



Quelles compétences reste-t-il pour le bloc communal ?

Tiphaine Rombauts-Chabrol

► To cite this version:

Tiphaine Rombauts-Chabrol. Quelles compétences reste-t-il pour le bloc communal?. Pouvoirs Locaux: les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2020, n° 115, p. 43. hal-02452571

HAL Id: hal-02452571

<https://hal.science/hal-02452571v1>

Submitted on 23 Dec 2023

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.

QUELLES COMPETENCES RESTE-T-IL POUR LE BLOC COMMUNAL ?

Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL
Maître de conférences en droit public
CDED YS (UR 4216, Université de Perpignan Via Domitia)
CREAM (EA 2038, Université de Montpellier)

Colloque « La fin des communes ? », Perpignan, mars 2019.
Publication : *Pouvoirs locaux* 2019, n° 115, p. 43.

« La commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune. »

L'un des motifs justifiant que l'étude de la démocratie américaine d'Alexis de Tocqueville¹ prenne pour point d'accroche l'organisation communale est la force de l'imaginaire – exposée dans sa communication par Laurence Lemouzy – et des métaphores organiques qu'il est susceptible de produire². Mais au lyrisme du grand auteur succède une crainte profonde, qui lui fait noter quelques lignes plus tard que « parmi toutes les libertés, celle des communes, qui s'établit si difficilement, est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir ».

A l'occasion d'un colloque interrogeant avec malice la fin des communes, la question des compétences restant au bloc communal est évidente et pourtant si délicate ; il est impossible de répondre simplement. Cela n'a, d'ailleurs, jamais été simple – car l'histoire des communes ne l'est pas. La commune, premier embryon de démocratie, seul « échelon naturel » de l'Administration selon Michel Verpeaux, a toujours vu ses compétences concurrencées. Il n'est qu'à se souvenir de la création du recours pour excès de pouvoir dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, au milieu des années 1820, alors qu'il empruntait au juge de cassation de l'ordre judiciaire son office pour s'assurer que les préfets n'outrepassaient pas leur domaine d'action et n'empiétaient pas sur les attributions communales, selon une lecture objective innovante du débat contentieux. Les grandes lois communales de la III^e République comme la théorie des blocs de compétence issue de l'Acte I de la décentralisation contemporaine n'y ont rien changé ; la simplification du « mille-feuilles administratif » par le démantèlement de l'enchevêtrement des compétences – pour plus de clarté, de lisibilité mais surtout d'efficience juridique et économique – est devenue le serpent de mer de la décentralisation à la française.

¹ *De la démocratie en Amérique*, Livre I^{er}, Chap. V.

² En ce sens, v. F. BOURDARIAS, « Tocqueville et la Communauté. Imaginaire matériel de la hiérarchie », in *La commune, l'Etat et le droit*, colloque Blois et Tours, 9 et 10 nov. 1989, LGDJ, 1990, p. 38.

Quelles sont, aujourd'hui, les compétences du bloc communal – entendu habituellement comme le couple communes-établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ? Aux termes de la répartition des compétences établie par la loi, le bloc communal est-il sorti gagnant ou perdant des récentes lois « RCT » du 16 décembre 2010, « MAPTAM » du 27 janvier 2014 et « NOTRe » du 7 août 2015 ? En première lecture, cette problématique ne semble pas d'une difficulté insurmontable : il peut y être répondu par un inventaire textuel, certes fastidieux, mais à tout le moins exhaustif. Outre qu'il existe évidemment déjà, il ne nous apprend pas grand-chose en lui-même et supporte un biais qu'il convient d'éviter, celui des comparaisons peu raisonnables, car essentiellement quantitatives.

