI et collectivités territoriales, le transfert de la police administrative générale exercée par le maire en tant que collectivité territoriale aux EPCI serait envisageable. Toutefois, au vu de la différence de régimes entre les EPCI et les circonscriptions administratives, le transfert des compétences communales en matière de police administrative générale exercées dans le cadre de l'autorité déconcentrée reste pour l'heure impensable, sauf en cas de modifications révolutionnaires du régime des EPCI, révolutionnaires car inimaginables pour l'heure, mais pas impossibles pour autant, en raison de la volonté de l'effacement total, et non plus sur certains pans seulement, des communes, au profit de ces derniers.

La police administrative actuellement spéciale mais éventuellement générale est transférée aux structures intercommunales, dans un cadre général de renforcement de ces dernières, exerçant ainsi

des compétences similaires à celles des communes, contribuant à la suppression progressive de la dichotomie matérielle opérée entre collectivités territoriales et EPCI. Toutefois, en matière de police administrative, la compétence communale semblait étonnante mais justifiée du fait de la légitimité directe du maire liée à l'attachement des citoyens aux communes mais aussi à son élection. Au contraire, les EPCI semblent moins légitimes à intervenir, sachant qu'en 2008<sup>100</sup>, 38 % seulement des français connaissaient le nom du président de leur communauté (même si aujourd'hui, les français tendent à mieux considérer l'intercommunalité<sup>101</sup>).

En définitive, les structures intercommunales voient leurs pouvoirs augmentés et renforcés, remettant en cause la dichotomie matérielle EPCI – collectivités territoriales, par le rapprochement dans un premier temps des compétences exercées. Ici, les compétences d'urbanisme et de police administrative ont été développées, mais il aurait été possible également d'étudier des compétences départementales ou régionales transférées aux EPCI. Par exemple, en matière de transports scolaires, ces derniers interviennent en collaboration avec les services départementaux concernant les procédures d'inscription et de gestion du transport scolaire, mettant en lien les deux structures dans un même exercice. Ainsi, la suppression progressive de la dichotomie matérielle EPCI – collectivités territoriales fondée sur un rapprochement des compétences ne concerne pas uniquement les communes, mais également les autres échelons décentralisés. Or, il existe également un rapprochement concernant le régime fiscal.

---

100 Sondage CSA pour l'ADCF et l'ACUF « Les Français et les structures intercommunales », octobre 2008 [<http://www.adcf.org/files/ADCF-EtudeComm-130913-WEB.pdf> – connexion le 13 février 2015].

101 <http://www.lagazettedescommunes.com/138874/opinion-des-francais-sur-l%E2%80%99echelon-local-entre-confiance-et-exigence-2/> [connexion le 12 janvier 2015].

## CHAPITRE II

### LA SIMILARITÉ RENFORCÉE DU RÉGIME FISCAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES EPCI

Traditionnellement, deux types de structures intercommunales sont opposées sur la base du financement : d'une part, les EPCI sans fiscalité financés par les contributions des communes membres concernant les services publics administratifs ou par des redevances concernant les services publics industriels et commerciaux ; et d'autre part, les EPCI à fiscalité propre financés par l'impôt.

L'intégration fiscale développée par les lois ATR et Chevènement passe par la possibilité accordée aux structures intercommunales de lever l'impôt, d'en voter les taux et d'en percevoir le produit, cette possibilité étant une prérogative de puissance publique, accordée dans un premier temps aux communes. En raison de la volonté de leur accorder une plus grande place, les structures dites intégrées se voient attribuer un régime fiscal au même titre que les communes (Section I), ce régime étant renforcé et devenant davantage autonome au fil des réformes (Section II), aboutissant de manière incontestable à la disparition progressive de la dichotomie matérielle opérée entre EPCI et communes.

#### **SECTION I / LA FISCALITÉ ADDITIONNELLE, RÉGIME FISCAL COLLABORATIF ENTRE COMMUNES ET EPCI**

La fiscalité est l'ensemble « *des règles relatives à la détermination et au recouvrement des impôts* »<sup>102</sup>. En France, les communes sont soumises au régime de la fiscalité additionnelle (§1), composé de différentes taxes s'additionnant pour le produit perçu final, qui tend à être transposé aux établissements publics de coopération intercommunale par le biais de la consécration d'une fiscalité propre (§2), permettant ainsi un lien direct entre les structures locales.

##### **§1 – UN RÉGIME ORIGINELLEMENT COMMUNAL**

Afin de comprendre la consistance de la fiscalité additionnelle communale, principe originel de la fiscalité locale, il convient de comprendre sa composition (A) mais aussi l'intérêt de son existence (B).

---

<sup>102</sup> <http://www.cnrtl.fr/definition/fiscalite> [connexion le 31 janvier 2015].

## **A - Les « quatre vieilles », composantes de la fiscalité directe locale obligatoire**

Les « quatre vieilles » sont les quatre grandes taxes composant la fiscalité directe locale dite obligatoire jusqu'en 2010, qui doivent être présentes dans toutes les communes. Pourront ensuite être ajoutées d'autres taxes de manière volontaire telles que l'enlèvement des ordures ménagères, la taxe sur les trottoirs ou de pavages. La fiscalité directe locale obligatoire comprend des taxes ménages et des taxes économiques, représentant environ 40 % des recettes de fonctionnement d'une commune. Les « quatre vieilles » originelles sont la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties, les taxes foncières sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle. Elles sont issues de l'héritage révolutionnaire qui a mis en place la contribution foncière en 1790 (futurs taxes foncières) et la contribution mobilière en 1791 (futur impôt sur le revenu), complétées en 1795 par la contribution des patentes, marquée par la séparation du foncier bâti et du foncier non bâti en 1870. Ces quatre taxes bénéficiaient initialement à l'État, mais elles sont transférées aux collectivités territoriales, et principalement aux communes, à partir de 1917. À cette date, est créé un impôt sur le revenu au niveau national, transférant ainsi les contributions mobilières et des patentes aux communes, et ensuite, transférant en 1948 les taxes foncières.

Tout d'abord, la taxe d'habitation frappe les locaux meublés à usage d'habitation, les locaux meublés occupés par des sociétés, des associations ou des organismes privés non soumis à d'autres contributions, les locaux à caractère industriel ou commercial occupés par des organismes de l'État. Ensuite, les taxes foncières sont de deux ordres : taxes foncières sur le bâti et taxes foncières sur le non bâti. Les premières frappent toutes les propriétés bâties, c'est-à-dire les installations fixées au sol à perpétuelle demeure et présentant un caractère de véritable bâtiment. Par extension, sont incluses les installations abritant des personnes ou des biens assimilées à des constructions (hangars, ateliers, bâtiments industriels). Les secondes concernent les propriétés non bâties de toute nature situées en France. Enfin, la taxe professionnelle était la ressource fiscale la plus importante. Elle concernait les personnes physiques et morales exerçant à titre habituel une activité imposable, c'est-à-dire une activité non salariée exercée à titre professionnel en vue de la recherche de bénéfices, c'est-à-dire non imposable de l'impôt sur le revenu. Échappaient donc à la taxe professionnelle les activités sans but lucratif. Mais, depuis la loi de finances pour 2010, cette dernière est remplacée par la cotisation foncière des entreprises : concernant le même champ d'application, elle se différencie de la taxe professionnelle en ce qu'elle s'applique aux locations nues, c'est-à-dire des locations de terrains non équipés et des logements non aménagés.

L'ensemble de ces différentes taxes, composant la fiscalité dite additionnelle, permet aux communes une autonomie financière qui leur est garantie par la Constitution.

## **B - La fiscalité additionnelle, marge de manœuvre des communes au nom du principe d'autonomie financière**

Les collectivités territoriales doivent avoir les moyens humains, matériels mais aussi financiers, pour exercer les compétences. Au principe de libre administration reconnu constitutionnellement, s'ajoute le principe corrélatif de libre administration financière, se déclinant autour du principe d'autonomie financière et fiscale<sup>103</sup>. Au même titre que les autres collectivités territoriales, la commune doit disposer librement de ses ressources : elle peut recevoir tout ou partie des impositions de toute nature sur son territoire. Dans le cadre de transferts de compétences, l'État doit transférer également les ressources équivalentes permettant leur exercice<sup>104</sup>. Dans cet objectif d'autonomie, les recettes fiscales des collectivités doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique de 2004<sup>105</sup> définit les ressources propres, comme celles sur lesquelles la commune a la maîtrise, au moins partiellement (c'est-à-dire les impositions, les dons et legs et les redevances pour services rendus) mais fixe aussi un seuil plancher en deçà duquel le taux d'autonomie ne peut pas descendre : la part des ressources propres ne peut être inférieure à celle constatée en 2003, à savoir 60,8 % pour les communes.

Dans la pratique, la commune a pour seule marge de manœuvre les taxes locales composant la fiscalité additionnelle. Ce régime fiscal caractérise donc les volontés politiques locales, notamment concernant la fixation des taux d'imposition, variable d'ajustement et d'équilibre du budget. La fiscalité additionnelle permet alors de consacrer une certaine autonomie financière et fiscale aux communes, qui reste toutefois encadrée puisqu'elles ne peuvent moduler les taux qu'en respect d'un cadre prévu chaque année par la loi de finances fixant un taux plafond et un taux plancher.

Cette énumération des différentes taxes permet de comprendre quelle fiscalité de plein droit est applicable aux communes. En consacrant des structures intercommunales à fiscalité propre, la loi ATR transpose ce régime de fiscalité additionnelle à ces dernières.

### §2 – UN RÉGIME TRANSPOSÉ AUX EPCI

En créant des structures intercommunales capables de lever l'impôt et en transposant le régime fiscal communal aux EPCI à fiscalité propre (A), la dichotomie matérielle est remise en cause (B).

---

103 Principe reconnu constitutionnellement par l'article 72-2 de la Constitution de la Cinquième République (considéré comme la Constitution financière), issu de l'article 7 de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, et mis en œuvre par la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

104 Principe reconnu dans l'arrêt C.E., Sect., 29 octobre 2010, *Département de Haute Garonne, A.J.D.A.*, 2010, p. 2081.

105 Loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

## **A - L'utilisation longtemps majoritaire de la fiscalité additionnelle au niveau intercommunal**

En application de ce régime fiscal, les structures intercommunales peuvent voter le taux et percevoir le produit des quatre taxes directes locales au même titre que les communes. Néanmoins, ces dernières continueront également de percevoir ces taxes sur leur territoire. Sont concernées par ce régime les communautés de communes n'ayant pas opté pour la fiscalité professionnelle unique (second régime fiscal plus intégré) et les communautés urbaines créées avant 1999 dès lors qu'elles n'ont pas changé de régime fiscal. Mais, depuis 2002, les communautés urbaines et les communautés de communes de plus de cinq cent mille habitants doivent se soumettre également au régime de fiscalité professionnelle unique. Désormais, seules les communautés de communes de moins de cinq cent mille habitants ont le choix entre les deux régimes fiscaux.

Dans la pratique, elles choisissent la fiscalité additionnelle, et ainsi, pendant longtemps, ce régime était largement utilisé en matière intercommunale puisque ces structures étaient majoritaires. À titre d'exemple, en 2008<sup>106</sup>, il existait deux mille trois cent quatre-vingt-treize communautés de communes, dont mille trente-neuf couvertes par le régime de taxe professionnelle unique et mille trois cent cinquante-quatre par le régime de fiscalité additionnelle. Cette utilisation majoritaire des communautés de communes à ce régime fiscal s'explique par le contexte territorial : en effet, dans le cadre de la fiscalité additionnelle, les structures intercommunales bénéficient du produit des quatre taxes locales. A contrario, dans le cadre de la fiscalité professionnelle unique, ces dernières bénéficient du produit d'une taxe générale sur les entreprises. Ainsi, les communautés de communes étant les EPCI à fiscalité propre les moins intégrés, la plupart est composée de communes rurales. Or, sur ces territoires ruraux, la présence d'entreprises peut être faible, et le produit de la taxe professionnelle n'est pas forcément avantageux par rapport aux produits des quatre taxes réunis. Il est alors logique que les communautés de communes, ayant le choix, décident d'être régies par la fiscalité additionnelle.

Toutefois, depuis la réforme du 16 décembre 2010, la volonté est le regroupement de structures pour une meilleure représentation. Ainsi, les communautés de communes de petite taille ont vocation à fusionner, prenant plus de poids sur la scène territoriale et remettant en cause progressivement le régime intercommunal de fiscalité additionnelle. En effet, aujourd'hui, il n'existe plus que mille neuf cent trois communautés de communes<sup>107</sup>, dont 55 % soumises à la fiscalité

106 [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/telecharger/CLENCH2008\\_00.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/telecharger/CLENCH2008_00.pdf) [connexion le 17 janvier 2015].

107 Direction générale des collectivités locales, *La carte intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2014*, Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°98, janvier 2014 [[http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS\\_98%282%29.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS_98%282%29.pdf) – connexion le 17 janvier 2015].

professionnelle unique<sup>108</sup>. Même si ce régime de fiscalité additionnelle tend à être remis en cause, il reste bien la première marche des structures intercommunales vers un régime fiscal propre, ce dernier leur permettant pour la première fois de lever l'impôt et d'en percevoir les fruits, au même titre que les communes, remettant ainsi en cause la dichotomie communes – EPCI.

### **B - Une assimilation fiscale remettant en cause la dichotomie communes – EPCI**

Initialement, seuls les EPCI sans fiscalité existaient, même si à l'époque aucune distinction sur le critère de la fiscalité n'est opérée, financés par des contributions des communes membres. Le lien de subordination de la structure intercommunale aux communes est à son paroxysme : en l'absence de ces contributions, l'EPCI ne peut exister. Or, à partir du moment où l'intercommunalité à fiscalité propre est reconnue, ce lien est rompu. En effet, ces nouvelles entités peuvent fonctionner, même en l'absence de contributions communales, par leur possibilité de lever l'impôt. Les structures intercommunales se détachent donc des communes puisque la fiscalité est le moyen le plus fort d'autonomie, du fait du pouvoir de prélever et de disposer librement de ses ressources : elles pourront alors mener et financer leurs propres politiques publiques de manière autonome.

Cette consécration entraîne alors une remise en cause de la dichotomie communes – EPCI puisque ces derniers bénéficient d'une autonomie financière, indépendamment des contributions communales. Comme les communes, ils peuvent en théorie fonctionner même en l'absence de dotations extérieures. Toutefois, dans la pratique, une action financée uniquement par l'impôt serait faible, nécessitant des aides de l'État. De plus, la dichotomie est mise à mal puisque les EPCI et les communes sont désormais assimilés avec la soumission au même régime fiscal. Or, cette remise en cause de la dichotomie va encore plus loin avec l'établissement d'un régime de fiscalité professionnel unique, propre aux EPCI.

## **SECTION II / LA FISCALITÉ PROFESSIONNELLE UNIQUE, RÉGIME FISCAL PROPRE AUX EPCI**

Par définition, la fiscalité est l'outil permettant à une structure de financer ses actions, notamment la mise en œuvre de ses politiques publiques. Ainsi, une structure avec de fortes compétences mais avec une fiscalité peu autonome aura un rôle affaibli. En disposant du même régime fiscal que les communes, les EPCI voient leur rôle s'accroître, corrélativement à l'augmentation des compétences exercées. Néanmoins, le législateur consacre un régime fiscal propre aux EPCI pour une plus grande autonomie : la fiscalité professionnelle unique (§1). Cette reconnaissance date de la fin des années 1990, ce qui n'est pas étonnant puisque cette décennie renforce de manière importante

<sup>108</sup> Selon l'association des maires et des présidents de communautés de France, 24 avril 2014, [<http://www.amg30.org/Download/UM%20Gard%2024%20avril%202014.pdf> – connexion le 17 janvier 2015].

l'intercommunalité dans le paysage français. Toutefois, ce régime est modifié par la fiscalité professionnelle unique au début des années 2010, régime véritablement autonome (§2).

## §1 – LES PRÉMICES D'UN RÉGIME FISCAL INTERCOMMUNAL AUTONOME : LA TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE

La loi du 12 juillet 1999 crée un régime fiscal plus intégré que la fiscalité additionnelle pour les EPCI, la taxe professionnelle unique<sup>109</sup> (A), qui souligne la volonté législative de renforcer l'autonomie, au moins fiscale, des EPCI, même si ce régime reste encore partiellement lié aux communes (B).

### **A - La taxe professionnelle unique, symbole d'une fiscalité partagée**

La taxe professionnelle unique telle que conçue par le législateur en 1999 présente deux aspects : d'une part, reviennent aux communes les taxes sur les ménages, c'est-à-dire les taxes d'habitation, foncière sur le bâti et foncière sur le non bâti ; d'autre part, revient aux établissements publics de coopération intercommunale la taxe professionnelle. La fiscalité n'est donc pas propre aux structures intercommunales puisqu'elle est mixte, c'est-à-dire partagée entre les communes et les EPCI. Ainsi, alors que la fiscalité additionnelle était une assimilation du régime fiscal des communes à ces derniers, chacun exerçant leur action sur leur territoire de manière autonome, ici, les deux types de structures vont agir en complémentarité.

À première vue, il semblerait que ce soit un recul pour l'autonomie fiscale intercommunale alors même que ce régime est conçu comme d'avenir. En effet, dans le cadre du premier régime fiscal, le régime de base, les EPCI sont assimilés à des communes, mais leur rôle est bien autonome : à chaque territoire la perception et la gestion des produits des quatre taxes locales. Dans le cadre de ce second régime, les EPCI et les communes sont remis en lien étroit avec le partage des taxes, même si la structure intercommunale a la faculté de percevoir les taxes ménagères. Néanmoins, ce régime est bien le point de départ de la volonté d'un accroissement de l'autonomie des EPCI, qui reste toutefois encore partielle.

### **B - La volonté partielle d'un régime fiscal intercommunal autonome**

Même si l'exercice entre les communes et les EPCI est conjoint, le législateur a voulu accorder une autonomie fiscale à ces derniers. En effet, l'objectif est leur substitution progressive aux communes

---

<sup>109</sup> Article 86 de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

pour la gestion et la perception du produit de la taxe professionnelle sur l'ensemble de leur périmètre. Même si ce régime ne concerne qu'une des quatre taxes, l'EPCI reste avantageé car elle représente 50 % des ressources fiscales au niveau local<sup>110</sup>. Ainsi, l'EPCI bénéficiera de la moitié des produits des taxes au niveau local, l'autre moitié revenant aux communes. Même si le partage des taxes est toujours présent, la structure intercommunale est bien autonome dans la fixation, la perception et la gestion de la taxe professionnelle sur son territoire, les communes n'intervenant nullement dans ce domaine.

Également, depuis 2000<sup>111</sup>, ce régime est obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines nouvelles créées ou issues de la transformation d'un groupement, étendu en 2002 aux communautés urbaines et communautés de communes existantes de plus de cinq cent mille habitants. Pour les structures non concernées, elles ont le choix entre les deux types de fiscalité. Ce régime fiscal semble être appliqué de plein droit aux structures intercommunales les plus intégrées, dans une volonté de faire de ce régime le droit commun de l'intercommunalité d'avenir. En effet, même si la communauté de communes reste l'échelon le plus présent, avec la création de structures intercommunales davantage urbaines dans les années 1990, comme les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, la volonté était déjà de renforcer la présence intercommunale hors secteur rural en favorisant l'exercice au niveau urbain. En voulant appliquer de plein droit un régime fiscal aux structures d'avenir, il semblerait que ce régime soit considéré comme propice au renforcement de ces derniers : en effet, le législateur ne va pas régir les structures qu'il souhaite développer par un régime peu convaincant. Ainsi, même si ce régime fiscal de taxe professionnelle unique en collaboration avec les communes n'est pas parfait dans la consécration d'une véritable autonomie fiscale des structures intercommunales, il représente bien les prémices d'un nouveau régime plus autonome : la fiscalité professionnelle unique.

## §2 – L'ÉMERGENCE DE LA FISCALITÉ PROFESSIONNELLE UNIQUE PAR LES RÉFORMES FISCALES

La fiscalité professionnelle unique remplace la taxe professionnelle unique (A), dans le but de reconnaître un véritable régime fiscal autonome des EPCI, corrélativement au renforcement général de l'intercommunalité par les réformes territoriales depuis le début des années 2010 (B).

---

110 Dossier de presse, Réforme de la taxe professionnelle, Christine Lagarde, Conférence de presse du 18 février 2010 [<http://www.economie.gouv.fr> – connexion le 6 janvier 2015].

111 *Op. cit.*, note 28, p. 16.

## **A - La fiscalité professionnelle unique, véritable régime fiscal autonome des structures intercommunales**

La loi de finances pour 2010<sup>112</sup> instaure un nouveau régime fiscal intercommunal : la fiscalité professionnelle unique<sup>113</sup>. Ce régime entraîne une substitution totale des structures intercommunales aux communes dans la perception de l'ensemble des impôts économiques. À la différence du régime de la taxe professionnelle unique, là où les structures intercommunales avaient la possibilité de lever la fiscalité additionnelle des taxes ménages, il s'agit désormais d'une fiscalité de droit. Les EPCI peuvent également percevoir les taxes additionnelles sur les propriétés non bâties, qui revenaient antérieurement aux départements et aux régions.

Actuellement, en matière d'impôts économiques, les EPCI peuvent prélever la contribution économique territoriale, qui vient remplacer la taxe professionnelle unique, composée de la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ainsi que la taxe sur les surfaces commerciales et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux.

Dans la volonté depuis 2010 de systématiser l'intercommunalité par le biais de structures d'au moins cinq mille habitants, revu à vingt mille habitants par le projet portant nouvelle organisation territoriale de la République, il semble logique de transférer l'ensemble des taxes économiques aux structures intercommunales. En effet, ces dernières voient leurs compétences croître, notamment en matière économique, sur un territoire plus grand et pertinent qu'au niveau communal, représentant plus de possibilités d'implantations d'entreprises. En confiant la perception de la fiscalité professionnelle unique aux EPCI, la loi a pour but de faire de ces derniers de véritables régulateurs sur le territoire intercommunal, avec une régulation homogène et non pas hétérogène comme pourrait être le cas avec un régime fiscal propre à chaque commune. Le renforcement des structures intercommunales par le biais de la fiscalité s'inscrit dans le contexte des réformes territoriales menées depuis 2010.

## **B - Une création s'inscrivant dans le cadre des réformes visant au renforcement des EPCI**

La fiscalité professionnelle unique est créée par la loi de finances de 2010, qui s'inscrit directement dans le cadre des réformes territoriales opérées depuis 2010. Bien que son objet premier soit financier et fiscal, cette loi entraîne des conséquences sur le renforcement de l'intercommunalité, ce pour quoi elle est intégrée dans la réforme générale de l'intercommunalité du XXI<sup>e</sup> siècle.

---

112 Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

113 Codifié à l'article 1609 *nonies* C du Code général des impôts.

Dans un premier temps, en permettant aux EPCI de percevoir l'ensemble des impôts économiques sur un territoire, antérieurement perçus par les communes, et de déterminer le taux et les politiques d'exonérations, la conséquence est la suppression des concurrences entre communes. En effet, en instituant un taux unique de la cotisation foncière des entreprises et la perception totale des impôts économiques sur le territoire communautaire, toutes les entreprises implantées sur ce territoire seront soumises aux mêmes taux, sans favoriser un territoire communal plutôt qu'un autre. L'implantation d'entreprises s'effectuera donc de manière homogène dans la logique communautaire et non plus de manière condensée au sein des communes bénéficiant des meilleurs taux, entraînant une meilleure cohérence de l'aménagement du territoire puisque les entreprises seront alors dispersées sur l'ensemble du territoire communautaire et non plus sur le territoire de quelques communes, causant un écart économique entre ces dernières.

Dans un second temps, en fixant un régime qui uniformise les taux d'imposition des entreprises sur le territoire communautaire, la conséquence est une mutualisation fiscale. En effet, en percevant directement l'ensemble des impôts économiques, la structure intercommunale détiendra l'ensemble des gains, qu'elle pourra ensuite investir. Avant, chaque commune percevait le produit de ses impôts économiques en fonction des entreprises implantées : aux communes connaissant le plus d'implantations un fort produit, et aux communes connaissant peu ou pas d'implantations, des difficultés économiques. En fixant désormais un même taux sur l'ensemble du territoire communautaire, le produit reviendra à la structure intercommunale, qui pourra en faire bénéficier l'ensemble des communes, les plus et moins démunies : il s'agit d'une mutualisation des gains. Il peut s'agir d'un échec pour les communes connaissant le plus d'implantations antérieurement car désormais, elles seront traitées sur un pied d'égalité avec les autres communes, qui ne connaissaient pas forcément beaucoup d'implantations d'entreprises. Néanmoins, les premières sont gagnantes sur un point, avec la mutualisation des pertes : avant, chaque commune assumait financièrement les pertes de produits de ces impôts économiques des suites d'une fermeture ou d'une délocalisation d'une entreprise. Or, aujourd'hui, la structure intercommunale assumera ces pertes, entraînant un avantage pour les communes qui connaissaient de fortes implantations mais un inconvénient pour les communes qui connaissaient peu d'implantations antérieurement. Ainsi, au niveau fiscal, aujourd'hui, il n'existe plus de communes mais un seul et unique territoire homogène : le territoire communautaire.

La fiscalité professionnelle unique semble donc être la base d'un véritable régime fiscal homogène au niveau local, avec comme structure de base et de coordination l'EPCI. Ce mécanisme s'applique de plein droit aux communautés d'agglomération, urbaines créées après la loi du 13 juillet 1999 et

aux métropoles, mais il s'agit d'une option pour les communautés de communes. Néanmoins, pour un véritable régime fiscal propre et autonome des EPCI, dépourvu de lien avec les communes, il conviendrait d'harmoniser ce régime pour l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre. Pour l'heure, le lien avec la commune n'est pas définitivement rompu, pouvant partiellement nuire à la fin de la dichotomie entre EPCI et collectivités territoriales de façon générale.

Toutefois, avec le développement progressif des EPCI à fiscalité propre, tout d'abord soumis à la fiscalité additionnelle, ensuite à la taxe professionnelle unique et enfin à la fiscalité professionnelle unique, même s'il n'est pas total pour ce dernier point, la volonté est clairement d'affirmer ces EPCI comme de véritables structures autonomes du point de vue fiscal. Ainsi, de par la consécration d'une autonomie fiscale aux structures intercommunales, leur régime se rapproche, sinon dépasse, le régime fiscal des communes, remettant en cause la dichotomie EPCI – collectivités territoriales.

Ainsi, du fait de l'augmentation de compétences importantes initialement communales transférées aux structures intercommunales, et par une autonomie fiscale croissante accordée à ces dernières, une similarité sectorielle de compétences entre les deux types de structures au niveau local est à souligner, s'inscrivant dans un contexte général de renforcement de la place des EPCI dans l'organisation administrative française, le tout entraînant un rapprochement entre communes et EPCI. Même si le rapprochement entre EPCI, départements et régions est relativement faible concernant les compétences exercées et la fiscalité, il est incontestable dans l'objectif de dynamiser l'organisation administrative.

## TITRE II

### *LA NOUVELLE PLACE ACCORDÉE AUX STRUCTURES INTERCOMMUNALES*

#### *COMME OUTIL DU DYNAMISME TERRITORIAL*

Le renforcement des compétences accordées aux structures intercommunales entraîne une augmentation de leur rôle : en effet, ces dernières deviennent essentielles dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques. La décentralisation est perçue comme un signe de modernité d'un État, permettant à ce dernier de se dynamiser. Or, aujourd'hui, cette dynamique par le biais des collectivités territoriales peut être remise en cause par la dynamique intercommunale, effaçant progressivement la dichotomie matérielle traditionnelle opérée entre collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale. En effet, la décentralisation territoriale connaît sa genèse durant l'Ancien régime et est en progression après la Révolution française. Depuis la Troisième République, elle est essentielle dans l'organisation administrative française, permettant ainsi un rapprochement du pouvoir au plus près des citoyens et une action plus efficace en prenant compte des spécificités locales. Cette dernière n'a jamais réellement été remise en question, même lorsque les premiers EPCI ont été créés, puisqu'ils étaient considérés comme un simple soutien technique ou pécuniaire aux collectivités territoriales, plus précisément aux communes. Or, avec son renforcement depuis les années 1990, mais surtout depuis 2010, l'EPCI n'est plus envisagé comme un complément des collectivités territoriales, mais comme une structure progressivement en concurrence avec ces dernières, du fait de sa nouvelle place au fil des réformes comme outil du dynamisme administratif et territorial.

Le nouveau rôle accordé à l'intercommunalité renforce la place de la France dans le cadre de l'Union européenne (Chapitre I) mais également au sein même de l'organisation administrative française (Chapitre II).

# CHAPITRE I

## L'INTERCOMMUNALITÉ COMME MOTEUR DE LA DYNAMIQUE FRANÇAISE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

L'Union européenne consacre l'autonomie institutionnelle des États membres<sup>114</sup>, permettant à chaque État de définir de son propre chef son organisation interne. « *Aucun modèle européen unique ne permettrait à la France de signer son destin territorial* »<sup>115</sup>. « *Toutefois, les choix faits en France entrent nécessairement en résonance avec ceux des autres États européens à partir du moment où toutes ces nations tentent d'agripper la globalisation et l'europanisation [...], de concevoir de nouveaux modes d'administration publique, assistent (en même temps qu'elles en sont les observatrices) la régionalisation des problèmes publics* »<sup>116</sup>. Aucun modèle d'organisation administrative n'est prévu par l'Union européenne en théorie, mais dans la pratique, chaque État doit s'adapter en fonction des autres États membres. En tant que précurseur de l'Union européenne avec l'Allemagne en créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951<sup>117</sup>, la France se doit d'être présente dans la dynamique européenne. En raison d'un émiettement communal et d'un enchevêtrement de compétences, le but est de réformer l'organisation administrative afin de répondre aux logiques de développement, d'économie et d'europanisation. Dans cette optique, un mouvement de métropolisation du territoire français se développe (Section II), après la recherche d'un échelon pertinent (Section I), ayant pour vocation une meilleure représentation de la France à l'échelle européenne.

### SECTION I / LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ÉCHELON DE REPRÉSENTATION DE LA FRANCE AU NIVEAU EUROPÉEN : LA MÉTROPOLE

La recherche d'un échelon pertinent pour l'action administrative est récurrente en France. Face aux constats de l'augmentation des dépenses publiques liés aux doublons dans la mise en œuvre des compétences, plusieurs échelons intervenant pour une même compétence parfois, il est devenu nécessaire d'organiser l'activité administrative autour d'une structure principale. Au cours des

---

114 C.J.C.E., 25 mai 1982, *Commission c/ Pays Bas*, aff. 97/81, rec. p. 1833 : « *chaque État membre est libre de répartir comme il le juge opportun les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales* », cette autonomie s'inscrivant dans la consécration par l'article F du Traité de Maastricht de l'identité nationale.

115 M. Piron, *Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ?* Rapport d'information, Assemblée nationale, n°2881, février 2006, p. 169.

116 A. Taillefait, « Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », *A.J.D.A.*, 2014, p. 626.

117 Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier signé le 18 avril 1951.

discussions, la métropole est évoquée comme nouvelle structure clé pour le dynamisme français (§2), même si la notion de métropole n'est pas nouvelle (§2), si bien que le choix terminologique n'est pas anodin.

## §1 – LA MÉTROPOLE, UNE NOTION ANCIENNE

La métropole est une nouvelle entité dans la sphère politique avec sa consécration en 2010 (B), mais l'utilisation de la notion est plus ancienne, utilisée dans un autre domaine : la géographie (A).

### **A - La métropole, notion originellement géographique**

Au sens premier du terme, la notion de métropole est utilisée pour les villes ayant développé plusieurs colonies, à l'époque de la Grèce antique. Dans la situation géopolitique actuelle, la métropole représente une aire urbaine composée d'une population considérable, d'un cadre d'emploi fort et d'une importance politique et économique. Utilisée dans un premier temps dans les disciplines liées à la géographie, la métropole connaît plusieurs définitions comme « *ville principale d'un pays, d'une province ou d'une région ; ville dont le rayonnement et l'influence lui font jouer le rôle de capitale* »<sup>118</sup> ou comme « *grande ville de province ou grand complexe urbain dont le gouvernement favorise le développement économique et culturel pour tenter de faire équilibre à l'attrait jugé excessif de la capitale* »<sup>119</sup> pour les métropoles d'équilibre. Elle se distingue des mégalo-poles, agglomérations de plus de dix millions d'habitants ayant un rayonnement mondial, et des mégalo-poles, espaces urbains regroupant diverses agglomérations.

À titre d'exemple, Paris est la ville même considérée comme une métropole : elle comprend plus de deux millions d'habitants, et dix millions en rajoutant les banlieues périphériques. En tant que capitale française, les ministères sont présents au niveau central, recouvrant l'aspect politique, mais aussi la Bourse pour l'aspect économique et de nombreux musées pour l'aspect culturel.

Malgré des définitions différentes, l'idée reste la même : une ville symbole du dynamisme national de taille importante ayant une influence sur l'économie et la politique. De par cette définition géographique, se rapproche l'idée de la métropole juridique. Il n'est donc pas étonnant que les élites politiques aient opté pour la notion de métropole dans la création d'une nouvelle entité qui favoriserait le développement économique et national à l'échelle supra-étatique.

---

118 <http://www.cnrtl.fr/definition/Metropole> [connexion le 27 janvier 2015].

119 *Ibidem*.

## **B - Une notion reprise sur la sphère politique**

Alors que la notion de métropole dans le cadre de la géographie existe depuis le premier siècle avant Jésus-Christ sous la Grèce antique, il faut attendre les années 1950, soit trois millénaires après, pour qu'elle soit prise en compte dans la sphère politique : la métropole a alors un but purement économique. Sous l'impulsion de Jean-François Gravier<sup>120</sup>, pour la première fois, l'idée d'un aménagement territorial est évoquée suite au constat du centralisme parisien trop fort, causant des difficultés de développement économique au niveau de la province. Tout d'abord, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) est créée, chapeautant ce nouveau champ d'action. Ensuite, le mécanisme des métropoles d'équilibre est créé : la DATAR identifie huit villes comme métropoles d'équilibre, par exemple Lyon-Grenoble-Saint-Étienne, Marseille ou Strasbourg, auxquelles seront rajoutées ensuite d'autres villes comme Clermont-Ferrand ou Dijon. Ces créations entraînent des transferts d'équipements et la croissance d'investissements publics dans le but de développer des activités industrielles et des moyens de liaison, par le biais de lignes ferroviaires. L'objectif est donc de renforcer certaines villes s'inscrivant dans l'action économique de Paris et permettant une plus grande dynamique au niveau local pour arriver à un « équilibre » entre la capitale et la province, comme leur nom l'indique. Même si ces créations semblent des échecs en raison du développement constant de Paris et de déserts autour de ces métropoles<sup>121</sup>, la notion utilisée est bien celle de « métropole », dans la volonté de faire de ces villes des entités à poids démographique, économique et politique important afin de représenter la France à échelle supra-nationale.

