

Le changement en droit des collectivités territoriales

Olivier Gohin

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

La décentralisation française est, de longue date, un immense chantier pour l'État unitaire français. On évoque souvent, mais bien à tort, l'acte I de la décentralisation avec la loi Defferre du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions comme si le législateur était alors parti de la table rase. C'est faire peu de cas, une fois de plus, de l'histoire du droit administratif : car il faut rappeler, ici, les lois du 14 décembre 1789 sur les communes et du 22 décembre 1789 sur les départements qui étaient de déconcentration et de décentralisation de l'État, en métropole, de même que l'alternance entre renforcement de l'autorité préfectorale, à partir du Consulat et de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), et affirmation de la démocratie locale, notamment sous la Monarchie de Juillet, avec les lois des 21 mars 1831 et 18 juillet 1837, en faveur des communes, ou des 22 juin 1833 et 10 mai 1838, en faveur des départements.

Or, dans cette évolution contrastée d'un État profondément déstabilisé par la Révolution française qui se cherche encore après pas moins de six régimes différents : deux Républiques, deux Monarchies et deux Empires, en à peine trois générations¹, un premier point d'équilibre sera finalement atteint au tout début de la III^e République, selon les deux schéma bien différents :

– d'une part, le schéma de la loi du 10 août 1871, en faveur du département-collectivité locale autonome par rapport à l'État dont l'exécutif est assuré par le préfet, autorité déconcentrée de l'État dans le département-circonscription administrative ;

– d'autre part, le schéma de la loi du 5 avril 1884 qui fait du maire l'autorité décentralisée par rapport à l'État, exécutif de la commune-collectivité territoriale en charge, principalement de la police municipale, mais aussi l'agent déconcentré de l'État dans la commune-circonscription administrative, notamment en tant qu'officier d'état civil ou de police judiciaire.

Pour autant, ces deux schémas ont convergé au bénéfice d'une municipalisation du département, tardivement prévue en 1946 et réalisée en 1982, qui aura opéré le transfert de l'exécutif de la collectivité départementale du préfet au président du conseil général, tout en allégeant considérablement le contrôle administratif du préfet, sur les actes et les autorités locales encore que, là encore, on doive se garder de la caricature du passage de l'ombre à la lumière : la loi du 31 décembre 1970, par exemple, avait déjà fait beaucoup pour alléger la tutelle du représentant de l'État dans le département sur les communes de ce département.

Or, comment ne pas observer que c'est précisément à la loi du 2 mars 1982, nullement remise en cause par les lois subséquentes, que l'on doit la conservation, on dira même la consécration de cette organisation territoriale presque bi-séculaire, fondée, à la fois, sur les communes, héritières des paroisses de l'Ancien Régime et sur les départements où la distance

¹ Il y a moins de 78 ans, à peu près deux générations seulement, entre l'abolition de la première monarchie constitutionnelle, le 21 sept. 1792, et la proclamation de la III^e République, le 4 sept. 1870.

aller-retour de la limite géographique au chef-lieu se fait certainement en bien moins d'une journée, depuis le remplacement du cheval de trait par le cheval-vapeur ?

Disons-le tout net : la France n'a pas pu ou, plutôt, elle n'a ni su ni voulu réaliser la révolution territoriale que ses voisins, comme l'Allemagne, ont réalisé à temps : réduire le nombre des communes à 8 000 environ, ce qui est le cas en Italie, par une politique, non pas facultative ou incitative, mais bien obligatoire et autoritaire de fusion des communes limitrophes les moins peuplées dans les limites de chacun des départements de métropole. On évoque, bien souvent pour ne rien faire, le risque éventuel de l'inconstitutionnalité, pour violation du principe de libre administration des collectivités territoriales, devant être juridiquement pris, puis politiquement assumé, à charge pour le pouvoir de révision de s'exprimer, si nécessaire. Du reste, quand on vérifie avec quelle fréquence, quelle ampleur et quelle facilité, le droit de l'intercommunalité est venu et vient encore perturber les libertés communales, sans censure du Conseil constitutionnel, on se dit que les marges d'appréciation du législateur restent considérables. Et puis, comment et pourquoi ne pas envisager, pour une telle réforme territoriale, le recours à la loi référendaire d'organisation des pouvoirs publics qui règlera, tout à la fois, la question de la légalité (incompétence déclarée du juge constitutionnel) et de la légitimité (décision directe du peuple français) ? Celle loi comprendra des dispositions constitutionnelles et organiques, étant ici rappelé que la souveraineté du peuple français ne saurait être tenue en échec par une majorité de circonstance au Sénat (Const., art. 89, al. 2) et que la voie du référendum de l'article 11 de la Constitution méritera d'être à nouveau parcourue si, du moins, le Président de la République qui aura à la prendre en charge, entend bien mettre enfin en œuvre une véritable et profonde réforme territoriale, politiquement indiscutable et durable.

Car, comment ne pas vérifier qu'en métropole du moins², sur les 36 552 communes que comptent encore la France, en 2014, 19 913 communes – soit 54 % d'entre elles, plus de la moitié du total – ont moins de 500 habitants, pour une population cumulée d'un peu plus de 4 millions et demi d'habitants (4 525 821 exactement), c'est-à-dire 7 % de la population métropolitaine ? Et, comment ne pas calculer que, dans ce pays qui ne compte que 39 communes métropolitaines de 100 000 habitants et plus, il suffirait de maintenir toutes les villes actuelles de 5 000 habitants et plus (elles sont environ 2 000, en métropole) et d'y ajouter de l'ordre de 6 000 communes nouvelles³ résultant de la fusion de toutes les communes restantes⁴, ce qui permettra de parvenir enfin au chiffre global de quelque 8 000 communes, largement suffisant au bonheur des Français, y compris dans le pré.