Partons alors d'un constat largement partagé : à l'objectif systémique de simplification et de clarification, le législateur a répondu davantage par la complexité et l'enchevêtrement accru, bien que différemment structuré. Vieille antienne, débat usité. Pourquoi alors se demander ce qu'il reste de compétences au bloc communal ? La réalité de la déréliction des ambitions électorales au niveau municipal est aujourd'hui flagrante. Le renoncement des édiles s'appuie largement sur la critique d'un manque de moyens – humains, logistiques et financiers – et la dénonciation d'une bureaucratie devenue étouffante. Se révèle alors le sentiment que les communes souffrent moins d'un manque de compétences – au sens juridique – que d'un manque *de tout le reste*, c'est-à-dire de l'ensemble des conditions matérielles, techniques et procédurales pour leur permettre d'exercer lesdites compétences de manière effective et conforme au mandat électif qu'ils détiennent.

En redistribuant les attributions, le législateur récent a entendu spécialiser, dans une certaine mesure, les départements et les régions, tout en conservant parallèlement à la commune sa clause générale de compétence et en renforçant l'échelon intercommunal, tant d'un point de vue institutionnel que matériel. L'hypothèse qui semble s'imposer est donc celle d'une victoire de l'échelon communal, conforté voire renforcé par ces mouvements législatifs. Derrière l'apparente évidence d'un résultat mécanique, sa mesure invite à davantage de précision et même à une certaine prudence, pour plusieurs raisons. D'abord, le renforcement du bloc communal est à nuancer (I). Ensuite, la clause générale de compétence actuelle de la commune reste encore à préciser (II). Enfin, c'est la typologie même des compétences décentralisées qu'il faudra bientôt remettre sur le métier (III).

I. LE RENFORCEMENT NUANCÉ DU BLOC COMMUNAL

A se concentrer formellement sur la répartition nouvelle des compétences dans le cadre du mouvement législatif en cours depuis 2010, force est de constater que le bloc communal est *a priori* plutôt en posture favorable. Le législateur ayant à cœur de renforcer le binôme EPCI-régions a renforcé fermement les secondes, relativement les premières, en dépouillant bien que raisonnablement *in fine* le département. Les différentes réformes intervenues n'ont pas entamé juridiquement les compétences essentielles et traditionnelles du bloc communal, qu'il s'agisse notamment des services publics obligatoires ou facultatifs susceptibles d'être créés, comme les pouvoirs de police – la loi du 28 février 2017 a d'ailleurs renforcé les pouvoirs de police du maire de Paris, en choisissant à la fois de rapprocher le statut de la capitale du droit communal commun, tout en créant une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, la « Ville de Paris », absorbant commune et département du même nom au 1^{er} janvier 2019.

Des compétences sectorielles ont également accru le champ d'action du bloc communal, parfois sur des terrains assez inattendus, comme celui des aides économiques à l'immobilier d'entreprise, alors même que le leadership régional en la matière avait pour ambition d'être parachevé par la loi NOTRe. Ainsi, c'est désormais au bloc communal que revient seul la compétence en matière de définition et d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise – autrefois partagé par chaque échelon territorial – sous la seule réserve de leur compatibilité avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), obligation traditionnellement souple de non-contrariété qui ne place la région que dans une posture de régulation et synthèse vis-à-vis des communes et EPCI de son territoire³.

Si le bloc communal est globalement renforcé, se poser malicieusement la question des compétences restant à ce bloc, dans le cadre d'un colloque qui s'interroge sur la fin des communes ne masquerait-il pas une partie du problème ?

La volonté législative, depuis une quinzaine d'années, de renforcer l'intercommunalité à marche rapide a aussi pu laisser un certain nombre de conseils municipaux sur le bord du chemin : célérité des réformes successives, complexité des réorganisations imposées et crainte non négligeable d'un dessaisissement de compétences historiques désormais entre les mains, pour le dire schématiquement, de la ville centre à qui profite essentiellement l'intercommunalité⁴. La question que ne pose pas ce sujet – et qu'il faut tout de même effleurer – est donc : quelles compétences reste-t-il aux communes *au sein du bloc communal* ? Le législateur n'est-il pas allé trop vite, ou trop loin, dans l'accroissement des transferts obligatoires aux EPCI à fiscalité propre ? Ne serait-il pas nécessaire de revenir à davantage de souplesse – par un retour, notamment, sur la disparition remarquée de la notion d'intérêt communautaire pour de nombreuses compétences ? Cette répartition renouvelée est-elle un véritable gage de clarté, de clarification, de simplification, ou seulement d'efficience ?