Malgré les échecs datant du milieu du XXe siècle, quand les élites politiques doivent réfléchir à un nouvel échelon pertinent, le choix est clair : la métropole, en tant que nouvel EPCI. Leur création par la loi de 2010 est motivée par les mêmes raisons depuis la Grèce Antique : renforcer la place d'un État, ici la France, au sein même de son territoire pour une plus grande dynamique interne, favorisant le développement économique, des actions plus pertinentes, mais aussi dans un cadre hors-étatique avec une représentation française plus importante au niveau mondial. L'ensemble des créations des métropoles étant basé sur une même logique, il n'est pas étonnant que le terme de « métropole » et plus généralement le mouvement de « métropolisation » soient développés au début des années 2010, malgré trois millénaires après la première tentative et soixante ans après la seconde.

---

120 J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*, 1946.

121 C'est-à-dire l'existence d'une ville de taille importante délaissant toutes les communes de petite taille alentours.

La métropole s'inscrit comme la nouvelle structure dynamique au niveau local, mais sa création et sa mise en œuvre ont fait l'objet de nombreux débats. Afin de comprendre son rôle dans l'organisation administrative, il est essentiel de comprendre sa progressive intégration dans le paysage politique, du projet de loi (A) à la loi de réforme (B), jusqu'à en faire une structure clé (C).

### **A - Les travaux du Comité Balladur, prémices à la création de la métropole**

Par décret du 22 octobre 2008<sup>122</sup>, le président de la République de l'époque, Nicolas Sarkozy, crée un Comité pour la réforme des collectivités locales, qui a pour but « *d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, et de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile* »<sup>123</sup>. Parmi les membres de ce Comité, de nombreuses personnalités politiques sont nommées, comme Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, André Vallini, député à l'époque et futur secrétaire d'État en charge d'appliquer la Réforme territoriale, mais aussi de personnalités du droit comme Michel Verpeaux, spécialiste du droit des collectivités territoriales.

Nicolas Sarkozy nomme Édouard Balladur président de ce Comité, dans la continuité du travail effectué depuis 2007<sup>124</sup> : en effet, ce dernier était déjà le président du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions créée par Nicolas Sarkozy, ayant inspiré la réforme des institutions de 2008<sup>125</sup>. Dans la volonté d'un travail continu et homogène, Édouard Balladur se retrouve à la tête d'un nouveau Comité, qui inspirera également une grande réforme : la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Le rapport rendu en 2009<sup>126</sup> développe vingt propositions concernant d'une part une nouvelle organisation territoriale et d'autre part le renforcement et l'efficacité d'une démocratie locale. Dans ce premier point, une des grandes propositions novatrices est la création de la métropole, la volonté étant de « *porter remède aux inconvénients nés du trop grand nombre de communes, de conduire à son terme le processus de l'intercommunalité et de faire des grandes villes françaises de véritables*

---

122 Décret n°2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.

123 Article premier du décret du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.

124 Cette nomination peut s'expliquer du fait des rapports proches entre les deux hommes, puisque Nicolas Sarkozy est nommé dans différents ministères sous le mandat de Premier ministre d'Édouard Balladur, exerce la fonction de porte-parole du Gouvernement, et deviendra également son porte-parole, lors de l'élection présidentielle de 1995. Ainsi, la nomination d'Édouard Balladur à la tête de ces deux comités n'est pas étonnante.

125 Grande réforme de la Constitution opérée par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

126 E. Balladur, *Il est temps de décider*, op. cit., note 42, p. 19.

*métropoles* »<sup>127</sup>. Le Comité propose la création de la métropole comme collectivité à statut particulier, qui viendra s'ajouter à celles déjà existantes. Néanmoins, une fois la métropole créée, elle prendrait la place des communes membres des anciennes structures intercommunales et départements concernés<sup>128</sup>, venant désormais remplacer les collectivités territoriales et non plus seulement s'ajouter à celles-ci.

Cette proposition ne sera pas retenue en tant que telle par la loi de réforme puisqu'elle crée des métropoles ayant le statut d'établissement public de coopération intercommunale, si bien que certains auteurs considèrent la métropole comme « *un signe extérieur évident d'une frayeur interne : un fantôme* »<sup>129</sup>, une nouvelle structure intercommunale s'ajoutant à celles déjà existantes. Même si la loi ne reprend pas avec précision la proposition du Comité, ce dernier aura inspiré le législateur quant à la création d'une entité d'avenir par le biais de la métropole.

## **B - La loi de réforme des collectivités territoriales, acte créateur de la métropole**

La loi du 16 décembre 2010<sup>130</sup> porte réforme des collectivités territoriales, mais en consacrant soixante-dix articles sur quatre-vingt-dix à l'intercommunalité, il conviendrait de modifier son nom par réforme de l'intercommunalité. Bien que cette loi instaure de nouveaux principes ou des remises en cause relatifs aux collectivités territoriales, le but est d'une part la systématisation de l'intercommunalité sur le territoire et d'autre part la création de nouvelles structures en vue de répondre aux attentes actuelles sur le plan national, européen mais aussi international : les métropoles.

Dans le travail d'argumentation défendant cette réforme, il en ressort qu'« *un double constat s'est imposé ces dernières années, au fil des différents rapports consacrés à l'organisation territoriale de la France. D'une part, cette dernière n'a pas suffisamment pris en compte la montée en puissance du fait urbain qui réclame la mise en œuvre des politiques publiques très intégrée. D'autre part, la compétition entre les grandes agglomérations, européennes ou internationales, n'a cessé de s'accroître. Il faut donc proposer un nouveau cadre de gouvernance, plus adapté que celui des*

---

127 *Ibidem*.

128 Article 9 du Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales de au Président de la République en date du 5 mars 2009 : « *il est créé, en lien et place des communes membres des communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg et Toulouse et des communautés d'agglomération de Rennes, Rouen et Toulon et, pour la partie du territoire qu'elles recouvrent, des départements de la Gironde, du Nord, du Rhône, des Bouches-du-Rhône, de la Loire-Atlantique, des Alpes-Maritimes, du Bas-Rhin, de la Haute-Garonne, de l'Ille-et-Vilaine, de la Seine-maritime et du Var, onze collectivités territoriales à statut particulier dénommées "métropoles"* ».

129 S. Braconnier, « Le fantôme de la métropole », *A.J.D.A.*, 2011, p. 65.

130 *Op. cit.*, note 33, p. 17.

*actuelles communautés urbaines* »<sup>131</sup>. La création de la métropole s'inscrit donc dans la volonté d'une meilleure application au niveau local des politiques publiques, les structures intercommunales existantes à l'époque étant jugées peu pertinentes, et de renforcer la place de la France à échelle supra-nationale. Même si la métropole n'est pas créée dans le même cadre que proposé par le rapport du Comité, elle existe bien et connaît un renforcement avec la loi de 2014.

### **C - La loi MAPAM, renforcement de la métropole**

Contrairement à la réforme de 2010 plutôt générale, la loi MAPAM<sup>132</sup> concerne directement l'« *affirmation des métropoles* », comme son nom l'indique : le but est de renforcer le régime juridique des métropoles, en complément de la loi du 16 décembre 2010. Elle fait de la métropole une entité se substituant aux structures existantes dans les plus grandes aires urbaines pour dynamiser le territoire et égaler les métropoles européennes. De plus, une grande nouveauté est apportée : initialement créée des suites d'une volonté au niveau local, la loi MAPAM impose désormais des créations unilatérales, par la loi elle-même. Ainsi, la volonté en 2014 est de renforcer le poids des structures intercommunales car le risque du volontariat est le faible nombre de créations. À titre d'exemple, en France, la loi Marcellin est un symbole de l'échec du volontariat, mais cette situation n'est pas propre à la France, puisqu'en Belgique, la loi de 1961 prévoyait une fusion volontaire de communes, mais suite à l'échec, le Parlement les rend obligatoire en 1975. Pour un processus efficace, la contrainte est donc nécessaire, et le législateur a dû modifier sa vision entre 2010 et 2014 pour affirmer réellement les métropoles.

La création et le renforcement de la métropole s'inscrivent dans la recherche d'un échelon pertinent, en se basant sur une notion forte par sa définition et ses conséquences présente depuis des millénaires dans l'organisation d'un État. Le choix de la dénomination de cette nouvelle structure jugée échelon pertinent au niveau français n'est pas anodin et s'inscrit dans une volonté de renforcer la place de l'État français dans son organisation interne, mais aussi sa place dans l'Union européenne, consacrant ainsi de manière générale une nouvelle place à l'intercommunalité dans le dynamisme territorial français, au détriment des collectivités territoriales, causant une remise en cause de la dichotomie opérée entre les deux structures.

---

131 Exposé des motifs de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, [<http://www.legifrance.gouv.fr> – connexion le 13 février 2015].

132 Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

## SECTION II / UNE REPRÉSENTATION EUROPÉENNE DE LA FRANCE RENFORCÉE PAR LA MÉTROPOLISATION

La métropolisation vise à « *assurer une meilleure prise en compte du fait urbain et [...] renforcer la capacité des plus grandes agglomérations françaises à soutenir la compétition avec leurs homologues européennes ou internationales* »<sup>133</sup>. La meilleure représentation de la France à l'échelle européenne par le biais de la métropolisation passe nécessairement par un renforcement de l'urbain, au détriment du rural, jugé davantage économique. Le volet urbain a toujours connu un régime particulier en France. À titre d'exemple, en 1959, des districts urbains et en 1966, des communautés urbaines sont créés, structures intercommunales à vocation urbaine. À l'heure actuelle, la nouvelle gouvernance urbaine permettant une assise plus forte de la France au sein de l'Union européenne se traduit par l'action complémentaire des métropoles (§1) et des pôles métropolitains (§2)..

### §1 – UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'URBAIN PAR LA MÉTROPOLE

De manière générale, la métropole connaît un cadre juridique propre (A), faisant l'objet de modifications renforçant sa place dans l'organisation administrative (B). De manière plus spécifique, la métropole connaît un statut juridique particulier pour le cas de villes françaises, faisant déjà l'objet de spécificité au nom de leur poids au niveau européen (C).

#### **A - Un cadre juridique particulier**

Considérée comme une agglomération par l'Union européenne<sup>134</sup>, la métropole est un EPCI créée par la loi de réforme de 2010<sup>135</sup>, soumis à différentes conditions : il doit être composé de plusieurs communes ; constituer un ensemble d'un seul tenant et sans enclave<sup>136</sup> ; comprendre plus de cinq cent mille habitants. Le but de la métropole est de former un espace de solidarité en vue d'élaborer et de conduire un projet d'aménagement commun économique, écologique, éducatif, culturel et social afin d'améliorer la compétitivité et la cohésion.

Sa spécificité est d'exercer des compétences originellement communales, départementales et régionales. Sont de la compétence des métropoles, le développement et l'aménagement économique, l'aménagement de l'espace métropolitain et la politique locale de l'habitat (compétences communales) ; les transports scolaires, les zones d'activités et leur promotion à l'étranger

---

133 Communication du Ministre de l'Intérieur en Conseil des ministres le 21 septembre 2009 [[http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/election\\_conseillers\\_territoriaux.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/election_conseillers_territoriaux.asp) – connexion le 13 février 2015].

134 Avis du 1<sup>er</sup> juillet 2004 du Comité économique et social européen.

135 Articles 12 et suivants de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

136 Sauf si le périmètre intègre une communauté d'agglomération créée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

(compétences départementales) ; la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques (compétences régionales). Par décret, des compétences étatiques peuvent aussi leur être transférées, comme l'entretien et la gestion des grands équipements et infrastructures. La métropole connaît donc une importance que les autres structures intercommunales et les collectivités territoriales ne connaissent pas. En effet, les premiers EPCI ont des compétences prévues par la loi ou issues de la volonté des communes, mais leur rôle s'inscrit de manière générale dans un cadre de proximité, communal, même si, de manière plus exceptionnelle, certaines actions ont un lien avec d'autres échelons territoriaux, comme le transport scolaire avec les départements. La métropole a bien par principe des compétences intervenant dans tous les échelons, pouvant ainsi remettre en cause les collectivités territoriales et causer la fin de la dichotomie entre les deux structures décentralisées, car traditionnellement, « *un EPCI ne [pouvait] détenir que des compétences de nature communale* »<sup>137</sup>. Cette remise en cause est encore plus prononcée avec la loi MAPAM qui tend à renforcer de manière unilatérale le régime juridique des métropoles.

### **B - L'encadrement renforcé de l'adhésion pour une meilleure représentation**

Créée sans condition de délai, la métropole peut naître ex nihilo ou par la fusion d'EPCI. Au moment de sa création, la structure doit comprendre un ensemble de plus de cinq cent mille habitants, sauf pour Strasbourg, du fait de sa spécificité européenne : Strasbourg étant considéré comme une ville européenne particulière en raison de la présence du Parlement européen, faisant partie du triptyque institutionnel de prises de décision au niveau de l'Union européenne, elle fait l'objet d'une dérogation<sup>138</sup>. Le préfet ne peut en aucun cas être à l'initiative, en respect du régime juridique ordinaire de création des structures intercommunales : que l'EPCI soit rural ou urbain, la création ne ressort que de la volonté des communes, sauf cas spécifiques où la création est législative<sup>139</sup>.

Toutefois, la loi MAPAM prévoit la création unilatérale de la métropole du Grand Lyon au 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>140</sup>, qui prend la forme d'une collectivité à statut particulier se substituant au département du Rhône. Le but est de soumettre Lyon et son département à un régime spécial puisque le Rhône est le deuxième département le plus peuplé de France après l'Île-de-France, Paris faisant l'objet également d'une dérogation avec la création du Grand Paris. La loi de 2010 prend

---

137 <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/principes-regissant-epci-guide-2006> [connexion le 27 décembre 2014].

138 Cette limite explique l'abaissement du seuil des communautés urbaines à quatre cent cinquante mille habitants par l'article 18 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant modification de l'article L.5215-1 du Code général des collectivités territoriales.

139 Les quatre premières communautés urbaines par exemple.

140 Article 26 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

donc en considération les territoires démographiquement les plus importants de France en leur imposant un régime propre. Cette création n'est donc pas volontaire puisque la métropole émane de la loi. La métropole Aix-Marseille-Provence sera également créée unilatéralement au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour une meilleure prise en charge de la troisième ville française. La création imposée n'est valable que pour Paris, Lyon et Marseille, ces villes connaissant un statut particulier depuis la loi du 31 décembre 1982<sup>141</sup>, prévoyant l'existence de conseils d'arrondissement pour une meilleure prise en charge de la population. Mais, la loi MAPAM conserve la création volontaire par le biais des procédures classiques, un décret entérinant la création, pour les métropoles communes, tel que Lille ou Strasbourg. Or, pour Paris, capitale française, le régime juridique métropolitain est encore plus spécifique que les métropoles de Lyon ou Marseille, du fait de sa place première à l'échelle européenne, comme capitale de la deuxième puissance de l'Union européenne, après l'Allemagne.

### **C - Un statut métropolitain spécifique pour la capitale française**

La loi du 3 juin 2010 prévoit que le Grand Paris est un « *projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région Île-de-France* »<sup>142</sup> : soit les départements de Paris, les Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et le Val de Marne. En tant que collectivité territoriale, la région Île-de-France connaît déjà des spécificités : elle exerce des compétences supplémentaires par rapport aux autres régions, tels que la protection de l'environnement et le transport des voyageurs du fait de son poids démographique important. Ayant toujours fait l'objet d'un régime particulier, cette instauration s'inscrit dans la continuité.

Le Grand Paris est un projet d'aménagement ayant pour objectif d'améliorer le cadre de vie des habitants, de construire une ville durable et de corriger les inégalités territoriales, en s'appuyant sur la création d'un réseau de transports publics de voyageurs, financé par l'État. La métropole sera soumise au même régime juridique que les métropoles provinciales mais avec une vocation autre. Les métropoles classiques ont pour but « *d'élaborer et construire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire* »<sup>143</sup>, alors que le Grand Paris, quant à lui, est créé « *en vue de la définition et la mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain afin de promouvoir un modèle d'aménagement durable, de réduire les inégalités, d'accroître l'offre de logement et d'améliorer le cadre de vie de ses*

---

141 Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

142 Article premier de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, s'inscrivant dans le cadre de la réforme territoriale menée depuis 2010.

143 Article 43 de la loi n° n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

*habitants* »<sup>144</sup>. Là où les métropoles de droit commun ont des objectifs assez divers, la métropole du Grand Paris a pour but essentiel de favoriser et coordonner la situation de vie de l'ensemble de sa population par le biais de politiques de logement et de transport principalement. Malgré une forme de structure intercommunale commune sur l'ensemble du territoire, l'agglomération parisienne connaît des spécificités du fait de sa plus grande ampleur et des objectifs différents, Paris étant une ville monde, c'est-à-dire une ville ayant une influence au niveau mondial et s'inscrivant dans un réseau entre différentes villes mondiales.

Bien que développé sous le mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy, le projet du Grand Paris est perpétué, notamment en insérant la question du logement. François Hollande « *s'engage à créer les conditions nécessaires à l'émergence d'une métropole parisienne capable d'affronter, à l'échelle pertinente, tous les défis qui se présentent à elle* »<sup>145</sup>. Le projet du Grand Paris reste un objectif clé de la politique française mené dans un but d'améliorer la gouvernance des territoires urbains afin d'accroître le dynamisme français à échelle européenne et mondiale.

La création de la métropole permet de mettre en place des territoires plus étendus pour une plus grande représentation des villes françaises à l'échelle européenne voire internationale. Son apport est considérable car elle est la première structure intercommunale complète, diversifiée, exerçant de nombreuses compétences à échelle relativement importante. De plus, initialement, la création est volontaire, sur l'initiative des communes. Jusqu'au début de l'année 2014, l'apport de la métropole semblait faible puisqu'une seule existait vraiment, Nice-Côte d'Azur, résultant d'une fusion entre communauté urbaine et communautés de communes, et trois créations étaient prévues pour 2015 et 2016 : métropole du Grand Paris, du Grand Lyon et Aix-Marseille-Provence. Le caractère volontaire semblait donc être un échec. Néanmoins, la volonté du législateur en 2014 est de confirmer ces structures pour l'avenir puisqu'il les renforce en créant dix métropoles de manière contraignante en rendant automatique la transformation en métropole de structures intercommunales de plus de quatre cent mille habitants par la loi MAPAM. Existente donc depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, date de l'entrée en vigueur de ces métropoles de droit commun : Montpellier Méditerranée Métropole ; Métropole Rouen Normandie ; Eurométropole de Strasbourg ; Rennes Métropole ; Grenoble-Alpes Métropole ; Bordeaux Métropole ; Métropole européenne de Lille ; Brest Métropole ; Toulouse Métropole ; Nantes Métropole ; ainsi que la métropole du Grand Lyon. Les débuts de l'institution de la métropole semblaient inefficaces, mais depuis 2014, le renforcement est incontestable, soutenu par l'action du pôle métropolitain.

---

144 Article 12 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

145 Discours d'investiture, François Hollande, 15 mai 2012 [<http://www.ile-de-france.gouv.fr/gdparis/Grand-Paris-les-grandes-dates> – connexion le 18 février 2015].

S'inscrivant dans la continuité de la métropole, dans un but de « *faire naître des territoires fonctionnels [...] correspondant aux grandes aires urbaines qui maillent l'espace national* »<sup>146</sup> (A), le pôle métropolitain permet de prendre compte des spécificités locales, dans une optique de renforcement de l'urbain pour une meilleure représentation étatique à l'échelle supra-nationale (B).

### **A - Le pôle métropolitain, un syndicat complémentaire de la métropole**

Le pôle métropolitain est un syndicat mixte fermé regroupant des EPCI à fiscalité propre. Il est le symbole de « *l'inter-intercommunalité* »<sup>147</sup>. Même s'il s'inscrit en théorie dans le cadre de l'intercommunalité de gestion en tant que syndicat, il semblerait que le pôle métropolitain soit bien une structure intercommunale de projet dans la pratique, en complément de la métropole. À l'origine, ces pôles ont été créés dans le but de mettre en réseau des territoires urbains exerçant des compétences d'intérêt métropolitain. L'objectif clé est de promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du territoire. La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles les redéfinit, comme constitués « *en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale* »<sup>148</sup>.

Le pôle métropolitain s'inscrit tout d'abord dans une action complémentaire en ce sens qu'il est « *une version édulcorée de la métropole* »<sup>149</sup>, c'est-à-dire que les communes ne pouvant mettre en place une métropole peuvent néanmoins se tourner vers un pôle métropolitain. Ensuite, il semblerait qu'il s'inscrive comme un complément en ce sens qu'il a vocation à regrouper des EPCI d'au moins trois cent mille habitants. Néanmoins, aucune précision n'est apportée quant à la nature de l'EPCI pouvant y intégrer : la question ne semble pas se poser pour les communautés de communes, d'agglomération et urbaines, mais qu'en est-il des métropoles ? En effet, même si ces dernières sont considérées, sauf exception de la métropole de Lyon, comme des EPCI au même titre que les trois autres structures, elles sont créées dans un but précis avec un cadre juridique dépassant ceux des

---

146 D. Le Bras, « Pôle métropolitain : glissement sémantique ou changement conceptuel ? Analyse du processus de construction socio-historique du "Sillon-Alpin" », in. R. Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 110.

147 Propos de E. Deschamps, « Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *A.J.D.A.*, 2011, p. 1128.

148 Article 77 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

149 D. Le Bras, « Pôle métropolitain : glissement sémantique ou changement conceptuel ? Analyse du processus de construction socio-historique du "Sillon-Alpin" », in. R. Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 113.

structures intercommunales de base. Du fait de cette spécificité, la métropole peut-elle intégrer un pôle métropolitain ? A priori, aucun texte ne semble l'interdire. Ainsi, dans le cas où une métropole intègre un pôle métropolitain, ce dernier s'inscrirait directement dans un rôle complémentaire.

Même si dans la pratique aucune métropole n'intégrerait un pôle métropolitain, ce dernier reste complémentaire de la métropole puisqu'il a pour but de valoriser les aires urbaines en France : d'une part, la métropole vise à un territoire plus pertinent pour la mise en œuvre des politiques publiques ; d'autre part, le pôle métropolitain permet le développement d'activités jugées clés sur un territoire, en prenant compte de chaque spécificité locale et en favorisant les activités où les territoires sont les plus à même de les exercer. Le but complémentaire de ces deux structures est de mettre en place des zones territoriales dynamiques pour renforcer le développement économique au niveau interne et européen. Cet exercice s'inscrit donc directement dans la mise en œuvre de politiques publiques en faveur de certaines activités plutôt que de la gestion pure : le pôle métropolitain est donc bien une structure intercommunale de projet alors même qu'il est qualifié de syndicat.

### **B - Une prise en compte particulière des spécificités locales**

« Chaque territoire a son histoire, ses acteurs, et donc une manière singulière d'aborder l'intercommunalité. Il est impossible de décrire une fois pour toutes un processus général d'élaboration et de formalisation des projets intercommunaux, qui soit en tous termes commun à toutes les situations »<sup>150</sup>. En adéquation avec chaque spécificité locale, les compétences d'intérêt métropolitain sont diverses et propres à chaque pôle, la loi de 2010 ne fixant pas de compétences obligatoires. Dans cette logique de nouvelle gouvernance de l'urbain, le pôle métropolitain permet aux EPCI membres de se consacrer sur le développement de leurs propres enjeux stratégiques sur le territoire. De manière générale, le pôle métropolitain entraîne une conséquence forte : « la reconnaissance de l'innovation locale »<sup>151</sup>. À titre d'exemple, le pôle du CREA Seine Eure a fondé son action sur le développement économique, le tourisme et les transports : il déclare d'intérêt métropolitain la politique de soutien aux pôles de compétitivité présents sur son territoire. Le pôle Nîmes-Alès déclare d'intérêt métropolitain la mise en place d'un contrat concernant la liaison ferroviaire entre les deux agglomérations. Enfin, le pôle Centre Franche-Comté déclare d'intérêt métropolitain le volet numérique. Ces différents exemples, ne constituant pas une liste exhaustive, montrent la diversité des compétences pouvant être exercées, chacune adaptée aux spécificités

---

150 P. Moquay, *L'intercommunalité en 12 facteurs, comprendre le contexte local*, Syros-Alternatives, 1996, p. 30.

151 Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, rapport du Sénat n°169 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, du 16 décembre 2009, p. 81 [[http://www.senat.fr/rap/109-169/109-169\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/109-169/109-169_mono.html) – connexion le 6 février 2015].

territoriales au niveau local. Chaque pôle sera donc compétent en fonction de ses secteurs dynamiques sur son territoire. Ainsi, « *l'activité économique marque parfois profondément l'identité des territoires et l'attachement qu'y portent les habitants [...] l'activité économique de référence peut être spécifique à la région concernée, marquant [...] sa particularité et la distinguant des autres régions* »<sup>152</sup>.

Valoriser les activités où les territoires sont les plus adaptés permet un meilleur développement économique. En effet, le pôle métropolitain privilégiant les activités et les enjeux stratégiques du territoire, par définition, les activités les plus productives seront valorisées. En se consacrant sur cette activité, les possibilités d'évolutions et d'innovations seront plus importantes car les financements seront réservés à cette dernière, et non plus partagés entre différents secteurs plus ou moins productifs et rentables. Ce constat est donc un avantage financier, puisque les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats sont des personnes morales de droit public prises en compte dans les finances publiques, lesquelles sont contrôlées par la Commission européenne. Les pôles métropolitains peuvent donc avoir des impacts positifs sur les finances de l'État, même s'ils restent minimes. Leur action a pour conséquence des territoires dynamiques entraînant un renforcement de l'inscription de la France à l'échelon européen, mais également du rôle de la métropole et plus largement du rôle de l'intercommunalité dans la nouvelle politique menée sur le territoire français pour un développement et une valorisation de ce dernier, faisant des structures intercommunales le nouvel échelon dynamique en France, au détriment progressif des collectivités territoriales.

De plus, les actions des pôles métropolitains dans la mise en place de territoires pertinents en vue d'une meilleure représentation semblent soutenues par la création des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux<sup>153</sup>, syndicat mixte fermé outil de coopération entre EPCI sur les territoires hors métropoles, et non de coopération entre communes. Néanmoins, les deux structures semblent similaires puisque le pôle métropolitain est constitué « *en vue d'action d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale* »<sup>154</sup> et le pôle d'équilibre territorial et rural en vue de constituer un « *cadre de contractualisation infrarégionale et infradépartementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires* »<sup>155</sup>. Dans les deux cas, il s'agit d'une

---

152 P. Moquay, *L'intercommunalité en 12 facteurs, comprendre le contexte local, op. cit.*, note 150, p. 62.

153 Article 79 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles créant l'article L.5741-3 du Code général des collectivités territoriales

154 Article 77 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

155 *Op. cit.*, note 153, p. 63.

coopération entre EPCI à fiscalité propre dans un objectif d'accomplir des mêmes actions. La création d'une structure similaire aux pôles métropolitains n'est donc pas signe d'efficacité : en effet, le nombre de mécanismes visant à rendre les territoires plus pertinents s'accumule, sans forcément connaître de grandes différences entre eux, si ce n'est la prise en compte du pays comme base pour la structure de 2014.

Cette nouvelle entité semble s'inscrire dans une volonté d'accompagnement du pôle métropolitain pensé au niveau urbain, en créant une structure similaire pour les EPCI davantage ruraux. Cette action complémentaire peut être efficace à terme, ce qu'il faudra voir après une pratique plus longue. Mais pour l'heure, la création des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux rajoute d'une part une couche au mille-feuille territorial de manière générale, et mille-feuille intercommunal plus précisément ici, alors même que les réformes visent à la suppression progressive de ce phénomène, et d'autre part une couche aux actions complémentaires : le pôle d'équilibre territorial et rural est le soutien du pôle métropolitain, qui est le soutien de la métropole. Le risque de doublons est alors augmenté, nuisant de plus à la transparence et à la facilité de compréhension de l'action administrative au niveau local.

Sous l'influence progressive du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour une meilleure prise en considération des effets politiques, sociaux et environnementaux, l'État français tend à la métropolisation, par le biais de la loi de 2010, renforcée sur cet aspect par la loi de 2014. Ce processus traduit ici « *l'expression spatiale de la mondialisation* »<sup>156</sup>, phénomène en large progression depuis une trentaine d'années. De plus, elle est favorisée au sein de l'Union européenne, qui dès son origine trouve son fondement dans la théorie néo-libérale, c'est-à-dire un élargissement des marchés permettant la croissance des entreprises. Malgré une politisation des Communautés européennes avec le Traité de Maastricht en 1992<sup>157</sup>, l'actuelle Union européenne reste une Union principalement économique. Dans cette logique d'extension des marchés, la France doit adapter son organisation administrative non pas en raison des contraintes de l'Union européenne elle-même mais en raison de l'avancée administrative des autres États membres, le but étant de rester dans la dynamique européenne menée par ces derniers, notamment les États de l'Union européenne les plus favorisés. La France étant l'un des États fondateurs de l'Union européenne, elle se doit de s'organiser et de développer son administration et son territoire pour favoriser l'expansion et le développement de cette Union. Le but est également de faire face à la compétition entre les grandes agglomérations européennes et internationales.

---

156 E. Deschamps, « Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *op. cit.*, note 147, p. 61.

157 Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

La volonté politique et corrélativement législative d'atteindre ces objectifs par le développement des métropoles et des pôles métropolitains fait de l'intercommunalité le nouvel échelon dynamique français, cette nouvelle place s'inscrivant au détriment des collectivités territoriales. Ainsi, dans leurs fonctions et leurs compétences, il semblerait que la dichotomie opérée entre ces deux structures soit remise en cause, ici concernant la dynamique supra-étatique, mais la nouvelle place de l'intercommunalité dans la dynamique territoriale française s'inscrit également au niveau interne.

## CHAPITRE II

### L'INTERCOMMUNALITÉ COMME SOLUTION DE RATIONALISATION DE L'ACTION ADMINISTRATIVE INTERNE

Rationalisation est le maître mot de la réforme des collectivités territoriales de 2010 visant à un territoire intégralement recouvert d'EPCI à fiscalité propre. La rationalisation est l'« *action de rationaliser* »<sup>158</sup>, rationaliser étant le « *fait d'organiser d'une manière logique* »<sup>159</sup>. La rationalisation peut être aussi définie comme le « *perfectionnement d'une organisation technique en vue de son meilleur fonctionnement* »<sup>160</sup>. Cette seconde définition s'adapte mieux aux objectifs de la réforme qui améliore le régime intercommunal existant pour une plus grande efficacité. Dans ce même objectif, le projet de loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République vise à « *moderniser en profondeur notre organisation territoriale, armer le pays pour mieux résister aux chocs et confirmer la capacité de la France à s'inscrire en tête des pays développés, à soutenir le progrès, à garantir la cohésion entre les hommes et les territoires* »<sup>161</sup>. Cette plus grande efficacité est poursuivie dans le régime même de la structure intercommunale en lien avec les communes (Section I) mais aussi en renforçant son rôle auprès des autres échelons décentralisés (Section II).

#### SECTION I / L'INTERCOMMUNALITÉ, OUTIL ORIGINELLEMENT AU SERVICE DU RENFORCEMENT DE L'ACTION COMMUNALE

Initialement, l'EPCI est considéré comme une structure en appui des communes qui lui délèguent des compétences lorsqu'elles n'ont plus les moyens techniques, financiers et/ou humains pour l'exercer, mais également comme une manière de diminuer le nombre de communes jugé trop important en France. L'objectif est d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques et la gestion des services publics sur des territoires cohérents. Le processus intercommunal est donc conçu dès ses origines comme au service des communes. Néanmoins, cette relation originelle de subordination des structures intercommunales aux communes (§1) s'accompagne également d'une subordination progressive des communes aux structures intercommunales par le biais de la mutualisation (§2), développée au fil des réformes, le tout remettant en cause la dichotomie EPCI – communes du fait de l'action progressivement enchevêtrée entre les deux structures.

158 <http://www.cnrtl.fr/definition/rationalisation> [connexion le 23 décembre 2014].

159 <http://www.cnrtl.fr/definition/rationaliser> [connexion le 23 décembre 2014].

160 <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/rationalisation/66645> [connexion le 23 décembre 2014].

161 Exposé des motifs du projet portant nouvelle organisation territoriale de la République [<http://www.legifrance.gouv.fr> – connexion le 13 février 2015].

L'intercommunalité est perçue comme la solution pour lutter contre le manque de moyens financiers des communes et diminuer leur nombre (A), mais également comme une manière de moderniser l'action au niveau local, passant par un recouvrement du territoire par des EPCI à fiscalité propre, en supprimant progressivement les syndicats et en intégrant les communes isolées (B).

### **A - Retour sur la définition première de l'intercommunalité**

Par définition, l'intercommunalité vise à « fédérer les territoires, à mettre en commun des compétences, des ressources fiscales, des projets »<sup>162</sup>. En France, 54 % des communes sont composées de moins de cinq cents habitants<sup>163</sup>. Par manque de moyens, il est difficile de mettre en œuvre les opérations requises sur le territoire, que ce soit l'aménagement, le développement économique, culturel ou social. Les communes peuvent alors décider de se regrouper et de transférer des compétences aux EPCI créés<sup>164</sup>. Comparaison faite entre les États européens, la France est le seul État connaissant un émiettement communal de plus de trente-six mille communes. Le but de l'intercommunalité est donc d'opérer un rassemblement communal pour exercer les compétences que les communes peinent à exercer seules et d'en diminuer le nombre. Pour cela, le processus intercommunal est renforcé par de nouveaux mécanismes contraignants visant à un recouvrement du territoire par des EPCI à fiscalité propre au détriment des communes, si bien qu'« on peut vraiment parler de décadence de l'institution communale »<sup>165</sup>.

Selon l'ancien Premier ministre Alain Juppé, « ce ne sont ni à des fonctionnaires parisiens, ni aux préfets qu'il revient de définir les coopérations entre communes. C'est aux maires, et à eux seuls, qu'il appartient de choisir quelle coopération leur commune doit établir avec qui [...] La solidarité entre collectivités locales sera d'autant plus efficace qu'elle sera librement consentie et réalisée au niveau local »<sup>166</sup>. L'intercommunalité a toujours été considérée comme un processus volontaire permettant aux communes de se regrouper afin de mettre en place des territoires intégrés. Toutefois, face aux revendications locales des élus municipaux, elle ne se développe pas de manière effective.

---

162 <http://www.vesoul.fr/agglomeration-de-vesoul/l-agglomeration-de-vesoul.html> [connexion le 13 mars 2015].

163 [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=14&ref\\_id=popop023](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=14&ref_id=popop023) [connexion le 14 février 2015].

164 L'article L.5211-17 du Code général des collectivités territoriales dispose que « l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit à la date du transfert de compétences, aux communes qui les composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ». Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit le transfert des équipements, biens et services nécessaires à l'exercice de la compétence, mais également les droits et obligations attachés, hors créances, selon le C.E., Sect., 3 décembre 2014, *Société Citelum*, n°383865.