² On laisse de côté la question outre-mer car il est sous-communalisé : 129 communes dont 18 de moins de 2 000 habitants pour plus de 2 millions d'habitants : par ex., La Réunion ne compte que 24 communes dont deux de plus de 100 000 habitants (Saint-Denis et Saint-Paul) pour près de 830 000 habitants.

³ La population moyenne de ces nouvelles communes serait de 4 194 habitants, ce qui reste raisonnable, à un niveau plus bas que les communes maintenues à partir de 5 000 habitants.

⁴ La qualification statistique de « village » est maintenue à 2 000 habitants : il est inutile de triturer la géographie pour faire du droit. Le processus de fusion sera piloté par le préfet, appuyé sur la commission départementale de coopération intercommunale, en commençant par la commune la moins peuplée du département qui a un mois pour choisir la commune limitrophe avec laquelle elle fusionne, à défaut de quoi elle est fusionnée par arrêté préfectoral avec la commune limitrophe la moins peuplée, dans les huit jours qui suivent. Le processus de fusion est réitéré jusqu'à ce que, pour l'ensemble des communes de moins de 5 000 habitants du département, dans le champ du processus de fusion conduit jusqu'à son terme, la moyenne de la population des communes fusionnées soit comprise entre 4 000 et 4 400 habitants, et la plus proche possible de 4 194 par département. À titre transitoire, jusqu'aux élections municipales organisées dans la nouvelle commune et à chaque étape du processus de fusion, le conseil municipal est transitoirement formé de la réunion des conseils municipaux des communes fusionnées, le maire de la nouvelle commune en formation étant celui de la commune ancienne la plus peuplée à l'étape précédente, les autres maires des anciennes communes étant de droit

Car, le mille-feuille territorial, c'est d'abord la croûte étouffante de bien trop nombreuses communes françaises qui n'ont pas d'autre raison de vivre ou de survivre que la ritournelle dérisoire sur la démocratie de proximité, encore jouée sur l'accordéon misérable de l'organisation décentralisée de la République, bien loin là-bas, du côté d'Ambert, de Clamecy ou de Rochechouart. Et, s'il faut vraiment que chaque commune subsiste, avec sa mairie, son église et son cimetière, que, par transposition de l'excellente loi PLM du 31 décembre 1982, les quelque 35 000 communes anciennes deviennent alors, à l'issue de ce bref, mais important processus de fusion, les circonscriptions administratives de ces 6 000 environ plus grandes communes-collectivités territoriales nouvelles à former, comme les arrondissements de la commune de Paris sont les circonscriptions administratives de la Ville : ceci n'interdirait pas, mais permettrait, au contraire, l'élection d'un représentant, au moins, ou d'une représentation dans chaque nouvelle commune-circonscription, redénommée « *commune associée* ». Sauf représentant unique⁵, l'effectif raisonnable de la représentation de chaque commune associée étant proportionnel à la part de la population de la commune associée dans la population de la commune-collectivité, dénommée « *commune* », le maire élu de chaque commune-circonscription (ou « *maire associé* ») siègerait de droit au conseil municipal de la commune-collectivité, et d'abord pour l'élection de son maire, exécutif de la commune : diminuer notablement le nombre des communes-collectivités en France, tout en préservant le nombre des maires actuels⁶ auxquels les Français sont si attachés, comme ils le sont, pour près de 17 millions d'entre eux à leurs villages⁷, voilà ce qu'une législation simple viendrait enfin permettre efficacement.

La solution alternative en faveur de la nécessaire réforme territoriale est de ne pas toucher aux communes existantes, même inconsistantes, et de se lancer dans la voie de l'intercommunalité, selon une logique qui n'est pas nouvelle – tant s'en faut – en tant que réponse indispensable au morcellement communal, en France, depuis la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes à vocation unique. Mais, cette législation, fréquemment reprise, a été largement étendue, diversifiée et complexifiée avec le décret-loi du 30 octobre 1935 sur les syndicats mixtes, l'ordonnance du 5 janvier 1959 sur les syndicats à vocation multiple et les districts, la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines, la loi du 10 juillet 1970 sur les villes nouvelles, la loi du 6 février 1992 sur les communautés de communes et de villes, la loi du 4 février 1995 sur les pays, la loi du 12 juillet 1999 sur les

maires-adjoints et tous les adjoints aux maires de ces communes adjoints au nouveau maire. À chaque étape, le processus de fusion peut donner lieu, à l'initiative du conseil municipal, à décision prise par référendum local dont le résultat est acquis à la majorité des suffrages exprimés. Chaque arrêté préfectoral précise la composition du nouveau conseil municipal ainsi que le chef-lieu qui est celui de la commune la plus peuplée et le nom de la nouvelle commune qui est la juxtaposition des noms des communes fusionnées, dans l'ordre démographique décroissant. Le premier conseil municipal, issu des élections municipales organisées dans la nouvelle commune, peut changer librement ce chef-lieu et ce nom.

⁵ Dans le cas où la commune-associée n'élirait qu'un représentant, il s'agirait alors d'une élection du maire associé qui se ferait au suffrage universel direct.

⁶ Les maires actuels correspondraient donc aux maires associés, exécutifs des communes associées, circonscriptions administratives de la commune, gérées dans le cadre du droit de la décentralisation territoriale, ou aux maires, exécutifs des communes, collectivités territoriales de la République, les mandats de maire associé et de maire étant incompatibles.