Un exemple tout à fait marquant a conduit la nouvelle majorité parlementaire à revenir sur les dispositions de la loi NOTRe, relatives au transfert des compétences « eau » et « assainissement » des communes vers leur intercommunalité. Le législateur de 2015 a décidé le transfert obligatoire aux communautés de communes et d'agglomération des compétences eau et assainissement, attributions pour le moins historiques des conseils municipaux, à l'échéance du 1^{er} janvier 2020 – et de manière optionnelle dès le 1^{er} janvier 2018 pour les communautés existant lors de la publication de la loi.

Le constat était simple : en 2010, seules 49,2 % des communes avaient transféré ces deux compétences, 51,6 % en 2014, représentant donc, en 2015, plus de 30 000 services administratifs compétents en France en ces matières. Le législateur a estimé qu'à raison d'un transfert obligatoire, les 30 000 services compétents étaient susceptibles d'être ramenés à 2 000, offrant ainsi, par regroupement et mutualisation, des économies d'échelle conséquentes et une meilleure gestion du réseau, dont le rendement est à peine supérieur à 79 % en moyenne.

Une première proposition de loi avait été déposée au Sénat en 2017 par l'opposition pour supprimer le caractère obligatoire du transfert et lui conserver son caractère optionnel, ce fût un échec. Un groupe de travail autour de Mme la ministre Jacqueline Gourault a été constitué et une nouvelle proposition de loi, déposée à l'Assemblée par le député d'alors Richard Ferrand,

³ V. notre analyse : « Les régions et le droit des aides économiques » in *Droit et gestion des collectivités territoriales (DGCT) 2018*, GRALE (GIS-CNRS), Ed. Le Moniteur, nov. 2018, p. 161.

⁴ V. récemment le rapport du sénateur M. DARNAUD sur « la revitalisation de l'échelon communal », novembre 2018.

a transformé ce caractère optionnel en une sorte d'option de « délai supplémentaire » pour les communautés de communes, afin de répondre aux inquiétudes de terrain, notamment en milieu rural et en zones de montagne, où la gestion de ces réseaux est d'une particulière complexité.

C'est ainsi, après un parcours houleux, que la loi du 3 août 2018 institue au profit d'un groupe minoritaire de communes membres d'une communauté, un droit de blocage du transfert des compétences « eau » et/ou « assainissement », mais non définitif, à raison de la réunion de conditions assez classiques : 25% des communes membres représentant 20 % de la population de la communauté de communes et sous réserve de s'être prononcé avant le 1^{er} juillet 2019. Le transfert obligatoire est alors reporté au 1^{er} janvier 2026, date à laquelle il ne sera plus possible de s'y opposer.

Exemple édifiant de restructuration bien trop rapide des compétences au sein du bloc communal, dont la réalisation est à la fois incomplète et probablement hâtive. L'article 3 de la loi 3 août 2018 en profite pour régler la question de la gestion des eaux pluviales, oubliée en 2015 par la loi NOTRe. Cette disposition permet, encore une fois, de s'interroger sur la réalité de l'objectif de clarification qui anime le législateur... Désormais, la gestion des eaux des eaux pluviales participe de la compétence « assainissement » pour les métropoles et communautés urbaines, alors qu'elle est une compétence à part entière, autonome, pour les autres EPCI ! Facultative, elle le restera pour les communautés de communes mais deviendra obligatoire pour les communautés d'agglomération en 2020.

La même interrogation a été soulevée à plusieurs reprises dans le cadre du grand débat national à propos du transfert de la compétence tourisme – incluant la création des offices de tourisme – aux EPCI à fiscalité propre par la loi NOTRe. Certains élus, notamment pour les stations classées de tourisme et les communes touristiques, revendiquent une remunicipalisation de la compétence, par un retour à l'optionnel ou au facultatif⁵.