165 P. Germain, « Grandeur, décadence et possibilités de l'institution communale française », *Administration*, n°59, 1966, p. 141.

166 Discours du Premier ministre, Alain Juppé, au 79<sup>e</sup> Congrès des maires de France à Paris le 19 novembre 1996 [<http://discours.vie-publique.fr/notices/963282100> – connexion le 17 février 2015].

Des mécanismes contraignants sont alors mis en place dès la loi du 16 décembre 2010 pour une couverture intégrale et dynamique du territoire par des EPCI à fiscalité propre, les inscrivant de ce fait comme de nouvelles entités de rationalisation de l'action administrative française et plus largement du dynamisme territorial.

### **B – Le renforcement de l'intercommunalité par la couverture intégrale et dynamique du territoire par des EPCI à fiscalité propre**

La rationalisation de la carte intercommunale passe par la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'une part, et le renforcement de la fusion des communautés de communes d'autre part.

Dès 2008, le Ministre de l'Intérieur annonçait la possibilité pour le préfet de prononcer la dissolution « *des syndicats intercommunaux, et notamment de ceux n'ayant plus d'activité ou une activité marginale* »<sup>167</sup>. En 2012, trois cent trente-quatre dissolutions ont été prononcées, diminuant le nombre de syndicats de 3 %, passant de quatorze mille huit cents à quatorze mille trois cents cinquante<sup>168</sup>. Cet objectif est perpétué par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui vise à la suppression des syndicats relatifs à l'eau potable, l'assainissement, les déchets, le gaz, l'électricité et les transports<sup>169</sup>. La diminution, et à terme la suppression, des syndicats obsolètes a pour conséquence le recouvrement du territoire français par des structures intercommunales dynamiques pour un meilleur exercice de la politique intercommunale et des résultats plus satisfaisants. La priorité est donnée à la poursuite du développement de ces dernières, depuis les années 1990, au détriment des syndicats, celles-ci permettant par leur rôle actif important de favoriser une véritable politique territoriale, renforcée également par une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre.

L'intercommunalité est favorisée par l'État par le biais de dispositifs économiques et fiscaux<sup>170</sup>. Néanmoins, certaines communes ne souhaitent pas intégrer de structures intercommunales, si bien qu'il existe encore des communes isolées, c'est-à-dire qui ne sont rattachées à aucun EPCI à fiscalité propre. Le but depuis 2010 étant le recouvrement total du territoire par ces structures, les communes isolées sont donc intégrées unilatéralement à l'une d'elles, au sein de laquelle elle formerait une

---

167 Réponse du Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales n°12766, J.O., 8 avril 2008, p. 3081.

168 Statistiques établis dans le Bulletin d'information statistique de la Direction générale des collectivités locales, 2012 [<http://www.collectivites-locales.gouv.fr> – connexion le 16 octobre 2014].

169 Article 14 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République RDX1412429L.

170 Cf. annexe n°2 relative à la simulation du versement au fond de péréquation intercommunal et communal par les communautés de communes avant et après fusion sur l'exemple de la Communauté de Communes du Pays de Montmélián.

enclave ou une discontinuité territoriale<sup>171</sup> par le préfet, en collaboration avec la Commission départementale de coopération intercommunale, l'action préfectorale s'expliquant par la volonté d'éviter la déviance vers un État fédéral<sup>172</sup>. Ce pouvoir de rattachement développé par la loi de 2010 a permis une baisse de 55,4 % des communes isolées en 2012 des suites de la réforme territoriale<sup>173</sup>. En 2015, elles sont au nombre de quarante-neuf, mais toutes font l'objet d'une dérogation législative n'exigeant pas leur rattachement à un EPCI à fiscalité propre. Finalement, toutes les communes initialement isolées, sont aujourd'hui rattachées à une structure intercommunale, ou en cours de rattachement, marquant donc un bilan positif de cette mesure.

L'intégration forcée des communes isolées à des structures intercommunales permet d'unifier la politique intercommunale sur l'ensemble du territoire français, tandis que la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre permet de favoriser la rationalisation car toutes les communes ont vocation à être soumises au processus intercommunal. S'inscrivant de plus en plus dans la logique française territoriale, l'intercommunalité ne cesse de se développer et de se perfectionner au fil des années par le biais des réformes, de la loi ATR jusqu'à la loi de 2014. Pour de meilleurs résultats, la rationalisation s'opère également par le processus de renforcement des fusions de communautés de communes.

Initialement prévu sans condition de seuil démographique, la loi du 16 décembre 2010 prévoit le recouvrement du territoire par des communautés de communes d'au moins cinq mille habitants<sup>174</sup>. Les espaces de montagne sont les seules exceptions prévues, dans la continuité du fait que leur spécificité territoriale et naturelle nécessite une protection et une préservation accrue faisant l'objet d'un régime particulier depuis la loi Montagne de 1985<sup>175</sup>. Néanmoins, la pratique va au-delà des dispositions législatives puisque les schémas départementaux de coopération intercommunale prévoient des fusions entraînant la mise en place de communautés de communes de bien plus de

---

171 Article 38 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

172 Ce renforcement de la place du préfet (autorité déconcentrée) dans l'achèvement de la carte intercommunale (processus décentralisé) pose des difficultés de cohérence. Dans le cadre de la décentralisation, aucun lien hiérarchique n'existe, depuis la suppression de la tutelle administrative, opérée par le préfet sur les collectivités territoriales, par la loi du 2 mars 1982, pour favoriser l'autonomie de ces dernières. Or, la loi du 16 décembre 2010 renforce considérablement le rôle du préfet, intermédiaire entre les autorités centrales et les collectivités territoriales, ceci s'expliquant par le caractère unitaire de l'État français. En effet, dans un État unitaire, l'ensemble des citoyens est soumis à un droit uniforme applicable sur le territoire, les circonscriptions territoriales ne jouissant d'aucune autonomie politique. Dans la pratique, les collectivités territoriales disposent, depuis les lois de décentralisation de 1982, d'une certaine autonomie leur permettant de s'administrer elles-mêmes. Pour éviter la déviance vers le fédéralisme et conserver l'unitarisme étatique, l'État français opère un compromis entre une autonomie totale accordée aux collectivités et une unité stricte du régime en conservant un lien avec ces dernières par l'intermédiaire du préfet. En l'espèce, il existe donc une sorte d'exception au principe d'absence de tutelle administrative pour ne pas dévier vers une autre forme d'État.

173 Bulletin d'information statistique de la Direction générale des collectivités locales, février 2013 [<http://www.collectivites-locales.gouv.fr> – connexion le 16 octobre 2014].

174 Article 35 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

175 Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

cinq mille habitants, pour une meilleure optimisation des compétences et un accroissement des solidarités financières et fiscales. En prévoyant la fusion d'EPCI par arrêté préfectoral, le législateur porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales mais ceci reste possible au nom de l'intérêt général<sup>176</sup>. Cette autorisation d'une atteinte à la libre administration par le Conseil constitutionnel s'inscrit dans une continuité jurisprudentielle car dès 1984<sup>177</sup>, il considère que l'obligation faite à des collectivités territoriales d'adhérer à un établissement public ne porte pas atteinte au principe de libre administration. Or, aujourd'hui, l'idée se développe d'un recouvrement du territoire par des structures intercommunales d'au moins vingt mille habitants<sup>178</sup>, concernant 70 % des EPCI<sup>179</sup>. Il semblerait donc que le processus de fusion prévu par la loi de 2010 ne soit qu'un début vers la consécration d'EPCI de taille considérable sur des territoires pertinents.

Ces différents mécanismes permettent la mise en œuvre au moins théorique, la pratique devant être étudiée à plus long terme, de territoires pertinents pour un exercice homogène des politiques publiques au niveau local, là où les communes sont trop petites pour un exercice efficace et efficient. Dans ce premier temps, l'intercommunalité apporte un soutien à ces dernières. Mais, dans un second temps, les communes sont amenées également à se contraindre à l'intercommunalité, notamment par le biais de la mutualisation.

## §2 – LES COMMUNES AU SERVICE DES EPCI PAR LE BIAIS DE LA MUTUALISATION

Après la recherche du meilleur moyen de procéder (A), la mutualisation connaît un nouvel essor avec les réformes territoriales depuis 2010 (B), entraînant une subordination des communes aux EPCI et remettant progressivement en cause le lien hiérarchique opéré par les communes sur les structures intercommunales et ainsi la dichotomie entre les deux entités.

### **A - La recherche d'une mutualisation intercommunale pertinente**

Dès les années 1960, il est apparu nécessaire pour certaines communautés de mutualiser le personnel<sup>180</sup>. La loi du 13 août 2004<sup>181</sup> précise que les services d'une commune membre d'un EPCI

176 Cons. const., 26 avril 2013, n°2013-303 et 2013-315 Q.P.C., *Commune de Puyrvault et Commune de Couvrot*, Journal officiel 28 avril 2013, p. 7398 et p. 7403.

177 Cons. const., 20 janvier 1984, n°83-168 D.C., *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, Journal officiel 21 janvier 1984, p. 368.

178 Le projet de loi NOTRE vise au recouvrement du territoire par des EPCI d'au moins vingt mille habitants, mais cette disposition risque d'être modifiée face aux hostilités des élus locaux représentés au Sénat et présents au sein de l'Assemblée nationale dans leur rôle de députés, pour la plupart.

179 Selon l'assemblée des communautés de France [<http://www.courrierdesmairies.fr/40877/reforme-territoriale-les-choix-des-presidents-de-communauté-pour-le-nouveau-mandat> – connexion le 16 février 2015].

180 À titre d'exemple, la Communauté urbaine de Strasbourg et sa ville centre, à savoir Strasbourg.

181 Article 105 de la loi n°2004-309 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

peuvent être mis à la disposition de ce dernier lorsqu'il existe « *un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* »<sup>182</sup>. Ce caractère volontaire peut remettre en cause ce mécanisme, le volontarisme communal étant souvent un échec en France : il conviendrait que ce système soit obligatoire pour une plus grande efficacité. Par exemple, en Italie, les communes de moins de cinq mille habitants ont pour obligation d'effectuer des achats groupés.

Dans cette perspective, Marylise Lebranchu, Ministre actuelle de la réforme de l'État, souligne que la mutualisation est « *un enjeu majeur pour les collectivités locales car elle constitue un moyen pour améliorer l'efficacité du service rendu sans mettre en danger la situation financière des collectivités* »<sup>183</sup>. Or, des suites de la loi du 16 décembre 2010 imposant la rédaction d'un schéma de mutualisation, seules 23 % des communautés ont engagé la rédaction, 1 % l'ont adopté, 56 % reconnaissent le travail non encore engagé et 20 % n'ont encore rien prévu<sup>184</sup>, ce qui reste faible.

La mutualisation peut être remise en cause du fait de sa faiblesse dans la pratique. Mais, dans un but de renforcement, la loi MAPAM prévoit des incitations financières et un encadrement par le Code général des collectivités territoriales<sup>185</sup>. À la fin de l'année 2014, un rapport des inspections générales des finances et de l'administration présente vingt-huit propositions relatives à la mutualisation entre les communes et leurs EPCI, dont notamment la mise en place d'un coefficient intégré à la dotation globale de fonctionnement<sup>186</sup> entraînant des incidences sur la perception de la dotation selon que la commune est actrice de la mutualisation ou non<sup>187</sup>.

## **B - Le développement de la mutualisation autour d'un triptyque**

La réforme de 2010<sup>188</sup> prévoit la possibilité d'organiser des services communs entre les communes et les communautés, le but étant l'efficacité de l'action publique au meilleur coût.

---

182 Codifié à l'article L.5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales, modifié par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

183 Réunion de l'assemblée des maires et de l'assemblée des communautés de France, 11 septembre 2012 [[http://www.amf.asso.fr/document/fichier.asp?FTP=AMF\\_11467\\_COMPTE\\_RENDU.pdf&ID\\_DOC=11467&DOT8N8ID=7](http://www.amf.asso.fr/document/fichier.asp?FTP=AMF_11467_COMPTE_RENDU.pdf&ID_DOC=11467&DOT8N8ID=7) – connexion le 2 février 2015].

184 Enquête de l'ADCF, Gazette des communes, 6 octobre 2014.

185 Article L.5211-17 du Code général des collectivités territoriales : « *les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements, ou services publics nécessaires à leur exercice* ».

186 Inspection générale des finances et de l'administration, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, Décembre 2014 [<http://www.action-publique.gouv.fr/files/files/PDF/rapport-mutualisation-bloc-communal.pdf> – connexion le 8 mars 2015].

187 La dotation globale de fonctionnement est une dotation de l'État aux collectivités territoriales. En prenant en compte la mutualisation dans le versement de cette dotation, l'État favorisera les communes ayant adopté leur schéma de mutualisation.

188 Article 66 de la loi du 16 décembre 2010, codifié aux articles L.5211-4-2 et L.5211-4-3 du Code général des collectivités territoriales.

Initialement, le Conseil d'État avait rappelé que « *la contractualisation entre deux établissements publics de coopération intercommunale, dont l'un est adhérent de l'autre, pour gérer par leurs moyens communs un service entrant dans le champ de leurs compétences, doit être regardé comme un marché public de services au sens du droit communautaire* »<sup>189</sup>. Même si en l'espèce il reconnaît l'existence d'un marché public concernant deux EPCI, une assimilation peut être faite dans la situation de mise en commun de services entre EPCI et communes, personnes morales de droit public également, qui sera également soumise au droit de la concurrence.

Désormais, la loi de 2010 consacre une nouvelle forme de mutualisation qui n'est plus soumise aux règles du code des marchés publics, pour une mise en œuvre plus aisée et plus incitative, les règles de procédures étant moins contraignantes<sup>190</sup>. De plus, la loi MAPAM prévoit la création de services communs entre une communauté et une ou plusieurs communes membres, en dehors des compétences transférées. Ainsi, il peut y avoir mise en commun d'un service pour l'exercice de « *missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel, gestion administrative et financière [...] et instruction des projets de décision prises par les maires au nom de la commune ou de l'État (état civil notamment)* »<sup>191</sup>. Cette mutualisation de service s'accompagne également d'une mutualisation des agents, constituant une perte des moyens humains des communes au profit des structures intercommunales.

Entre 1993 et 2008, les effectifs des EPCI à fiscalité propre ont progressé de trente-six mille trois cent cinq à cent cinquante-huit mille trois cent cinquante-quatre<sup>192</sup>. La loi de 2010<sup>193</sup> prévoit un cadre législatif permettant aux communes et aux communautés de mettre réciproquement à disposition leurs agents respectifs par le biais de conventions afin de lutter contre la hausse des dépenses publiques et des effectifs. La mise à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres permet donc à une ou des communes de mettre à la disposition de l'EPCI tout ou partie du personnel affecté à des tâches déterminées, pour une bonne organisation des services. Néanmoins, la réforme encadre cette possibilité : ne sont admises que les mutualisations dans le cadre de compétences partagées. Lorsqu'une commune transfère une compétence à un EPCI, elle transfère également le service ou la partie du service chargé de sa mise en œuvre et n'intervient plus.

---

189 C.E., Sect., 20 mai 1998, *Communauté de communes du Piémont-de-Barre, service des eaux et d'assainissement du Bas-Rhin*, Rec. Lebon, p. 201.

190 F. Advielle, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et les mutualisations de services », *A.J.D.A.*, 2012, p. 1952.

191 Note juridique relative à la loi MAPAM de janvier 2014 de l'Assemblée des Communautés de France [<http://www.adcf.org> – connexion le 13 février 2015].

192 F. Boulay, « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? », *A.J.D.A.*, 2012, p. 468.

193 Article 65 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Pour accompagner la mutualisation des services et du personnel, il est nécessaire de renforcer également la mutualisation des moyens. Il est envisageable qu'une commune cède certains de ses biens, gratuitement ou onéreusement, à la structure intercommunale qui en assurera la gestion, l'entretien et qui pourra les utiliser conformément aux règles établies entre la commune et cette dernière. Toutefois, aucun transfert de propriété du bien n'est effectué : la commune reste propriétaire mais n'a plus la gestion effective du bien qui est transféré à l'affectataire, l'EPCI. L'idée est d'avoir un outil d'accompagnement matériel avec le transfert de compétences. Initialement, le cadre essentiel de la mise à disposition concernait l'État et les collectivités territoriales mais en raison du développement de l'intercommunalité, de plus en plus d'opérations de mises à disposition s'opèrent dans les relations entre structures intercommunales et communes membres. Bien que ce dispositif ait des limites<sup>194</sup>, il est encore très utilisé au niveau local dans une logique de psychologie de l'élu local : ce dernier a le sentiment de ne pas perdre son pouvoir car à tout moment il peut récupérer le bien puisqu'il ne transfère pas la propriété du bien.

Finalement, dans sa nature même de renfort des communes dans les missions techniques ou onéreuses, l'intercommunalité connaît un nouvel essor au niveau local par le biais d'une généralisation d'une part, et en contraignant les mutualisations entre communes et EPCI d'autre part, soumettant ainsi les communes à l'EPCI dont elles sont membres : « *le droit commun de l'organisation municipale française [est donc] "la commune dans sa communauté"* »<sup>195</sup>. L'intercommunalité n'est donc plus pensée comme volontaire mais bien comme une obligation pour les communes. La structure intercommunale devient progressivement une figure politique au même titre que les communes, remettant en cause la dichotomie matérielle opérée entre les deux échelons, voire même à une suppléance du niveau communal par le niveau intercommunal.

À l'origine complémentaires, les deux échelons locaux semblent désormais concurrents, sans pour autant remettre en cause les communes face au renforcement des intercommunalités du fait du fort attachement historique des citoyens et des élus locaux aux communes. Néanmoins, progressivement, ces dernières se voient effacer au profit des nouvelles structures connaissant un accroissement de leurs pouvoirs. Cette remise en cause de la dichotomie matérielle entre EPCI et collectivités territoriales s'inscrit donc dans un premier temps dans le cadre communal, mais également dans un second temps dans le cadre des autres échelons de collectivités : les départements et les régions.

---

194 À titre d'exemple, la mise à disposition peut poser des difficultés quant aux financements des grosses réparations. En droit privé, les réparations reviennent au propriétaire. Concernant les personnes publiques, aucun texte ne prévoit le cas. Il existe donc un vide juridique. De plus, qui est compétent pour accorder un titre d'occupation avec droits réels ? L'affectataire ne semble pas en mesure de le faire car il s'agit d'un démembrement de propriété, seul le propriétaire pourrait être compétent, mais aucun texte ne fixe le cadre juridique de ces opérations.

195 N. Portier, « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *A.J.D.A.*, 2011, p. 80.

## SECTION II / L'INTERCOMMUNALITÉ, NOUVEL OUTIL DE SIMPLIFICATION DE LA DÉCENTRALISATION ÉTENDU AUX DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS

Le lien des EPCI avec les départements et les régions semblait jusqu'à récemment assez faible, quelques missions seulement étant réalisées en collaboration : par exemple, en matière de transports scolaires avec les départements ou en matière de développement économique avec les régions.

Or, depuis le début des années 2010, les réformes semblent vouloir créer de nouveaux liens, remettant progressivement en cause la dichotomie matérielle qui pouvait être opérée, entre les structures intercommunales, notamment les métropoles, et ces deux échelons territoriaux : un lien de concurrence avec les départements (§1) et de conjonction avec les régions (§2).

### §1 – L'INÉVITABLE SUPPRESSION DES DÉPARTEMENTS FACE À LA CONCURRENCE DES EPCI

Depuis les années 2000, la question de la suppression du département est récurrente, sans pour autant avoir abouti (A). Néanmoins, aujourd'hui, avec la création des métropoles, le département a vocation à disparaître, la suppression semblant désormais plausible (B).

#### **A - L'avenir départemental, une question récurrente dans les réformes territoriales**

Pendant longtemps, la situation est claire : face au mille-feuille territorial résultant de l'accumulation d'échelons d'action et de l'enchevêtrement des compétences, un échelon doit être supprimé. Chaque élu défendant sa collectivité, aucun consensus n'aboutit quant au niveau territorial concerné. Aujourd'hui la question semble tranchée : le département a vocation à disparaître progressivement. Or, étant l'échelon de droit commun dans l'échelle des collectivités territoriales<sup>196</sup>, il semble de prime abord transcendant et sans remise en cause possible.

Néanmoins, cette proposition n'est pas nouvelle puisque depuis le début des années 2000, de nombreux débats au sein de la doctrine et des élites politiques se tiennent, certains défendant l'idée d'une suppression du département. Par exemple, dès 2002, un ouvrage fait l'apologie de cette éviction, ayant pour titre « *La Fin des départements, Le recours aux pays* », qui dès le résumé précise « *aujourd'hui, coïncé entre le pouvoir montant des agglomérations et celui des régions, le département n'a plus de raison d'être. Parler d'une nouvelle étape de la décentralisation devient une imposture si rien n'est dit sur la façon de réduire l'empilement monstrueux de nos structures*

---

<sup>196</sup> En effet, le décret d'application de la loi du 6 février 1992 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 impose le principe de subsidiarité : l'État doit traiter des missions d'intérêt national et l'échelon départemental est l'échelon de droit commun au niveau local.

*territoriales* »<sup>197</sup>. Le constat est clair mais aucune suppression n'est envisagée au niveau politique. Pourtant, dans la continuité, le Rapport Attali précisait, dans sa décision 260 intitulée « *Faire disparaître en dix ans l'échelon départemental* », que : « *ces intercommunalités renforcées doivent pouvoir attirer vers elles certaines des compétences actuellement exercées par les départements. Ce transfert sera de droit si l'intercommunalité en fait la demande. L'objectif est de constater à dix ans l'inutilité du département, afin de clarifier les compétences et réduire les coûts de l'administration territoriale* »<sup>198</sup>. Pour d'autres, la suppression est à nuancer : « *autant le département n'a plus lieu d'être dans les villes, autant son rôle péréquateur reste essentiel en milieu rural* »<sup>199</sup>. Les réponses divergent mais la question de la suppression des départements reste bien récurrente.

Face à l'ensemble des arguments apportés, des tentatives de mise à mal de l'échelon départemental ont eu lieu. Sans pour autant annoncer sa disparition, la loi de réforme des collectivités territoriales supprimait la clause générale de compétence pour les départements et les régions<sup>200</sup>, sans désavantage plus prononcé pour le département que pour la région. Néanmoins, la loi MAPAM de 2014 rétablit cette clause<sup>201</sup>. À l'heure actuelle, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République propose un nouveau dispositif : la clause générale de compétence aura bien vocation à être supprimée pour les départements et les régions, mais cette fois, ces dernières seront moins désavantagées que les départements. En effet, les régions pourront « *présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions* »<sup>202</sup>, alors qu'aucune réserve n'est prévue pour les départements. Toutefois, lors de l'examen du projet, les sénateurs amendent l'article 24 relatif à cette suppression pour les départements en insérant le même alinéa précisant la réserve pour les régions aux départements. Ainsi, dans le projet de loi originel, le département a vocation à être désavantagé par rapport à la région, mais après examen du texte, les deux échelons pourraient être régis de la même manière. Néanmoins, la volonté du pouvoir exécutif est clairement de défavoriser le département, au profit des autres structures, notamment les métropoles, s'inscrivant dans la dynamique depuis les années 2000 de supprimer cet échelon.

---

197 L. Laurent, *La Fin des départements, Le recours aux pays*, Presses universitaires de Rennes, 2002, 152 p.

198 Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, sous la présidence de J. Attali, La Documentation française, 2008, p. 197.

199 Propos de J.-P. Balligand, président de l'Institut de la Gouvernance territoriale et de la Décentralisation [<http://www.lagazettedescommunes.com/229460/manuel-valls-veut-ayer-le-departement-de-la-carte> – connexion le 8 janvier 2015].

200 Article 73 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

201 Articles 1 et 2 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

202 Article premier du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République RDX1412429L.

## **B - La métropole, nouveau symbole de l'action départementale**

Bien que le Gouvernement fasse de la métropole un EPCI, contrairement à ce que proposait le Comité Balladur, pour ne pas « *se construire en opposition aux départements et aux régions mais bien dans une logique de complémentarité* »<sup>203</sup>, il semblerait que les départements soient remis en cause par la création des métropoles en raison de la reconnaissance d'un grand nombre de compétences d'intérêt métropolitain, initialement communales, départementales, régionales voire étatiques. Ainsi, la conception de la métropole comme complémentaire au département est à revoir. En effet, dès 2010, le rapport Balladur proposait l'absorption des départements par les métropoles, délaissé toutefois dans la loi de réforme des collectivités territoriales. Cependant, bien que le rapport Balladur s'inscrive dans le cadre de la présidence de Nicolas Sarkozy, cette éventualité d'absorption est reprise sous la présidence de François Hollande, pourtant de courant politique différent, : « *dans un nombre restreint de départements dotés d'une métropole, la fusion avec le département paraît logique* »<sup>204</sup>.

Le projet NOTRE a pour ambition de remodeler le paysage administratif au niveau local. Premièrement, les compétences départementales relatives aux collèges, voirie départementale, transports inter-urbains et scolaires seront transférées de plein droit aux régions<sup>205</sup>. Deuxièmement, le conseil départemental a vocation à être absorbé par les métropoles. Troisièmement, en l'absence de métropoles sur le territoire, le conseil départemental sera supprimé et remplacé par une fédération d'intercommunalité ou, si l'EPCI n'atteint pas un périmètre pertinent suffisant, le conseil demeurera. Ainsi, les métropoles récupéreront davantage de compétences du département par le biais de conventions. Aux compétences prévues pour la métropole<sup>206</sup>, seront rajoutées les compétences personnes âgées et action sociale, compétences pour l'heure exercées par les départements. La volonté est donc claire de supprimer progressivement le département au profit des métropoles lorsqu'elles existent sur le territoire, ou par d'autres formes intégrant les structures intercommunales à compter de 2020. Ces dernières sont donc bien considérées comme les structures d'avenir, en remettant d'abord en question les communes, et désormais les départements.

Néanmoins, le projet de loi est loin d'être encore adopté dans sa version originale du fait de l'hostilité des élus. Après adoption du projet de loi le 27 janvier 2015 des suites de la première

---

203 B. Hortefeux présente les grands axes de la réforme des collectivités territoriales, 25 mai 2010 [<http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2010/Brice-Hortefeux-presente-aux-deputes-le-projet-de-loi-RCT> – connexion le 13 mars 2015].

204 Discours du Premier ministre Manuel Valls le 12 septembre 2014 lors de l'ouverture des assises de la ruralité [<http://www.gouvernement.fr> – connexion le 15 janvier 2015].

205 Article 12 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République RDX1412429L.

206 Article L.5217-2 du Code général des collectivités territoriales.

lecture, la volonté des sénateurs, saisis en premier en raison de leur place de représentants des collectivités territoriales, est la ré-institution des pouvoirs au département, par de nombreux amendements tendant à supprimer les dispositions qui entraveraient l'exercice départemental.

De plus, le pouvoir exécutif revient lui-même sur ce qu'il avait annoncé : « *pendant cinq ou six ans, jusqu'en 2020-2021, ces compétences [départementales de proximité] seront confortées, clarifiées, parce qu'on a besoin de cette solidarité, de cette proximité, de cette efficacité. C'est ce message, destiné à rassurer les élus des conseils généraux si c'était nécessaire, que j'ai voulu délivrer* »<sup>207</sup>.

Aujourd'hui, la situation est confuse. Dans un premier temps supprimé, puis dans un second temps maintenu, les débats relatifs à l'avenir du département vont bon train. Dans tous les cas, même si les dispositions relatives à la suppression du département sont amendées, une solution devra être apportée : en renforçant et en maintenant les métropoles, exerçant des compétences initialement départementales fortes, le risque de doublons est inévitable. Dans la volonté gouvernementale transcendant les idéologies politiques de supprimer le mille-feuille territorial, un échelon devra être supprimé ou entièrement réorganisé pour éviter des similarités causant des difficultés pour les finances publiques mais également pour les administrés, qui se retrouvent dans leurs démarches au milieu d'un enchevêtrement des compétences.

En définitive, le renforcement intercommunal par le biais du développement des compétences exercées et par la consécration d'une autonomie fiscale entraîne une concurrence avec les départements, notamment avec l'instauration des métropoles. Il est donc devenu évident qu'un échelon de trop existait. Néanmoins, la suppression des métropoles semble inimaginable face aux renforcements qu'elles connaissent depuis 2014 au détriment des départements. Toutefois, ces derniers seraient difficilement supprimables face aux hostilités des élus locaux, aux reculs du pouvoir exécutif et pour des raisons constitutionnelles : le Conseil constitutionnel estime que « *toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives* »<sup>208</sup>. Le législateur ne peut donc réduire les compétences départementales au point de remettre en cause cet échelon, sous peine d'inconstitutionnalité. Une révision constitutionnelle est donc nécessaire, mais face aux risques d'opposition des élus, l'idée du pouvoir politique était la suivante : « *ne pouvant pas purement et simplement supprimer les départements, ne serait-ce que pour des raisons constitutionnelles, le choix du législateur est de faire en sorte qu'ils apparaissent comme "inutiles" à l'horizon de 2020* »<sup>209</sup>.

---

207 Propos tenu par le Premier ministre Manuel Valls le 6 novembre 2014 au congrès de l'Assemblée des départements de France [<http://www.lemonde.fr> – connexion le 16 février 2015].

208 Cons. const., 9 mai 1991, n°91-290 D.C., *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, Journal officiel 14 mai 1991, p. 6350.

209 M. Verpeaux, « Acte III, scène finale ? », *La Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n°42, 2014, p. 2287.

Il conviendra alors de voir quel avenir est réservé aux départements. Toutefois, même en l'absence de suppression, il est inévitable que l'intercommunalité, notamment par le biais des métropoles, s'inscrit dans un lien de concurrence avec cet échelon, suite au renforcement de ses compétences, entraînant ainsi une remise en cause de la dichotomie collectivités territoriales – EPCI, désormais en-dehors même de l'aspect communal, dans lequel s'inscrivait originellement l'EPCI. Cependant, les régions ne sont pas concernées par cette remise en cause puisque la loi prévoit un lien de conjonction avec les structures intercommunales, qui intègrent une nouvelle place dans l'ordre interne.

## §2 – LA NOUVELLE ACTION CONJOINTE DES RÉGIONS ET DES EPCI

Depuis les débuts de l'intercommunalité en France, l'action des EPCI est conjointe à celle des communes, renforcée par la loi du 16 décembre 2010 (A). Or, les réformes actuelles dessinent progressivement une nouvelle action entre les régions et les EPCI, remettant en question l'essence même des EPCI (B).

### **A - Une action binaire originellement imprévisible**

Par définition, l'établissement public de coopération intercommunale a un lien étroit avec les communes puisqu'il vise une coopération « intercommunale », c'est-à-dire « *qui est relatif, appartient à plusieurs communes* »<sup>210</sup>. Malgré la mise en place et le développement d'une intercommunalité de projet, qui tend à devenir plus autonome qu'une simple intercommunalité de gestion, le lien entre communes et structures intercommunales est confirmé, la loi du 16 décembre 2010 organisant deux pôles territoriaux dans un but d'économies et d'efficacité : le pôle commune – intercommunalité et le pôle département – région.

Le premier pôle, dit de proximité, vise à une couverture intégrale du territoire par des EPCI en permettant mais surtout en obligeant le rattachement des communes isolées à des structures intercommunales, par le biais de schémas départementaux de coopération intercommunale. L'objectif à atteindre est également la suppression progressive des syndicats, les EPCI sans fiscalité les moins intégrés, jugés obsolètes par rapport à la montée en puissance des EPCI à fiscalité propre. Ce mécanisme, visant à renforcer l'intercommunalité au détriment des communes, favorise donc les structures intercommunales dans le cadre de ce pôle, mais les communes ont aussi la possibilité de se regrouper au sein de communes nouvelles, s'inscrivant dans la continuité des fusions de communes prévues par la loi Marcellin de 1971, pour réduire leur nombre, mais aussi pour faire

---

210 <http://www.cnrtl.fr/definition/intercommunal> [connexion le 12 avril 2015].

face aux difficultés rencontrées au niveau local, à savoir une meilleure gestion des services publics. Le second pôle, dit dynamique, vise à rendre davantage complémentaires les départements et les régions. Par exemple, la loi de 2010 prévoit la création du conseiller territorial, remplaçant ainsi les conseillers généraux et les conseillers régionaux pour diviser le nombre d'élus par deux<sup>211</sup>.

En s'appuyant sur cette loi de réforme, l'organisation s'oriente autour de deux pôles, or les régions et les structures intercommunales sont dans deux pôles distincts. Le lien de conjonction semble donc difficile à prouver. Mais, aujourd'hui, la situation a changé. Même si les aspects relatifs au pôle commune – intercommunalité semblent encore applicables, les modalités relatives aux départements et régions ont été mises à mal par l'arrivée de François Hollande au rang de chef d'État, qui supprime le statut de conseiller territorial et réorganise l'action administrative locale à travers un nouveau pôle intercommunalité – région, au détriment des communes mais surtout des départements.

### **B - Une action conjointe, signe des futures dynamiques territoriales**

Suite à la loi MAPAM et après lecture du projet de loi NOTRE, l'objectif du Gouvernement est le suivant : « *les régions et les EPCI sont destinés à constituer les échelons à l'avenir* »<sup>212</sup>.

Le projet de loi est rédigé clairement : le titre premier « *Des régions renforcées* », le titre deux « *Des intercommunalités renforcées* », le titre trois « *Solidarité et égalité des territoires* », le titre quatre « *Transparence et responsabilité financières des collectivités territoriales* », le titre cinq « *Dispositions relatives aux agents* » et le titre six « *Dispositions transitoires et finales* »<sup>213</sup>.

Ce découpage permet de souligner deux aspects. Tout d'abord, aucun titre ne mentionne explicitement de dispositions relatives à l'échelon communal et départemental. Ainsi, la volonté du Gouvernement est d'effacer ces échelons, alors même qu'ils étaient concernés directement par la loi de réforme du 16 décembre 2010. Ensuite, le choix des deux premiers titres consacrés aux renforcements de l'échelon régional et intercommunal est fort puisqu'il montre la volonté première découlant de ce projet de loi. Si ces dispositions étaient présentes dans des titres trois ou quatre, l'objectif ne pourrait être considéré comme primaire. Or, en consacrant les deux premiers titres à chaque échelon mentionné avec l'adjectif « renforcé », il n'existe aucune ambiguïté quant au sort voulu pour ces deux échelons : ils seront l'avenir de l'organisation administrative française. À titre

---

211 Articles 1 à 7 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

212 M. Verpeaux, « Acte III, scène finale ? », *op. cit.*, note 209, p. 78.

213 *Op. cit.*, note 50, p. 20.

d'exemple, les régions verront leurs compétences renforcées concernant leur « *responsabilité* »<sup>214</sup>, le « *développement économique* »<sup>215</sup>, le « *tourisme* »<sup>216</sup>, la « *planification* »<sup>217</sup> relative à l'urbanisme mais surtout à l'environnement, et verront des transferts de compétences « *des collèges et des autres compétences scolaires du département vers la région* »<sup>218</sup>. Ainsi, la région voit ses compétences principales croître et acquiert certaines compétences initialement exercées par les départements. Autre échelon d'avenir, l'intercommunalité se voit renforcée par la systématisation « *des regroupements communaux* »<sup>219</sup> et par les « *délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles* »<sup>220</sup>.

