

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations	9
Préface.....	17
Introduction.....	21

PREMIÈRE PARTIE LA MODIFICATION DE LA CARTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

TITRE I *L'INDÉTERMINATION CONSTITUTIONNELLE* *DU TITULAIRE DU POUVOIR TERRITORIAL*

Chapitre I: La possibilité laissée au législateur de désigner un autre titulaire que l'État	59
Section I: L'absence d'habilitation constitutionnelle implicite au profit de l'État.....	59
I. Le rejet de l'intégrité territoriale de l'État comme fondement implicite à sa compétence	60
A. L'absence de menace sur les liens organiques ou patrimoniaux entre l'État et son territoire.....	61
1. Les controverses doctrinales quant à la nature des liens entre l'État et le territoire.....	61
a. Les théories du territoire-sujet.....	62
b. Les théories du territoire-objet	63
c. Opposition et convergence	64
2. L'absence de liens concurrents entre les collectivités territoriales et le territoire.....	67
B. L'absence de menace sur le cadre de souveraineté de l'État.....	71
1. Le territoire de l'État entendu comme le cadre de sa souveraineté.....	71
2. L'absence d'atteinte à la souveraineté de l'État du fait de réformes de la carte des collectivités territoriales	73
II. Le rejet de la forme décentralisée de l'État comme fondement implicite à sa compétence	75
A. Des exemples accréditant la thèse de l'impact de la forme de l'État sur la compétence pour exercer le pouvoir territorial.....	75
B. Des contre-exemples discréditant la thèse de l'impact de la forme de l'État sur la compétence pour exercer le pouvoir territorial.....	77

Section II: L'entière compétence du législateur pour déterminer le titulaire du pouvoir territorial	79
I. Le territoire des collectivités territoriales, un principe fondamental au sens de l'article 34 de la Constitution	80
A. Le territoire, clé de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales	80
1. Le territoire d'une collectivité territoriale délimite la population sur laquelle elle peut agir: les mesures de police	80
2. Le territoire d'une collectivité territoriale délimite la population au profit de laquelle elle peut agir	81
a. Territoire et détermination de l'intérêt public local	81
b. Territoire et discriminations	83
B. Le territoire, clé du calcul des ressources des collectivités territoriales	85
1. Les ressources propres des collectivités territoriales	85
2. Les dotations de l'État	87
II. La liberté laissée au législateur pour organiser l'exercice du pouvoir territorial	89
Chapitre II: Les normes constitutionnelles invitant à la désignation de l'État comme titulaire	91
Section I: Le renforcement de l'égalité entre les collectivités territoriales grâce à l'exercice du pouvoir territorial par l'État	92
I. L'égalité entre les collectivités territoriales, un objectif à valeur constitutionnelle améliorant l'effectivité de principes constitutionnels	93
A. L'impossibilité d'exiger du législateur le renforcement de l'égalité réelle entre les collectivités territoriales sur le fondement du principe d'égalité	93
B. L'impossibilité d'exiger du législateur le renforcement de la libre administration des collectivités territoriales sur le fondement du principe de libre administration	95
II. La refonte de la carte des collectivités territoriales, condition nécessaire d'une véritable péréquation entre collectivités territoriales	97
A. Les limites de la péréquation financière	97
1. Les limites de fait au développement de la péréquation financière	97
2. Les limites de droit au développement de la péréquation financière	98
B. Les perspectives de la péréquation territoriale	101
Section II: Le renforcement de la subsidiarité entre les collectivités territoriales grâce à l'exercice du pouvoir territorial par l'État	104
I. L'obligation pour le législateur de respecter le principe de subsidiarité lors de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales	106
A. L'applicabilité du principe de subsidiarité à la répartition des compétences entre collectivités	106

1. L'interprétation de l'énoncé du principe de subsidiarité résultant de l'article 72, alinéa 2 de la Constitution	106
2. L'application traditionnelle par le législateur de l'idée de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les collectivités territoriales	109
B. La normativité du principe de subsidiarité	111
II. Le renforcement de l'efficacité du principe de subsidiarité subordonné à l'exercice du pouvoir territorial.....	115
A. L'apport de la réforme de la carte des collectivités territoriales.....	116
B. L'absence de vecteur alternatif de subsidiarité.....	120
Conclusion du Titre I	125