L'ordre du tableau, pour chaque conseil municipal, s'établira ainsi : le maire, les adjoints au maire par ordre d'élection et dans la limite de 20 % de l'effectif du conseil les maires associés, le cas échéant, dans l'ordre décroissant des populations des communes associées ainsi que les conseillers municipaux dans ordre décroissant d'âge.

⁷ En métropole, la population cumulée des 31 521 communes actuelles de moins de 2 000 habitants est de 16 882 715 habitants, en 2014.

communautés d'agglomération ou encore la loi du 16 décembre 2010 sur les métropoles et les pôles métropolitains tandis que la loi récente du 27 janvier 2014 prescrit la création de trois métropoles spécifiques, autour de Paris, de Marseille et de Lyon. Et, si cette législation particulièrement instable vient abroger parfois des intercommunalités existantes : la loi du 12 juillet 1999 supprime ainsi les districts et les communautés de villes, celle du 16 décembre 2010 les pays ou celle du 27 janvier 2014 la communauté urbaine de Lyon, qui ne voit combien, par sédimentation, les structures nouvelles s'ajoutent aux structures précédentes, contribuant ainsi à l'illisibilité de la carte changeante des intercommunalités ? Car, on est confronté, à présent, sans ordre ni méthode, malgré la loi de simplification du 12 juillet 1999 modifiée et codifiée, à des formules fort différenciées d'établissements publics de coopération intercommunale, soit à fiscalité propre, soit sans fiscalité propre. Et, dans le cadre des intercommunalités à fiscalité propre, légitimées par l'élection, en principe, des membres de leur assemblée délibérante au suffrage universel direct, depuis mars 2014, par application de la loi du 16 décembre 2010, on trouve aussi sont des intercommunalités qui sont des fédérations d'intercommunalités comme la métropole du Grand Paris ou la métropole d'Aix-Marseille-Provence tandis que la nouvelle métropole de Lyon remplace la Communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône dans son périmètre pour former une nouvelle collectivité, mais à statut spécifique de l'article 72, alinéa 1^{er} (seconde phrase) de la Constitution⁸.

Et la confusion devient totale quand on vérifie que, dans un avenir bien incertain pour elles, ces trois nouvelles structures de 2014, absorbent déjà ou risquent d'absorber, non seulement les compétences des anciennes intercommunalités, mais aussi de nombreuses et importantes compétences des communes ou des départements de leur champ. À droit positif constant, où est vraiment le « choc de simplification » dans une région Île-de-France confrontée à une métropole du Grand Paris qui tendra, pour sa part, à réduire à rien ou presque la consistance des communes et départements qui subsistent, pourtant, dans la Petite couronne ? Il faudrait y mettre fin au plus tôt.

Dans le contexte d'une réforme bâclée, le pouvoir en place n'affiche-il pas, du reste, l'objectif de la suppression, d'abord totale, ensuite partielle, quelques semaines plus tard, des départements, en tant que collectivités territoriales, à l'horizon de 2020, c'est-à-dire à une échéance qu'il ne maîtrise pas dès lors que des élections nationales : présidentielles et législatives doivent intervenir au printemps 2017 ? Faut-il avoir la cruauté de rappeler, dans le même temps,

– qu'il sort d'une déroute électorale aux élections municipales et européennes de mars et de mai 2014,

– qu'il va perdre le contrôle du Sénat en septembre 2014,

⁸ On notera que le Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à redire à la perte de consistance qui en résulte nécessairement pour les communes et les départements concernés : Cons. const., 23 janv. 2014, *Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, déc. n° 2013-687 DC, *JCP G* 2014, 285, n° 9, 3 mars 2014, p. 443 s., note Gohin. Dans sa tribune du 3 juin 2014 à la presse quotidienne régionale, le Président François Hollande généralise cette formule : « certaines métropoles pourront reprendre les attributions des conseils généraux et toutes les expérimentations seront encouragées et facilitées », ce qui promet un beau désordre institutionnel dans les années qui viennent.

– qu’il envisage de perdre les élections départementales et régionales, bientôt reportées, les unes, à mars 2015, les autres à fin 2015⁹,

– et qu’au surplus, il ne dispose pas, à ce jour, du début du commencement d’une « majorité politique nette »¹⁰ pour faire passer une réforme territoriale si improvisée, si contestée et si risquée ?

Pour s’en tenir à la métropole, a-t-on seulement pris en compte l’attachement des Français pour leur département-collectivité territoriale (ou, mal dit, conseil général), en particulier dans un contexte de crise économique et sociale, ce que, notamment, les Corses et les Alsaciens ont dit fortement, à l’occasion de consultations locales¹¹ ? Car, c’est bien le département qui est devenu la collectivité de proximité, hier organique, avec encore l’élection du conseiller général élu du scrutin majoritaire uninominal à deux tours, aujourd’hui fonctionnelle au titre de l’aide sociale ou médico-sociale, qui représente plus de la moitié de son budget de fonctionnement : petite enfance ; personnes handicapées ; personnes âgées ; revenu de solidarité active, etc.