Les régions et les EPCI ont donc vocation à représenter le dynamisme territorial au niveau décentralisé, effaçant progressivement la place des communes et des départements.

Néanmoins, cette volonté est confrontée à des incertitudes dans la pratique.

Tout d'abord, le renforcement des EPCI et des régions aurait des conséquences négatives concernant la démocratie locale. En effet, les communes et les départements sont considérés comme les collectivités territoriales les plus proches des individus, du fait de leur présence sur des territoires de petite taille géographique : le territoire communal, sachant que plus de 54 % des communes disposent de moins de cinq cent habitants<sup>221</sup>, et le territoire départemental, deuxième territoire dans la hiérarchie des collectivités territoriales. En renforçant la région d'une part, le territoire le moins proche est renforcé, pouvant causer des difficultés pour les citoyens, ne se sentant pas liés à cet échelon ; en renforçant l'EPCI d'autre part, la légitimité démocratique est mise à mal car malgré la mise en place du suffrage universel direct pour l'élection des conseillers communautaires, celle-ci reste partielle. Ainsi, les échelons les moins démocratiques sont renforcés au détriment de ceux qui le sont le plus. Le premier risque est donc un rejet par les citoyens.

Ensuite, comme pour la suppression des départements, le projet de loi risque de ne pas aboutir en raison de l'hostilité des élus, notamment départementaux, qui refusent de voir leur échelon menacé. Le département a toujours été considéré comme une structure importante dans l'organisation administrative française, permettant le constat par certains que « *la suppression de ce niveau comporterait plus de risques que de bénéfices réels. Le département reste irremplaçable en matière*

---

214 Chapitre unique du Titre Ier du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (RDFX1412429L).

215 Article 2 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (RDFX1412429L).

216 Article 4 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (RDFX1412429L).

217 Article 5 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (RDFX1412429L).

218 *Op. cit.*, note 205, p. 77.

219 Chapitre premier du Titre II du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (RDFX1412429L).

220 Chapitre II du Titre II du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (RDFX1412429L).

221 *Op. cit.*, note 163, p. 68.

*d'action de proximité, notamment en ce qui concerne le social, la culture ou les équipements* »<sup>222</sup>. Le second risque est donc de nombreux amendements visant à supprimer les restrictions prévues pour le département afin de le reconsidérer comme une véritable collectivité territoriale.

Néanmoins, même si ce projet de loi n'est pas adopté comme tel, le constat est simple : l'intercommunalité s'inscrit comme la nouvelle entité d'avenir, qui progressivement prend la place des collectivités territoriales, que ce soit les communes, départements ou régions, pourtant ancrées dans le paysage territorial français depuis 1982. Aujourd'hui, l'intercommunalité n'est plus seulement dans la continuité des communes mais également un échelon territorial d'intervention, de mise en œuvre des politiques publiques, à l'instar des collectivités territoriales. Elle n'agit donc plus dans l'intérêt intercommunal, c'est-à-dire l'intérêt de l'addition des communes membres, mais dans l'intérêt communautaire de la structure elle-même. Elle est ainsi considérée comme une solution aux difficultés rencontrées au niveau local, à savoir le besoin de mettre fin au mille-feuille territorial, à l'enchevêtrement des compétences et donc rationaliser l'action administrative, mais aussi une manière plus efficace de représenter la France au niveau de l'Union européenne afin de renforcer l'État français dans son rôle de co-créateur, face à l'élargissement européen et aux risques de concurrence entre États.

En raison du développement des compétences intercommunales, permettant corrélativement un développement de leur place dans l'ordre administratif interne, laquelle leur permet en retour d'exercer encore plus de compétences jugées importantes, les nouvelles structures intercommunales à fiscalité propre s'inscrivent comme d'avenir et concurrentes aux collectivités territoriales, entraînant sans conteste une remise en cause de la dichotomie matérielle entre les deux structures, c'est-à-dire la dichotomie basée sur leurs compétences et leurs pouvoirs. Cette dichotomie matérielle incontestablement supprimée, il conviendrait désormais d'opérer un rapprochement entre ces dernières, pouvant passer par une nouvelle dénomination des EPCI. Toutefois, cette dénomination, s'inscrivant dans un aspect formel, semble pour l'heure inenvisageable car même si la consécration de l'intercommunalité de projet entraîne des modifications pouvant remettre en cause la dichotomie formelle entre collectivités territoriales et EPCI, des difficultés encore pratiques nuisent à cette suppression et conduisent à parler encore de « collectivités territoriales » et de « structures intercommunales », comme deux structures différentes.

---

<sup>222</sup> P. Mauroy, *Rapport Refonder l'action publique locale*, Commission pour l'avenir de la décentralisation, La Documentation française, 2000, p. 8.

## PARTIE II

### LA CONSÉCRATION D'UNE INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET, ÉTAPE INTERMÉDIAIRE DANS L'AFFAIBLISSEMENT DE LA DICHOTOMIE FORMELLE

« Ces nouvelles personnes publiques, bien que dénommées établissements publics, se rapprochent des collectivités territoriales, non plus seulement par quelques traits, tel que la pluralité des attributions, mais par les raisons mêmes qui ont motivé et par les buts qu'a visé leur institution, à savoir combler une lacune dans la nomenclature des collectivités territoriales »<sup>223</sup>. La dichotomie matérielle, c'est-à-dire la distinction fondée sur le contenu des deux types de structures, à savoir leurs compétences, leurs pouvoirs et leurs places dans l'organisation administrative, ayant fait l'objet d'un premier développement, il convient de s'intéresser désormais à la dichotomie formelle, à savoir la division entre décentralisation territoriale et décentralisation technique fondée sur la forme.

La dichotomie formelle entre les structures s'inscrit par l'existence de deux cadres juridiques propres : les collectivités territoriales sont soumises aux principes de libre administration, territorialité et clause générale de compétence, alors que les EPCI sont soumis aux principes de spécialité, d'exclusivité et de rattachement, ou de tutelle. Mais, dans la pratique, comme vu dans un premier temps, les structures intercommunales ont connu de grandes réformes, depuis l'instauration de l'intercommunalité de projet en 1992, leur attribuant des pouvoirs et compétences similaires aux collectivités territoriales. Ainsi, il convient de s'intéresser à la question éventuelle de l'inadaptation du régime des établissements publics aux EPCI et parallèlement au rapprochement de ces derniers au régime des collectivités territoriales, entraînant une désuétude de la dichotomie formelle entre collectivités territoriales et EPCI (Titre I).

Également, la question de la nomination et de l'appréhension des structures intercommunales comme collectivités territoriales est à soulever. En effet, les deux structures tendent à se ressembler sur certains points remettant en cause la dichotomie matérielle, mais dans la pratique, les acteurs (les élus) et les receveurs (les citoyens) des réformes n'ont pas forcément conscience de ce rapprochement. Pour une suppression de la dichotomie formelle, il est nécessaire qu'il y ait une prise de conscience par les personnes en lien avec l'intercommunalité, mais aussi par les textes (Titre II).

---

223 A. de Laubadère, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales », *op. cit.*, note 51, p. 21.

# TITRE I

## *LA DÉSUÉTUDE PARTIELLE DE LA DICHOTOMIE FORMELLE FONDÉE SUR L'INADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS AUX EPCI*

Traditionnellement, la décentralisation se compose de la décentralisation territoriale par le biais des collectivités territoriales, le territoire étant l'élément clé de la définition, et de la décentralisation technique, par le biais des établissements publics, le service étant l'élément clé de la définition. Or, dans le cadre des établissements publics de coopération intercommunale, établissements publics par nature, la dimension territoriale est largement prise en compte : par exemple, la loi du 16 décembre 2010 prévoit la fusion d'EPCI ne recouvrant pas un territoire pertinent. Ainsi, « *l'intercommunalité se constitue par la création d'institutions qui ont une assise territoriale, délimitant et définissant l'espace de leur activité et de leurs compétences* »<sup>224</sup>. Mais, la prise en compte du territoire découle bien du développement de l'intercommunalité de projet visant à la mise en œuvre de politiques publiques, l'intercommunalité de gestion ayant pour but unique de gérer en commun les services publics : l'élément territorial est purement secondaire au XIXe siècle. L'EPCI est donc une structure hybride puisque « *son assise géographique est définie bien avant sa création par les structures mêmes dont il va assurer certaines compétences. Cela confère à la dimension territoriale une importance originelle inhabituelle : l'institution sera un territoire avant d'être dotée de compétences et de pouvoir* »<sup>225</sup>, alors même qu'en étant un établissement public, la dimension technique devrait être prioritaire.

Se pose alors la question de savoir si l'EPCI ne serait pas finalement propice à répondre aux conditions d'existence et au régime juridique des collectivités territoriales et non plus des établissements publics. Dans la pratique, il est possible de constater un rapprochement des EPCI et des collectivités territoriales fondé sur une remise en cause du principe de spécialité initialement propre aux établissements publics (Chapitre I), mais aussi sur l'autonomie croissante accordée aux EPCI (Chapitre II).

---

224 J.-A. Mazères et L. Ortiz, « Intercommunalité et Démocratie », in. M. Bourjol (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, L.G.D.J., 1995, p. 174.

225 C. Ribot, *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, thèse Montpellier I, 1993, p. 104.

# CHAPITRE I

## UN RAPPROCHEMENT PROGRAMMÉ DES EPCI ET DES COLLECTIVITÉS

### TERRITORIALES FONDÉ SUR LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

De manière générale, un établissement public est soumis à différents principes assez restrictifs, comme les principes de spécialité, d'exclusivité et de rattachement. Parmi eux, le principe de spécialité est bien l'essentiel puisque les autres ne seront que des conséquences de la spécialité. Selon ce principe, les compétences exercées par les établissements publics doivent leur avoir été attribuées obligatoirement : c'est « *un principe d'organisation administrative qui s'applique de façon constante et incontestée aux établissements publics* »<sup>226</sup>. Néanmoins, ils ont la possibilité d'exercer une compétence volontairement si elle est en lien avec une compétence principale transférée. En opposition, les collectivités territoriales disposent d'une liberté d'action, notamment par le biais de la clause générale de compétence, leur permettant d'exercer toute compétence relevant de leur ressort, sans que celle-ci soit précisément déterminée par la loi.

Toutefois, dans la pratique, les EPCI tendent progressivement à détenir une marge de manœuvre dans l'exercice de leurs compétences et les collectivités territoriales à être contraintes, si bien qu'un rapprochement entre les deux structures fondé sur le principe de spécialité est à souligner : les premiers connaissent une despécialisation (Section I) alors que les secondes connaissent à l'inverse une spécialisation (Section II).

### SECTION I / LE MOUVEMENT MODERNE DE DESPÉCIALISATION DES EPCI

Lorsque l'organisation administrative française connaissait uniquement les syndicats issus de la loi de 1890, le constat était clair : les compétences des structures intercommunales originelles sont déterminées par les communes elles-mêmes, sans qu'aucun régime juridique législatif ne crée de conditions. L'intercommunalité s'applique donc en fonction de chaque situation, pouvant évoluer d'un territoire à un autre. Or, avec la consécration de l'intercommunalité de projet par la loi ATR de 1992, renforcée par la loi Chevènement de 1999, des compétences prévues législativement commencent à être déterminées. Le contexte intercommunal semble donc évoluer, passant d'une situation de fait à une situation de droit. Toutefois, les structures intercommunales étant des établissements publics, elles sont soumises au principe de spécialité (§1), même s'il est remis en cause aujourd'hui, pouvant entraîner une despécialisation des EPCI (§2).

---

226 D. Loschak, « Les problèmes juridiques posés par la concurrence des services publics et des activités privées », *A.J.D.A.*, 1971, p. 261.

L'établissement public de coopération intercommunale étant par définition un établissement public (A), il est logiquement soumis, comme tout établissement public, au principe de spécialité, permettant originellement de le distinguer des collectivités territoriales (B).

### **A - L'EPCI, un établissement public par définition**

Les lois relatives à la création de structures intercommunales sont explicites quant à leur nature : il s'agit d'établissements publics.

Par exemple, l'ordonnance de 1959 relative aux districts précise que « *le district urbain est un établissement public groupant les communes d'une même agglomération* »<sup>227</sup>. Même s'il n'est pas défini en tant que tel comme un EPCI, il s'agit bien, d'une part d'un établissement public, et d'autre part d'un regroupement entre communes, donc par définition d'une intercommunalité.

Autre exemple, la loi de 1966 portant création des communautés urbaines précise que « *la "communauté urbaine" est un établissement public administratif* »<sup>228</sup>, « *sont transférées [...] les compétences des communes* »<sup>229</sup>. Au même titre que l'ordonnance de 1959, cette loi reconnaît directement le statut d'établissement public à la nouvelle structure, et indirectement le statut de structure intercommunale avec l'idée d'un remplacement partiel des communes par le biais d'un regroupement<sup>230</sup>.

Les structures de coopération entre communes étant qualifiées d'établissements publics par la loi, elles font donc partie de cette catégorie de personnes morales de droit public ayant vocation à gérer un service public confié par une collectivité publique, laquelle va conserver les moyens de contrôler les aspects essentiels du fonctionnement du service. Par conséquent, les établissements publics de coopération intercommunale sont soumis à l'ensemble du régime juridique relatif aux établissements publics, dont le principe de spécialité.

---

227 Article 1 de l'ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts.

228 Article 1 de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

229 Article 4 de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

230 Toutefois, concernant les communautés urbaines, il faudra attendre la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale pour qu'ils soient qualifiés directement d'établissement public de coopération intercommunale, l'article 5 de cette loi, modifiant l'article L.5214-1 du Code général des collectivités territoriales, qui dispose : « *la communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire* ».

## B - Une soumission logique au principe de spécialité

« Les compétences d'un établissement public sont déterminées par une instance extérieure et supérieure qui les lui octroie de manière unilatérale au moment où il est créé, [c'est la] base fondative de la spécialité »<sup>231</sup>. En ce sens, les établissements publics de coopération intercommunale sont des entités originellement créées par les communes, qui souhaitent leur déléguer des compétences qu'elles ne sont plus en mesure d'exercer. Il s'agit donc d'une soumission au principe de spécialité, c'est-à-dire « principe de droit administratif en vertu duquel les diverses autorités ont chacune leur sphère d'attribution et doivent limiter leurs pouvoirs à cette sphère »<sup>232</sup>. Comme tout établissement public, les EPCI sont caractérisés par une double spécialité : d'une part, une spécialité fonctionnelle, matériellement la structure intercommunale n'est compétente que dans le cadre prévu par les statuts, elle a donc une compétence d'attribution strictement déterminée ; et d'autre part, une spécialité territoriale, l'EPCI n'agit que dans le cadre de son territoire, c'est-à-dire le territoire des communes membres, ayant pour conséquence une tutelle de la collectivité créatrice sur lui. À la différence de l'établissement public, la structure intercommunale a bien un aspect territorial a posteriori pris en compte, en plus de la technicité.

L'EPCI étant par définition un établissement public, confirmé par la qualification législative, il est soumis de fait au principe de spécialité. Sur un fondement matériel, il est bien, à l'origine, compétent uniquement dans le cadre que les communes membres ont fixé : un syndicat exerce une compétence spécifique comme l'assainissement, le transport scolaire ou encore la gestion des déchets, en lieu et place des communes car ces dernières lui ont confié. Il n'a pas de pouvoir d'initiative quant à de nouvelles attributions qu'il pourrait exercer. Sur un fondement géographique, les syndicats sont bien soumis à la tutelle des communes membres puisqu'ils sont financés par des contributions de ces dernières : en l'absence, ils ne pourraient exister.

Dans la pratique, ce principe de spécialité entraîne deux conséquences : l'exclusivité de la compétence exercée et le rattachement de la structure intercommunale, ou plus largement de l'établissement public, à l'entité qui l'a créée. Ainsi, les EPCI sont compétents dans les matières que les communes leur ont confié, lesquelles ne peuvent plus intervenir dans ces champs, dans un but d'éviter les conflits et les enchevêtrements de compétences. De plus, les communes exerçant une tutelle sur l'entité créée, cette dernière est bien de fait rattachée aux communes créatrices.

---

231 J.-P. Théron, *Recherches sur la notion d'établissement public*, Bibliothèque de droit public, L.G.D.J., 1976.

232 <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/spécialité> [connexion le 1<sup>er</sup> mars 2015].

Dans ce contexte, l'EPCI en tant qu'établissement public a une marge de manœuvre et une autonomie faibles voire inexistantes. Or, avec la création de l'intercommunalité de projet dans les années 1990 avec les communautés de communes, d'agglomération, urbaines et les métropoles, le principe de spécialité ne semble plus adapté à l'EPCI, alors même qu'il s'agit toujours d'un établissement public. Ainsi, la nature des structures intercommunales semble évoluer, dans le contexte d'un assouplissement progressif du principe de spécialité, faisant désormais d'elles des structures davantage proches des collectivités territoriales que des établissements publics.

## §2 – UN ASSOULISSEMENT PROGRESSIF DU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

Le principe de spécialité tend à être assoupli en matière intercommunale, puisque le législateur instaure progressivement des compétences obligatoires (A) que les EPCI pourront mettre en œuvre avec davantage de marge de manœuvre (B).

### **A - Le développement législatif des compétences intercommunales**

Avec l'instauration de l'intercommunalité de projet, les EPCI sont progressivement soumis aux principes régissant les collectivités territoriales et non plus au principe de spécialité et ses dérivés. Lorsque l'intercommunalité n'était que de gestion, il paraissait logique que les structures exercent uniquement les compétences déléguées par les communes membres qui les ont créées puisqu'elles ont vocation à apporter un soutien matériel, financier et/ou technique à ces dernières. Or, avec la création dès 1992 avec la loi ATR de structures dites fédératives ayant pour but de mettre en place et de mettre en œuvre des politiques publiques sur le territoire au niveau local, la perception même de l'intercommunalité évolue, entraînant un éloignement du principe de spécialité.

En effet, les lois créatrices de ces structures précisent des compétences devant ou pouvant être exercées selon le type d'EPCI à fiscalité propre. La fixation du régime juridique est plus ou moins contraignant selon le niveau d'intégration de la structure. Par exemple, concernant les communautés de communes, à ce jour les EPCI à fiscalité propre les moins intégrés, la loi ATR prévoit l'obligation d'exercer les compétences aménagement de l'espace et développement économique, deux compétences communes à toutes les structures. Ensuite, elles ont le choix pour exercer une compétence minimum sur l'une des suivantes : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, fonctionnement, entretien des équipements sportifs, culturels ou d'enseignement pré-élémentaire et élémentaire. Autre exemple concernant cette fois les communautés urbaines, EPCI à

fiscalité propre les plus intégrées<sup>233</sup>, le champ de compétences obligatoires est plus important, puisqu'elles doivent exercer les compétences suivantes : développement économique, social et culturel ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social et cadre de vie ; politique de la ville ; gestion des services d'intérêt collectif ; environnement.

Ainsi, même si les communes membres ont toujours la possibilité de déléguer des compétences de manière facultative, certaines doivent désormais être exercées de plein droit, au même titre que les collectivités territoriales : par exemple, la commune doit exercer des compétences de proximité, le département en matière sociale et la région en matière économique. La différence reste que les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre pour adapter chaque compétence au niveau local, ce qui n'est pas admis en théorie pour les EPCI. Toutefois, la dénomination des compétences intercommunales à exercer est peu précise et peu recouvrir un grand ensemble de sous-compétences. Par exemple, la gestion des services d'intérêt collectif peut regrouper à la fois l'assainissement, l'eau, les cimetières ou encore les crématoriums. De plus, l'environnement recouvre l'élimination, la valorisation des déchets ou la lutte contre les nuisances sonores. En d'autres termes, les EPCI fédératifs ont des blocs de compétence et disposent d'une marge de manœuvre au niveau local pour déterminer avec précision leurs contenus, au même titre que les collectivités territoriales.

Également, la loi confère aux EPCI des prérogatives de puissance publique générale, comme le pouvoir de police ou la possibilité de lever l'impôt, ce qui est normalement contraire au régime des établissements publics. Ainsi, le régime juridique des structures intercommunales n'est plus seulement lié au principe de spécialité qui leur délimite des champs de compétences, mais il tend à se généraliser et à avoir progressivement une emprise sur les communes membres, remettant ainsi en cause la dichotomie traditionnelle entre les différents types de structures. Le principe de spécialité est donc largement remis en cause au niveau de l'intercommunalité de projet, qui au nom de la faculté de mettre en œuvre des politiques publiques, dispose d'une marge de manœuvre.

### **B - Une marge de manœuvre étonnante accordée aux EPCI**

Le principe de spécialité n'est plus applicable d'une part parce que le législateur impose certaines compétences aux structures intercommunales, comme il en impose aux collectivités territoriales, et d'autre part parce que les EPCI disposent d'une marge de manœuvre dans leur champ de compétences, à l'instar de ces dernières.

---

<sup>233</sup> Hors métropoles qui connaissent un statut particulier.

En effet, les EPCI ont la possibilité de s'attribuer des compétences de manière volontaire ou par le biais des délibérations des communes membres souhaitant les déléguer. Cette possibilité s'inscrit dans le cadre de la reconnaissance de compétences facultatives : en prévoyant des missions pouvant être exercées, le législateur laisse une marge de manœuvre au niveau local de choisir quelle(s) compétence(s) exercer. Cette faculté, accordée aujourd'hui à l'ensemble des structures intercommunales, est reconnue dès 1959 avec les districts, qui peuvent ajouter aux compétences fixées par la loi, des « *services énumérés à la décision institutive* »<sup>234</sup>. L'EPCI se distingue ici de l'établissement public de manière générale en ce sens que la structure intercommunale exerce des compétences générales, intervenant dans plusieurs domaines, alors que l'établissement public exerce des compétences spécifiques propres à ses services : par exemple, les chambres consulaires, qui sont des établissements publics, interviennent uniquement dans l'intérêt des professions représentées. L'EPCI, quant à lui, agit dans le cadre de ses compétences, pour l'intérêt de tout administré ou usager du service public, sans distinction<sup>235</sup>.

Or, pour certains, la reconnaissance d'une marge de manœuvre ne constitue pas une remise en cause du principe de spécialité puisque « *ce n'est pas le principe de spécialité qui est largement entendu. C'est la spécialité qui est largement définie* »<sup>236</sup>. Ce nouveau régime juridique des EPCI s'inscrirait donc toujours dans le cadre du principe de spécialité, qui est plus largement défini qu'initialement. Certes, par définition de ce principe, les EPCI exercent bien leurs compétences dans un cadre fixé par la loi, à la différence des collectivités territoriales, qui disposent d'une plus grande marge d'appréciation se traduisant par la clause générale de compétence leur permettant d'exercer toutes compétences fixées par elles-mêmes entrant dans la compétence générale. Toutefois, en fixant des compétences assez vagues pouvant regrouper de nombreuses sous-compétences et en prévoyant une marge de manœuvre par le biais des compétences facultatives, il semble clairement que le législateur va plus loin que ce que le principe de spécialité signifie. L'établissement public étant fondé uniquement sur la volonté des communes et l'EPCI également sur des dispositions législatives, ce dernier ne correspond plus vraiment à sa catégorie de base. Il semble donc être une catégorie à part d'établissement public sujet à de nombreuses dérogations, ou alors simplement une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, d'autant plus que parallèlement, alors que les structures intercommunales tendent à se déspecialiser, ces dernières tendent à se spécialiser, pouvant causer un renversement de régime juridique concernant l'exercice des compétences.

---

234 Article 3 de l'ordonnance n°59-30 tendant à instituer des districts, abrogé par l'article 12 de la loi n°96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

235 Même si parfois, ses compétences viseront un public déterminé lié à la nature même du service public, comme dans le cadre de la police spéciale des gens du voyage ou en matière d'urbanisme pour les propriétaires, à la différence des locataires.

236 R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, 15<sup>e</sup> édition, Montchrestien, 2001, p. 381.

## SECTION II / LE MOUVEMENT FUTUR DE SPÉCIALISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Alors que les structures intercommunales tendent progressivement à se détacher des communes notamment par une déspecialisation de leurs compétences, dans un mouvement parallèle, les collectivités territoriales connaissent une spécialisation. Bien qu'elles exercent toutes deux des compétences au niveau local, les collectivités territoriales sont différentes des circonscriptions administratives en ce sens que le lien hiérarchique est rompu. Elles disposent donc d'une autonomie leur accordant une certaine liberté dans la mise en œuvre des politiques adoptées au niveau central mais également dans l'adoption de certaines règles au niveau local (§1), tout en respectant certaines contraintes liées à l'État unitaire, nécessitant une application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire. Or, progressivement, la marge de manœuvre des collectivités territoriales tend à être réduite, notamment pour les départements et régions causant une éventuelle fin de cette liberté (§2).

### §1 – UNE LIBERTÉ ACCORDÉE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE COMPÉTENCES

Les collectivités territoriales disposent traditionnellement d'une liberté en leur essence même (A), permettant de les distinguer des établissements publics, autre composante de la décentralisation, cette liberté se traduisant par l'octroi législatif d'une clause générale de compétence (B).

#### **A - Le principe clé de libre administration des collectivités territoriales**

Le principe de libre administration est réaffirmé avec la révision constitutionnelle de 2003, après avoir été affirmé par la Constitution de la Quatrième République. Désormais, il est prévu que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* »<sup>237</sup>. Ainsi, la libre administration suppose deux conditions cumulatives : l'élection des conseillers au suffrage universel direct, permettant une rupture avec le lien hiérarchique du pouvoir exécutif ; et l'exercice d'un pouvoir réglementaire. Ce dernier est interprété par le Conseil constitutionnel<sup>238</sup> comme la possibilité pour le législateur d'attribuer des compétences réglementaires aux collectivités, sans préjudicier au pouvoir réglementaire originel du Premier ministre régi par l'article 21 de la Constitution, exception faite du domaine des droits et libertés. L'exercice n'est donc possible que sur attribution législative expresse, à l'instar des EPCI originels. Toutefois, la liberté est effective lorsque l'habilitation par la loi est vague ou incomplète. Dans ce cas, les autorités locales peuvent préciser les dispositions

---

<sup>237</sup> Article 72 alinéa 3 de la Constitution de la Cinquième République.

<sup>238</sup> Cons. const., 17 janvier 2002, n°2001-454 D.C., *Loi relative à la Corse*, Journal officiel 23 janvier 2002, p. 1526.

législatives : le pouvoir réglementaire local intervient donc pour combler les lacunes techniques de la loi<sup>239</sup>. Il ne s'agit pas d'une application de la loi en tant que telle, mais bien un ajout du pouvoir local pour qu'elle soit applicable, en l'absence d'un règlement ou d'un décret.

De plus, ce pouvoir réglementaire symbole d'une liberté locale concernant les collectivités territoriales s'exerce par le biais de l'expérimentation. Bien que la liberté ne soit pas totale en raison de la limitation par le pouvoir central<sup>240</sup>, les collectivités ont la faculté d'expérimenter des compétences temporairement, hors libertés et droits fondamentaux.

Enfin, au nom du principe de libre administration, les collectivités territoriales doivent avoir des compétences propres effectives, les distinguant des établissements publics qui ont des compétences dans des domaines limités. Le législateur ne peut prendre de décisions qui entraveraient cette liberté. Le Conseil constitutionnel pourra alors censurer une loi portant atteinte aux droits des collectivités ou qui leur poserait des obligations trop strictes.

La libre administration est bien le principe clé des collectivités territoriales permettant de les distinguer des autres structures, notamment les établissements publics, puisqu'elle s'oppose au principe de spécialité régissant ces derniers. Au nom de cette liberté, le législateur a consacré une clause générale de compétence aux collectivités territoriales, renforçant leur autonomie dans l'exercice de compétences.

## **B - Des compétences propres au nom de la clause générale de compétence**

Cette clause prévoit un bloc de compétences pour chaque échelon de collectivités : la commune est compétente concernant les services de proximité ; le département concernant l'action sociale ; et la région concernant le développement économique. Les collectivités peuvent donc exercer toutes les compétences entrant dans ce domaine mais également celles entrant dans le cadre de l'intérêt public local, sans que la loi ait besoin de les fixer de manière précise. En d'autres termes, « *la clause générale consiste seulement à reconnaître l'aptitude d'une collectivité à se saisir de questions d'intérêt local en dehors des matières ayant fait l'objet d'une distribution légale* »<sup>241</sup>.

La clause découle des lois de répartition des compétences entre collectivités territoriales et État, se fondant sur les dispositions du Code général des collectivités territoriales<sup>242</sup>. Sur la base des

---

239 C.E., Sect., 13 février 1985, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy Pontoise*, Rec. Lebon, p. 37.

240 Selon l'article 72 alinéa 4 de la Constitution de la Cinquième République, ce droit est limité par le pouvoir central puisqu'il peut être exercé uniquement lorsque « *la loi ou le règlement l'a prévu* ».

241 J.-F. Brisson, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *A.J.D.A.*, 2014, p. 606.

242 Article L.1111-2 de manière générale ; article L.2121-29 pour les communes ; article L.3211-1 pour les départements ; article L.4221-1 pour les régions, du Code général des collectivités territoriales.

dispositions législatives « *règle par ses délibérations les affaires* »<sup>243</sup> de la commune, du département ou de la région, les collectivités ont une capacité d'agir, sous réserve que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à une autre collectivité, et qu'elle puisse justifier d'un intérêt local, les deux conditions étant cumulatives. En d'autres termes, la collectivité peut aller au-delà des compétences qui lui sont dévolues par la loi, dès l'instant où elle peut justifier l'intérêt public local.

Le Conseil d'État<sup>244</sup> précise que tout ce qui n'est pas interdit par la loi est autorisé. En statuant sur l'article L.2121-29 du Code général des collectivités territoriales relatif aux communes, le juge administratif considère que le conseil municipal est habilité par la disposition codifiée à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à d'autres collectivités publiques et qu'il n'y ait pas d'empiétement sur les attributions conférées au maire. Au vu de la rédaction des articles régissant le département et la région similaire à la rédaction de celui relatif aux communes, ce même régime s'applique pour les trois échelons de collectivités. Par conséquent, la clause générale de compétence ne constitue pas une habilitation générale des organes délibérants des collectivités territoriales puisqu'ils doivent remplir des conditions, des limites étant fixées pour garantir l'unitarisme de l'État sous risque de dérives vers un État fédéral. Cependant, une fois les conditions remplies, ils disposent bien d'une certaine liberté dans le cadre de l'exercice des compétences. Or, aujourd'hui, cette clause fait l'objet de nombreux débats quant à son éventuelle suppression, nuisant au principe de libre administration des collectivités territoriales et causant en tant que telle une spécialisation des compétences territoriales.

## §2 – UNE FIN DISCUTÉE DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La clause générale de compétence connaît des évolutions au fil des réformes législatives. En raison des divergences d'opinions entre les courants politiques mais également au sein même des courants, la suppression reste en débat (A), et est à terme inévitable (B).

### **A - Une suppression alternée**

La clause générale de compétence fait l'objet de nombreux débats sur le théâtre politique. Instigateur des réformes territoriales depuis 2010, le Comité Balladur préconisait déjà de la confirmer pour les communes, de spécialiser les compétences des départements et des régions et de clarifier les compétences entre l'État et les collectivités.

---

<sup>243</sup> *Ibidem*.

<sup>244</sup> C.E., Sect., 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, Rec. Lebon, p. 298.

L'objectif de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 est de conserver la clause générale de compétence pour les communes, mais de la supprimer pour les départements et les régions<sup>245</sup>. Initialement, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les départements et les régions ne sont compétents que dans les domaines prévus par la loi, causant une spécialisation des compétences. Cette loi modifiant le Code général des collectivités territoriales prévoyait que le conseil général et le conseil régional règlent les affaires de leur collectivité « *dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* »<sup>246</sup>. Les collectivités auraient donc eu des domaines de compétences exclusives, signifiant qu'une compétence attribuée à une collectivité ne peut être exercée par une autre : la conséquence est une réduction du champ d'action, et donc de la capacité d'initiative des départements et régions. La libre administration de ces collectivités est donc affaiblie mais n'est pas supprimée selon le Conseil constitutionnel<sup>247</sup>, qui estime que la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux n'a pas mis en place une clause de compétence générale pour le département et qu'il n'y a donc pas lieu de reconnaître cette clause comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République. La conséquence de la loi de 2010 était d'attribuer des compétences exclusives aux départements et régions, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Or, en 2012, une nouvelle majorité politique arrive au pouvoir avec François Hollande et la loi MAPAM rétablit la clause générale de compétence pour ces deux entités. Par conséquent, un dialogue entre collectivités territoriales pour favoriser une meilleure intervention et coordination et lutter contre l'enchevêtrement des compétences est développé, avec la création de la collectivité chef de fil<sup>248</sup>. Ce rétablissement pouvait s'expliquer par un changement de politique et donc des divergences quant à la réforme à adopter. Toutefois, dans le cadre même du mandat de François Hollande, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>249</sup> vise à supprimer de nouveau la clause générale de compétence pour les départements et régions.

La question fait donc débat et même si pour l'heure cette clause demeure, elle sera à terme inévitablement supprimée pour des raisons de clarté dans l'exercice des compétences face à la montée en puissance des EPCI causant des doublons.

---

245 *Op. cit.*, note 200, p. 76.

246 *Ibidem*.

247 Cons. const., 9 décembre 2010, n°2010-618 D.C., *Loi de réforme des collectivités territoriales*, Journal officiel 17 décembre 2010, p. 22181.

248 Article 3 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

249 Chapitre unique du titre Ier pour les régions et chapitre Ier du titre III pour les départements du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République RDX1412429L.

## **B - Une suppression inévitable**

Inscrite dans l'agenda politique du fait de la récurrence de la question et de la solution éventuelle à la lutte contre l'enchevêtrement des compétences<sup>250</sup>, la suppression de la clause générale de compétence est aujourd'hui inévitable.

Cette suppression a pour premier avantage d'éviter l'instauration de nouvelles entités à celles déjà existantes, comme la collectivité chef de file. Le fait pour une réforme de conserver le nombre de structures existantes est un avantage en lui-même. Le second avantage est qu'elle remanie la répartition des compétences, ce qui est devenu aujourd'hui nécessaire face à la montée en puissance des structures intercommunales. En effet, au fil des réformes, ces dernières ne cessent d'exercer des compétences nouvelles relevant antérieurement du champ des collectivités territoriales. Ainsi, en maintenant en l'état la situation juridique actuelle, le risque est un doublon dans l'exercice de compétences et l'accroissement de l'enchevêtrement. La suppression de la clause générale de compétence serait alors une manière d'amoindrir le pouvoir des collectivités territoriales pour s'effacer progressivement au profit des EPCI, sans pour autant les remettre en cause de manière brutale en les supprimant. Dans cet objectif, il est alors logique que ces dernières aient un régime juridique moins protecteur et préférentiel que celui des structures intercommunales d'avenir.