Ces quelques exemples, qui pourraient être multipliés, démontrent donc que si le bloc communal est globalement renforcé par les récentes réformes, non seulement la clarté n'est pas une parfaite constante de la nouvelle architecture et la question de l'accroissement des transferts obligatoires de compétences des communes vers leurs EPCI pose parfois d'importantes difficultés.

II. UNE CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE À PRÉCISER

L'échelon communal a remporté une victoire de principe, autant théorique que juridique, en conservant sa clause générale de compétence, marqueur historique de sa vocation générale à répondre aux besoins propres de sa population locale. Chacun se souvient du débat, qui a d'ailleurs largement phagocyté la discussion au moment de l'adoption de la loi NOTRe : faut-il maintenir, encadrer ou supprimer les clauses générales des collectivités territoriales ?

La loi du 16 décembre 2010 avait opéré une suppression en demi-teinte pour le département et la région, leur ménageant une « compétence générale exceptionnelle » sur délibération spécialement motivée. Au printemps 2013, le gouvernement issu d'une nouvelle majorité parlementaire décide de revenir sur cette suppression, considérant que la jurisprudence administrative suffit à encadrer cette compétence générale, qu'elle n'interdit pas une

⁵ V. les analyses de A. SÉVINO, *JCP A* 2015, étude 2277 et récemment D. CHRISTIANY, *JCP A* 2019, étude 2142.

clarification par ailleurs des compétences d'attribution et, surtout, qu'elle constitue un vecteur de souplesse pragmatique dont il serait malheureux de se priver. Deux jours avant la promulgation de la loi du 27 janvier 2014 revenant sur la suppression de la clause, le Premier ministre annonçait la remettre sur le métier de ce qui deviendrait la loi NOTRe à l'été 2015.

La suppression est désormais actée : les conseils départementaux et régionaux règlent, par leurs délibérations, leurs affaires dans les domaines de compétences que la loi leur attribue. Seule la commune conserve sa traditionnelle clause générale, héritée de l'article 61 de la loi municipale du 5 avril 1884. Mais il serait hâtif de s'arrêter sur un simple cri de victoire : le vivier de la clause générale communale est-il toujours aussi fécond ? La spécialisation des compétences départementales et régionales, voulue par la loi NOTRe, a-t-elle une incidence sur la fonctionnalité de la clause générale communale ? La question se renouvelle ici : les possibilités d'action communale suscitées par cette clause, au nom de l'intérêt public local, peuvent-elles remises en cause par la spécialisation départementale et régionale ? La réponse n'est pas si évidente qu'il y paraît et, en l'absence de jurisprudence de principe du Conseil d'Etat sur la question, la prudence est de rigueur. Le raisonnement peut ici être dédoublé.

D'abord, rappelons que ce que la doctrine appelle « clause générale de compétence » découle de dispositions législatives larges aux termes desquels un conseil « *règles par ses délibérations les affaires* » de sa collectivité. Il s'agit donc d'un titre de compétence complémentaire – c'est-à-dire subsidiaire, voire même supplétif – dont le cadre a parfaitement été défini antérieurement à la loi NOTRe par un arrêt *Commune de Mons en Baroeul* du 29 juin 2001⁶. Elle habilite le conseil municipal à statuer à deux conditions cumulatives. La première est négative et tient à une absence d'empiètement sur la répartition textuelle des compétences – interdiction d'intervenir dans le champ de compétence des autres personnes publiques ou autorités administratives. La seconde est positive et consiste dans la démonstration casuistique de l'existence d'un intérêt public local – intérêt public, respectant le principe de neutralité et répondant aux besoins propres de la population locale. Sur ce fondement, depuis les prémisses de l'arrêt *Casanova*⁷, l'ouverture au divertissement et aux loisirs de l'arrêt *Gheusi*⁸ et la grande période dite du « socialisme municipal » à partir du milieu des années 1960, peuvent par exemple être créés des services publics spontanés – non prévus par les textes – ou encore émis des vœux ou attribuées des subventions aux associations. Le législateur a décidé son maintien, la jurisprudence administrative des juges du fond traduit cette volonté par une permanence de sa grille d'analyse. Nous avons pu, par exemple, le constater dans le cadre du contrôle d'une subvention associative confrontée au principe de neutralité devant la CAA de Nantes à l'automne dernier⁹.