Entre des communes trop faibles ou trop pauvres, vouées à stagner, et des départements trop petits et trop inégaux, promis à disparaître, n’y aura-t-il donc place, en métropole du moins, que pour une intercommunalité confuse et imposée, construite sur de bien trop nombreuses formules sans que le seul recours au suffrage universel direct, le cas échéant, puisse suffire à la rendre légitime ? Sans doute, c’est la quasi-totalité du territoire métropolitain qui est couvert, à présent, par l’intercommunalité, comme prévu par la loi du 16 décembre 2010. Mais, sans réduire aucunement le nombre excessif de communes-collectivités, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui, en 2014, sont tout de même au nombre de 2 145 – dont la moitié (1 288 d’entre eux, soit 53 % du total) à fiscalité professionnelle unique – auraient-ils vocation à remplacer, à eux seuls, les actuels départements métropolitains, enracinés dans la sociologie française, qui ne sont, pour leur part, que 96 ?

Le paradoxe serait grand : maintenir l’excessif morcellement intercommunal, tout en préservant le morcellement intercommunal, n’est-ce pas la certitude d’avoir à remâcher le mille-feuilles indigeste de la décentralisation française¹² ? Il faut prendre un chemin autre, et même un chemin inverse : en fonction d’une nouvelle cartographie des communes françaises à redessiner, dans les limites de chaque département, sur la base de critères objectifs, simples et fonctionnels, adoptés par voie référendaire, c’est une nouvelle carte des intercommunalités qui sera librement définie par les communes-collectivités, chacune d’entre elles devant, dans

⁹ Ce calendrier est celui tardivement annoncé par le Premier ministre, devant l’Assemblée nationale, dans sa déclaration de politique générale du 16 septembre 2014 (Const., art. 49, al. 1^{er}). On notera que les élections cantonales, devenues départementales, et régionales seront donc, à nouveau, découplées.

¹⁰ Expression du Président François Hollande dans sa tribune préc. du 2 juin 2014 à la presse quotidienne régionale.

¹¹ En Corse, la population consultée, sur le fondement de l’art. 72-1, al. 3 de la Constitution, répond « non » à la suppression des deux départements-collectivités de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, à 51 % des suffrages exprimés, le 6 juillet 2003, ce qui interdit la collectivité territoriale unique de Corse. Dix ans plus tard, en Alsace, la population consultée, sur le fondement de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (CGCT, art. L. 4124-1-I à -III), répond « non », dans le Haut-Rhin, à la suppression des deux départements-collectivités du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, à 56 % des suffrages exprimés, le 7 avril 2013, ce qui interdit la création de la collectivité territoriale d’Alsace.

¹² O. Gohin, « L’État au régime et son mille-feuille territorial », in F. Rouvillois (coord.), *Vers l’État optimal ?*, La Documentation française, 2012, p. 43 et s.

les limites du département, adhérer, en permanence, à une formule d'intercommunalité et à une seule,

– soit à fiscalité propre : communauté, dénommée « *métropole* » à partir de 100 000 habitants, y compris pour Paris, Lyon et Marseille et leur périphérie, à compétences obligatoires légalement prévues ou à compétences facultatives, décidées à l'unanimité des communes membres et conventionnellement organisées ;

– soit sans fiscalité propre : syndicat qui pourrait être à mission unique ou multiple et ainsi à compétence obligatoire dans le champ de sa mission, définie à l'unanimité des communes membres dans le cadre de la convention de coopération.

Dès lors, les compétences suivantes : les écoles maternelles et primaires, la culture, la vie sociale, la jeunesse, les sports et les loisirs, l'urbanisme, le logement et l'habitat ou la sécurité seront intégralement prises en charge, de façon univoque, par les communes, sauf à l'être par leurs intercommunalités, avec l'apport de moyens humains, matériels et financiers à ces établissements publics que supposent de tels transferts légaux ou délégations conventionnelles de compétences, à partir des communes.

Avec des règles opérationnelles de constitution, de modification ou de retrait¹³, chaque EPCI sera géré par un conseil, élu au suffrage universel indirect¹⁴ et à la représentation proportionnelle, à partir des conseils municipaux, les maires associés et les maires étant membres de droit du conseil communautaire ou, le cas échéant, métropolitain de l'EPCI à fiscalité propre ou du conseil syndical de l'EPCI sans fiscalité propre, l'exécutif de l'EPCI, élu par le conseil en son sein, ne pouvant pas être maire-associé ou maire. Et le département-collectivité pourra, désormais, se comprendre comme l'assise de cette nouvelle intercommunalité simplifiée : au lieu de maintenir des cantons qui n'ont plus qu'une fonction électorale, passablement malmenée, n'est-il pas préférable que le conseil départemental devienne l'émanation des intercommunalités, chacune d'entre elles étant représentée au *pro rata* de sa population dans la population départementale¹⁵ par un nouveau recours au

¹³ La majorité absolue des membres de chaque conseil municipal des communes partenaires, au nombre de deux au moins, devrait suffire, dans tous les cas, à former l'EPCI, la consultation préalable de la population devant toujours être possible, sous réserve que le retrait prévoie l'adhésion à une autre formule préexistante et alternative d'intercommunalité, dans les limites du département. Toutefois, la règle généralisée et absolue du territoire de l'EPCI « *d'un seul tenant et sans enclave* » est à préserver, même d'autorité. Cette obligation s'impose, en droit positif, aux trois catégories de communautés : communautés de communes (CGCT, art. L. 5214-1), communautés urbaines (*ibid.*, art. L. 5215-1) et communautés d'agglomération (*ibid.*, art. L. 5216-1).

¹⁴ On ne voit pas pourquoi les assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre sont élues au suffrage direct, depuis mars 2014, sous prétexte du consentement à l'impôt (Décl. de 1789, art 14) alors que le Sénat, élu au suffrage indirect (Const., art. 24, al. 4), vote les lois de finances. Au demeurant, par construction, une démocratie représentative est nécessairement une démocratie indirecte quand bien même le suffrage universel pour élire les représentants serait direct.