Face à la suppression par la majorité politique de droite, pourtant remise en cause par la majorité de gauche dans un premier temps, puis repensé dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation de la République, il semblerait que la clause générale de compétence voit ses derniers jours arrivés. Même si ce n'est pas le cas pour l'heure, il existe une vraie volonté politique de remédier à cette situation. Toutefois, même si le pouvoir exécutif souhaite progresser dans ce sens, le risque est le refus des parlementaires. Or, vu que la loi du 16 décembre 2010 opérant la suppression avait été votée par les parlementaires alors que la majorité politique était à droite, il serait possible d'imaginer la participation positive des membres actuels de l'opposition, malgré la proposition du Gouvernement de gauche.

Les EPCI sont donc originellement très liés aux communes membres, en ce sens qu'ils sont créés par la volonté de ces dernières, que les conseillers communautaires sont également des conseillers municipaux, et également par le besoin de la majorité qualifiée des communes pour étendre leurs périmètres ou leurs champs de compétences. Ils sont alors encadrés dans l'exercice des compétences par ce qui est prévu dans les statuts fixés par les communes, le tout entraînant l'application du

---

<sup>250</sup> Une des autres solutions pourrait être l'instauration d'une collectivité chef de file qui coordonnerait l'activité des autres collectivités sur un territoire, mais le souci est l'ajout d'une nouvelle entité à celles déjà existantes, nuisant au mille-feuille territorial.

principe de spécialité. Or, en s'en détachant progressivement, les EPCI tendent à devenir des structures davantage d'auto-organisation, en ce qu'ils ont la possibilité par exemple de lever eux-mêmes l'impôt et donc de se financer en interne, à la différence des subventions communales. De plus, en exerçant des compétences législatives et non plus fixées par les communes et en disposant d'une marge de manœuvre, le tout contraire au principe de spécialité, les structures intercommunales se détachent des communes membres, mettant progressivement à mal le principe de rattachement, corollaire du principe de spécialité. Également, dans les communautés d'agglomération et urbaines, l'intérêt communautaire n'est pas fixé par vote des communes mais bien par une décision interne à l'établissement. La structure est donc dite intégrée, ne représentant plus l'addition des intérêts des communes membres mais bien la structure intercommunale.

À l'opposé, les collectivités territoriales tendent progressivement à être encadrées dans l'exercice de leurs compétences, à l'instar des EPCI originels. Ils sembleraient donc que les régimes se soient inversés : les premières peuvent à terme être soumises au régime des établissements publics et les second au régime des collectivités.

Ces différentes nouveautés législatives et pratiques entraînant une remise en cause du principe de spécialité et de rattachement permettent aux structures intercommunales à fiscalité propre d'être plus autonomes, principe contraire à l'établissement public de manière générale, entraînant également une inadaptation du cadre juridique des établissements publics aux EPCI.

## CHAPITRE II

### UN RAPPROCHEMENT INDISPUTABLE DES EPCI ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FONDÉ SUR L'AUTONOMIE

L'autonomie peut être définie comme le « *fait pour une collectivité de s'administrer elle-même* »<sup>251</sup>. Elle est reconnue de plein droit pour les collectivités territoriales<sup>252</sup>. Néanmoins, aucune autonomie n'est consacrée pour les établissements publics de coopération intercommunale car la tradition veut que ces derniers soient des structures rattachées aux communes, en l'absence desquelles ils ne sauraient exister. Ainsi, les élus communautaires sont désignés par les élus municipaux et le pouvoir de décision émane également de ces derniers. Dans cette optique, les élus ne souhaitent la reconnaissance d'une autonomie intercommunale, qui pourrait nuire à leur commune, du fait d'une possible transformation statutaire en collectivité territoriale.

La loi de réforme de 2010 insère pour la première fois un régime d'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires<sup>253</sup>. Elle « *peut dès lors s'analyser comme une étape de plus dans la longue marche visant à transférer la souveraineté communale vers l'échelon communautaire* »<sup>254</sup>. En consacrant ce mode d'élection, les EPCI bénéficient d'une plus grande autonomie, leur permettant de s'intégrer dans le régime juridique des collectivités territoriales et remettant en cause ainsi la dichotomie formelle opérée entre ces deux structures (Section I), mais pour une véritable autonomie, des réformes sont encore nécessaires (Section II).

#### SECTION I / L'AUTONOMIE, POINT D'ANCRAGE ESSENTIEL DES EPCI DANS LE RÉGIME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Depuis les prémices de l'intercommunalité, le processus est considéré comme illégitime pour exercer des compétences jugées importantes au niveau local du fait de l'absence d'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Mais, parce que l'intercommunalité est considérée secondaire, aucune élection directe n'est envisagée. Néanmoins, par certains aspects, ce manque de légitimité démocratique semble un avantage car « *le consensus communautaire est fondé aussi sur l'instinct qu'il n'est pas mauvais que dans la vie métropolitaine, compte tenu des*

251 <http://www.cnrtl.fr/definition/autonomie> [connexion le 27 décembre 2014].

252 Article 72 de la Constitution de la Cinquième République.

253 Article 8 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

254 P. Lelidec, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? Généalogie d'un projet, stratégie et arbitrages politiques », in R. Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 45.

*conséquences que ça peut avoir sur la vie des gens, il y ait une espèce de sanctuaire politique qui ne soit pas livré à la politique politicienne qui est le sel de la démocratie. Et ceci est particulièrement justifié par le fait qu'il n'y a pas d'élection au suffrage universel, mais au deuxième degré* »<sup>255</sup>. Toutefois, la Cour des comptes souligne la nécessité de palier à la lacune du manque de légitimité démocratique<sup>256</sup>, notamment des suites des réformes renforçant les compétences des structures intercommunales. Ainsi, bien que semblant étonnant du fait des réticences des maires à cette instauration, la loi du 16 décembre 2010, renforcée ultérieurement par d'autres dispositions législatives, met en place une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires (§1), entraînant un renforcement de l'autonomie des EPCI (§2), remettant en cause la dichotomie de régimes juridiques collectivités territoriales – EPCI sur le fondement formel puisque désormais, ces derniers connaissent au même titre que les collectivités une autonomie dans leur exercice.

#### §1 – LE RENFORCEMENT DE LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DES EPCI PAR LE SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT, INNOVATION DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL

« *La légitimité fondée sur la seule élection au second degré devient insuffisante* »<sup>257</sup>. Alors que les structures intercommunales se développent au vu de leurs compétences et de leur poids dans l'organisation administrative, il convient de légitimer leur exercice en favorisant la participation des citoyens. Dans cet objectif, la loi de 2010 prévoit l'élection au suffrage universel direct et une nouvelle répartition des sièges au sein des assemblées délibérantes (A), ce qui a pour conséquence directe une plus grande légitimité démocratique (B).

##### **A - La soumission des conseillers communautaires à de nouveaux systèmes de désignation et de représentation**

L'élection au suffrage universel indirect a longtemps été pratiquée, mais face à l'évolution de l'intercommunalité, il est apparu nécessaire de mettre en place une élection au suffrage universel direct pour une plus grande légitimité. Ce système avait été écarté à plusieurs reprises, notamment face à l'hostilité du Sénat en 1999 concernant un amendement du projet de loi Chevènement souhaitant cette instauration. Dès 2002, les prémices d'une élection des conseillers communautaires

---

255 Propos de C. Decocq, président du groupe Union pour la métropole à la communauté urbaine de Lille in. R. Le Saout et F. Madoré (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 43.

256 Cour des comptes, *L'intercommunalité en France : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, op. cit., note 41, p. 19.

257 J. Domenach, « L'intercommunalité : nouvelle change pour la citoyenneté locale ou relance notabiliaire ? », in J. Caillousse (dir.), *Intercommunalités, Invariance et mutation du modèle communal français*, Presses universitaires de Rennes, 1994, pp. 131-144.

au suffrage universel direct étaient tentées, échouant jusqu'à la réforme de 2010. En mars 2014, la première élection communautaire directement par les citoyens marque un tournant dans le fonctionnement des EPCI et dans la conception initiale de ces structures. En effet, ce nouveau système de désignation peut permettre une meilleure connaissance de l'intercommunalité par la population, qui favorisera la reconnaissance d'une légitimité démocratique aux EPCI.

Corrélativement au développement de l'élection directe des conseillers communautaires, la loi met en place une nouvelle répartition au sein des assemblées intercommunales. Conséquence des nouvelles modalités d'élection, la loi de réforme de 2010<sup>258</sup> prévoit que la répartition des sièges est dorénavant fondée sur une base démographique et territoriale, telle que conçue par le Conseil constitutionnel<sup>259</sup>. Ces modifications ne concernent que les EPCI à fiscalité propre, les structures sans fiscalité propre tels que les syndicats étant administrées par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Ce principe continue à s'appliquer pour les EPCI sans fiscalité propre malgré l'adoption de la loi de 2010.

La répartition était différente selon les structures urbaines (communautés urbaines et métropoles) et les structures rurales (communautés de communes et communautés d'agglomération). Dans les premières, la répartition était fixée par la loi selon la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Dans les secondes, la répartition était fixée par accord entre communes membres de la structure intercommunale, en tenant compte de la population de chacune d'elles.

Cette répartition différente s'expliquait dans un premier temps du fait de la nature des structures. Il semblait logique dans le cadre des structures rurales que la répartition soit fixée par les communes, le lien entre l'intercommunalité et ces dernières étant plus fort et plus proche, à l'inverse des structures urbaines ayant plus de poids démographique. Il était plus simple de trouver un accord parmi un nombre plus faible de représentants que parmi un nombre important. Dans un second temps, cette différence de répartition s'expliquait par la place accordée à chaque structure. Les structures dites urbaines ayant vocation à être renforcées pour s'adapter aux évolutions internes, européennes et internationales liées à la mondialisation, il est indispensable que la loi intervienne afin d'imposer un cadre juridique stable. Il n'est pas possible de renforcer une structure sans règles précises l'encadrant : en l'absence, elle se baserait sur sa seule volonté, le risque d'échec étant incontestable, comme l'ont pu montrer les lois basées sur le volontariat en France.

---

258 Article 9 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

259 Cons. const., 2 juillet 1986, n°86-208 D.C., *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Journal officiel 3 juillet 1986, p. 8282.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel déclare inconstitutionnelle la disposition législative fixant la répartition par accord pour les structures davantage rurales<sup>260</sup> pour méconnaissance du principe d'égalité devant les suffrages. Ainsi, aujourd'hui, l'ensemble des structures intercommunales est régi par la loi quant à la répartition des sièges, causant un renforcement démocratique général et rapprochant tout type d'EPCI des collectivités territoriales.

En se fondant sur une base démographique et territoriale, la répartition des sièges au sein des conseils communautaires tient davantage compte de la population que les structures intercommunales représentent. De plus, en tenant compte de la démographie des communes, la répartition des sièges s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>261</sup> et du Conseil d'État<sup>262</sup>, affirmant le principe d'égalité devant le suffrage<sup>263</sup>. Dans sa décision de 1985, le Conseil constitutionnel considère que « *pour être représentatif du territoire et de ses habitants, [le congrès de la Nouvelle-Calédonie] doit être élu sur des bases essentiellement démographiques ; qu'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région* »<sup>264</sup>. Le principe d'égalité devant les suffrages concerne l'ensemble des suffrages politiques, qu'ils soient directs ou indirects et que l'élection soit nationale ou locale. Par définition même, ce principe a vocation à s'appliquer aux assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre. Ainsi, en application à l'échelon intercommunal en France métropolitaine, le mode d'élection des conseillers communautaires s'inscrit dans le régime général d'élection des élus locaux et a donc vocation à appliquer le principe d'égalité devant les suffrages, comme il a été reconnu pour les assemblées délibérantes des collectivités locales dans la décision de 1982 du Conseil constitutionnel<sup>265</sup>. La Constitution et, par application, le Conseil constitutionnel opèrent eux-mêmes le rapprochement entre les collectivités territoriales et les EPCI, causant une remise en cause de la dichotomie formelle.

D'une part en permettant l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct et d'autre part en prenant en compte la démographie dans la répartition des sièges, le citoyen est largement pris en compte dans le nouveau régime électoral et juridique des structures

---

260 Cons. const., 20 juin 2014, n°2014-405 Q.P.C., *Commune de Salbris*, Journal officiel 22 juin 2014, p. 10316.

261 Cons. const., 8 août 1985, n°85-186 D.C., *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, Journal officiel 22 juin 2014 8 août 1985, p. 9125.

262 C.E., Ass., 18 novembre 1977, *Communes de Fontenay-sous-Bois et autres*, *Rec. Lebon* p. 448.

263 Dans ce même sens, la Constitution de la Cinquième République dispose dans son article 3 : « *le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret* », permettant ainsi l'assise juridique des jurisprudences constitutionnelles et administratives.

264 Décision du Conseil constitutionnel, *op. cit.*, note 261, p. 102.

265 Cons. const., 18 novembre 1982, n°82-146 D.C., *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, Journal officiel 19 novembre 1982, p. 3475.

intercommunales à fiscalité propre. Ainsi, corrélativement à l'augmentation des compétences exercées, les EPCI fédératifs connaissent une plus grande légitimité démocratique dans leur action.

## **B - Le suffrage universel direct, traduction logique de la légitimité démocratique**

« Faute d'être le produit du suffrage universel direct, les organes de coopération sont privés de la légitimité démocratique »<sup>266</sup>. Par définition, les élections au suffrage universel direct permettent d'influer une légitimité démocratique plus grande aux représentants des institutions<sup>267</sup> et traduisent l'expression de la souveraineté du peuple. Le corps électoral, à savoir l'ensemble des personnes ayant le droit de vote, participe aux élections au plan national et au plan local. Ce faisant, les citoyens donnent davantage de légitimité aux prises de décision, le peuple étant le représenté. La légitimité démocratique est au cœur de la loi du 16 décembre 2010, le titre premier de la loi se nommant « *renovation de l'exercice de la démocratie locale* »<sup>268</sup>. La démocratie est « *le pouvoir du peuple par le peuple pour le peuple* »<sup>269</sup>. Plus précisément, la démocratie locale est la participation directe des citoyens aux prises de décision au niveau local. Ainsi, elle repose sur des élections locales désignant les assemblées délibérantes des différents échelons territoriaux. Pour Tocqueville, la vie politique locale est l'un des « *creusets de la démocratie* »<sup>270</sup>. Francis Hamon et Michel Troper considèrent que « *dans une démocratie, le corps électoral peut être considéré comme le premier des pouvoirs car tous les autres dérivent de lui soit directement, soit indirectement* »<sup>271</sup>. Cette participation directe des citoyens aux élections des conseillers communautaires s'inscrit dans la logique nationale de régime semi-représentatif au croisement de la souveraineté nationale et de la souveraineté populaire<sup>272</sup>.

De plus, selon Carré de Malberg<sup>273</sup>, la population est l'un des éléments constitutifs de l'État avec le territoire et le pouvoir politique. La population étant indispensable à l'existence d'un État, sa participation à l'élection des représentants par le biais du suffrage universel direct donne une connotation davantage démocratique aux décisions prises par ces derniers, insérant donc des

---

266 J. Caillosse, « Sur quelques lieux communs de l'intercommunalité », in J. Caillosse (dir.), *Intercommunalités, Invariance et mutation du modèle communal français*, Presses universitaires de Rennes, 1994, p. 24.

267 Analyse développée par N. Wolff dans « L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI, les paradoxes de la légitimité », *A.J.D.A.*, 2011, p. 1120.

268 En choisissant de développer ce point de réforme en titre premier de la loi, le législateur a souhaité souligner la nécessité et l'importance de renforcer la démocratie locale.

269 Propos d'A. Lincoln, à l'époque président de la République des États-Unis, au cours de son discours de Gettysburg le 19 novembre 1863.

270 A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Tome 1, Gallimard, 1986, 640 p.

271 F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 33<sup>e</sup> édition, Lextenso éditions, 2012, p. 512.

272 Cette représentation française s'inscrit dans le cadre constitutionnel, la Constitution de la Cinquième République disposant que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* » (article 3), or « *le mandat impératif est nul* » (article 27), ce qui met fin à l'application d'une souveraineté populaire stricte.

273 Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Dalloz, 1526 p.

préoccupations populaires et locales à la politique menée et apportant donc davantage de légitimité aux décisions adoptées.

Ainsi, pendant longtemps la conception était la suivante, « *les institutions intercommunales constitueraient un recul vis-à-vis des exigences démocratiques dont les communes au contraire seraient le lieu privilégié* »<sup>274</sup>. Mais dans le contexte actuel de renforcement des structures intercommunales par le biais de plus grandes compétences et pouvoirs, il est devenu indispensable qu'une élection au suffrage universel direct soit mise en place, consacrant ainsi une autonomie intercommunale, progressivement au même titre que les collectivités territoriales.

## §2 – UNE CONSÉCRATION PROGRESSIVE DE L'AUTONOMIE DES EPCI

L'établissement du suffrage universel direct permet un accroissement de la légitimité fonctionnelle des EPCI (A), mais également l'établissement d'une structure politique (B), à l'instar des collectivités territoriales, alors que les EPCI étaient considérés de prime abord comme le théâtre d'arrangements entre communes.

### **A - L'accroissement de la légitimité fonctionnelle des EPCI, conséquence du suffrage universel direct**

« *Le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI apparaît comme la conséquence de la légitimité fonctionnelle de ces structures* »<sup>275</sup>. Depuis la loi de 1999, l'intercommunalité connaît une hausse considérable quantitativement. Mais, il est souligné des problèmes de déficit démocratique : il existe donc des failles qualitativement. Ainsi, la réforme de 2010 a vocation à combler ce déficit, évoqué par la Cour des comptes dans son rapport de 2005<sup>276</sup>.

Face au développement intercommunal et aux difficultés que rencontrent les communes, il est devenu nécessaire de démocratiser les EPCI à fiscalité propre : « *compte tenu de [leur] montée en puissance [...], de l'étendue des compétences structurantes transférées, permettre aux électeurs de désigner de façon directe, avec plus de transparence et plus de démocratie les élus qui sont censés les représenter dans les intercommunalités est un progrès* »<sup>277</sup>. De par cette augmentation des compétences exercées par les EPCI en lieu et place des communes, il est devenu indispensable de

274 J.-A. Mazères et L. Ortiz, « Intercommunalité et Démocratie », *op. cit.*, note 224, p. 85.

275 G. Merland, « La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI », *Droit administratif*, n°6, Juin 2011, étude 11.

276 Cour des comptes, *L'intercommunalité en France : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, *op. cit.*, note 41, p. 19.

277 Propos de Dominique Voynet, Compte rendu intégral de la séance du mercredi 27 janvier 2010, Sénat, J.O., p. 609.

favoriser l'élection au suffrage universel direct, permettant une continuité de la légitimité fonctionnelle par la légitimité démocratique. Même si l'élection originelle des conseillers communautaires par leurs communes favorisait déjà la légitimité démocratique, du fait de l'élection au suffrage universel direct de l'organe délibérant des communes, la loi de 2010 va encore plus loin dans cette légitimité avec la possibilité d'élection des conseillers communautaires directement.

Initialement fondées sur « *une tradition d'aménagement technique de l'administration par l'État* »<sup>278</sup>, ces structures se sont ancrées dans le paysage institutionnel français, notamment par l'exercice accru de compétences de nature variée. Il a donc fallu consolider cette légitimité fonctionnelle avec la légitimité démocratique, en l'absence de laquelle les EPCI n'auraient aucune légitimité à exercer de nombreuses compétences, au détriment des communes dont les représentants sont élus directement par la population. En renforçant la légitimité démocratique des EPCI à fiscalité propre, le lien entre les citoyens et les structures dans un lieu de proximité est favorisé.

Néanmoins, l'accroissement de la légitimité fonctionnelle favorisant la légitimité démocratique, il est possible également d'affirmer que la légitimité démocratique favorise la légitimité fonctionnelle. En accordant davantage de légitimité démocratique aux EPCI à fiscalité propre, il serait plus légitime de leur confier davantage de compétences en lieu et place des communes. En effet, les citoyens étant conviés à l'élection, l'action des représentants est renforcée au niveau de sa légitimité et d'autres transferts peuvent être envisagés. La légitimité fonctionnelle permet donc un accroissement de la légitimité démocratique, qui corrélativement permet une plus grande légitimité fonctionnelle. Ainsi, toutes deux connaissent une grande dépendance dans la consécration de l'autonomie d'une entité. Toutefois, en plus de légitimer les décisions adoptées, l'instauration du suffrage universel direct entraîne une politisation des structures intercommunales, favorisant ainsi les débats et non plus de simples accords entre communes.

## **B - Les EPCI, des structures politiques en devenir**

La consécration d'une élection au suffrage universel direct entraîne trois conséquences indirectes, ayant des incidences sur la nature même de l'EPCI<sup>279</sup>.

Dans un premier temps, cette nouveauté permet une plus grande représentativité des femmes dans les instances communautaires. Néanmoins, le but premier de ce nouveau régime électoral n'est pas l'instauration du principe de parité. À titre d'exemple, la loi du 17 mai 2013 prévoit au sein des

---

278 B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 1e édition, Dalloz, 2009, p. 343.

279 G. Merland, « La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI », *op. cit.*, note 275, p. 104.

conseils départementaux l'élection de binômes composés d'un homme et d'une femme<sup>280</sup>. Dans ce cas, la loi prévoit directement le principe de parité : en cas de non-respect, des sanctions pécuniaires sont prononcées. Dans le cadre des structures intercommunales, la loi ne prévoit pas le respect de ce principe en tant que tel. Mais, la plus grande représentativité des femmes est bien la conséquence de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct en pratique. Selon Bernard Malinger, spécialiste du droit électoral français, les élections municipales de 2014 s'opèrent « *sur la base de listes composées paritairement d'hommes et de femmes* »<sup>281</sup>. Ainsi, selon lui, près de dix-sept mille femmes pourraient devenir conseillères municipales, et par la même occasion conseillères communautaires selon le mode d'élection. En renforçant la parité au sein des instances de décision intercommunales, ce nouveau système de désignation s'inscrit dans les préoccupations à échelle nationale de renforcer le principe de parité.

Dans un deuxième temps, il existe des effets sur le mandat même des conseillers communautaires. Avant l'entrée en vigueur de ce nouveau régime électoral, les conseillers municipaux avaient la faculté de mettre fin aux mandats de leurs représentants communautaires avant le terme. Avec l'instauration de ce principe, le mandat impératif est aboli. Désormais, les conseillers au sein des EPCI exercent leurs fonctions jusqu'au terme de leur mandat. À titre d'exemple, un maire mis en minorité dans son conseil pourra tout de même siéger au conseil communautaire.

Dans un troisième et dernier temps, l'instauration du suffrage universel direct permet une plus grande représentativité des membres de l'opposition, dans le cas où une commune dispose de plusieurs représentants au sein du conseil communautaire. Jusqu'à l'adoption de cette loi, les décisions étaient principalement adoptées par la voie du consensus. Les conseillers votaient en prenant en compte les intérêts des communes membres ainsi que les intérêts de la structure intercommunale. Désormais, la représentation de l'opposition amènerait à prendre des décisions davantage sur des considérations politiques : en plus des intérêts communaux et intercommunaux, les intérêts de la majorité et de l'opposition seront pris en compte.

Ainsi, en établissant le suffrage universel direct, un lien direct est favorisé entre les citoyens et les élus communautaires, « *ce lien direct, par lequel le pouvoir se voit directement subordonné au droit de l'individu, [étant] conçu comme le seul capable de conférer véritablement une légitimité politique* »<sup>282</sup>.

---

280 Article 3 de la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

281 <http://www.village-justice.com/articles/Municipales-femmes-conseilsmunicipaux.15848.html#pj7Wv5wT5WJmkGeJ.99> [connexion le 10 janvier 2015].

282 J.-A. Mazères et L. Ortiz, « Intercommunalité et Démocratie », in. M. Bourjol (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, Éditions L.G.D.J., 1995, p. 184.

En définitive, les EPCI soumis au suffrage universel direct gagnent en autonomie, ce qui est pourtant contraire à leur statut d'origine les rattachant directement aux communes membres. Ainsi, désormais, il conviendrait de parler de supracommunalité, et non plus d'intercommunalité, puisque « *l'autorité englobante [c'est-à-dire l'EPCI] est autonome vis-à-vis des communes* »<sup>283</sup>. Cette instauration permet de mettre fin à « *l'effet ciseau* »<sup>284</sup>, c'est-à-dire la situation dans laquelle les communes gagnent en légitimité avec une élection au suffrage universel direct en même temps qu'elles perdent de leur compétence et en parallèle, les EPCI gagnent en compétences, en connaissant uniquement une légitimité secondaire par le biais du suffrage universel indirect. Les EPCI deviennent donc de véritables structures aux pouvoirs forts, détenant une autonomie, leur permettant de s'inscrire comme des acteurs locaux au même titre que les collectivités territoriales puisque le suffrage universel direct est une condition de leur statut<sup>285</sup>. Néanmoins, cette consécration n'est pas totale car tous les EPCI ne sont pas soumis au suffrage universel direct.

## **SECTION II / POUR UNE VÉRITABLE AUTONOMIE : LE BESOIN D'UNE ÉLECTION TOTALE AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT**

La loi du 16 décembre 2010 prévoit une élection partielle des conseillers communautaires au suffrage universel direct (§1) : au sein des assemblées communautaires, certains élus ont été désignés directement par les citoyens, alors que d'autres indirectement par les maires. Or, pour définitivement affirmer qu'une structure est autonome, il convient d'établir une élection totale au suffrage universel direct, ici pour tous les conseillers communautaires, qui permettrait le développement d'un régime juridique homogène entre collectivités territoriales et EPCI, mettant fin à la dichotomie formelle opérée entre les deux structures, du fait de la consécration d'une véritable autonomie des EPCI au même titre que les collectivités territoriales (§2).

### **§1 – L'ÉLECTION PARTIELLE DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT, UNE LACUNE DANS LA CONSÉCRATION ABSOLUE DE L'AUTONOMIE DES EPCI**

Actuellement, seule une partie des conseillers communautaires est élue au suffrage universel direct (A), si bien qu'une réforme est à envisager pour aller jusqu'au bout de la reconnaissance d'autonomie des EPCI et faire de ces derniers de véritables structures renforcées (B).

---

283 C. Lefèvre, « Les institutions d'agglomération », *op. cit.*, note 18, p. 14.

284 J. Chevallier, « Synthèse », in. CURAPP, *L'intercommunalité, Bilan et perspectives*, Presses universitaires de France, 1997, 286 p.

285 Cons. const., 23 janvier 2014, n°2013-687 D.C., *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Journal officiel 28 janvier 2014, p. 1622.

## **A - L'élection au suffrage universel direct, un principe non-général**

La loi du 16 décembre 2010<sup>286</sup> instaure une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, mais l'application n'est pas totale car toutes les structures ne sont pas concernées par cette évolution démocratique. Ainsi, la loi prévoit que les conseillers des métropoles, des communautés urbaines, d'agglomération et de communes sont désormais élus au suffrage universel direct, dans toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions prévues par la loi. Ce nouveau système de désignation marque donc un renforcement de l'assise démocratique des EPCI et une nouvelle étape après l'instauration en 1999 avec la loi Chevènement de l'obligation pour les membres des assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre de détenir un mandat municipal et d'être élus par les conseils municipaux des communes membres. Dans le cadre de ces élections, les conseillers municipaux élus en tête de liste le sont également en tant que conseillers communautaires. À défaut de pouvoir choisir leurs élus communautaires, les citoyens ont la possibilité d'identifier clairement les élus qui siégeront au conseil communautaire, ce qui renforce l'identité des EPCI à fiscalité propre auprès de la population. Néanmoins, ce dispositif n'est pas général sur plusieurs aspects.

Dans un premier temps, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct n'est possible qu'au sein des EPCI à fiscalité propre. A contrario, les représentants des syndicats sont élus par les conseils municipaux des communes membres par le biais du suffrage universel indirect. De par cette exception, l'autonomie des EPCI n'est pas totale. Mais en l'espèce, cette distinction de régime en matière électorale entre structures intercommunales à fiscalité propre et sans fiscalité est compréhensible car le but à terme est la suppression des syndicats pour un recouvrement total du territoire par des EPCI à fiscalité propre. Ainsi, ces derniers ayant vocation à disparaître, la loi du 16 décembre 2010 consacre un régime démocratique pour les structures d'avenir. Mais, en attente de la suppression des syndicats, la loi aurait pu prévoir un régime subsidiaire d'élection au suffrage universel direct. Néanmoins, cette possibilité n'a pas été retenue car en accordant une légitimité démocratique à des structures en voie de disparition, la conséquence aurait été d'accroître leur rôle. En prévoyant une simple élection au suffrage universel direct aux EPCI à fiscalité propre, la loi souhaite détourner l'intérêt des syndicats au profit de ces derniers.

Dans un second temps, l'élection au suffrage universel direct est prévue uniquement dans les communes procédant au scrutin de liste pour l'élection de leurs conseillers municipaux. Dans les communes de moins de mille habitants, l'élection des conseillers communautaires se fait donc dans l'ordre du tableau, le suffrage universel direct n'étant pas réellement appliqué. Ainsi, la loi opère une

---

<sup>286</sup> Article 8 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

distinction selon le scrutin utilisé pour l'élection des conseillers communaux et donc selon le nombre d'habitants au sein des communes. En prévoyant l'élection au suffrage universel direct uniquement dans les communes exerçant le scrutin de liste dans le cadre des élections municipales, la loi prévoit un régime mixte, ne conférant qu'une autonomie partielle aux EPCI à fiscalité propre : certains représentants seront élus par les citoyens et d'autres par les conseils municipaux. Néanmoins, la loi de 2013<sup>287</sup> abaisse le seuil originel de trois mille cinq cents habitants à mille habitants, permettant à davantage de communes de procéder au scrutin de liste au niveau communal et ainsi au suffrage universel direct au niveau intercommunal. La loi de 2010, renforcée par la loi de 2013, permet d'une part un développement de l'autonomie des structures intercommunales, et d'autre part un renforcement de ces dernières. Mais, pour une véritable autonomie, il conviendrait d'établir une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires totale, concernant toutes les communes, ce que les évolutions législatives préconisent. La loi de 2013 constitue donc une avancée en abaissant le seuil, mais la véritable avancée sera la loi qui généralisera l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct.

### **B – La nécessité d'une élection communautaire hétérogène et autonome des élections communales**

La loi de 2010 prévoit deux modes de désignation des conseillers communautaires, directement par les citoyens dans l'ordre du tableau pour les communes de plus de mille habitants et indirectement par les conseillers municipaux dans les communes de moins de mille habitants. Ce principe est similaire au système de fléchage, déjà présent dans les villes de Paris, Lyon et Marseille, c'est-à-dire que « *les électeurs ne votent qu'une seule fois mais les voix issues du scrutin municipal servent à la fois à la répartition des sièges du conseil municipal et à la répartition des sièges de la commune au conseil communautaire* »<sup>288</sup>.

Des amendements au projet de réforme de 2010, qui n'ont toutefois pas été adoptés, prévoyaient un éventuel régime spécifique d'élection des conseillers communautaires, ou au moins de l'exécutif intercommunal, applicable à l'ensemble des EPCI et des élus communautaires, peu importe le nombre d'habitants présents dans les communes membres. L'instauration de ce régime n'est pas encore fixée, mais elle peut être envisagée dans les années à venir car l'élection au suffrage universel direct n'est qu'une avancée partielle pour bon nombre d'auteurs<sup>289</sup>.

---

287 Article 24 de la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

288 Circulaire du 17 juillet 2013 du préfet de l'Ardèche [[http://www.ardeche.gouv.fr/IMG/pdf/circulaires\\_municipales\\_2014\\_cle5b545b.pdf](http://www.ardeche.gouv.fr/IMG/pdf/circulaires_municipales_2014_cle5b545b.pdf) – connexion le 12 décembre 2014].

289 N. Portier, « La coopération intercommunale dans la réforme de 2010 », *op. cit.*, note 195, p. 74.

Néanmoins, même si le suffrage universel direct est appliqué par définition, l'élection des conseillers communautaires s'inscrit dans le cadre de l'élection des conseillers municipaux, dans un but d'éviter une légitimité concurrente à celle des communes, puisque aujourd'hui, les mœurs populaires et législatives ne sont pas dans une volonté de substituer complètement les structures intercommunales aux communes. Il existe donc un lien direct entre ces deux élections. Or, pour une véritable autonomie, il faudrait l'organisation d'élections communautaires propres, c'est-à-dire au même titre que toute élection, sans lien direct avec d'autres. En mettant en place une élection pour les EPCI un jour différent de celui des élections pour les communes, il semblerait que l'autonomie communautaire soit alors véritable. Mais, il est possible d'aller encore plus loin en supprimant la disposition précisant que les élus communautaires doivent aussi être détenteurs d'un mandat municipal. Tant qu'un conseiller communautaire sera aussi un conseiller municipal, l'autonomie n'est que partielle. Ce jour-là, il sera alors possible de parler d'une véritable autonomie intercommunale, mais pour être encore plus précis, d'une autonomie supracommunale. En mettant en place des élections intercommunales dépourvues de tout lien avec les communes, le lien persistant est définitivement rompu. Pour mettre un terme définitif à la dichotomie formelle entre collectivités territoriales et EPCI, il faut entre autre supprimer le lien entre EPCI et communes et voir l'EPCI comme une structure autonome et non plus secondaire aux communes. Telle est la situation envisagée par les députés, au vu des discussions autour du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui souhaitent d'ici 2020 le principe d'une élection totale des conseillers communautaires au suffrage universel direct, sans fléchage, ce qui aurait pour conséquence de créer « *de fait une nouvelle collectivité territoriale* »<sup>290</sup>.

Il convient donc dans un premier temps de soumettre au suffrage universel direct l'ensemble des citoyens et non pas ceux seulement des communes de plus de mille habitants, et dans un second temps d'organiser des élections communautaires indépendantes de toute autre élection. Même si ce régime n'est pas encore envisagé réellement à l'heure actuelle, au vu des évolutions considérables de l'intercommunalité depuis les années 1990, aucun doute n'existe quant à leur évolution électorale : la loi de 2010 marque les prémices d'un nouveau régime électoral propre aux EPCI en établissant un système de fléchage.

Même si pour l'heure l'élection au suffrage universel direct n'est que partielle, en favorisant la légitimité démocratique des EPCI, leur nombre et leur poids dans l'organisation administrative française, le législateur a clairement envie de développer cette forme de regroupement, celle-ci représentant incontestablement l'avenir territorial.

---

<sup>290</sup> <http://www.lagazettedescommunes.com/334902/projet-de-loi-notre-ce-qui-faut-retenir-du-texte-de-l'assemblee>  
[connexion le 15 mars 2015].