La difficulté tient donc aux *limites matérielles externes* de cette clause générale communale, liées à l'interdiction d'empiéter sur la répartition des compétences arrêtée par les textes – sa fonctionnalité ne se déployant que dans les lacunes, silences et interstices offerts par le législateur. La spécialisation par domaines des compétences régionales et départementales a-t-elle pour effet d'accroître les limites de la compétence générale communale ? Deux analyses sont possibles.

⁶ CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*, req. n° 193716 ; Rec. p. 298 ; note Y. JEGOUZO, *AJDA* 2002 p. 42 ; note D. ROMAN, *AJDA* 2002 p. 386 ; note J.-P. NEGRIN, *RGCT* 2001, n° 18, p. 906.

⁷ CE, 29 mars 1901, *Casanova*. Rec. p. 333 ; note M. HAURIU, *S.* 1901 III p. 73.

⁸ CE, 27 juillet 1923, *Sieur Gheusi*, Rec. p. 638 ; concl. MAZERAT, *RDP* 1923, p. 560.

⁹ CAA Nantes, 5 octobre 2018, *Commune de Nantes et Association NOSIG*, note T. ROMBAUTS-CHABROL, *JCP A* 2018, comm. 2310.

D'abord, certains auteurs idéalistes défendent l'idée selon laquelle à la disparition du texte survit la norme dont la clause générale de compétence était le support, l'intérêt public local (qu'il soit communal, départemental ou régional) servant à lui seul de titre à agir, sur le fondement de la vieille notion d'affaires locales, fort opportunément impossible à définir. Une telle lecture, permettant de considérer que communes, départements et régions jouissent toujours d'une vocation générale à peine perturbée par les soubresauts de la loi NOTRe, a le mérite de la continuité et de l'optimisme – les libertés locales, au sens naturaliste de l'expression, sont préservées.

Cette première option ne résiste évidemment pas à l'analyse et a été expressément contredite par le Conseil d'Etat, à l'occasion du recours intenté contre la circulaire précisant la nouvelle répartition des compétences issue de la loi NOTRe. La Haute juridiction a clairement jugé que « contrairement à ce que le département des Yvelines et autres soutiennent, [les]dispositions [du code général des collectivités territoriales, issues de la loi NOTRe] n'ont pas pour effet d'autoriser les départements, en dehors du champ de leurs compétences définies par la loi, à intervenir dans les domaines pour lesquels aucune autre personne publique ne dispose d'une compétence attribuée par la loi »¹⁰. La compétence complémentaire ou supplétive offerte par la clause a disparu ; telle était bien la volonté du législateur.

La clause communale n'est donc, *a priori*, limitée que dans la mesure des transferts de compétences tels qu'ils sont disposés par les textes : si le champ matériel s'en trouve restreint, c'est alors dans une mesure à la fois raisonnable et aisément prévisible par l'inventaire exhaustif des attributions respectives de chaque échelon.

Mais alors se déploie la seconde lecture : la légitimité politique des conseils locaux, élus au suffrage universel direct, ne saurait se contenter d'un principe de spécialité parfaitement identique à celui des établissements publics. Il est ainsi permis de considérer, à tout le moins, que les capacités d'action juridique des départements et régions ne se limitent pas exclusivement à la lettre des compétences d'attribution explicites : peut-on interdire à un département ou une région d'attribuer une subvention à une association, en l'absence de clause générale de compétence qui en a toujours constitué le fondement juridique ? Peut-on empêcher un département, compétent en matière d'aide sociale et de dépendance, de créer un service d'assistance aux personnes âgées, alors même que la loi ne prévoit pas un tel service public facultatif¹¹ ?