TITRE II

LE DÉDOUBLEMENT PAR LA LOI DU POUVOIR TERRITORIAL

Chapitre I: La suppression des collectivités territoriales, un pouvoir souvent partagé	129
Section I: L'association des collectivités territoriales au processus décisionnel	129
I. La reconnaissance aux collectivités territoriales d'un pouvoir de consentement-opposition.....	130
A. L'exigence d'une proposition contraignante émanant des collectivités territoriales	130
1. Les fusions décidées par les autorités administratives de l'État	130
2. Les fusions décidées par le législateur	131
B. L'obligation de recueillir l'accord des collectivités territoriales	133
1. Les fusions décidées par les autorités administratives de l'État	133
2. Les fusions décidées par le législateur	135
II. La pérennisation du pouvoir de consentement-opposition des collectivités territoriales dans les procédures fixées par le législateur...	136
A. Le renforcement du pouvoir de consentement-opposition des collectivités territoriales	137
1. Le renforcement du pouvoir de consentement-opposition des communes	137
2. Le renforcement du pouvoir de consentement-opposition des régions	140
B. L'échec des propositions précédant la loi du 16 décembre 2010	141
C. La possibilité pour le législateur de s'affranchir des procédures mises en place.....	143
Section II: La constitutionnalité fragile de la partition du processus décisionnel	144
I. L'impossibilité de justifier le partage du pouvoir territorial	144
A. L'invocation par le législateur de réalités territoriales s'imposant à l'État	144

B.	L'absence de contraintes résultant du principe de libre administration des collectivités territoriales.....	147
1.	La négation de l'impact d'une fusion sur la libre administration des collectivités territoriales.....	148
2.	L'absence d'obligation pour le législateur de garantir la libre administration des collectivités territoriales en vue de leur fusion ...	149
II.	Une partition du processus décisionnel méconnaissant les prérogatives de l'État.....	152
A.	Une partition contrariant les habilitations constitutionnelles de l'État à exercer le pouvoir territorial.....	152
B.	Une partition limitant le pouvoir de décision de l'État.....	153
1.	L'absence d'influence déterminante de l'État sur le contenu de l'acte décidant la fusion.....	154
2.	La soumission de l'adoption par l'État de ses actes à l'accord des collectivités territoriales.....	157
a.	Les fusions décidées par des autorités administratives de l'État ...	157
b.	Les fusions décidées par le législateur.....	159
Chapitre II: La création de collectivités territoriales supplémentaires, un pouvoir largement mobilisé		161
Section I: La sollicitation contre-productive du pouvoir territorial: la création de collectivités territoriales supplémentaires.....		162
I.	La prétention de réaliser des économies d'échelles en ajoutant de nouveaux niveaux de collectivités territoriales	162
A.	L'exercice du pouvoir territorial primaire pour créer les régions.....	162
B.	L'exercice du pouvoir territorial primaire pour créer la métropole de Lyon	163
II.	L'absence d'économies d'échelles par l'ajout de collectivités territoriales supplémentaires	164
A.	La critique de la pertinence du territoire des nouvelles collectivités	164
B.	La préservation des collectivités territoriales inférieures.....	165
1.	La fragmentation de l'échelle de la collectivité nouvelle pour préserver les échelles inférieures.....	166
2.	La fragmentation de collectivités existantes plus vastes préférée à la fusion des collectivités des échelons inférieurs.....	167
Section II: La dégénérescence progressive du pouvoir territorial: la création de groupements de collectivités territoriales.....		168
I.	L'affirmation de l'État dans la création de groupements de collectivités territoriales	169
A.	La création consensuelle de groupements de collectivités territoriales privilégiée par le législateur.....	170
B.	La résolution du législateur à la création de groupements de collectivités territoriales contre leur gré	173