En établissant un régime électoral hétérogène à l'ensemble des structures intercommunales, sans prendre en considération les élections communales, la légitimité démocratique des structures intercommunales serait renforcée de manière globale, entraînant des effets indirects mais considérables dans la pratique, à l'image de la politique nationale. La plus grande indépendance des conseillers communautaires face aux conseillers municipaux s'inscrit dans la logique constitutionnelle que « *tout mandat impératif est nul* »<sup>291</sup>. En siégeant dans une assemblée représentant la population après élection directe des citoyens, les conseillers communautaires peuvent être associés d'une certaine manière aux parlementaires et donc être sujets indirects de cette disposition constitutionnelle.

En définitive, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct permet d'une part un rapprochement de statuts entre les représentants des EPCI à l'échelle locale et les représentants parlementaires à l'échelle nationale et d'autre part un rapprochement des régimes électoraux entre les EPCI à fiscalité propre et les collectivités territoriales à statut particulier par le biais du système de fléchage. Ce dernier rapprochement entraîne une harmonisation des régimes juridiques entre les structures décentralisées au niveau territorial et les structures décentralisées davantage techniques que sont les EPCI, basée sur l'autonomie, puisque ces derniers voient leur autonomie augmenter par rapport aux liens que l'État et les collectivités territoriales pouvaient avoir sur eux.

## §2 – UN FUTUR RÉGIME JURIDIQUE HOMOGENÈME ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET EPCI BASÉ SUR L'AUTONOMIE DES STRUCTURES

Même si l'autonomie des EPCI n'est pas encore totale, la consécration est quasi-imminente, ce qui pourrait entraîner diverses conséquences, comme la consécration d'un pouvoir réglementaire (A) et d'une libre administration au profit des EPCI (B), ces consécérations étant nécessaires dans la suppression définitive de la dichotomie collectivités territoriales et structures intercommunales.

### **A - Vers la consécration d'un pouvoir réglementaire local au profit des EPCI**

Par définition, le pouvoir réglementaire est la « *compétence reconnue à certaines autorités [...] de prendre des décisions exécutoires de caractère général* »<sup>292</sup>. En d'autres termes, il « *consiste dans l'édition d'actes à caractère général et impersonnel d'une valeur inférieure à la loi* »<sup>293</sup>. Ce pouvoir

---

291 Article 27 de la Constitution de la Cinquième République.

292 <http://www.cnrtl.fr/definition/réglementaire> [connexion le 19 février 2015].

293 <http://www.senat.fr/rap/102-408/102-4084.html> [connexion le 19 février 2015].

est reconnu de droit commun au Premier ministre<sup>294</sup>, le seul habilité à édicter des règlements généraux. Néanmoins, dans la pratique, d'autres autorités en bénéficient. Concernant les collectivités territoriales, le juge administratif consacre pour la première fois ce pouvoir de manière limitée pour les exécutifs locaux, afin « *de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité* »<sup>295</sup> : ainsi, ces derniers ont la possibilité de voter de manière autonome le règlement intérieur de leur assemblée délibérante. Toutefois, la consécration explicite d'un pouvoir réglementaire local est reconnue par la loi constitutionnelle de 2003, qui prévoit que désormais, « *dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités [...] disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* »<sup>296</sup>. À cette consécration, des bémols sont à soulever : cette reconnaissance n'est que secondaire car le pouvoir réglementaire local est soumis au pouvoir réglementaire national, au nom de l'État unitaire ; et il s'exerce « *dans les conditions prévues par la loi* »<sup>297</sup>, et « *pour l'exercice de leurs compétences* »<sup>298</sup>.

Néanmoins, dans le cadre de cette étude, l'objectif n'est pas de reconnaître un pouvoir réglementaire général sans condition aux collectivités territoriales et ainsi aux EPCI mais d'insister sur le fait que le régime juridique de ces deux structures tendent à se ressembler en droit positif. En effet, même si le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est admis qu'après attribution législative expresse, des actions réglementaires existent dans la pratique : par exemple, en matière d'urbanisme, les règlements sont des traductions du pouvoir réglementaire, tout comme la fixation des taux d'impositions locales, les actes régissant l'organisation de services publics et certains actes de police administrative. Or, les domaines d'actions dans lesquels interviennent le plus souvent les actes réglementaires sont aujourd'hui progressivement transférés aux EPCI : en matière d'urbanisme, de police administrative et de rapprochement entre les régimes fiscaux des entités territoriales et techniques au niveau local. Il semblerait alors logique que ce pouvoir réglementaire, initialement aux collectivités territoriales, soit transféré par la même occasion aux structures intercommunales, rapprochant incontestablement les régimes juridiques basés sur ce pouvoir entre ces deux entités.

Ce pouvoir s'exerce également par le biais du droit à l'expérimentation permettant aux collectivités territoriales de déroger à des dispositions législatives ou réglementaires régissant leurs compétences, pour un objet particulier, permettant d'étudier sur une durée déterminée l'exercice d'une compétence, qui sera généralisée si l'expérimentation s'avère satisfaisante. La particularité est

---

294 Article 21 de la Constitution de la Cinquième République.

295 C.E., Sect., 7 fév. 1936, *Jamart*, *Rec. Lebon* p. 172.

296 *Op. cit.*, note 237, p. 93.

297 *Ibidem*.

298 *Ibidem*.

qu'elle est reconnue aux « *collectivités territoriales ou leurs groupements* »<sup>299</sup>. Ainsi, un pouvoir réglementaire local est constitutionnellement reconnu aux structures intercommunales, puisqu'elles sont bien des groupements de collectivités territoriales.

La libre administration étant soumise à l'existence de conseils élus et l'exercice d'un pouvoir réglementaire, les EPCI bénéficiant désormais de ces prérogatives, il sera possible de reconnaître une libre administration intercommunale, à l'instar des collectivités territoriales.

## **B - Vers la consécration d'un principe de libre administration des EPCI**

La Charte européenne de l'autonomie locale évoque l'idée de libre administration et précise que l'existence des collectivités est un fondement des régimes démocratiques<sup>300</sup>. Elle met l'accent sur le fait que la participation des citoyens aux affaires publiques figure au rang des principes démocratiques et sur l'idée d'autonomie locale, la capacité pour les collectivités de régler leurs affaires et donc de bénéficier d'une large autonomie.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales est réaffirmé dans la révision constitutionnelle de 2003<sup>301</sup>, après avoir été consacrée législativement en 1982<sup>302</sup>. Elle est originellement propre aux collectivités, permettant leur autonomie : elles peuvent procéder librement à la nomination de leurs agents ; la loi ne peut diminuer leurs ressources au point de remettre en cause leur capacité à s'administrer librement. En respect de ce principe, elles doivent avoir des compétences propres, un pouvoir décisionnel.

Traditionnellement, la libre administration permet de distinguer les collectivités territoriales des EPCI, qui comme tout établissement public, sont soumis aux principes de spécialité. Or, d'une part, en reconnaissant constitutionnellement et dans la pratique l'exercice d'un pouvoir réglementaire, non-total, mais similaire à celui accordé aux collectivités territoriales, et d'autre part, en reconnaissant législativement une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, bien que partielle pour l'heure, il est possible d'affirmer que les critères de la libre administration sont remplis concernant les EPCI.

Toutefois, même si cette libre administration intercommunale n'est pas reconnue directement par la Constitution, faisant qu'il existe encore une différence entre les deux régimes juridiques entre collectivités territoriales et EPCI, le Conseil constitutionnel intègre ces derniers dans la vision qu'il

---

299 *Op. cit.*, note 240, p. 94.

300 Préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe.

301 *Op. cit.*, note 13, p. 12.

302 Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions aboutissant à la rédaction de l'article 72 de la Constitution de la Cinquième République disposant : « *dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

a de la libre administration. En effet, concernant cette dernière, le juge constitutionnel reconnaît les structures intercommunales au même titre que les collectivités territoriales car pour lui, l'expression « collectivité territoriale » recouvre les collectivités territoriales mais également les établissements publics locaux<sup>303</sup>, dont font partie les établissements publics de coopération intercommunale.

De plus, l'instauration du suffrage universel direct semble être le début d'une reconnaissance d'une libre administration intercommunale. Toutefois, même lorsque l'élection s'effectuait au suffrage universel indirect, la comparaison était possible. En effet, pour le Conseil constitutionnel<sup>304</sup>, la Constitution dispose « par des conseils élus », mais ne précise pas la nature du suffrage universel. L'élection peut donc se faire au suffrage universel direct ou indirect, permettant au moins en théorie de reconnaître une libre administration aux EPCI.

Ainsi, suite au rapprochement des structures intercommunales et des collectivités territoriales en se basant sur leur régime juridique, d'une part concernant la déspecialisation que connaissent les premières et la spécialisation que connaissent les secondes, et d'autre part concernant la plus grande autonomie accordée aux EPCI, il est possible de voir une suppression progressive de la dichotomie formelle opérée entre les deux structures puisque ces derniers tendent davantage à exister sous le même angle que les collectivités plutôt que les établissements publics, catégorie juridique à laquelle ils font traditionnellement partie. Toutefois, même s'il serait possible d'avancer la fin de cette dichotomie, ce serait précipité puisque des controverses existent toujours, contrairement à la dichotomie matérielle, si bien qu'il est encore d'actualité de distinguer collectivités territoriales et EPCI.

---

303 Cons. const., 12 mai 1964, n°61-59 L. reprise par Cons. const., 19 octobre 1975, n°74-84 L. ; Cons. const., 10 mars 1988, n°88-154 L.

304 Cons. const., 9 avril 1992, n°92-308, D.C., *Traité sur l'Union européenne*, Journal officiel 11 avril 1992, p. 5354.

## TITRE II

### *LE MAINTIEN ACTUEL DE LA DICHOTOMIE FORMELLE FONDÉ SUR L'ABSENCE DE CONSENSUS AUTOUR DU RAPPROCHEMENT ENTRE EPCI ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

L'intercommunalité connaît un renforcement remettant en cause a priori la dichotomie traditionnelle opérée avec les collectivités territoriales en se fondant sur les aspects matériels mais aussi formels. Néanmoins, la remise en cause de la dichotomie formelle n'est pas encore incontestée puisque des réticences demeurent concernant les EPCI, malgré les réformes actuelles visant à les démocratiser. Au vu des sondages effectués, les structures intercommunales restent mal perçues « *car pour les gens, l'intercommunalité, c'est les ordures ménagères. Or les ordures ménagères, c'est coûteux et contraignant* »<sup>305</sup>. Cette image de l'intercommunalité comme une structure secondaire effectuant les « mauvaises tâches » à la place des communes nuit à son développement et à son renforcement total, qui remettrait définitivement en cause la dichotomie formelle, et ainsi, de manière globale, la dichotomie entre collectivités territoriales et EPCI.

L'absence de consensus autour de la reconnaissance des structures intercommunales comme des entités d'avenir favorise l'établissement d'un régime hétérogène, lequel empêche un consensus, à la différence du régime homogène et plutôt consensuel des collectivités territoriales. En d'autres termes, l'absence de consensus entraîne l'absence de consensus.

Ainsi, alors que la suppression de la dichotomie matérielle des EPCI semble incontestable, la suppression de la dichotomie formelle reste encore en discussion du fait de controverses persistantes entraînant l'absence d'un régime normatif homogène (Chapitre I) et l'absence de la reconnaissance constitutionnelle, pourtant nécessaire pour une suppression définitive (Chapitre II).

---

305 Rapport ADCF, *Représenter l'intercommunalité, Enjeux et pratiques de la communication des communautés*, septembre 2013 p. 7.

# CHAPITRE I

## LE BESOIN D'UN TRAVAIL NORMATIF HOMOGENÈ

« *Un premier élément que reconnaît d'emblée la sociologie récente des mouvements sociaux est la présence du principe de solidarité, indispensable à toute forme d'action collective. Aucune action collective n'est possible si les acteurs n'ont pas le sentiment de s'identifier, sur un plan ou un autre, à un projet également partagé par leurs concitoyens* »<sup>306</sup>. De manière historique, la commune semble l'entité administrative la plus appréciée des citoyens, mais aussi l'entité la plus en difficulté selon les élites politiques du fait de ses faibles moyens en vue de l'application des politiques publiques. Pour exister et être valorisée, il faut qu'un sentiment d'attachement à cette entité se développe dans l'esprit des citoyens. Or, l'intercommunalité étant un processus récent, les citoyens ne se sentent pas forcément liés aux EPCI, pouvant voir en eux un risque pour l'avenir de leur commune. Pour être reconnue définitivement comme nouvelle structure clé de l'action administrative française, au même titre, voire au détriment, des collectivités territoriales, il est donc nécessaire que l'intercommunalité soit reconnue par tous : élites politiques, élus au sein des différents échelons territoriaux et citoyens. Or, dans la pratique, les réticences persistantes au niveau local (Section I) remettent en cause cette reconnaissance et entraînent un régime encore instable des structures intercommunales (Section II), qui doit pourtant être homogène pour que la dichotomie formelle EPCI – collectivités territoriales soit supprimée et qu'il n'existe plus de controverses à la consécration ultime du processus intercommunal.

### SECTION I / LES RÉTICENCES AU NIVEAU LOCAL, FREIN AU DÉVELOPPEMENT D'UN SYSTÈME NORMATIF HOMOGENÈ

« *Les intercommunalités rassemblent deux sujets aux intérêts difficilement conciliables : le citoyen vis-à-vis duquel elles agissent dans leur domaine ; les collectivités territoriales qu'elles regroupent pour permettre l'action commune* »<sup>307</sup>. Ainsi, l'intercommunalité est bien composée de deux aspects : la vision démocratique et de proximité pour une plus grande appréciation des citoyens et la vision technique et politique pour une plus grande représentation des élus. Bien que l'élection au suffrage universel direct soit instaurée partiellement et semble vouloir encore être développée, le lien entre EPCI et citoyens est encore à renforcer pour que les structures intercommunales connaissent le même engouement que les communes, remettant en cause pour le moment la

---

306 P. Hamel, « Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais », Montréal (QC), Les presses de l'Université de Montréal, 1991, p. 70.

307 J.-A. Mazères et L. Ortiz, « Intercommunalité et Démocratie », *op. cit.* note 224, p. 85.

suppression de la dichotomie du fait d'un manque d'appartenance (§2). Également, la relation des élus locaux par rapport aux structures intercommunales est encore faible du fait des craintes de ces derniers de la suppression progressive de l'échelon communal (§1).

## §1 – LE TOURMENT QUOTIDIEN DES ÉLUS LOCAUX FACE AU RENFORCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Même si pour certains « *l'écueil majeur du développement de la coopération intercommunale que représente le risque d'aseptisation de l'autonomie communale, semble désormais en voie de digestion par les élus municipaux* »<sup>308</sup>, les débats autour du développement de l'intercommunalité demeurent (A), alors qu'un consensus au niveau des élus locaux est essentiel pour une véritable reconnaissance des EPCI au même titre que les collectivités territoriales (B).

### **A - La multiplicité invariable des débats au niveau local**

Depuis le début de la mise en place et de la mise en œuvre de l'intercommunalité<sup>309</sup>, la distinction est claire : aux communes les services de proximité, au plus proche des citoyens, et aux structures intercommunales les compétences jugées trop onéreuses ou coûteuses, en parallèle de ces dernières. « *Les communes, départements et régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie sociale et garantissent l'expression de sa diversité* »<sup>310</sup>. Les EPCI sont donc considérés comme une pure technique de gestion et non comme un lieu de participation citoyenne. Pour les élus, l'intercommunalité est bien une structure secondaire aux communes, connaissant un lien direct avec elles du fait des contributions communales permettant son fonctionnement. La légitimité que pourrait acquérir les EPCI est souvent tabou car les élus municipaux craignent une concurrence avec les communes, tous deux intervenant sur un même terrain : le terrain local de proximité.

Suite aux réformes renforçant l'intercommunalité, et plus précisément les EPCI à fiscalité propre depuis le début des années 1990, les débats ont persisté, voire même se sont renforcés. En effet, désormais, les EPCI soumis à une fiscalité autonome des contributions communales peuvent fonctionner et s'administrer librement par leur capacité à lever l'impôt. Un lien pourtant sécuritaire qui existait avant est donc rompu : la subordination des EPCI aux communes conçue par les maires est compromise. Alors que l'intercommunalité était perçue uniquement comme un prestataire de services par les élus locaux, aujourd'hui, elle est capable d'assumer et de mettre en œuvre par ses

308 J.-F. Joye, « E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées? », *op. cit.*, note 46, p. 20.

309 C'est-à-dire depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec la création des syndicats.

310 Article 11 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

propres moyens financiers les politiques publiques, sans aide pécuniaire nécessaire des communes membres. Cette instauration est le début de l'accroissement des débats, qui persistera avec le renforcement des compétences des EPCI.

Les élus locaux sont face à un dilemme : soit renforcer l'intercommunalité qui assumera des compétences coûteuses que les communes ne sont plus à même d'exercer ; soit renforcer le poids des communes afin de garantir un avenir communal qui ne serait être remis en cause par les EPCI. Même si de nombreux élus restent favorables à l'intercommunalisation de certaines compétences, des débats demeurent quant au renforcement de sa légitimité sous risque de diminution du pouvoir local des maires. En d'autres termes, les « *élus craignent de perdre la maîtrise de leur gestion, des attributions, des ressources, leur mandat ou leur identité. Leurs réticences pèsent sur l'orientation de la coopération et peuvent en limiter le développement* »<sup>311</sup>. De ce constat et de cette pratique, découle une absence de consensus qui fait de l'intercommunalité un processus controversé et qui peine à s'inscrire comme une véritable structure d'avenir au même titre que les collectivités territoriales, et donc au détriment des communes au niveau local.

Ce manque de consensus sur le bien fondé de l'intercommunalité nuit à l'établissement d'un régime juridique homogène intercommunal, remettant en cause encore la suppression de la dichotomie formelle entre collectivités territoriales et EPCI, car « *une telle situation actuelle peut demeurer aussi longtemps que les craintes relatives à la disparition des communes [...] ne seront dissipées* »<sup>312</sup>.

## **B - La nécessité absolue d'un consensus**

Pour élaborer et mettre en œuvre un régime juridique intercommunal homogène, la participation des élus est nécessaire. D'une part, les lois de réforme de l'intercommunalité sont adoptées par le Parlement, députés et sénateurs confondus, sachant que la majorité d'entre eux sont des élus locaux<sup>313</sup>. Ainsi, face au frein de ces derniers au renforcement de l'intercommunalité, le risque est un blocage législatif. D'autre part, les élus locaux sont les acteurs de la mise en œuvre des réformes. En effet, « *la législation relative à la coopération intercommunale n'impose pas purement et simplement ses formes. Si elle oriente et limite les solutions institutionnelles, elle fait l'objet*

---

311 D. Gaxie, « Les chemins tortueux de l'intercommunalité », in R. Le Saout (dir.), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Presses universitaires de Rennes, 1997 p. 13.

312 J.-F. Joye, « E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées? », *op. cit.*, note 46, p. 20.

313 Sur un total de 577 députés, 250 sont maires et au total, 78 % des députés sont aussi des exécutifs locaux [[http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/06/27/les-trois-quarts-des-deputes-cumulent-les-mandats\\_1725264\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/06/27/les-trois-quarts-des-deputes-cumulent-les-mandats_1725264_823448.html) – connexion le 8 février 2015].

*d'usages sociaux commandés par les configurations locales, par les finalités assignées à l'action, par les objectifs communs ou particuliers des responsables intercommunaux* »<sup>314</sup>.

Concernant tout d'abord l'adoption des lois de réformes, les élus locaux peuvent être un frein en cas de réticences au développement de l'intercommunalité proposé. En effet, en refusant d'adopter certaines lois, le risque est la non-adoption finale de la loi, qui remettrait finalement en cause le renforcement intercommunal. Néanmoins, cette situation tend à disparaître puisqu'à partir de 2017, un élu local ne pourra devenir parlementaire, que ce soit député ou sénateur<sup>315</sup>.

Néanmoins, la question subsiste ensuite concernant la mise en œuvre des réformes au niveau local. En se confrontant au développement intercommunal, les maires considèrent que l'EPCI doit rester un « [échelon] *de coordination de politiques restées fondamentalement communales tant en terme de compétence que de légitimité* »<sup>316</sup> : il ne doit donc pas devenir l'instigateur des politiques publiques locales. Or, parfois, la mise en œuvre de l'intercommunalité est soumise aux élus : par exemple, le Commissariat général à l'égalité des territoires estime dans son rapport de février 2015 que « *la montée en taille ne doit [...] pas consister forcément et uniquement à regrouper de petites intercommunalités entre elles, mais aussi à renforcer le poids et l'attractivité de l'agglomération centrale la plus proche, [ainsi, il conviendra de] laisser une large autonomie aux élus locaux pour définir les regroupements les plus pertinents* »<sup>317</sup>. Des élus réticents pourraient donc nuire à la mise en œuvre et donc à l'efficacité de l'intercommunalité.

Le risque d'absence de consensus est un frein au développement de l'intercommunalité mais également au travail normatif homogène, faisant de cette dernière un processus non-abouti, à la différence des collectivités territoriales, qui connaissent un régime stable depuis la loi du 2 mars 1982<sup>318</sup>. Cette absence de consensus semble secondaire dans la prise en compte du processus intercommunal au vu des nombreuses réformes adoptées, en cours d'adoption ou encore en discussion, mais elle est bien au cœur du maintien persistant de la dichotomie collectivités territoriales – EPCI, alors même qu'en pratique ces structures sont de plus en plus similaires.

Néanmoins, cette grande diversité des débats évolue puisque dans la pratique, les élus locaux semblent progressivement considérer l'intercommunalité comme une structure d'avenir. Certains voient en elle une solution aux faiblesses communales : « *pour assurer l'avenir des communes les*

---

314 P. Moquay, *Coopération intercommunale et société locale*, L'Harmattan, 1998, p. 213.

315 Depuis la loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

316 H. Reigner, « La démocratie intercommunale dans la réforme des collectivités territoriales : quels cadres d'analyse pour la recherche », in R. Le Saout, *Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 67.

317 Rapport sur les EPCI, *La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires*, Commissariat général à l'égalité des territoires, février 2015 [www.cget.gouv.fr – connexion le 7 mars 2015].

318 *Op. cit.*, note 9, p. 12.

*plus petites, il faut accélérer l'intégration intercommunale* »<sup>319</sup> ; tandis que d'autres voient en elle une façon de connaître davantage de rétributions : « *en l'espace de vingt ans, les élus sont passés d'une extrême méfiance [...] à une volonté très forte de coopérer. [...] des maires ont accédé à des échelles et à des gestions de dossiers qu'ils n'auraient pas pu atteindre s'ils étaient restés dans le strict périmètre de leur commune* »<sup>320</sup>.

Même si aujourd'hui les maires ne sont pas tous unanimes quant à l'existence et aux bienfaits des structures intercommunales, il semblerait que les débats s'amenuisent et progressivement, un consensus pourrait se développer au niveau local, conduisant corrélativement à la mise en place et la mise en œuvre d'un régime juridique intercommunal stable qui mettrait en péril la dichotomie collectivités territoriales – EPCI. Néanmoins, les élus dans leur rôle d'acteurs ne sont que les premiers concernés par l'intercommunalité : il faut également prendre en compte les receveurs, c'est-à-dire les citoyens, qui connaissent les premières conséquences des réformes intercommunales et qui par l'absence de consensus, au même titre que les élus, peuvent nuire au renforcement de l'intercommunalité.

## §2 – LA POPULATION AU PREMIER PLAN DES CONSÉQUENCES DES ÉVOLUTIONS TERRITORIALES

« *Le sentiment d'appartenance fonde l'existence ressentie et reconnue d'une communauté attachée à un territoire. Ce sentiment d'appartenance repose sur un ensemble d'éléments relevant de la géographie physique ou économique, et bien évidemment de phénomènes culturels, liés à des traditions, à des manières de penser ou de faire partagées par la communauté* »<sup>321</sup>. En raison de leur attachement historique à la commune (A), les citoyens n'ont pas forcément un lien fort avec l'intercommunalité, ce qui risque de compromettre un épanouissement intercommunal total au niveau local (B).

### **A - Un enracinement local fort ancré**

Développées après la Révolution française dans la continuité des paroisses déjà existantes, les communes connaissent une confiance des citoyens. En effet, dans le cadre communal, le nombre d'habitants représentés est plus faible qu'au niveau départemental ou régional, faisant de la commune l'échelon territorial le plus proche des citoyens. Les liens sociaux sont logiquement plus

319 Propos d'André Vallini recueillis dans la Gazette des communes : <http://www.lagazettedescommunes.com/237481/andre-vallini-14-milliards-de-transferts-des-departements-aux-regions> [connexion le 8 janvier 2015].

320 Gazette des communes, n°43/2245 du 17 novembre 2014, p. 9, propos de J. Gourault, présidente de la commission « intercommunalité » de l'Association des Maires de France et vice-présidente MODEM du Sénat.

321 P. Moquay, *L'intercommunalité en 12 facteurs, Comprendre le contexte local*, Syros, 1996, p. 60.

forts dans les communes, souvent rurales, permettant la proximité entre les citoyens eux-mêmes et entre les citoyens et les élus municipaux, rapprochant ainsi le pouvoir politique au plus près de la population.

L'EPCI s'inscrivant originellement comme un soutien des communes, les citoyens ne le considèrent pas comme une structure d'avenir mais plutôt comme un prolongement de l'action communale : « *au début des années 2000, on se rendait bien compte que l'intercommunalité était mal connue. Elle n'avait pas de notoriété [...] On ne connaissait pas ses compétences. [...] Ce n'était qu'une strate administrative de plus* »<sup>322</sup>. Dans l'esprit des citoyens, l'intercommunalité est toujours considérée comme de gestion et non de projet. Également, la non-participation directe des citoyens à l'élection des conseillers communautaires semblait nuire à la reconnaissance réelle de l'intercommunalité, ainsi que la volonté de travailler à « huis clos » pour des raisons techniques et d'efficacité, les débats étant peu ouverts au public.

Néanmoins, depuis les années 2000, la volonté est de démocratiser ces structures, notamment avec la mise en place du suffrage universel direct. Toutefois, l'intercommunalité reste un processus dans l'ombre, sujet à question, puisqu'elle est difficile « *à comprendre pour qui n'a pas le temps de s'y intéresser sérieusement* »<sup>323</sup>. En effet, dans la pratique, il n'est pas rare de constater une non-connaissance du fait intercommunal, les citoyens confondant régulièrement les mairies et les structures intercommunales, du fait de la participation des élus municipaux aux conseils communautaires. Voyant en l'intercommunalité un processus coûteux et venant s'ajouter aux strates administratives déjà en place dans leurs démarches, la population est assez hostile à une reconnaissance de ce processus. Néanmoins, pendant longtemps, l'intercommunalité était uniquement de gestion, donc il n'était pas obligatoire de démocratiser et de faire connaître plus que nécessaire les actions menées : « *la communauté était trop administrative, trop technique, pas assez humanisée. C'était seulement des services, et pas des hommes et des femmes* »<sup>324</sup>.

Aujourd'hui, face à son renforcement par les textes, il est devenu nécessaire que le citoyen se sente concerné par ce processus, bien que « *dans notre pays [...] l'intercommunalité a été cantonné par les maires dans un rôle second [...] voué à s'effacer derrière la commune* »<sup>325</sup>. La prise en compte sérieuse par le citoyen permettra, en complément de la prise en compte par les élus, de renforcer dans la pratique l'intercommunalité, remettant ainsi en cause la dichotomie collectivités territoriales – EPCI. Toutefois, cette reconnaissance semble progresser même si elle reste laborieuse.

---

322 Rapport ADCF, *Représenter l'intercommunalité, Enjeux et pratiques de la communication des communautés*, septembre 2013 p. 7.

323 *Idem*, p. 10.

324 *Ibidem*.

325 *Idem*, p. 12.

## **B - Vers une reconnaissance populaire laborieuse des EPCI**

Progressivement, la prise en compte de l'intercommunalité par les citoyens français semble évoluer. D'une non-connaissance totale au début du processus intercommunal au XIXe siècle, une reconnaissance semble naître, corrélativement au renforcement de ce dernier. Toutefois, la reconnaissance définitive et de confiance n'est pas encore assurée car « *l'intercommunalité est loin d'avoir une image unique et stabilisée. Son ancrage, auprès des habitants notamment, n'est pas assuré, et ce, en dépit de l'importance croissante qu'elle prend dans la gestion locale quotidienne* »<sup>326</sup>.

Ce début de reconnaissance passe surtout par le développement de la communication dans les structures intercommunales<sup>327</sup>, afin de favoriser l'information aux citoyens. « *Cette communication intercommunale a plusieurs objectifs : informer les citoyens, leur présenter les services mis à leur disposition, mais aussi leur rendre des comptes en leur montrant à quoi servent les actions de l'institution, en valorisant ses réalisations concrètes* »<sup>328</sup>. En développant les campagnes d'information, par le biais par exemple de bulletins intercommunaux, au même titre que les communes, de façon régulière, la prise en compte de l'intercommunalité comme un processus à part, différent des communes, peut être valorisée. Cette communication se fait selon des étapes, tout d'abord en faisant connaître l'existence de la structure, puis ensuite en faisant connaître les compétences bien spécifiques qu'elle exerce, en lieu et place des communes, ou indépendamment de liens avec les communes. Telle se pose la question dans les services, par exemple : « *au départ, nous communiquons pour faire connaître l'institution Chambéry métropole. Aujourd'hui, nous nous interrogeons : doit-on continuer à faire exister l'institution en parlant de ses missions, de ses compétences, de ses élus, ou doit-on travailler plus encore sur les services et sur le territoire de l'agglomération ?* »<sup>329</sup>. Pour une communication efficace, il faudrait que chaque structure intercommunale s'adapte à sa population et de sa connaissance plus ou moins avancée concernant ce processus.

Toutefois, la communication n'est pas le seul point à développer pour une meilleure reconnaissance. En effet, l'établissement du suffrage universel direct pour les élections des conseillers communautaires est une première marche vers une démocratisation de l'institution intercommunale, mais il conviendrait d'aller plus loin, en réalisant des élections communautaires indépendantes de

---

326 *Idem.* p. 9.

327 Cf. annexe n°3, relative au développement des services de communication dans les structures intercommunales, montrant qu'il s'agit d'un nouvel enjeu.

328 Rapport ADCF, *Représenter l'intercommunalité, Enjeux et pratiques de la communication des communautés*, septembre 2013 p. 19.

329 *Idem.* p. 52.

tout lien avec la commune afin que les citoyens perçoivent bien que l'EPCI n'est plus un simple démembrement de la commune, mais bien une structure autonome en devenir, mettant en œuvre des politiques publiques au même titre que les collectivités territoriales.

Le développement de l'information et la démocratisation de l'instance intercommunale permettront à terme une reconnaissance similaire à celle des collectivités territoriales, même si pour l'heure, elle n'évolue que progressivement. Néanmoins, ce n'est pas étonnant puisque les collectivités territoriales ont toujours été connues des citoyens, leurs créations se comptant en siècles, alors que l'intercommunalité, de projet notamment, est relativement récente, sa création se comptant en décennies. Il est donc logique que les citoyens se sentent davantage attachés à des structures qu'ils connaissent depuis longtemps, notamment les communes, au détriment de nouvelles structures, qui s'inscrivent de prime abord comme un prolongement seulement de la commune.

Toutefois, les campagnes de communication et le développement de l'intercommunalité semblent faire progresser cette reconnaissance puisque désormais, lorsque la question est posée aux citoyens de savoir « *quelles collectivités territoriales devraient prendre plus d'importance à l'avenir ?* »<sup>330</sup>, 36 % répondent l'intercommunalité, 34 % les régions, 30 % les communes et 28 % les départements. Même si cette reconnaissance est progressive, il faut laisser le temps aux citoyens de s'adapter à ces nouvelles structures.

Lorsque les élus et les citoyens reconnaîtront les structures intercommunales comme des véritables structures d'avenir comme le veut le Gouvernement et comme il est possible de le noter en pratique, la dichotomie formelle pourra être en voie de suppression. Mais, pour l'heure, elle demeure et l'absence de consensus au niveau local entraîne l'élaboration de régimes juridiques très hétérogènes entre structures intercommunales, alors même qu'un régime homogène serait nécessaire, comme pour les collectivités territoriales.

## **SECTION II / LES RÉPERCUSSIONS NORMATIVES, UN RÉGIME HÉTÉROGÈNE EN DIFFICULTÉ**

*« Tout projet intercommunal qui néglige la prise en compte du contexte local est voué sinon à l'échec pur et simple, du moins à une réussite de façade aux effets d'entraînement superficiel »*<sup>331</sup>.

La conséquence des réticences au niveau local de la part des élus et des citoyens est une reconnaissance amoindrie de l'intercommunalité, alors qu'au vu des réformes depuis 1990 la

---

330 Sondage pour l'Association des Maires des Grandes Villes de France, TNS Sofres [[http://www.tns-sofres.com/sites/default/files/2014.09.24-reforme-territoriale\\_0.pdf](http://www.tns-sofres.com/sites/default/files/2014.09.24-reforme-territoriale_0.pdf) – connexion le 19 février 2015].

331 P. Moquay, *L'intercommunalité en 12 facteurs, Comprendre le contexte local*, Éditions Syros-Alternatives, 1996, p. 16.

dichotomie formelle entre EPCI et collectivités territoriales devrait être aujourd'hui supprimée dans la pratique. Cette absence de reconnaissance s'inscrit dans le contexte que le régime juridique relatif à l'intercommunalité est assez hétérogène entre les différentes structures, alors même que celui des collectivités territoriales semble stable entre les échelons, malgré quelques exceptions<sup>332</sup>. Les différences étant plus importantes dans le cadre du régime intercommunal que dans le cadre du régime territorial, l'intercommunalité reste encore peu aboutie à la différence des collectivités territoriales, ce pour quoi il convient encore aujourd'hui de dissocier les deux structures. Par exemple, l'hétérogénéité se note dans le cas de la métropole (§1) mais également concernant la fiscalité intercommunale (§2).

#### §1 – LA MÉTROPOLE, STRUCTURE HYBRIDE

Initialement pensée comme un EPCI, la métropole connaît une diversité de régimes juridiques, puisqu'elle est parfois qualifiée de structure intercommunale (A) et parfois de collectivité territoriale (B).