¹⁵ Ces représentants seraient les élus du conseil municipal, dans l'ordre du tableau, complétés, si nécessaire, à l'extérieur du conseil municipal, à la proportionnelle lorsque le nombre des délégués extérieurs serait égal ou supérieur à trois. Le rôle de médiateur social que jouait le conseiller général, bientôt départemental, serait tenu par le maire de chaque commune, animateur d'une collectivité bien plus consistante que la circonscription électorale à laquelle se réduit, à présent, le canton, y compris dans les campagnes (il faudrait dire dans « la ruralité ») alors, surtout, que se profile le scrutin majoritaire binominal mixte à deux tours (C. élect., art. 193, issu de l'art. 6 de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux) qui ajoute l'artificialité à cette institution dépassée : le conseiller général dans son canton puis, en mars 2015, les deux conseillers départementaux dans leur canton, jusqu'à la suppression des départements-collectivités, promise, en juin 2014, pour 2020, puis remise en cause, en août 2014, mais pour les seuls départements dits « ruraux » dont on ne sait pas encore ce qu'ils sont et qui ils sont. Dans les termes du Premier ministre Manuel Valls, « quant

suffrage universel indirect et à la représentation proportionnelle qui concentrera, en définitive, l'exercice de la démocratie locale sur les élections municipales organisées dans les communes-associées ou dans les communes ? Le conseil départemental, devenu ainsi le grand conseil des intercommunalités du département, présidé par l'un de ses membres élu en son sein, ni maire associé ni maire ni président d'un EPCI, exercera les compétences déterminées par la loi, hors compétences des communes-associées ou des communes ou encore des intercommunalités, dans une perspective conforme à l'exercice et au développement d'une nécessaire solidarité entre territoires d'une même collectivité de proximité et synthèse, à une échelle pertinente.

Un tel schéma se développe, pour le département, hors clause générale de compétences qui résulte d'une confusion courante avec la notion d'affaires locales : si l'actuel conseil général règle, pour ses délibérations, les affaires du département¹⁶, il ne le fait et il ne peut régulièrement le faire que dans le champ des compétences que l'État lui attribue. C'est donc à bon droit que le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision du 9 décembre 2010, que « *l'article 48 de la loi du 10 août 1871 susvisée précisait que le conseil général délibère "sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres" ; que ces dispositions n'ont eu ni pour objet ni pour effet de créer une "clause générale" rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire ; que, par suite, elle ne saurait avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence* ».

Or, cette solution qui vaut logiquement dans tout le droit des collectivités territoriales, n'aura pas été remise en cause par le prétendu rétablissement de la mystérieuse « *clause générale* », opéré par l'article 1^{er} de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Au demeurant, dans la mise en œuvre des orientations fixées par le Président de la République, à l'occasion de sa conférence de presse du 14 janvier 2014, telles que précisées par le Premier ministre, lors de sa déclaration de politique générale du 8 avril suivant, la réforme territoriale annoncée fait, à nouveau, machine en arrière : en effet, le projet de loi n° 636 du 18 juin 2014 portant nouvelle organisation territoriale de la République, prétend écarter, une seconde fois, l'hypothétique clause de compétence générale « *qui permettait, jusqu'à présent, aux régions et aux départements d'intervenir en dehors de leurs missions principales, parfois de manière concurrente, souvent de façon redondante* » (exposé des motifs), pour substituer des compétences précises, confiées par la loi à un niveau de collectivité. Sans tenir cette clause générale pour existante et consistante, que faut-il constater ? Un pas en arrière en décembre 2010 ; un pas en avant, en janvier 2014 ; un pas en arrière, quelques mois plus tard. Où est la cohérence de l'action publique, d'une majorité à l'autre et au sein d'une même majorité ? Il y a là une illustration supplémentaire de ces circonvolutions si nombreuses qui finissent par disqualifier l'exercice du pouvoir législatif, dans sa version parlementaire. Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'il a été dit : « une loi dont on change à chaque saison, une loi jetable n'est

aux départements, vous le savez, le pragmatisme nous guide vers trois solutions. Dans les départements dotés d'une métropole – vous avez tous en tête l'exemple de Lyon –, la fusion des deux structures pourra être retenue. Lorsque le département compte des intercommunalités fortes, les compétences départementales pourront être assumées par une fédération d'intercommunalités. Enfin, dans les départements, notamment ruraux, où les communautés de communes n'atteignent pas la masse critique, le conseil départemental sera maintenu, avec des compétences clarifiées » (Assemblée nationale, déclaration de politique générale du 16 sept. 2014). Sans que cela soit encore dit, il y a nécessairement une révision constitutionnelle à la clé. Sur quelle base politique ?

¹⁶ CGCT, art. L. 3211-1 ; de même pour les communes (CGCT, art. L. 2121-29) et pour les régions (CGCT, art. L. 4221-1).

pas respectable »¹⁷. Et, cette condamnation ne vaut pas seulement pour le passé, à l'encontre de la loi antérieure qui est changée ; elle vaut aussi et surtout pour l'avenir, à l'encontre de la loi postérieure qui la change.