1.	L'habilitation du législateur pour contraindre la libre administration des collectivités territoriales à des fins d'intérêt général	174
a.	La définition par le législateur des conditions de la libre administration des collectivités territoriales.....	174
b.	La reconnaissance de l'intérêt général à constituer des groupements de collectivités territoriales.....	178
a	L'apport des groupements de collectivités territoriales	178
β	La jurisprudence bienveillante du Conseil constitutionnel....	181
2.	L'intervention nécessaire du législateur pour la création autoritaire par l'État de groupements de collectivités territoriales.....	184
II.	L'absence d'économies d'échelles par l'ajout de groupements de collectivités territoriales	187
A.	La critique de la pertinence du périmètre des groupements	187
1.	L'engagement de la réforme de la carte des EPCI	188
a.	Les réformes pouvant être opérées par la seule volonté des autorités administratives de l'État.....	188
b.	Les réformes ponctuelles réalisées par le législateur	191
c.	Les gains d'efficacité limités lors de la constitution d'« intercommunalités XXL ».....	193
2.	Les difficultés à superposer des groupements de groupements	194
B.	La protection du rôle des collectivités territoriales membres.....	199
1.	Le maintien du rattachement politique des groupements aux collectivités territoriales	200
a.	Les élus des groupements en tant que représentants des collectivités territoriales membres	200
b.	La soumission de la cohérence des compétences des groupements à la bonne volonté des collectivités territoriales membres : les pouvoirs de police	204
2.	La contractualisation entre les collectivités territoriales et de leurs groupements	205
a.	L'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements	206
b.	La nécessaire contractualisation entre les collectivités territoriales et leurs groupements	209
C.	La fragmentation des échelles supérieures	210
	Conclusion du Titre II	215
	Conclusion de la première partie.....	217

SECONDE PARTIE
LA RÉGULATION DES RELATIONS
ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

TITRE I
LE REFUS DU LÉGISLATEUR D'ORGANISER
UNE HIÉRARCHIE NORMATIVE

Chapitre I: L'interdiction constitutionnelle de mettre en place une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.....	227
Section I: La constitutionnalisation du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre	229
I. Un principe complétant le principe de libre administration des collectivités territoriales.....	229
A. L'interdiction de l'établissement d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre en vertu du principe de libre administration...	230
B. L'interdiction de l'établissement d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre au-delà du principe de libre administration	232
II. Un principe complétant le principe d'égalité entre les collectivités territoriales	236
A. L'égalité entre collectivités territoriales, garantie de l'égalité entre des personnes physiques.....	236
B. L'absence d'interdiction de toute tutelle résultant du principe d'égalité entre collectivités territoriales	240
Section II: Un principe consacré malgré l'absence de spécialisation des collectivités territoriales	241
I. Une répartition législative des compétences ne circonscrivant pas l'étendue du champ d'intervention des collectivités territoriales	243
A. La conservation de la vocation générale des collectivités territoriales.....	244
1. Les menaces pesant sur la clause générale de compétence des collectivités territoriales.....	244
2. L'imprécision des titres de compétences conférés aux collectivités territoriales	249
B. La possibilité de bouleverser la répartition initiale des compétences entre les collectivités territoriales	253
II. L'obligation pour le législateur de respecter la vocation générale des collectivités territoriales.....	256
A. La consécration de la vocation générale des collectivités territoriales dérivant de normes à valeur supralégislative.....	257
1. Une implication de la libre administration des collectivités territoriales	257
2. Une implication du principe de subsidiarité	259

3. Une implication du principe d'égalité entre les collectivités territoriales ?	261
B. La consécration de la vocation générale des collectivités territoriales en tant que norme à valeur supralégislative.....	262
1. La consécration expresse de la vocation générale des collectivités territoriales par la Charte européenne de l'autonomie locale.....	262
2. La vocation générale des collectivités territoriales au cœur d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ...	262
Chapitre II: Les potentialités longtemps inexploitées de la fonction de collectivité-chef de file.....	267
Section I: Une fonction potentiellement normative	268
I. Le contenu du pouvoir normatif du chef de file : la possibilité d'organiser l'action des collectivités territoriales	269
A. Un pouvoir respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales	269
1. L'absence de dénaturation résultant de l'encadrement par une collectivité de la libre administration d'autres	270
2. Organiser : une mission ne consistant qu'à encadrer la libre administration d'autres collectivités	274
B. Un pouvoir pouvant être octroyé sur le fondement de l'article 72, alinéa 5, de la Constitution	276
II. La limite du pouvoir normatif du chef de file : l'impossibilité de déterminer l'action des collectivités territoriales	277
A. Une interprétation possible : une dérogation non prévue au principe de non-tutelle.....	278
B. Une interprétation à privilégier : l'interdiction de déroger au principe de non-tutelle.....	281
Section II: Une fonction longtemps appauvrie par le législateur.....	282
I. La banalisation de la fonction de collectivité-chef de file par le législateur	282
A. Un chef de file dépourvu de pouvoir exorbitant.....	283
1. Un pouvoir d'interpellation commun aux autres collectivités territoriales	283
a. L'interpellation par la collectivité-chef de file au moyen de prises de position non contraignantes.....	283
α Les documents de programmation des collectivités-chefs de file	284
β La portée votive des documents de programmation	289
b. L'interpellation par la collectivité-chef de file à l'issue de processus de concertation	292