##### **A - La métropole de droit commun : un socle législatif homogène**

Alors que le rapport du Comité Balladur prônait la création de la métropole comme collectivité territoriale, la loi du 16 décembre 2010 en fait un EPCI, toutes les nouvelles structures étant soumises à un régime commun. Certaines connaissent toutefois des spécificités comme le Grand Paris du fait d'objectifs propres à la capitale. Ainsi, malgré quelques spécificités, au même titre que pour les collectivités territoriales, le régime juridique est stable. Chaque métropole peut faire l'objet de dérogation pour certaines justifications, par exemple Strasbourg, en raison de sa place au niveau de l'Union européenne en étant ville d'accueil du Parlement européen peut ne représenter que quatre cent cinquante mille habitants, à l'instar de certaines collectivités territoriales, comme les communes de montagne connaissant des spécificités de régime juridique. Malgré des exceptions restant mineures, le régime législatif est homogène, une métropole étant par définition, un EPCI plus intégré que les autres structures intercommunales déjà existantes à objectifs d'avenir. Cette consécration semble instituer un régime juridique stable mais la loi d'affirmation des métropoles de 2014 « affirme » un nouveau type de métropoles, notamment celle de Lyon, dérogoire au régime juridique des métropoles de droit commun, nuisant à l'établissement d'un régime juridique intercommunal homogène, au même titre que les collectivités territoriales.

---

<sup>332</sup> Par exemple, les communes de montagne ou de littoral connaissent des spécificités en raison de leur situation géographique nécessitant un encadrement plus strict que les autres communes.

## **B - Les métropoles à statut particulier, régime hétérogène entre décentralisation et intercommunalité**

Alors que la loi du 16 décembre 2010 prévoit un régime juridique homogène concernant les métropoles, la loi MAPAM opère une distinction entre les métropoles et la métropole du Grand Lyon, puisqu'« *il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée "métropole de Lyon", en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône* »<sup>333</sup>. Elle est la seule métropole à être qualifiée de collectivité territoriale à statut particulier, alors que les autres sont bien des établissements publics de coopération intercommunale. Pour certains, il s'agit même d'une « *nouvelle collectivité territoriale sui generis* »<sup>334</sup>. Cette métropole du Grand Lyon résulte de la fusion entre l'ancienne communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône, s'inscrivant de manière générale dans la logique actuelle de concurrence avec le département, ce dernier étant toutefois compétent sur le territoire hors métropole.

Alors que l'ensemble des métropoles est considéré comme des EPCI, même si certaines comme le Grand Paris ou Aix-Marseille-Provence connaissent des spécificités liées à leur démographie, la métropole de Lyon s'inscrit comme une structure à part, portant le nom d'un EPCI mais avec un statut de collectivité territoriale. Dans la pratique juridique, cette situation pose des difficultés concernant le régime applicable : les métropoles sont-elles des EPCI ou des collectivités territoriales ? La loi MAPAM opère donc une distinction entre les métropoles de droit commun, EPCI, et la métropole du Grand Lyon, seule métropole au statut de collectivité territoriale existante. Or, il conviendra d'un régime juridique stable pour une suppression de la dichotomie formelle. Pour que le régime juridique des structures intercommunales et donc de l'intercommunalité au sens large soit homogène au même titre que le régime des collectivités territoriales, un statut métropolitain précis doit être défini : soit l'ensemble des métropoles devient des collectivités territoriales à statut particulier ; soit la métropole du Grand Lyon doit trouver une autre dénomination ne renvoyant pas à l'idée de métropole, car les deux types de métropoles portent bien le même nom mais n'ont pas les mêmes effets dans la pratique.

Cette diversité de statuts au sein d'une même structure nuit à la clarté de l'intercommunalité et ainsi à un régime juridique stable, qui entraînerait pourtant à terme une suppression de la dichotomie formelle entre décentralisation territoriale et décentralisation technique. Toutefois, ces différences

---

<sup>333</sup> Article 26 de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles codifié à l'article L.3611-1 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>334</sup> G. Le Chatelier, « La métropole de Lyon », *A.J. Collectivités territoriales*, 2014, p. 241.

de régimes juridiques auxquelles il convient de remédier ne concernent pas uniquement les métropoles puisque le régime fiscal des structures intercommunales connaît également des divergences, qui semblent infondées dans la pratique.

## §2 – LA FISCALITÉ INTERCOMMUNALE, UN RÉGIME DIFFÉRENT SELON LES STRUCTURES

L'établissement d'un régime fiscal distinct selon les structures (A) peut causer des lacunes quant à la reconnaissance d'un régime juridique intercommunal stable, au même titre que les collectivités territoriales (B).

### **A - Une soumission des structures intercommunales à des régimes fiscaux plus ou moins contraignants selon leur intégration**

Les communautés de communes, c'est-à-dire les structures intercommunales les moins intégrées, sont soumises à un régime fiscal souple, en ce sens qu'elles ont la possibilité de se soumettre au régime de la fiscalité additionnelle, en complément des communes, ou au régime de la fiscalité professionnelle unique, indépendamment des communes. En laissant une marge de manœuvre, le souci est l'hétérogénéité des régimes applicables puisque certaines communautés de communes seront soumises à un régime particulier et les autres au second régime. Ainsi, les structures intercommunales les moins intégrées sont soumises à un régime fiscal peu contraignant fondé sur le volontariat.

À l'inverse, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines créées après 1999 et les métropoles sont soumises de plein droit au régime de la fiscalité professionnelle unique. Ces différents types de structures étant considérés comme d'avenir, le législateur a souhaité renforcer leur régime juridique afin d'être contraints, puisque les régimes volontaires sont généralement des échecs. En établissant un régime homogène entre différentes structures, le législateur souhaite les encadrer de manière contraignante pour permettre une application uniforme. Les structures intercommunales les plus intégrées sont donc soumises à un régime fiscal plus contraignant.

### **B - Le besoin d'uniformisation du régime fiscal intercommunal**

L'absence d'application hétérogène des régimes fiscaux entre les différents types de structures entraîne une distinction entre collectivités territoriales et EPCI et nuit ainsi à la fin de la dichotomie opérée entre ces deux entités. Il conviendrait donc de fixer un régime fiscal homogène semblable à l'ensemble des structures intercommunales, à l'instar du régime fiscal des collectivités territoriales.

Des distinctions peuvent exister en fonction de la nature de la structure, suivant les différents impôts par exemple, mais la base du régime juridique doit être la même pour tout EPCI.

Ainsi, en fixant un régime juridique similaire et stable, le législateur montrerait sa volonté de renforcer l'intercommunalité au sens large et non seulement les structures les plus intégrées. Même si ces dernières sont considérées comme des structures d'avenir, pour l'heure, les communautés de communes sont les plus nombreuses<sup>335</sup>. Aujourd'hui, sur deux mille cent trente-trois EPCI à fiscalité propre, mille huit cent quatre-vingt-quatre sont des communautés de communes ; deux cent vingt-six des communautés d'agglomération ; neuf des communautés urbaines ; et onze des métropoles. Or, sur le total des communautés de communes, mille soixante-deux sont soumises au régime de fiscalité professionnelle unique. La majorité des structures intercommunales est donc soumise à ce dernier régime, mais il reste encore environ huit cents communautés de communes soumises au régime de la fiscalité additionnelle. Même si ce nombre est minoritaire par rapport à l'ensemble des communautés de communes, mais également à l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre, il reste important et entraîne une application hétérogène.

En définitive, l'absence de reconnaissance consensuelle au niveau local entraîne des répercussions sur le travail normatif qui reste hétérogène. La reconnaissance totale par les élus locaux et par la population d'une part et la mise en place d'un régime homogène d'autre part permettraient de positionner les collectivités territoriales et les EPCI sur un pied d'égalité. L'absence générale de consensus au niveau local porte donc atteinte à la suppression de la dichotomie formelle entre collectivités territoriales et structures intercommunales, alors même qu'elle pourrait l'être suite à l'inadaptation du cadre juridique de ces derniers au régime initial des établissements publics dont ils font partie, mais davantage au cadre juridique des collectivités territoriales. Toutefois, cette absence de consensus ne se traduit pas qu'au niveau local, mais également au niveau constitutionnel.

---

<sup>335</sup> Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2015, Direction générale des collectivités locales, février 2015 [<http://www.collectivites-locales.gouv.fr> – connexion le 11 mars 2015].

## CHAPITRE II

### LA CONSTITUTION, CLÉ DE VOÛTE DE LA SUPPRESSION DE LA DICHOTOMIE FORMELLE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES / EPCI

La Constitution est l' « ensemble des principes et des lois fondamentales qui définissent les droits essentiels des citoyens d'un État, déterminent son mode de gouvernement et règlent les attributions et le fonctionnement des pouvoirs publics »<sup>336</sup>. Selon la théorie de la hiérarchie des normes de Kelsen, elle est la norme suprême dans un État<sup>337</sup> : toutes les normes infra-constitutionnelles, c'est-à-dire les lois et les actes réglementaires dans le cadre interne, doivent y être conformes. En France, plusieurs textes ont valeur constitutionnelle et constituent le bloc de constitutionnalité auquel doivent se conformer les autres normes<sup>338</sup>. En reconnaissant une notion ou un régime constitutionnel, la protection est renforcée puisque le Conseil constitutionnel opère un contrôle visant à éviter les atteintes à la Constitution, et à censurer les dispositions inconstitutionnelles. Les collectivités territoriales voient leur régime protégé du fait de leur consécration constitutionnelle (Section I), à la différence des structures intercommunales. Pour une suppression définitive de la dichotomie formelle collectivités territoriales – EPCI, il est nécessaire que la Constitution française reconnaisse au même titre que les collectivités les EPCI (Section II). Elle formera ainsi la « clé de voûte » de la suppression de la dichotomie, en reprenant l'expression de Michel Debré<sup>339</sup>.

#### SECTION I / LA RECONNAISSANCE SUPRÊME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LE TEXTE CONSTITUTIONNEL

Les collectivités territoriales sont des entités présentes depuis l'Ancien régime, et reconnues comme telles à partir de la Troisième République. Elles connaissent une première consécration législative avec la loi de 1982, faisant d'elles de nouvelles entités d'avenir. Néanmoins, la loi n'est en elle-

---

336 <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/constitution> [connexion le 2 janvier 2015].

337 La primauté de la Constitution a été affirmée implicitement dans l'arrêt C.E., Ass., 3 juil. 1996, *Koné, Rec. Lebon* p. 219 ; et explicitement dans l'arrêt C.E., Ass., 30 oct. 1998, *M. Sarran, M. Le Vacher et autres, Rec. Lebon* p. 369 : « les engagements internationaux n'ont pas, dans l'ordre interne, d'autorité supérieure à celle des dispositions constitutionnelles ».

338 Composent le bloc de constitutionnalité : la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946, la Constitution de 1958 et la Charte de l'environnement de 2004, mais également les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps et les principes fondamentaux de la République mentionnés dans le Préambule de la Constitution de 1946.

339 Michel Debré considère le chef d'État comme « la clé de voûte des institutions », en reprenant ses propos tenus durant le discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État dans le cadre de la rédaction de la Constitution de la Cinquième République. Ici, la Constitution serait la « clé de voûte » de la suppression de la dichotomie entre EPCI et collectivités territoriales car elle serait l'étape ultime de reconnaissance des EPCI et ainsi l'étape ultime manquant à la suppression de cette dichotomie.

même plus protectrice puisqu'elle n'est plus considérée comme la norme suprême, contrairement aux régimes politiques avant la Cinquième République. Face aux méfaits de la loi, notamment sous le régime de Vichy, il est alors devenu nécessaire de l'encadrer, passant tout d'abord par un renforcement de la Constitution et la consécration de ce texte comme la norme suprême au sein de l'État français, et ensuite par la mise en place d'un organe juridictionnel, sanctionnant les atteintes aux dispositions suprêmes. Ainsi, en France, pour une véritable protection d'une norme ou d'un mécanisme en général, ici les collectivités territoriales, il est nécessaire que la Constitution les consacre (§1) mais également que le Conseil constitutionnel opère un contrôle corrélatif (§2).

## §1 – LA RECONNAISSANCE TARDIVE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES COMME SUJETS CONSTITUTIONNELS

Les collectivités territoriales sont des entités anciennes dans l'organisation administrative et territoriale française, or, leur reconnaissance constitutionnelle est tardive (A), mais désormais, leur régime juridique au niveau de la Constitution se voit progressivement renforcé (B).

### **A - La Cinquième République fondée sur un paradoxe concernant les collectivités territoriales**

Historiquement, les collectivités territoriales existent en France depuis deux siècles, en datant les prémices à la Révolution française, avant d'être reconnues législativement en 1982. Néanmoins, il faut attendre 2003 pour que la décentralisation soit reconnue dans la Constitution, l'article premier disposant désormais : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...] Son organisation est décentralisée* ». Or, dès la fin des années 1970, le Conseil constitutionnel reconnaissait la décentralisation comme valeur constitutionnelle<sup>340</sup>, avant même l'adoption de la loi du 2 mars 1982. Le constituant a donc mis du temps à reconnaître la décentralisation, alors même que le garant de la Constitution l'avait reconnu.

Ainsi, le droit des collectivités territoriales est un droit en perpétuelle mutation. Dès 1982, il connaît une évolution considérable avec la consécration législative d'une notion clé du droit des collectivités : la décentralisation. Cette dernière est un mécanisme permettant le transfert du pouvoir central au niveau local, acquis depuis 1982<sup>341</sup> et protégé constitutionnellement depuis 2003<sup>342</sup>. Le pouvoir est exercé par des entités détenant la personnalité juridique : les collectivités territoriales.

---

340 Reconnu dans Cons. const., 23 mai 1979, n°79-104 D.C., *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, Rec., p. 27.

341 *Op. cit.*, note 9, p. 12.

342 *Op. cit.*, note 13, p. 12.

Selon la Constitution, « *les collectivités de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74* »<sup>343</sup>. Cette consécration constitutionnelle confirme et protège la décentralisation car désormais, à moins d'une révision de la Constitution, il n'est pas possible d'y déroger. Même si la décentralisation n'est reconnue constitutionnellement qu'en 2003, les collectivités territoriales étaient déjà reconnues par le texte suprême lors de sa rédaction en 1958. Toutefois, l'adoption de cette loi constitutionnelle de 2003 permet l'établissement progressif d'un régime juridique constitutionnel et de faire évoluer l'article 72.

## **B - Un régime constitutionnel en progression depuis 2003**

Lors de sa rédaction en 1958, l'article 72 relatif aux collectivités territoriales disposait : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Suite à la reconnaissance de la décentralisation comme principe à valeur constitutionnelle, le régime des collectivités territoriales va connaître de nombreuses évolutions. Tout d'abord, la loi constitutionnelle de 2003 intègre l'expérimentation : les collectivités ont donc désormais la possibilité de déroger aux lois et règlements pour une durée précise dans un but expérimental ; également, l'ensemble des projets de loi relatifs aux collectivités territoriales doit être soumis en premier lieu au Sénat, instance de représentation de ces derniers ; les régions et les collectivités territoriales à statut particulier intègrent la catégorie générale des collectivités territoriales ; le principe de subsidiarité est reconnu afin d'organiser l'action de ces dernières ; l'autonomie financière des collectivités est consacrée.

Alors même que les collectivités territoriales existaient déjà et connaissaient un régime juridique législatif depuis 1982, la reconnaissance constitutionnelle de la décentralisation a permis d'étendre leur champ d'intervention et de les consacrer réellement, avec de nouveaux pouvoirs renforcés, leur permettant d'intégrer pleinement l'organisation administrative et territoriale de la France, prévue dès le titre premier de la Constitution. Cette reconnaissance permet donc de donner un caractère suprême aux collectivités territoriales, qu'elles n'auraient pas connu en l'absence. Toutefois, cette protection passe bien par la reconnaissance par le texte constitutionnel même, mais également par l'action du Conseil constitutionnel gardien de ce dernier.

---

<sup>343</sup> *Op. cit.*, note 252, p. 99.

De manière générale, une norme consacrée par la Constitution passe corrélativement sous le contrôle du Conseil constitutionnel contre toute atteinte portée par la loi. L'action de ce dernier, gardien de la Constitution, par le biais du contrôle de constitutionnalité a priori<sup>344</sup> (A) et a posteriori<sup>345</sup> (B), participe à la protection renforcée de l'existence des collectivités territoriales.

### **A - Le rôle initial du Conseil constitutionnel dans la protection des collectivités territoriales : le contrôle a priori**

Dans le cadre du contrôle a priori, le Conseil constitutionnel a pour rôle de contrôler la conformité de certains actes par rapport à la Constitution avant leur promulgation : il opère par exemple un contrôle obligatoire pour les lois organiques ou les initiatives parlementaires, et un contrôle sur saisine pour les lois ordinaires, même s'il n'est pas compétent concernant les lois référendaires<sup>346</sup> et les lois constitutionnelles lorsqu'elles sont adoptées par le Congrès<sup>347</sup>.

De manière générale, les collectivités territoriales ne peuvent agir que sur détermination législative, d'où l'intervention du législateur par le biais de lois ordinaires ou lois organiques pour régir l'administration décentralisée. Par exemple, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité<sup>348</sup> sur saisine par l'opposition du Conseil constitutionnel. Autre exemple, la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités fixant les grands principes de l'autonomie de ressources, la compensation financière et la péréquation, a également fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité<sup>349</sup>.

Finalement, le Conseil constitutionnel est bien le garant du principe de libre administration des collectivités territoriales puisqu'il va contrôler obligatoirement ou sur saisine les lois qui interviennent pour déterminer le cadre juridique de la décentralisation. Le Conseil a ainsi pu annuler des dispositions législatives pour non-respect de la libre administration et censure donc les atteintes excessives ou injustifiées à cette dernière. Son contrôle est important puisqu'il est maximum, de la nécessité et de la proportionnalité des restrictions apportées à la libre administration. Par exemple,

---

344 Article 61 de la Constitution de la Cinquième République.

345 Article 61-1 de la Constitution de la Cinquième République.

346 Cons. const., 6 novembre 1962, n°62-1292 D.C., *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct*, Journal officiel 7 novembre 1962, p. 10778.

347 Cons. const., 26 mars 2003, n°2003-469 D.C., Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, Journal officiel 29 mars 2003, p. 5570.

348 Cons. const., 9 décembre 2010, n°2010-618 D.C., *Loi de réforme des collectivités territoriales*, Journal officiel 17 décembre 2010, p. 22181.

349 Cons. const., 29 juillet 2004, n°2004-500 D.C., *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Journal officiel 30 juillet 2004, p. 13562.

la libre administration financière prévue par la loi constitutionnelle de 2003 est protégée par le Conseil : si le législateur adopte certaines dispositions entraînant une réduction trop importante des ressources des collectivités territoriales pouvant remettre en cause leur libre administration, il pourra les censurer.

De par son contrôle, le Conseil constitutionnel permet la garantie de la libre administration mais par le biais de sa jurisprudence, il va également préciser ce qu'il faut entendre par cette liberté : la libre administration suppose donc que les collectivités soient composées de représentants élus au suffrage universel direct et disposent d'un pouvoir réglementaire selon la Constitution, mais elle comprend également la liberté de création, de suppression et de nomination d'emplois<sup>350</sup> ; la liberté contractuelle<sup>351</sup> ; une autonomie interne<sup>352</sup> ; une autonomie financière mais pas fiscale<sup>353</sup>.

En tant que gardien de la Constitution, le Conseil constitutionnel est donc également le garant de la libre administration des collectivités territoriales en complément de la Constitution, notamment par son rôle de contrôle de constitutionnalité a priori, prévu dès sa création en 1958. Toutefois, son rôle s'accroît en 2008 avec la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité.

### **B - Le rôle accru du Conseil constitutionnel dans la protection des collectivités territoriales : l'ouverture de la question prioritaire de constitutionnalité**

La révision constitutionnelle de 2008 insère un article 61-1 à la Constitution, relatif à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), ouvrant la saisine du Conseil constitutionnel indirectement aux justiciables par le biais du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, alors que seuls les organes politiques peuvent le saisir dans le cadre du contrôle a priori<sup>354</sup>. Cette ouverture permet d'accroître la protection que le Conseil opère sur les dispositions constitutionnelles par rapport aux lois puisque les possibilités de saisine sont multipliées. De manière générale, le contrôle de constitutionnalité a priori porte sur la conformité de la loi à la Constitution. Dans le cadre de la QPC, la loi doit être conforme aux droits et libertés protégés dans le corps de la Constitution et dans le bloc de constitutionnalité. Ainsi, au cours d'un litige, une question prioritaire de constitutionnalité peut être

---

350 Cons. const., 20 janvier 1984, n°83-168 D.C., *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, Journal officiel 21 janvier 1984, p. 368.

351 Cons. const., 20 janvier 1993, n°92-316 D.C., *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, Journal officiel 22 janvier 1993, p. 1118.

352 Cons. const., 14 janvier 1999, n°98-407 D.C., *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*, Journal officiel 20 janvier 1999, p. 1028.

353 Cons. const., 29 décembre 2009, n°2009-599 D.C., *Loi de finances pour 2010*, Journal officiel 31 décembre 2009, p. 22995.

354 Saisine par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et soixante députés ou sénateurs.

soulevée contre une loi, qui ne serait pas conforme à la Constitution, alors même qu'elle est déjà promulguée, à la différence du contrôle a priori. Ce mécanisme a pour avantage un contrôle plus étendu, du fait de la saisine possible des citoyens, même si un filtre juridictionnel est présent, mais aussi du fait d'un plus grand champ d'action, avec le contrôle de loi pré et post-promulgation.

La question s'était donc posée concernant les collectivités territoriales : est-ce que la libre administration peut faire l'objet d'une QPC ? En d'autres termes, est-ce que la libre administration fait partie des « *droits et libertés que la Constitution garantit* »<sup>355</sup> ? La différence avec le contrôle de constitutionnalité a priori est que désormais, le contrôle ne porte pas par rapport à toutes les dispositions constitutionnelles mais bien par rapport aux droits et libertés garantis par la Constitution, qui ont été consacrés comme tels. Dans le cadre de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a pu affirmer que la libre administration est au rang des droits et libertés constitutionnellement garantis à l'article 61-1 de la Constitution<sup>356</sup>.

Par cette reconnaissance, la libre administration connaît donc une double protection : d'une part, par le contrôle de constitutionnalité a priori, contrôle sur saisine politique et avant l'entrée en vigueur de la loi ; et d'autre part, par la question prioritaire de constitutionnalité permettant un contrôle indépendamment de toute considération politique par le biais de la saisine des citoyens, malgré quelques encadrements juridictionnels par un système de filtrage, et permettant un contrôle après l'entrée en vigueur de la loi.

Les collectivités territoriales connaissent donc une protection constitutionnelle mais également une protection en tant que liberté fondamentale<sup>357</sup>. Ainsi, toute atteinte à la libre administration pourra être sanctionnée par le juge administratif<sup>358</sup> par le biais du référé-liberté<sup>359</sup>.

Néanmoins, vu que les lois constitutionnelles portant révision de la Constitution ne relèvent pas du contrôle du Conseil constitutionnel, se pose la question de la garantie de l'existence des collectivités territoriales, car toute loi constitutionnelle peut potentiellement réviser, voire supprimer, les articles 72 et suivants de la Constitution, ce qui supprimerait de fait les collectivités territoriales du paysage administratif et territorial français.

---

355 *Op. cit.*, note 345, p. 132.

356 Cons. const., 2 juillet 2010, n°2010-12 Q.P.C., *Commune de Dunkerque*, Journal officiel 3 juillet 2010, p. 12121.

357 Reconnaissance du statut de liberté fondamentale avec l'arrêt C.E., Sect., 18 janv. 2001, *Commune de Venelles*, *Rec. Lebon* p. 18.

358 Par exemple, dans l'ordonnance C.E., Sect. 12 juin 2002, *Commune de Fauillet*, n°246618 : en l'espèce, une extension d'une communauté de communes à trois communes supplémentaires entraînait une transformation en communauté d'agglomération à compter de 2003. Or, le Conseil communautaire s'est prononcé, dès 2002, sur des mesures en lieu et place des communes, avant même l'extension. Le Conseil d'État estime donc qu'il existe une atteinte grave et manifestement illégale à la libre administration, qui constitue une liberté fondamentale.

359 Article L.521-2 du Code de justice administrative.

La dichotomie formelle entre collectivités territoriales et EPCI demeure puisque les premières sont reconnues constitutionnellement et font l'objet d'un double contrôle du Conseil constitutionnel et d'un contrôle du juge administratif par le biais du référé-liberté alors que le régime constitutionnel des EPCI reste encore faible, et qu'il mérite de connaître des évolutions, ce qui mettrait fin définitivement à la dichotomie formelle mais également à la dichotomie générale entre EPCI et collectivités territoriales.

## **SECTION II / POUR UNE SUPPRESSION TOTALE DE LA DICHOTOMIE FORMELLE : UNE RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE NÉCESSAIRE DES EPCI**

La constitutionnalité d'un principe, d'un mécanisme ou d'un processus est l'aura suprême accordée, c'est-à-dire qu'aucune autre consécration supérieure à la consécration constitutionnelle ne pourrait exister puisque la Constitution est la norme suprême dans l'ordre juridique interne en France.

Ainsi, la décentralisation, et donc les collectivités territoriales, détiennent ce statut depuis 2003, alors que les établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas consacrés par le texte constitutionnel. Or, pour parler définitivement de la suppression de la dichotomie formelle et de la dichotomie générale entre collectivités territoriales et EPCI, bien plus que la reconnaissance par les élus et par les citoyens, il est nécessaire que la Constitution consacre ces derniers comme des sujets constitutionnels, au même titre que les collectivités territoriales (§2), même si une reconnaissance partielle est à souligner (§1).

### **§1 – UNE RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE PARTIELLE DES EPCI**

La reconnaissance partielle des structures intercommunales s'inscrit dans le texte de la Constitution directement (A), mais également, corrélativement, dans le cadre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (B).

#### **A - La place masquée des EPCI dans la Constitution**

Pour l'heure, la Constitution dispose que « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74* »<sup>360</sup>. Les structures intercommunales ne sont donc pas identifiées à des collectivités territoriales puisque aucune catégorie de collectivités ne les regroupe directement. Mais, l'article 72 dispose ensuite que « *toute autre collectivité territoriale est créée par*

---

360 Article 72 alinéa premier de la Constitution de la Cinquième République.

la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa »<sup>361</sup>. Ainsi, le constituant a prévu la possibilité de créer une nouvelle catégorie de collectivité, qui pourrait éventuellement remplacer une autre catégorie<sup>362</sup>.

Dans la pratique, comme démontré dans le cadre de cette étude, concernant la dichotomie matérielle, les EPCI sont amenés à exercer des compétences qui initialement étaient exercées par les collectivités territoriales, rapprochant ainsi sur le fond les deux structures. De plus, certaines compétences sont exercées en doublon, du fait notamment de la création de la métropole comme nouvelle entité d'avenir exerçant des compétences communales, départementales, régionales et étatiques. Également, le régime fiscal entre décentralisation territoriale et décentralisation technique intercommunale tend à devenir similaire. Les seuls éléments permettant encore de les distinguer sont les absences de reconnaissances égales au niveau local et au niveau textuel. Sinon, les EPCI sont tous points semblables aux collectivités territoriales. Le contrôle de légalité du préfet est similaire dans les deux cas, la gestion du personnel également, les deux structures employant des agents de la fonction publique ou des contractuels.

Ainsi, les structures intercommunales pourraient être considérées par la Constitution comme une « autre collectivité territoriale [...] créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités »<sup>363</sup>. La métropole peut déjà être prise pour exemple concernant le cas de Lyon : en effet, elle prend le statut de collectivité territoriale à statut particulier, et s'inscrit « en lieu et place » du département du Rhône. Cet exemple n'est que partiel dans la consécration d'une nouvelle collectivité territoriale puisqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une collectivité déjà existante : celle à statut particulier. Il conviendrait donc à terme d'élaborer une nouvelle désignation de collectivité territoriale regroupant l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre, qui viendrait remplacer par exemple les communes ou les départements dans la liste prévue par la Constitution et reviendrait à réviser l'article 72, dans cet exemple, comme « les collectivités territoriales de la République sont les structures intercommunales, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ».

Si l'ampleur accordée aux EPCI à fiscalité propre se poursuit avec de nouvelles réformes, il peut donc être envisagé à terme l'intégration des structures intercommunales dans la Constitution « en lieu et place » d'une collectivité. Ces éléments ne sont que suppositions pour l'avenir, mais toutefois, le Conseil constitutionnel reconnaît déjà ponctuellement les EPCI comme des collectivités territoriales.

---

361 *Ibidem*.

362 Analyse développée par P.-Y. Monjal, « Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI », *A.J.D.A.*, 2003, p. 1701.

363 *Op. cit.* note 360, p. 135.

## **B - La reconnaissance ponctuelle des EPCI comme collectivités territoriales par le Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel considère que « *le législateur, peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations* »<sup>364</sup>. Le Conseil s'appuie sur l'article 34 de la Constitution et notamment la disposition suivante : « *La loi détermine les principes fondamentaux : [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* »<sup>365</sup>, ainsi que sur l'article 72 relatif aux collectivités territoriales de manière générale et reconnaissant indirectement les structures intercommunales.

Dans cette décision, le plus important est l'appui du Conseil constitutionnel sur l'article 34 pour une affaire concernant les groupements de collectivités territoriales, donc les EPCI. En effet, l'article 34 fixe les compétences d'intervention du législateur, notamment concernant les collectivités territoriales et reconnaissant nullement les structures intercommunales. Or, c'est bien sur cette disposition que le Conseil constitutionnel fonde sa décision en matière d'EPCI et son considérant relatif à la fixation par le législateur d'obligations aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. En interprétant strictement la disposition constitutionnelle de l'article 34, ces derniers ne sont pas reconnus. Or, par sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel estime que cette disposition s'applique pour les collectivités territoriales mais également pour leurs groupements. In fine, il reconnaît bien les EPCI dans le cadre de la Constitution d'une part, et les assimile aux collectivités territoriales d'autre part.

Cette consécration par le Conseil constitutionnel, même en l'absence de reconnaissance par le texte constitutionnel constitue une première avancée. En effet, concernant les collectivités territoriales, la décentralisation a été reconnue par le Conseil constitutionnel en 1979 alors qu'il faut attendre 2003 pour que la Constitution le reconnaisse. Ainsi, l'instance a bien reconnu un principe avant même le texte qu'il est censé protéger par le biais d'une jurisprudence extensive. Dans ce contexte, les EPCI sont reconnus pour l'heure par le Conseil constitutionnel et non pas par la Constitution. En se basant sur ses jurisprudences historiques, il serait alors possible de penser qu'une situation similaire pourrait s'inscrire, et ainsi, à terme, la Constitution reconnaîtrait également les EPCI comme collectivités territoriales, bien après le Conseil constitutionnel. En d'autres termes, la reconnaissance précoce d'un processus par ce dernier avant même la reconnaissance par la Constitution a déjà existé concernant la décentralisation, or pourquoi ne pourrait-ce pas être le cas concernant

---

364 Cons. const. 23 janvier 2014, n°2013-687 D.C., *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Journal officiel 28 janvier 2014, p. 1622.

365 Article 34 de la Constitution de la Cinquième République.

l'intercommunalité, sachant que pour l'heure, elle est bien reconnue par le Conseil mais pas par la Constitution, comme la décentralisation il y a quatre décennies. Ainsi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel pourrait entraîner à terme une reconnaissance par la Constitution, qui marquerait l'acte de fin de la dichotomie formelle entre collectivités territoriales et EPCI

## §2 – LA FUTURE CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DES EPCI : ACTE DE FIN DE LA DICHOTOMIE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES / EPCI

Comme pour les collectivités territoriales, une reconnaissance constitutionnelle passe tout d'abord par le texte même de la Constitution (A), et ensuite par le développement d'un régime constitutionnel issu de cette dernière ou de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (B).

### A - La reconnaissance constitutionnelle textuelle

La première étape de la reconnaissance de l'intercommunalité par la Constitution est la loi constitutionnelle de 2003 puisqu'elle insère la notion de « groupements » dans l'article 72 alinéa 4 et 5<sup>366</sup>. Ainsi, la terminologie « intercommunalité » n'est pas consacrée, mais il s'agit bien d'une première reconnaissance au niveau constitutionnel de l'existence de groupements de collectivités territoriales, qui sont composées des formes suivantes : « *les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes [...], les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales* »<sup>367</sup>.

De plus, cette consécration s'inscrit dans le cadre de l'article 72 au sein du titre relatif aux collectivités territoriales. Les structures intercommunales sont donc consacrées dans le même article général de ces dernières. Il faut bien souligner la volonté du constituant d'opérer une similitude entre ces deux types de structures, puisqu'il aurait pu créer un nouvel article consacrant dans le texte constitutionnel ces groupements directement, comme plusieurs articles hors article 72 existent concernant les départements et les régions d'outre-mer, ou simplement les liens entre collectivités territoriales et leurs groupements.

---

366 « *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ».

« *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ».

367 Article L.5111-1 du Code général des collectivités territoriales, à jour de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

Même si ces éléments constituent un début de reconnaissance des structures intercommunales au sein du texte de la Constitution, il conviendrait à terme d'une reconnaissance soit dans le titre relatif aux collectivités territoriales mais un article spécifique, soit créer un nouveau titre non plus intitulé « *Des collectivités territoriales* »<sup>368</sup>, mais « *De la décentralisation* » par exemple, qui regrouperait à la fois les différentes catégories de collectivités territoriales, ainsi que les EPCI et tout autre groupement. Dans le premier cas, les structures intercommunales seraient donc consacrées au même titre que les collectivités territoriales, connaissant une assimilation, alors que dans le second cas, elles auraient une existence à part des collectivités territoriales.

Ainsi, le premier choix a pour avantage la suppression de la dichotomie formelle puisqu'une similarité est opérée entre les deux types de structures, mais ne prend pas assez en compte les EPCI en tant que tels ; et le second choix a pour avantage de consacrer pleinement les EPCI comme structures autonomes qui ne sont plus liées directement aux collectivités territoriales mais bien comme une nouvelle composante de la décentralisation reconnue constitutionnellement<sup>369</sup>. La solution ultime serait donc la consécration d'un nouveau titre constitué de différents articles relatifs aux collectivités territoriales de droit commun, aux départements et régions d'outre-mer, et également aux EPCI, nouveaux types de collectivités territoriales. Cette consécration aurait pour conséquence la reconnaissance suprême des EPCI à l'instar de ces dernières, ce qui entraînerait une fin de la dichotomie formelle entre les deux types de structures, mais également une meilleure protection et un régime constitutionnel plus complet.

### **B - Un régime constitutionnel complet similaire au régime des collectivités territoriales**

La mise en place d'un régime constitutionnel passe d'une part par la Constitution, et d'autre part par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Concernant tout d'abord la Constitution, il conviendrait que la loi constitutionnelle consacrant le processus intercommunal fixe des mécanismes propres à ce dernier protégés par l'aura constitutionnelle. Par exemple, un droit à l'expérimentation pourrait être consacré au même titre que les collectivités territoriales ou tout autre principe qui concernerait les structures intercommunales, comme l'autonomie intercommunale face à la décentralisation territoriale. Toutefois, pour l'heure, les structures intercommunales sont reconnues indirectement par la Constitution et par le Conseil constitutionnel, notamment dans le même cadre que les collectivités territoriales. Il est prévu que le Sénat est prioritaire en première lecture d'un projet de loi concernant les collectivités territoriales.