Si l'on s'accorde sur ce point, comment alors justifier l'exercice de ces compétences, évidentes mais ne reposant par principe que la clause générale, disparue pour les départements et régions ? Probablement grâce aux « domaines de compétence » que la loi NOTRe a substitué aux vieux « blocs » des années 80, et qui ont l'heureuse qualité d'être formulés de manière large et particulièrement attractive. Cependant, ils ne constituent que des domaines, c'est-à-dire au mieux des finalités, des clefs de lecture, et non des titres juridiques à agir en tant que tel. Une partie de la doctrine analyse ces attributions complémentaires comme des compétences implicites, non contenues dans les compétences d'attribution explicites mais qui, lues au prisme des domaines régionaux et départementaux, en constituent le complément implicite mais

¹⁰ CE, 11 octobre 2017, *Département des Yvelines et a.*, req. n° 407347 ; note A. TREPPOZ-BRUANT, *AJDA* 2017, p. 2534.

¹¹ V. l'exemple de CE, 3 mars 2010, *Département de la Corrèze*, req. n° 306911, Rec. T. p. 652 et 664 ; concl. N. BOULOUIS, *AJDA* 2010 p. 957 ; note G. CLAMOUR, *RL Conc.* 2010 n° 24 p. 30 ; note P. IDOUX, *JCP A* 2010 n° 25, 2203

nécessaire. L'équation se résout alors : *compétences d'attribution* + *domaines généraux* = *série de titres à agir implicites donnant leur plein effet aux champs de spécialité*.

Cette analyse est séduisante mais porte en elle-même un certain danger pour les communes : une compétence implicite n'est jamais qu'une partie des compétences d'attribution dont elle découle et de laquelle elle ne saurait être détachée conceptuellement. Si la jurisprudence empruntait la voie de la reconnaissance de compétences implicites, naîtrait alors le risque d'une augmentation mécanique des compétences attribuées aux départements et régions et, par effet miroir, un accroissement symétrique des limites externes à la clause générale des communes, qui ne sauraient l'utiliser pour empiéter sur les compétences d'attribution des autres échelons. Chaque compétence implicite augmentant le champ matériel des compétences d'attribution des départements et régions, elle réduirait parallèlement et mécaniquement le champ matériel potentiel de compétence générale des communes. La victoire à la Pyrrhus des communes en 2015 ne serait, décidément, que symbolique.

Cette option doit pourtant retenir notre attention, en ce qu'elle est corroborée par une lecture combinée de l'arrêt *Département des Yvelines* de 2017 et du considérant de principe de l'arrêt d'Assemblée *Société Armor SNC* du 30 décembre 2014¹², jugeant que les compétences des collectivités leur sont attribuées en vue de satisfaire l'intérêt public local, ce qui permettait alors à un département de se porter candidat à l'attribution d'un marché public lancé par une autre personne publique, à la condition d'un intérêt public local. La formulation du considérant est intéressante : « si aucun principe ni aucun texte ne fait obstacle à ce que ces collectivités (...) se portent candidat à l'attribution d'un contrat de commande publique pour répondre aux besoins d'une autre personne publique, ils ne peuvent légalement présenter une telle candidature que si elle répond à un tel intérêt public ».

La question du fondement de la candidature n'est pas posée : si elle n'apparaît pas dans les textes, elle peut résulter encore soit de la clause générale, soit du principe de liberté contractuelle. Quoiqu'il en soit, elle est éludée ; l'essentiel est ailleurs, ce problème n'en est pas un. Ici peut se nicher un interstice que la jurisprudence a ménagé sans encore l'exploiter. Ce qui nous conduit au dernier temps du raisonnement.

III. UNE TYPOLOGIE DES COMPÉTENCES À CLARIFIER

La position que choisira la jurisprudence administrative ne peut être parfaitement imaginée, car elle devra tirer les conséquences conceptuelles d'une série de réformes qui, concernant la répartition des compétences, est particulièrement rétive à la systématisation. Le législateur ne conserve la clause générale qu'aux communes, spécialise les deux autres échelons en termes généraux et attractifs, entend mettre fin à l'enchevêtrement textuel des compétences tout en créant nombre de mécanismes invitant au partage, à la délégation, au chef de filat, bref, à l'imbrication pragmatique et casuistique des compétences.