2.	La marginalisation du pouvoir normatif dans le chef de filât	294
a.	L'attribution décevante d'une mission générale de coordination aux collectivités-chefs de file	295
b.	L'octroi exceptionnel d'un pouvoir normatif au chef de file	299
a	Un pouvoir normatif justifié par les particularités de la collectivité-chef de file.....	299
β	Une entorse remarquable : le chef de filât en matière de prévention et de gestion des déchets.....	303
B.	La multiplication par le législateur des collectivités-chefs de file	305
II.	Le contexte difficile de la décentralisation	307
A.	Le contraste avec la hiérarchisation des échelons déconcentrés	307
B.	Une fonction atrophiée en raison des compromis inhérents à la décentralisation	312
1.	Les compromis entre l'État et les collectivités territoriales.....	313
a.	Le contournement par l'État de la fonction de collectivité- chef de file	313
b.	Le détournement par l'État de la fonction de collectivité-chef de file.....	315
2.	Les compromis entre les collectivités territoriales.....	317
III.	Le renforcement des responsabilités régionales.....	318
A.	L'octroi d'un pouvoir normatif à la région dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République	319
1.	Les documents programmatiques régionaux à valeur prescriptive ...	319
2.	Les tempéraments au pouvoir normatif de la région.....	322
B.	L'amorce de la remise en cause du département	324
1.	La remise en cause du département rendue inopportune par l'installation d'une hiérarchie normative	324
2.	Les arguments juridiques contrariant la remise en cause du département.....	325
a.	La protection constitutionnelle des collectivités territoriales....	325
b.	La protection constitutionnelle des catégories de collectivités territoriales	326
	Conclusion du Titre I.....	329

TITRE II

LA PROMOTION PAR LE LÉGISLATEUR DE HIÉRARCHIES INFORMELLES

Chapitre I: La contractualisation, une hiérarchisation à la marge des collectivités territoriales	333
Section I: Le développement limité des contrats contenant une condition juridique d'action pour l'une des parties.....	336
I. Une conséquence du principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre	336
A. Des contrats susceptibles de révéler un pouvoir d'autorisation	337
B. La constitutionnalité des seuls contrats portant sur la répartition des compétences des collectivités territoriales	340
II. Une conséquence de la répartition législative des compétences entre les collectivités territoriales	343
Section II: La portée limitée des contrats contenant une condition matérielle d'action pour l'une des parties	344
I. La promotion par le législateur de la solidarité entre les collectivités territoriales	344
A. Le soutien direct entre collectivités territoriales	344
1. Les concours financiers directs	344
2. Les concours techniques directs.....	348
B. Le soutien indirect entre collectivités territoriales	352
II. Le maintien de relations équilibrées malgré la contractualisation	355
A. L'équivalence globale des intérêts à contracter	356
B. Une coopération globalement équilibrée	357
 Chapitre II: Les rapprochements organiques, une hiérarchisation inversée des collectivités territoriales	 363
Section I: Le risque d'effacement des collectivités territoriales du niveau supérieur....	364
I. Les conflits de représentation inhérents à un rapprochement organique....	365
A. La nécessité d'organiser une élection commune pour un rapprochement organique.....	365
B. La confrontation des citoyens à d'éventuels dilemmes politiques	369
II. Des conflits de représentation défavorables à la collectivité territoriale du niveau supérieur	370
A. La nécessaire fragmentation politique de la collectivité territoriale du niveau supérieur.....	370
B. Une fragmentation politique favorisant les échelons inférieurs	372

Section II: L'absence d'obligation constitutionnelle d'organiser des élections propres à chaque collectivité territoriale	375
I. Le respect de la volonté des électeurs malgré l'absence d'élection propre à chaque collectivité territoriale	375
A. La protection constitutionnelle de la volonté des électeurs.....	376
1. La protection de la volonté des électeurs au titre du principe de loyauté du suffrage.....	376
2. La protection de la volonté des électeurs au titre du principe de libre administration des collectivités territoriales	377
B. La jurisprudence conciliante du Conseil constitutionnel.....	378
II. L'incomplétude de la protection constitutionnelle de la capacité des collectivités territoriales.....	382
III. L'absence d'obligation de respecter la diversité catégorielle des collectivités territoriales.....	385
 Conclusion du Titre II	389
 Conclusion de la seconde partie	391
 Conclusion générale	393
 Bibliographie	401
 Index alphabétique	457