---

368 Titre XII de la Constitution de la Cinquième République.

369 Il faut préciser constitutionnellement puisque dans la pratique, les EPCI sont déjà considérés comme une composante de la décentralisation.

En ce sens, il pourrait être possible d'imaginer une représentation des EPCI également par les sénateurs, d'autant plus que les conseillers communautaires sont actuellement tous des conseillers municipaux, qui eux sont représentés par ces derniers. Le régime constitutionnel prévu par le texte même de la Constitution concernant les EPCI tendrait donc à se rapprocher de celui des collectivités territoriales, remettant ainsi en cause la dichotomie formelle entre les différentes structures.

De plus, le régime constitutionnel passant également par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il pourrait être envisageable, dans la continuité des décisions récentes rendues depuis 2010, de mettre en place un droit constitutionnel de l'intercommunalité<sup>370</sup>, notamment avec la QPC : comme pour la décentralisation, la reconnaissance constitutionnelle aurait pour conséquence une plus grande protection mais aussi davantage de décisions éventuellement adoptées par le Conseil constitutionnel du fait d'une saisine possible des citoyens, en cours de litige, sur des faits posant des difficultés. Une des conditions de transmission au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité de la part du Conseil d'État ou de la Cour de cassation étant une question nouvelle, l'intercommunalité étant un sujet récent, il semblerait que les questions relatives aux structures intercommunales soient peu refusées.

Concernant la reconnaissance de l'intercommunalité dans la Constitution, la France est en retard, car certains États de l'Union européenne reconnaissent déjà ce processus : par exemple, depuis la loi constitutionnelle n°3 du 18 octobre 2001, la Constitution italienne prévoit que « *La République se compose des Communes, des Provinces, des Villes Métropolitaines, des Régions et de l'État* »<sup>371</sup>, les villes métropolitaines étant des structures intercommunales en Italie.

La dichotomie formelle entre collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale ne pourra être supprimée qu'avec une reconnaissance constitutionnelle, aboutissant par conséquent à la suppression de la dichotomie générale entre les deux structures. Toutefois, même si pour l'heure la Constitution reste peu démonstratrice concernant l'intercommunalité, le Conseil constitutionnel semble vouloir faire évoluer la notion et le concept d'intercommunalité en l'intégrant davantage dans ses décisions et en le rapprochant progressivement des collectivités territoriales. La reconnaissance constitutionnelle mettra ainsi sur un pied d'égalité les collectivités territoriales et les structures intercommunales.

---

370 M. Verpeaux, « L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. - À propos de quelques décisions QPC récentes intéressant l'intercommunalité », *La Semaine juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n°40, 2014, p. 2274.

371 Article 114 de la Constitution italienne.

La meilleure appropriation des élus locaux et des citoyens d'une part et de l'environnement constitutionnel avec la Constitution et le Conseil constitutionnel d'autre part, permettront d'assimiler les structures intercommunales et les collectivités territoriales, dans la continuité d'un régime juridique déjà similaire du fait d'une plus grande autonomie accordée aux EPCI et un rattachement progressif au régime juridique des collectivités territoriales. Même si les dernières évolutions législatives et corrélativement pratiques tendent à rapprocher les structures également sur un plan formel, les lacunes de reconnaissance tardent à supprimer définitivement la dichotomie.

Ainsi, dans la continuité des grandes lois de réformes adoptées depuis le début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, l'intercommunalité doit encore être davantage aboutie et connaître une véritable reconnaissance, au même titre que les collectivités territoriales. Néanmoins, vu que l'intercommunalité est un processus plus récent que ces dernières, il faudra éventuellement attendre quelques décennies son intégration totale dans l'organisation administrative et territoriale française et sentir un sentiment d'appartenance des différents acteurs et sujets.

En définitive, pour l'heure, la dichotomie matérielle est sans conteste mise à mal par la similarité de compétences entre collectivités territoriales et EPCI mais également par la place renforcée de ces derniers dans l'action administrative, au détriment des collectivités territoriales. Toutefois, la dichotomie formelle reste encore présente, ce qui nuit à une suppression définitive de la dichotomie entre collectivités territoriales et EPCI, qui n'est juste une question de temps. Ainsi, aujourd'hui, les collectivités territoriales et les structures intercommunales doivent encore être considérées comme deux types de structures différentes, même si la différence entre les deux tend à se réduire à chaque nouvelle réforme. Dans la volonté actuelle du Gouvernement de renforcer l'intercommunalité, il semblerait que d'autres réformes puissent intervenir allant dans le développement encore plus poussé des EPCI à fiscalité propre. Ce constat pourrait être remis en cause en cas de nouvelle majorité aux élections présidentielles de 2017 mais la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 portant pour la plupart des dispositions sur l'intercommunalité ayant été adoptée sous une autre majorité, il semblerait que l'intercommunalité soit un défi d'avenir, transcendant les différentes élites politique et aboutissant à terme à une mise sur égalité entre EPCI et collectivités territoriales, sinon à une suppression progressive de ces dernières, dans les futures années au fil des réformes.

## CONCLUSION

### LES EPCI, VERS UNE SUPPRESSION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

Même si l'intercommunalité reste encore dissociable aujourd'hui des collectivités territoriales de manière formelle, alors même qu'au niveau des compétences et des pouvoirs il existe des similitudes, la volonté politique est bien de la renforcer aujourd'hui mais aussi demain. Ainsi, en prenant en compte toutes les avancées et les développements issus des différentes lois de réforme adoptées depuis les années 1990, les évolutions intercommunales sont importantes et ont révolutionné cette sphère. Alors que les EPCI n'étaient que des structures de soutien en lien avec les communes, ils sont aujourd'hui devenus maîtres dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ils tendent à se dissocier des communes par le biais du suffrage universel direct et d'une plus grande autonomie de gestion, mais également à exercer des compétences en concurrence ou en complément avec les départements et les régions. Leur action n'est donc plus cantonnée aux seuls territoires communaux mais bien au territoire national.

La distinction entre collectivités territoriales et EPCI ne tient plus, pour l'heure, que par l'absence de reconnaissance consensuelle au niveau local et par le texte constitutionnel. Ainsi, en comparaison de l'ensemble des avancées depuis 2010, il semblerait que les lacunes soient peu difficiles à franchir, sachant que la reconnaissance semble progresser au niveau local ainsi qu'au niveau constitutionnel. En considérant qu'il manque peu pour que la dichotomie soit définitivement supprimée entre collectivités territoriales et EPCI, se poserait donc la question : quel avenir entre les deux structures ? En effet, la reconnaissance égalitaire de ces dernières conduirait à un doublon dans l'exercice des compétences au niveau local, ne favorisant pas le mille-feuille territorial et l'enchevêtrement des compétences faisant l'objet de nombreuses politiques visant à leur diminution. Un type de structures devra automatiquement s'effacer au profit de l'autre.

En se plaçant dans le contexte actuel, il semblerait que l'intercommunalité soit davantage favorisée que les collectivités territoriales pour exercer le rôle premier au niveau local. En effet, les communes ont déjà été mises à mal par l'instauration d'une intercommunalité de projet, et désormais, la volonté est d'effacer le département au profit de ces structures. En d'autres termes, seule la région est encore considérée comme une collectivité territoriale d'avenir. Toutefois, si

l'intercommunalité connaît encore un accroissement de ses compétences, elle peut potentiellement devenir un doublon également des régions. Pour l'heure, au vu des réformes et des politiques menées et voulues par le Gouvernement, les collectivités territoriales pourraient s'effacer et être supprimées à terme au profit des structures intercommunales, puisque l'EPCI « est [...] une collectivité territoriale en puissance »<sup>372</sup>.

Toutefois, les collectivités territoriales existant indirectement avant même la Révolution française, il semble difficile d'imaginer une remise en cause totale de ces dernières au profit de structures récentes. Un combat se livre donc entre les collectivités territoriales, symbole de la décentralisation territoriale et les EPCI, symbole originel de la décentralisation technique et progressivement symbole de la décentralisation territoriale également, pour savoir, qui sera la nouvelle structure clé au niveau local. Il conviendra alors d'une crise au niveau de l'État et donc de la perception de la décentralisation, puisque « seule une crise – qu'elle soit réelle ou perçue comme telle – pousse à un véritable bouleversement »<sup>373</sup>.

Même si la réforme territoriale nécessite encore des évolutions pour affirmer définitivement la place de l'intercommunalité dans le paysage administratif français, elle conduit plus d'un siècle après la jurisprudence Canal de Gignac<sup>374</sup> à reproduire la formule du Doyen Hauriou « on nous change notre État »<sup>375</sup>.

---

372 M. Bourjol, *Les districts urbains*, Éditions Berger-Levrault, Paris, 1963, p. 89.

373 M. Friedman, *Capitalisme et Liberté*, 2<sup>e</sup> édition, Leduc, 2010, p. 33.

374 T.C., 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, requête n°00515.

375 D. Guignard et J. Viguier, « Vers une nouvelle forme d'État », in. N. Kada (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Presses universitaires de Grenoble, 2011, p. 229.

# BIBLIOGRAPHIE

## I – OUVRAGES :

**Bernard-Gelabert (M.-C.) et Labia (P.),** *Intercommunalités mode d'emploi*, 3<sup>e</sup> édition, Économica, 2001, 301 p.

**Boino (P.) et Desjardins (X.),** *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation française, 2009, 213 p.

**Faure (B.),** *Droit des collectivités territoriales*, 1<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2009, 701 p.

**Kerrouche (E.),** *L'intercommunalité en France*, Montchrestien, 2008, 156 p.

**Logié (G.),** *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, 2<sup>e</sup> édition, La Découverte, 2001, 306 p.

**Moquay (P.),** *L'intercommunalité en 12 facteurs, comprendre le contexte local*, Syros-Alternatives, 1996, 271 p.

**Négrier (E.),** *La question métropolitaine, Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

**Perrin (B.),** *La coopération intercommunale*, 5<sup>e</sup> édition, Berger-Levrault, 2005, 605 p.

**Rosanvallon (P.),** *La légitimité démocratique*, Seuil, 2008, 367 p.

## II – OUVRAGES DIRIGÉS :

**Bourjol (M.) (dir.),** *Intercommunalité et développement du territoire*, L.G.D.J., 1995, 218 p.

**Caillosse (J.) (dir.),** *Intercommunalités, Invariance et mutation du modèle communal français*, Presses universitaires de Rennes, 1994, 271 p.

**Charles-Lebihan (D.) et Doaré (R.)** (dir.), *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2009, 308 p.

**Kada (N.)** (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Presses universitaires de Grenoble, 2011, 293 p.

**Le Saout (R.)** (dir.), *L'intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux*, Presses universitaires de Rennes, 1997, 233 p.

*Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, 2012, 267 p.

**Le Saout (R.) et Madoré (F.)** (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 223 p.

### III – ARTICLES :

**Boulay (F.)**, « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? », *A.J.D.A.*, 2012, p. 468.

**Brisson (J.-F.)**, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes », *Droit administratif* n°3, Mars 2011, Étude 5.

**Chevalier (J.-B.)**, « L'intercommunalisation de la police municipale », *AJ Collectivités Territoriales*, 2014, p. 367.

**De Briant (V.)**, « Qu'est-ce que la « métropole du Grand Paris ? », *AJ Collectivités Territoriales*, 2014, p. 237.

**Degoffe (M.)**, « L'organisation des métropoles », *R.F.D.A.*, 2014, p. 481.

« L'avenir du couple commune - intercommunalité », *A.J.D.A.*, 2013, p. 1335.

**De Montecier (M.-C.)**, « La région au cœur de la réforme territoriale », *A.J.D.A.*, 2014, p. 1228.

**Deschamps (E.)**, « Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *A.J.D.A.*, 2011, p. 1128.

**Faure (A.),** « Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux », *R.F.A.P.*, n°1, 2012, p. 99.

**Faure (B.),** « La révision constitutionnelle de 2003 : vérité dix ans après », *A.J.D.A.*, 2013, p. 1328.

**Ferreira (N.),** « La réforme territoriale ... pour quelle décentralisation ? », *AJ Collectivités Territoriales*, 2014, p. 412.

**Fialaire (J.),** « L'intercommunalité face au principe de libre administration », *A.J.D.A.*, 2013 p. 1386.

**Gardère (A.),** « Intercommunalité et libre administration des communes : oui au mariage pour tous, non au mariage forcé ! », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n°27, 2014, p. 2206.

**Goutal (Y.) et Idrissi (M.),** « Le département : un avenir à réinventer ? », *AJ Collectivités Territoriales*, 2014, p. 423.

**Houser (M.),** « Le volet intercommunal de la loi MAPAM : de nouvelles perspectives offertes aux acteurs locaux », *AJ Collectivités Territoriales*, 2014, p. 288.

**Janicot (L.),** « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *R.F.D.A.*, 2011, p. 227.

« Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », *A.J.D.A.*, 2014, p. 613.

**Jebeili (C.),** « L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité », *Collectivités Territoriales*, Intercommunalité n°1, Janvier 2006, Étude 1.

**Jégouzo (Y.),** « La réforme des collectivités territoriales : entre continuité et rupture », *A.J.D.A.*, 2009, p. 2137.

**Joye (J.-F.),** « Les E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ? », *Les Petites affiches*, n° 98, 2003, p. 4.

- Kada (N.),** « La réforme de l'État territorial », *R.F.A.P.*, 2012, n°141, p. 109.  
« Métropoles : vers un droit (peu) commun ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 619.
- Kerrouche (E.),** « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *R.F.A.P.*, 2012, n°41, p. 37.
- Larralde (J.-M.),** « La loi Grenelle 2 et le renforcement de l'échelon intercommunal », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n°42, 2011, p. 2324.
- Le Chatelier (G.),** « La métropole de Lyon », *AJ Collectivités Territoriales*, 2014, p. 241.
- Mabin (D.),** « Quels enjeux pour la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ? », *AJ Collectivités Territoriales*, 2014, p. 232.
- Marcou (G.),** « Les trente ans de la région : et demain ? », *A.J.D.A.*, 2012, p. 746.  
« Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *R.F.A.P.*, n°141, 2012, p. 5.
- Marcovici (E.),** « De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014 », *A.J.D.A.*, 2014, p. 435.
- Marie (S.),** « La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme », *R.F.D.A.*, 2012, p. 854.
- Martin (L.),** « Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir », *A.J.D.A.*, 2012, p. 135.
- Moreau (J.),** « La commune et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n°2, 2011 p. 2011.
- Mozol (P.),** « La distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI à l'épreuve de la loi du 27 janvier 2014 : entre complexification et reconsolidation », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n°26, 2014, p. 2201.
- Négrier (E.),** « Métropolisation et réforme territoriale », *R.F.A.P.*, n°41, 2012, p. 73.

**Pontier (J.-M.),** « L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°30-34, 2010, p. 2240.

**Portier (N.),** « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *A.J.D.A.*, 2011, p. 80.

**Priet (E.),** « Le nouveau plan local d'urbanisme », *R.F.D.A.*, 2011, p. 557.

**Schrameck (O.),** « Débat sur l'avenir de l'établissement public », *A.J.D.A.*, 2010, p. 1238.

**Taillefait (A.),** « Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », *A.J.D.A.*, 2014, p. 625.

**Verpeaux (M.),** « Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions », *R.F.D.A.*, 2009, p. 407.

« Représentation ou remplacement ? That's the question », *A.J.D.A.*, 2012, p. 212.

« L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. - À propos de quelques décisions QPC récentes intéressant l'intercommunalité », *La Semaine juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n°40, 2014, p. 2274.

« Acte III, scène finale ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n°42, 2014, p. 2287.

**Wolff (N.),** « L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI, les paradoxes de la légitimité », *A.J.D.A.*, 2011, p. 1120.

#### IV – RAPPORTS :

**Assemblée des Communautés de France,** *Représenter l'intercommunalité, Enjeux et pratiques de la communication des communautés*, septembre 2013, 87 p.

**Cour des comptes,** *L'intercommunalité en France : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, La Documentation française, 2005, 392 p.

**Balladur (E.),** *Il est temps de décider*, Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales,

remis au président de la République le 5 mars 2009, La Documentation française, Paris, 2009, 174 p.

#### V – SITES INTERNET :

Assemblée des Communautés de France	<a href="http://www.adcf.org">http://www.adcf.org</a>
Association des maires de France	<a href="http://www.amf.asso.fr">http://www.amf.asso.fr</a>
Assemblée nationale	<a href="http://www.assemblee-nationale.fr">http://www.assemblee-nationale.fr</a>
Collectivités locales	<a href="http://www.collectivites-locales.gouv.fr">http://www.collectivites-locales.gouv.fr</a>
Conseil constitutionnel	<a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr">http://www.conseil-constitutionnel.fr</a>
Gouvernement	<a href="http://www.gouvernement.fr">http://www.gouvernement.fr</a>
La Gazette des Communes	<a href="http://www.lagazettedescommunes.com">http://www.lagazettedescommunes.com</a>
Ministère de la décentralisation et de la fonction publique	<a href="http://www.action-publique.gouv.fr">http://www.action-publique.gouv.fr</a>
Sénat	<a href="http://www.senat.fr">http://www.senat.fr</a>
Vie publique	<a href="http://www.vie-publique.fr">http://www.vie-publique.fr</a>

#### VI – BASES DE DONNÉES :

Dalloz	<a href="http://www.dalloz.fr">http://www.dalloz.fr</a>
Légifrance	<a href="http://www.legifrance.gouv.fr">http://www.legifrance.gouv.fr</a>
Lexis Nexis	<a href="http://www.lexis-nexis.com/fr/droit/">http://www.lexis-nexis.com/fr/droit/</a>

## ANNEXES

### Annexe n°1 :

PAYS UNITAIRES	NIVEAU COMMUNAL
France	36 627 communes regroupées en plus de 19 000 organes de coopération
Grèce	5 561 communes éventuellement regroupées en syndicat 360 dèmes
Irlande	151 conseils de districts
Luxembourg	118 communes 49 syndicats intercommunaux
Pays-Bas	640 communes regroupées dans de nombreux organes de coopération
Portugal	305 communes éventuellement regroupées en associations et fédérations 2 aires métropolitaines : Lisbonne et Porto niveau inframunicipal : 4 207 paroisses
Angleterre	36 districts métropolitains 396 conseils de districts
Pays de Galle	37 conseils de districts niveau infracommunal : les communautés
Écosse	53 conseils de district 3 îles
Irlande du Nord	26 conseils de district
Danemark	273 communes
Suède	286 communes qui coordonnent éventuellement leur action au sein d'associations fondées sur une communauté d'intérêt
Finlande	460 communes regroupées en 356 organes de coopération et une communauté urbaine (Helsinki)

Source : *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, La Documentation française, 1995, pp. 16-18

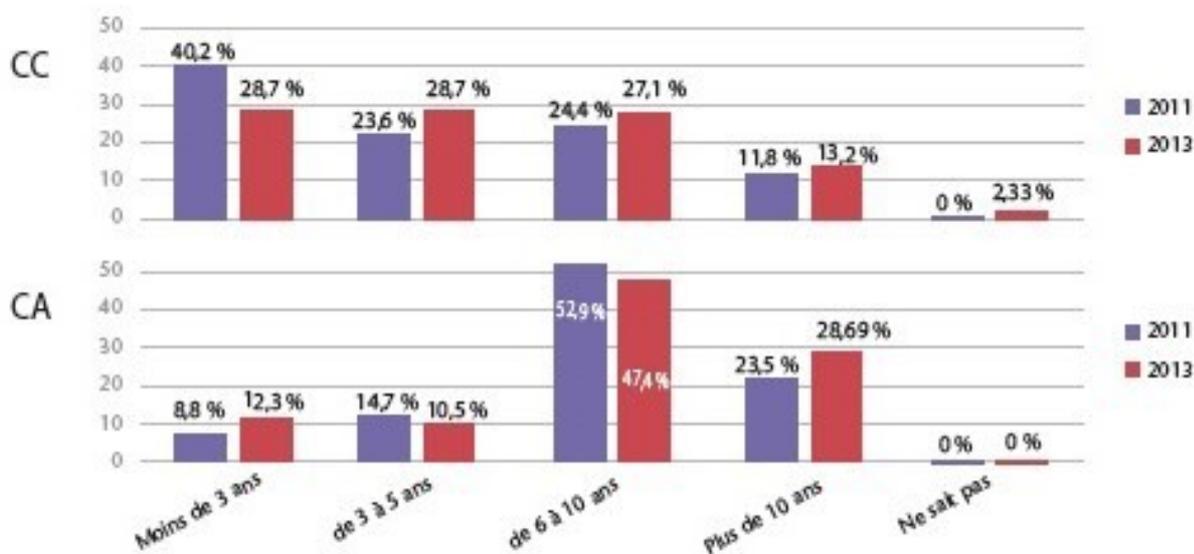
**Annexe n°2 :** Tableau comparatif des soldes « fond de péréquation intercommunal et communal » avant/après fusion. Cet exemple de tableau démontre qu'avec la fusion, le montant qui devra être versé au fond par la communauté de communes issue de la fusion est moins élevé que le montant qui devrait être versé par chaque communauté de communes séparément, incitant ainsi les communautés de communes à fusionner.

Comparaison des soldes FPIC avant/après fusion à partir des caractéristiques des EPCI en 2012 (en K€)					
	2012	2013	2014	2015	2016
CC du Pays de Montmélian	- 108	- 253	- 411	- 563	- 722
CC Combe de Savoie	- 8	- 19	- 31	- 43	- 55
CC du Gelon et Coisin	- 26	- 60	- 98	- 134	- 172
CC La Rochette – Val Gelon	- 62	- 144	- 234	- 320	- 410
<b>Total</b>	<b>- 204</b>	<b>- 476</b>	<b>- 775</b>	<b>- 1060</b>	<b>- 1359</b>
<b>Prélèvement FPIC du nouvel ensemble</b>					
	- 66	- 154	- 251	- 344	- 441

Source : Stratorial Finances

**Annexe n°3 :** Évolution des services communications au sein des communautés

Figure 1 : Ancienneté des services communication des communautés



(Source: Baromètre communication AdCF – Epiceum, février 2013)

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Remerciements</b> .....	5
<b>Sommaire</b> .....	7
<b>Introduction / L'évolution de l'organisation administrative en France</b> .....	9
§1 - L'organisation administrative française d'hier et d'aujourd'hui : de la centralisation à la décentralisation.....	10
<i>A - La décentralisation, fruit d'un long processus historique</i> .....	10
<i>B - Une reconnaissance législative et constitutionnelle tardive</i> .....	12
<i>C - Les caractéristiques propres de la décentralisation</i> .....	12
<i>D - La libre administration, liberté propre aux collectivités territoriales</i> .....	13
§2 - L'organisation administrative française de demain : de la décentralisation territoriale à l'intercommunalité ?.....	14
<i>A - L'intercommunalité, un processus évolutif présent depuis le XIXe siècle</i> .....	14
<i>B - Les caractéristiques spécifiques de l'intercommunalité</i> .....	16
<i>C - La nouvelle ère de l'intercommunalité depuis la loi du 16 décembre 2010</i> .....	19
<b>Partie I / La consécration d'une intercommunalité de projet, étape décisive dans l'affaiblissement de la dichotomie matérielle</b> .....	21
<u>Titre I / L'accroissement des pouvoirs accordés aux structures intercommunales au fil des réformes</u> .....	23
<b><i>Chapitre I / La similarité sectorielle des compétences exercées par les collectivités territoriales et les EPCI</i></b> .....	25
<u>Section I / L'urbanisme, une compétence en devenir des EPCI</u> .....	25
§1 – Les EPCI, nouveaux acteurs principaux dans la politique urbaine.....	26
<i>A - La place désuète de la commune comme actrice de la politique urbaine locale</i> .....	26
<i>B - La reconnaissance progressive de l'EPCI comme figure de l'urbanisme</i> .....	27
§2 – Une compétence urbaine s'inscrivant dans la continuité des compétences intercommunales.....	28
<i>A - L'intercommunalité, un échelon prédestiné à la compétence urbaine</i> .....	28
<i>B - L'intégration renforcée des compétences urbaines intercommunales</i> .....	29
<u>Section II / La police administrative, une compétence étonnante des EPCI</u> .....	31
§1 – Un transfert novateur : d'un pouvoir régalien à un pouvoir décentralisé.....	32
<i>A - La police administrative, valeur régaliennne de la France</i> .....	32
<i>B - Un premier transfert étonnant : une police administrative communale</i> .....	33
§2 – Un transfert renforcé : d'un pouvoir décentralisé à un pouvoir intercommunal.....	34
<i>A - La nouvelle place de la police administrative spéciale au sein des structures intercommunales</i> .....	34
<i>B - L'avenir controversé de la police administrative générale communale</i> .....	36

<b><i>Chapitre II / La similarité renforcée du régime fiscal des collectivités territoriales et des EPCI</i></b> .....	39
<u>Section I / La fiscalité additionnelle, régime fiscal collaboratif entre communes et EPCI</u> .....	39
§1 – Un régime originellement communal.....	39
<i>A - Les « quatre vieilles », composantes de la fiscalité directe locale obligatoire</i>	40
<i>B - La fiscalité additionnelle, marge de manœuvre des communes au nom du principe d'autonomie financière</i> .....	41
§2 – Un régime transposé aux EPCI.....	41
<i>A - L'utilisation longtemps majoritaire de la fiscalité additionnelle au niveau intercommunal</i> .....	42
<i>B - Une assimilation fiscale remettant en cause la dichotomie communes – EPCI</i> .....	43
<u>Section II / La fiscalité professionnelle unique, régime fiscal propre aux EPCI</u> .....	43
§1 – Les prémices d'un régime fiscal intercommunal autonome : la taxe professionnelle unique.....	44
<i>A - La taxe professionnelle unique, symbole d'une fiscalité partagée</i> .....	44
<i>B - La volonté partielle d'un régime fiscal intercommunal autonome</i> .....	44
§2 – L'émergence de la fiscalité professionnelle unique par les réformes fiscales.....	45
<i>A - La fiscalité professionnelle unique, véritable régime fiscal autonome des structures intercommunales</i> .....	46
<i>B - Une création s'inscrivant dans le cadre des réformes visant au renforcement des EPCI</i> .....	46
<b><u>Titre II / La nouvelle place accordée aux structures intercommunales comme outil du dynamisme territorial</u></b> .....	49
<b><i>Chapitre I / L'intercommunalité comme moteur de la dynamique française à l'échelle européenne</i></b> .....	51
<u>Section I / La recherche d'un nouvel échelon de représentation de la France au niveau européen : la métropole</u> .....	51
§1 – La métropole, une notion ancienne.....	52
<i>A - La métropole, notion originellement géographique</i> .....	52
<i>B - Une notion reprise sur la sphère politique</i> .....	53
§2 – La métropole, un nouvel EPCI d'avenir.....	54
<i>A - Les travaux du Comité Ballardur, prémices à la création de la métropole</i> .....	54
<i>B - La loi de réforme des collectivités territoriales, acte créateur de la métropole</i> .....	55
<i>C - La loi MAPAM, renforcement de la métropole</i> .....	56
<u>Section II / Une représentation européenne de la France renforcée par la métropolisation</u> .....	57
§1 – Une meilleure prise en compte de l'urbain par la métropole.....	57
<i>A - Un cadre juridique particulier</i> .....	57
<i>B - L'encadrement renforcé de l'adhésion pour une meilleure représentation</i> .....	58
<i>C - Un statut métropolitain spécifique pour la capitale française</i> .....	59
§2 – Une représentation européenne renforcée par le pôle métropolitain.....	61

<i>A - Le pôle métropolitain, un syndicat complémentaire de la métropole</i> .....	61
<i>B - Une prise en compte particulière des spécificités locales</i> .....	62

**Chapitre II / L'intercommunalité comme solution de rationalisation de l'action administrative interne**.....67

Section I / L'intercommunalité, outil originellement au service du renforcement de l'action communale.....67

§1 – Le but premier de l'intercommunalité : une France aux territoires intégrés.....	68
<i>A - Retour sur la définition première de l'intercommunalité</i> .....	68
<i>B – Le renforcement de l'intercommunalité par la couverture intégrale et dynamique du territoire par des EPCI à fiscalité propre</i> .....	69
§2 – Les communes au service des EPCI par le biais de la mutualisation.....	71
<i>A - La recherche d'une mutualisation intercommunale pertinente</i> .....	71
<i>B - Le développement de la mutualisation autour d'un triptyque</i> .....	72

Section II / L'intercommunalité, nouvel outil de simplification de la décentralisation étendu aux départements et régions.....75

§1 – L'inévitable suppression des départements face à la concurrence des EPCI.....	75
<i>A - L'avenir départemental, une question récurrente dans les réformes territoriales</i> .....	75
<i>B - La métropole, nouveau symbole de l'action départementale</i> .....	77
§2 – La nouvelle action conjointe des régions et des EPCI.....	79
<i>A - Une action binaire originellement imprévisible</i> .....	79
<i>B - Une action conjointe, signe des futures dynamiques territoriales</i> .....	80

**Partie II / La consécration d'une intercommunalité de projet, étape intermédiaire dans l'affaiblissement de la dichotomie formelle**.....83

Titre I / La désuétude partielle de la dichotomie formelle fondée sur l'inadaptation du cadre juridique des établissements publics aux EPCI.....85

**Chapitre I / Un rapprochement programmé des EPCI et des collectivités territoriales fondé sur le principe de spécialité**.....87

Section I / Le mouvement moderne de déspecialisation des EPCI.....87

§1 – La reconnaissance originelle des E.P.C.I. par le principe de spécialité.....	88
<i>A - L'EPCI, un établissement public par définition</i> .....	88
<i>B - Une soumission logique au principe de spécialité</i> .....	89
§2 – Un assouplissement progressif du principe de spécialité.....	90
<i>A - Le développement législatif des compétences intercommunales</i> .....	90
<i>B - Une marge de manœuvre étonnante accordée aux EPCI</i> .....	91

Section II / Le mouvement futur de spécialisation des collectivités territoriales.....93

§1 – Une liberté accordée aux collectivités territoriales en matière de compétences.....	93
<i>A - Le principe clé de libre administration des collectivités territoriales</i> .....	93
<i>B - Des compétences propres au nom de la clause générale de compétence</i> .....	94

§2 – Une fin discutée de la clause générale de compétence des collectivités territoriales	95
<i>A - Une suppression alternée</i>	95
<i>B - Une suppression inévitable</i>	97
<b>Chapitre II / Un rapprochement indiscutable des EPCI et des collectivités territoriales fondé sur l'autonomie</b>	99
<u>Section I / L'autonomie, point d'ancrage essentiel des EPCI dans le régime des collectivités territoriales</u>	99
§1 – Le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI par le suffrage universel direct, innovation dans le cadre intercommunal	100
<i>A - La soumission des conseillers communautaires à de nouveaux systèmes de désignation et de représentation</i>	100
<i>B - Le suffrage universel direct, traduction logique de la légitimité démocratique</i>	103
§2 – Une consécration progressive de l'autonomie des EPCI	104
<i>A - L'accroissement de la légitimité fonctionnelle des EPCI, conséquence du suffrage universel direct</i>	104
<i>B - Les EPCI, des structures politiques en devenir</i>	105
<u>Section II / Pour une véritable autonomie : le besoin d'une élection totale au suffrage universel direct</u>	107
§1 – L'élection partielle des conseillers communautaires au suffrage universel direct, une lacune dans la consécration absolue de l'autonomie des EPCI	107
<i>A - L'élection au suffrage universel direct, un principe non-général</i>	108
<i>B - La nécessité d'une élection communautaire hétérogène et autonome des élections communales</i>	109
§2 – Un futur régime juridique homogène entre collectivités territoriales et EPCI basé sur l'autonomie des structures	111
<i>A - Vers la consécration d'un pouvoir réglementaire local au profit des EPCI</i>	111
<i>B - Vers la consécration d'un principe de libre administration des EPCI</i>	113
<b>Titre II / Le maintien actuel de la dichotomie formelle fondé sur l'absence de consensus autour du rapprochement entre EPCI et collectivités territoriales</b>	115
<b>Chapitre I / Le besoin d'un travail normatif homogène</b>	117
<u>Section I / Les réticences au niveau local, frein au développement d'un système normatif homogène</u>	117
§1 – Le tourment quotidien des élus locaux face au renforcement de l'intercommunalité	118
<i>A - La multiplicité invariable des débats au niveau local</i>	118
<i>B - La nécessité absolue d'un consensus</i>	119
§2 – La population au premier plan des conséquences des évolutions territoriales	121
<i>A - Un enracinement local fort ancré</i>	121
<i>B - Vers une reconnaissance populaire laborieuse des EPCI</i>	123
<u>Section II / Les répercussions normatives, un régime hétérogène en difficulté</u>	124

§1 – La métropole, structure hybride.....	125
<i>A - La métropole de droit commun : un socle législatif homogène.....</i>	125
<i>B - Les métropoles à statut particulier, régime hétérogène entre décentralisation et intercommunalité.....</i>	126
§2 – La fiscalité intercommunale, un régime différent selon les structures.....	127
<i>A - Une soumission des structures intercommunales à des régimes fiscaux plus ou moins contraignants selon leur intégration.....</i>	127
<i>B - Le besoin d'uniformisation du régime fiscal intercommunal.....</i>	127

**Chapitre II / La Constitution, clé de voûte de la suppression de la dichotomie formelle collectivités territoriales / EPCI.....** 129

**Section I / La reconnaissance suprême des collectivités territoriales par le texte constitutionnel.....** 129

§1 – La reconnaissance tardive des collectivités territoriales comme sujets constitutionnels.....	130
<i>.A - La Cinquième République fondée sur un paradoxe concernant les collectivités territoriales.....</i>	130
<i>B - Un régime constitutionnel en progression depuis 2003.....</i>	131
§2 – La protection constitutionnelle renforcée des collectivités territoriales.....	132
<i>A - Le rôle initial du Conseil constitutionnel dans la protection des collectivités territoriales : le contrôle a priori.....</i>	132
<i>B - Le rôle accru du Conseil constitutionnel dans la protection des collectivités territoriales : l'ouverture de la question prioritaire de constitutionnalité.....</i>	133

**Section II / Pour une suppression totale de la dichotomie formelle : une reconnaissance constitutionnelle nécessaire des EPCI.....** 135

§1 – Une reconnaissance constitutionnelle partielle des EPCI.....	135
<i>A - La place masquée des EPCI dans la Constitution.....</i>	135
<i>B - La reconnaissance ponctuelle des EPCI comme collectivités territoriales par le Conseil constitutionnel.....</i>	137
§2 – La future consécration constitutionnelle des EPCI : acte de fin de la dichotomie collectivités territoriales / EPCI.....	138
<i>A - La reconnaissance constitutionnelle textuelle.....</i>	138
<i>B - Un régime constitutionnel complet similaire au régime des collectivités territoriales.....</i>	139

**Conclusion / Les EPCI, vers une suppression des collectivités territoriales ?.....** 143

**Bibliographie.....** 145

**Annexes.....** 151

**Table des matières.....** 153