Fort naturellement, la doctrine s'est immédiatement emparée du débat théorique en cherchant à sauver la notion de collectivité territoriale ou en la condamnant, l'émancipation des métropoles achevant de brouiller des frontières notionnelles déjà ténues. Il est tentant de convoquer nos repères, opposant les personnes publiques corporatives – fondées sur la

¹² CE, ass., 30 déc. 2014, *Société Armor SNC*, req. n° 355563 ; concl. B. DACOSTA, *BJCL* 2015, p. 92 ; chron. L. DUTHEILLET DE LAMOTHE, J. LESSI, *AJDA* 2015, p. 449.

représentation de l'intérêt public d'une communauté humaine préexistante – et fondatives – créées par une collectivité pour assumer l'une de ses missions.

Or, la récente thèse de Cécile Regourd sur *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, primée par le Sénat, démontre de manière convaincante que le processus de réforme de ces dix dernières années n'est pas un mouvement de décentralisation – c'est-à-dire de redistribution des compétences étatiques entre les personnes publiques décentralisées – mais plutôt un mouvement de « restructuration territoriale », centré sur les questions institutionnelles et techno-structurelles. Elle apporte une contribution fort intéressante au débat, dans une ambition de clarification, en suggérant la nécessité de dépasser les typologies classiques. L'auteur propose la création d'une nouvelle catégorie propre aux métropoles : les « collectivités fédératives », articulées autour d'un double impératif d'autonomie par rapport aux communes membres, dont elles ne sont pas l'émanation puisque créées par le législateur, et de participation de celles-ci, dont elles bénéficient de la légitimité politique.

Un argument supplémentaire à la démonstration, difficile à nier aujourd'hui, que le principe d'unité catégorielle des collectivités territoriales devient de plus en plus difficile à saisir. Il est évidemment nécessaire d'y remédier, le droit des collectivités territoriales ne faisant système qu'autour de principes explicatifs dont la matrice repose sur les catégories institutionnelles. Mais là encore, l'incertitude sur la portée de la clause générale communale confrontée aux nouveaux domaines des échelons supérieurs comme l'accélération continue des transferts aux intercommunalités invitent à dédoubler la question, pour mieux y répondre sans nier l'évolution du droit positif : il est certainement temps de repenser la typologie des compétences, la dichotomie compétence générale / compétence d'attribution ayant vraisemblablement vécu. La vocation générale des collectivités territoriales ne s'exprime plus, uniformément, qu'à travers la notion d'intérêt public local et leur vocation à répondre aux besoins propres de leurs populations, mais selon des modalités renouvelées. Il devient aujourd'hui plus pertinent d'interroger et de chercher à systématiser les modes d'exercice concret des compétences locales que leur technique de répartition textuelle¹³. C'est toute la problématique de la coordination de l'action publique locale que pose le mouvement de réforme actuel.

L'édifice est certainement encore trop fragile, car inachevé, pour y procéder complètement et apporter la clef de lecture pourtant attendue. L'occasion de la prochaine révision constitutionnelle pourrait en constituer l'occasion, autour de l'inscription envisagée d'un « droit à la différenciation » des collectivités, non seulement des compétences mais aussi à l'égard des normes, qui devrait être adossé au principe de subsidiarité qui ne demandait qu'à exister. Le droit de la décentralisation a vu quelques-uns de ses repères se brouiller, quelques pierres fondatrices s'éroder. La loi n'a pas dépouillé le bloc communal de ses capacités d'action ; elle en a transformé certaines formules, peut-être au détriment de schémas théoriques établis et, certainement, de conditions pratiques d'exercice pleinement satisfaisantes. Ce n'est donc pas la fin des communes.

Toujours au même chapitre de la *Démocratie en Amérique*, Tocqueville formulait une solution de salut communal, non sans une certaine dimension prophétique : « ainsi, tant que la liberté communale n'est pas entrée dans les mœurs, il est facile de la détruire, et elle ne peut entrer dans les mœurs qu'après avoir longtemps subsisté dans les lois ».

*

¹³ V. l'étude de L. JANICOT, « Les délégations de compétences entre personnes publiques », *Dr. adm.* 2019, étude 3.