Ce n'est donc pas dans la préservation des actuelles communes-collectivités, dans la prolifération des intercommunalités les plus diverses ou dans la suppression à moyen terme de nombre de départements-collectivités qu'il faut trouver le changement provoqué par une réforme territoriale, pourtant nécessaire. Il est ici proposé bien moins de communes en France, regroupées en deux formules d'intercommunalité ; l'une à fiscalité propre : communautés ou métropoles, l'autre sans fiscalité propre : syndicats à mission unique ou multiple dont le département-collectivité assurera la coordination sur son territoire, dans le champ de ses compétences exclusives : l'action sociale et médico-sociale, les grands équipements, la voirie, des compétences communales ou intercommunales pouvant être également déléguées, par convention bi- ou multilatérale, au département, avec l'apport de moyens humains, matériels et financiers à cette collectivité que supposent de telles délégations conventionnelles de compétences, à partir des communes ou des intercommunalités.

Il reste qu'au sein de l'État unitaire, décentralisation et déconcentration doivent aller de pair et que sont à préserver, et même à amplifier les réformes réalisées par les réformes successives de déconcentration administrative, opérées par les décrets du 14 mars 1964, du 10 mai 1982 ou du 1^{er} juillet 1992 ou encore par le décret du 29 avril 2004, modifié par le décret du 16 février 2010. Si l'on a bien compris que la suppression hypothétique et même irréaliste de certains départements-collectivités – lesquels, d'ailleurs ? – ne signifie pas mettre fin au département-circonscription (ou, mal dit, à la préfecture) et donc à l'institution préfectorale, véritable colonne vertébrale de la République¹⁸, il est grand temps que l'État réalise que le mille-feuille territorial, c'est, d'abord le sien et que c'est devant sa porte, d'abord, qu'il a à balayer : admettons que la commune-circonscription soit conservée puisqu'il semble que le mariage ne puisse se concevoir, en France, qu'en la maison commune, devant le maire, alors agent déconcentré de l'État, car officier d'état-civil ; mais pourquoi subsistent encore cantons et arrondissements ? Pourquoi avoir aussi ces circonscriptions administratives interdépartementales les plus diverses que sont, malgré le décret d'harmonisation du 2 juin 1960, les académies, les circonscriptions juridictionnelles, différentes pour l'ordre administratif, l'ordre judiciaire et l'ordre financier, les cinq régions terre qui ne correspondent pas systématiquement aux sept zones de défense et de sécurité, etc. ?

Bien après la commune-circonscription, par exception, et le département-circonscription, en principe, les régions-circonscriptions ont émergé dans le droit de la déconcentration de l'État : créées en 1941, dans le contexte du maintien de l'ordre public, et reprises, en 1955 dans le cadre de la planification et de l'aménagement du territoire, elles ont été consolidées, en 1964, dans la perspective de la réforme de l'État, selon la superposition de

¹⁷ Conseil d'État, *Rapport public 1991 : De la sécurité juridique*, EDCE n° 52, p. 31.

¹⁸ Dans sa tribune préc. à la presse quotidienne régionale, le Président de la République souligne que « le département en tant que cadre d'action publique restera une circonscription de référence essentielle autour des préfets et de l'administration déconcentrée de l'État avec les missions qui sont attendues de lui ». Déjà, par ex., la loi du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse proposait de supprimer les départements-collectivités de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse et de transférer leurs compétences à la nouvelle collectivité unique de Corse, mais de créer, en même temps, deux départements-circonscriptions administratives de la nouvelle collectivité unique sur le territoire des deux départements, maintenus en tant que circonscriptions administratives de l'État, tout en préservant la région de Corse, en tant qu'autre circonscription administrative de l'État.

trois niveaux que connaissent les États européens équivalents à la France. C'est cette régionalisation, déplacée, en 1986 seulement, sur le terrain du droit des collectivités territoriales, pour ce qui est de la France continentale, qui est en passe d'être reprise par la loi, en conséquence nécessaire d'une refonte de la carte des régions, telle que retenue par le Président de la République, à l'issue d'une fausse concertation, dans une précipitation déplorable et au prix d'arbitrages discutables et mal fondés.

Cette nécessaire réforme territoriale, cristallisée, à présent, par le projet de loi n° 635 du 18 juin 2014 relatif à la délimitation des régions, notamment¹⁹, vise ainsi à la création de treize nouvelles super-régions à partir des vingt-et-une préexistantes en métropole (Corse non comprise), sous prétexte, en vrac, de taille européenne, de modèle allemand ou d'économies budgétaires²⁰. Cela représente une réduction, non plus de la moitié, comme envisagé le 14 janvier, mais du tiers de l'effectif, comme annoncé le 2 juin, avec le maintien dans leurs limites actuelles de pas moins de cinq régions : la Bretagne, les Pays-de-la-Loire, l'Île-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour des raisons qui ont beaucoup à voir avec des considérations politiques, tant électorales que personnelles. Cette nouvelle carte des régions françaises qui ne satisfait pas grand monde, ni les populations concernées qui n'auront rien à dire par voie de consultation locale, ni les élus locaux ou nationaux qui méconnaissent la force du parlementarisme rationalisé, on peut sans doute la discuter à l'infini : par exemple, dans sa première version rejetée en première lecture par le Sénat, la création d'une future région regroupant le Centre, le Poitou-Charentes et le Limousin, tout en préservant les Pays-de-la-Loire ou l'Aquitaine tandis que l'actuelle région Languedoc-Roussillon est absorbée par Midi-Pyrénées. Du reste, depuis le 2 juin, la carte a évolué, sans donner – toujours et encore – satisfaction, faute d'être construite sur un critère simple, logique et objectif : c'est ainsi que, dans sa seconde version, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, le 18 juillet 2014, on passe de treize à douze régions en métropole, avec la disparition de l'ex-future région Picardie-Champagne-Ardenne dès lors que la Picardie devrait rejoindre le Nord-Pas-de-Calais – région qui ne serait donc plus laissée en l'état – et la Champagne-Ardenne être rattachée à la Lorraine-Alsace. Dans le même temps, l'improbable région Centre-Poitou-Charentes-Limousin est déconstruite, la région Centre étant finalement préservée tandis qu'il est prévu, à présent, que le Poitou-Charentes et le Limousin rejoignent, ensemble, l'Aquitaine. Dans le même temps, avec l'accord du Gouvernement et après approbation de la Commission des lois, l'amendement déposé par le député de l'Essonne Carlos da Silva, rapporteur du projet de loi sur la réforme territoriale, aura été retenu en séance : il ouvre à chaque département un « droit d'option » pour lui permettre de rejoindre une autre région limitrophe, mais à partir de 2016 seulement, et donc après les élections départementales et régionales de 2015 : la Loire-Atlantique attendra encore sa « bretonisation ».

On se contentera ici de dire que, pour être utile, une telle réforme qui tient, depuis plusieurs mois, du grand meccano, signifiait de parvenir, Corse et outre-mer exclus, à onze régions en France²¹, pas plus, de part et d'autre de la fameuse ligne La Rochelle-Genève qui sépare, à peu près le Nord et le Sud de la France, structurées logiquement sur les principaux axes de communication et autour des grandes métropoles d'équilibre, en partant des villes les

¹⁹ Ne sont concernés ni la Corse, collectivité territoriale à statut particulier, depuis la loi du 13 mai 1991, ni l'outre-mer différencié et diversifié, depuis la révision opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

²⁰ La prévision gouvernementale de près de 10 milliards d'euros d'économie d'ici 5 à 10 ans est, à la fois, approximative et contestée.

²¹ Les nouvelles régions sont regroupées, le cas échéant, sans défaire la carte des anciennes régions.

plus peuplées du pays, ce qui est possible dans neuf cas, à l'exception de Nice, pourtant la cinquième métropole française, mais trop excentrée²² :

Rang démographique et villes-métropoles d'équilibre à retenir comme chefs-lieux de nouvelles régions	Régions actuelles maintenues ou <i>regroupées</i>
1. Paris	Île-de-France
2. Marseille	Provence-Alpes-Côte d'Azur
3. Lyon	<i>Rhône-Alpes-Auvergne</i>
4. Toulouse	Midi-Pyrénées
6. Nantes	<i>Centre-Pays-de-la-Loire-Bretagne</i>
7. Strasbourg	<i>Champagne-Ardenne-Lorraine-Alsace</i>
8. Montpellier	Languedoc-Roussillon
9. Bordeaux	<i>Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin</i>
10. Lille	<i>Nord-Pas-de-Calais-Picardie</i>
13. Le Havre	<i>Basse et Haute-Normandie</i>
17. Dijon	<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>

Ces nouvelles régions-collectivités, quelles devront être leurs compétences, à titre exclusif ? La formation professionnelle et l'apprentissage ; l'enseignement secondaire et supérieur ; l'aménagement du territoire ; l'environnement ; les transports ; la communication et le développement économique²³.

Il va de soi que les régions-circonscriptions seront calquées sur les régions collectivités et que toutes les circonscriptions interdépartementales qui pourraient subsister, à titre dérogatoire et exceptionnel, seront maintenues ou reconfigurées, soit dans les limites de la nouvelle région, pour les circonscriptions infrarégionales, comme les actuelles académies, soit en agrégeant plusieurs nouvelles régions limitrophes, pour les circonscriptions plurirégionales, comme les actuelles zones de sécurité et de défense²⁴.

La possibilité sera ainsi ouverte de cesser de confondre, dans la même personne, le préfet de département et le préfet de région, au chef-lieu du département et de la région. Ainsi le préfet de région aura enfin autorité hiérarchique sur le préfet de département, en toutes matières²⁵, et chaque préfet de région, à exception du préfet de police²⁶, sera préfet de zone de défense et de sécurité.

²² On notera que les deux dernières régions mentionnées qui sont cohérentes, doivent avoir des chefs-lieux de moindre importance, après les villes de rang 12 : Reims en Champagne-Ardenne-Lorraine-Alsace ; 14 : Saint-Étienne et 16 : Grenoble en Rhône-Alpes-Auvergne ; 15 : Toulon en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

²³ Dans la répartition, sans recoupement, des compétences entre les trois niveaux de collectivités territoriales, on a repris les intitulés des tableaux du rapport du comité Balladur, *Il est temps de décider*, Fayard et la Documentation française, 2009, p. 54-55 et 154-155.

²⁴ La question peut se poser de savoir si les sept actuelles zones de défense et de sécurité, en métropole, seront maintenues ou reconfigurées dans les nouvelles limites régionales, avec transfert du chef-lieu de la zone Ouest à Nantes et de la zone Est à Strasbourg.

²⁵ Telle n'est pas la rédaction du décret du 20 avr. 2004 par le décret modif. du 16 févr. 2010 : si « le préfet de région [...] a autorité sur les préfets de département » (art. 1^{er}-I), les importantes matières, définies aux articles 10 (contrôle administratif), 11 (ordre public et sécurité des populations) et 11-1 (entrée et séjour des étrangers et asile), sont exceptées et il ne s'agit pas d'une autorité hiérarchique. Du reste, « les recours hiérarchiques contre les décisions des préfets de département [...] sont adressés aux ministres compétents » (art. 1^{er}-II).

²⁶ CSI, art. R. 122-39 à -44.

Parallèlement, la nouvelle région deviendra la circonscription électorale pour les élections régionales, fin 2015, avec suppression des incompréhensibles sections départementales qui visent, malgré la régionalisation logique de l'électorat, à départementaliser les élus : le conseil régional sera donc élu à la représentation proportionnelle à deux tours dans le cadre de la nouvelle région, les premiers noms de chaque liste devant être domiciliés dans un département différent parmi tous les départements de la région, la composition de la liste étant libre au-delà, sous réserve de l'alternance homme-femme. Il sera présidé par l'un des membres du conseil régional, élu en son sein, ni maire associé ni maire, ni président d'un EPCI ni président d'un conseil départemental. Bien entendu, la nouvelle région sera aussi la circonscription des élections européennes qui ne sont ni locales ni nationales, sauf à revenir à l'élection dans une circonscription unique pour la France entière. Il pourrait en être de même des élections sénatoriales, pour le renouvellement intégral du Sénat, fin septembre, tous les quatre ans, désormais, après le renouvellement général des assemblées locales, en mars-avril de la même année, les mandats locaux étant de cette même durée, sans possibilité, pour les élus locaux comme pour les sénateurs, d'exercer plus de trois mandats consécutifs²⁷.

²⁷ L'élection de tous sénateurs de métropole, à la représentation proportionnelle est sans conséquence pour la stabilité du pouvoir exécutif dès lors que cette assemblée parlementaire est hors régime parlementaire : elle ne peut ni censurer le Gouvernement (Const. art. 50, *a contrario*) ni, en, contrepartie, être dissoute. (*ibid.*, art. 12, *a contrario*). Il n'y donc aucun inconvénient à sortir de la logique majoritaire, induite par le second tour de l'élection présidentielle et tout avantage à assurer dans cette assemblée la représentation de mouvements politiques significatifs, restés hors coalition majoritaire, tels que le Front de gauche ou le Front national.

Le collège électoral pour le Sénat sera celui formé, dans la région, des maires et d'un nombre de délégués supplémentaires, à même de tenir compte du poids relatif de chaque commune dans la population de la région. Ces délégués supplémentaires sont, d'abord, 1° de droit, les membres élus du conseil municipal, dans l'ordre du tableau, puis 2° les délégués élus par le conseil municipal, à la proportionnelle pour trois délégués, au moins à élire, a) parmi les représentants des communes associées, hors conseil municipal, ou b) à Paris, Lyon et Marseille, parmi les conseillers d'arrondissement non membres du Conseil de Paris ou des conseils municipaux de Lyon ou de Marseille ou encore c) à l'extérieur des représentations des communes associées ou des conseils d'arrondissement de la loi PLM. On doit y ajouter les conseillers départementaux, non membres des conseils municipaux, ainsi que les conseillers régionaux. Bien entendu, au sein du collège électoral pour le Sénat, chacun n'est titulaire que d'une voix. Les premiers noms de chaque liste doivent être domiciliés dans un département différent de la région jusqu'à ce que tous les départements de la région soient couverts, la composition de la liste étant alors libre au-delà, sous réserve de l'alternance homme-femme.

Toutefois, il conviendrait que tout candidat ait exercé antérieurement un mandat de quatre ans au moins comme élu local et que le mandat de sénateur soit compatible avec une fonction d'exécutif d'une collectivité locale : maire ou président du conseil départemental ou président du conseil régional ou d'un EPCI, quel que soit le nombre de mandats exercé simultanément dans les conseils de ces collectivités ou EPCI.

Annexe :

Strates démographiques avant fusion	Nombre de communes avant fusion	Population cumulée par strates	Strates démographiques après fusion	Nombre de communes après fusion	Population et moyenne (M) par strates
Moins de 50	913	31 519			
50 à 99	2 597	197 651			
100 à 199	5 895	870 089			
200 à 299	4 621	1 137 710			
300 à 399	3 413	1 182 312			
400 à 499	2 474	1 106 540			
			De moins de 50 à 499	2 500	4 525 821 M : 1 810
500 à 699	3 732	2 208 742			
700 à 999	3 278	2 732 371			
1 000 à 1 499	2 998	3 647 794			
1 500 à 1 999	1 600	2 767 957			
2 000 à 2 499	990	2 214 882			
2500 à 2 999	648	1 772 176			
3 000 à 3 499	512	1 650 605			
3 500 à 3 999	386	1 442 858			
4 000 à 4 999	524	2 325 424			
			De 500 à 4 999	3 529	20 762 809 M : 5 883
5 000 à 5 999	363	1 984 189	5 000 à 5 999	363	1 984 189
6 000 à 8 999	590	4 282 582	6 000 à 8 999	590	4 282 582
9 000 à 9 999	121	1 146 336	9 000 à 9 999	121	1 146 336
10 000 à 19 999	481	6 656 282	10 000 à 19 999	481	6 656 282
20 000 à 29 999	174	4 268 234	20 000 à 29 999	174	4 268 234
30 000 à 49 999	128	4 932 465	30 000 à 49 999	128	4 932 465
50 000 à 79 999	62	3 736 884	50 000 à 79 999	62	3 736 884
80 000 à 99 999	13	1 147 264	80 000 à 99 999	13	1 147 264
100 000 à 199 999	28	3 743 625	100 000 à 199 999	28	3 743 625
200 000 à 299 999	6	1 499 570	200 000 à 299 999	6	1 499 570
300 000 et plus	5	4 383 283	300 000 et plus	5	4 383 283
			De 5 000 à plus de 300 000	1 971	37 781 714 M : 19 168