

Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ?

PAR GILLES LE CHATELIER

CONSEILLER D'ETAT,

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES SERVICES DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

L'ESSENTIEL

La suppression de la clause générale de compétence a souvent été présentée dans le débat public comme la solution à l'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales. Cependant, une analyse fine de la jurisprudence montre que le juge administratif a toujours posé des limites à l'application de cette clause. Si la répartition des compétences entre Etat et collectivités apparaît peu lisible, c'est surtout parce que la définition par le législateur de ces compétences est souvent imprécise et vaste. Le développement économique en est un exemple topique. La tendance de l'Etat à demander aux collectivités de financer l'exercice de ses propres missions, comme le démontrent les contrats de projets Etat-région, constitue une seconde cause majeure de l'imbrication constatée.

La clause générale de compétence relève largement du patrimoine juridique national. La grande loi municipale du 5 avril 1884 a ainsi prévu que «le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune». Les articles 23 et 59 de la loi du 2 mars 1982 ont repris cette clause respectivement pour les départements et les régions ; ces dispositions figurent aujourd'hui au code général des collectivités territoriales (art. L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1). Apparaissant comme un attribut normal de toute collectivité territoriale, la clause générale de compétence a pu même figurer comme une forme d'expression du principe constitutionnel de libre administration, même si le constituant a toujours pris soin d'indiquer que ce dernier devait s'exercer «dans les conditions prévues par la loi».

Cette situation semblait acquise, lorsqu'un nouveau débat est apparu à l'occasion de l'établissement du rapport Lambert de novembre 2007 sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales. En effet, afin de clarifier les conditions d'intervention des collectivités territoriales, ce rapport propose de supprimer la clause générale de compétence dont bénéficient les départements et les régions pour ne plus leur confier que des compétences spéciales clarifiées. Depuis, le débat public s'est enflammé autour de ce thème, aboutissant presque à en faire la question centrale de l'évolution de l'organisation territoriale de la République.

Aussi, il est apparu intéressant dans ce contexte de préciser ce que recouvrait en termes juridiques la clause générale de compétence et d'examiner de quelle manière elle avait pu être interprétée, au regard de la jurisprudence administrative. Cet examen démontrera à l'envie que l'essentiel des difficultés actuellement rencontrées tient moins à l'existence de cette clause générale de compétence qu'à une trop grande imbrication des compétences légales des différentes collectivités territoriales.

► L'étendue et les limites de la clause générale de compétence

L'équilibre des compétences dans un Etat centralisé repose sur le principe de la compétence générale de l'Etat qui seul, aux termes de la Constitution, dispose de la compétence de sa compétence. C'est en particulier la raison pour laquelle la Constitution prend soin de rappeler aux articles 34 et 72 qu'il revient à la loi de déterminer les compétences des collectivités territoriales.

Face à ce postulat, la reconnaissance de la clause générale de compétence au profit de chaque niveau de collectivité territoriale est l'expression d'un certain «libéralisme» dans la conception des libertés locales. En effet, admettre une forme de compétence générale, largement définie, est un moyen d'élargir le champ des compétences des collectivités territoriales au-delà des matières énumérées par des textes spécifiques. C'est aussi, en termes politiques, admettre une capacité d'action, voire même une sorte de légitimité à l'intervention des autorités locales pour traiter d'à peu près tous les sujets de préoccupation de leurs administrés. Néanmoins, compte tenu de l'équilibre des pouvoirs dans un Etat centralisé, cette clause générale de compétence doit nécessairement s'exprimer dans certaines limites.

LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE

La clause générale de compétence donne à chaque collectivité territoriale la possibilité d'intervenir, dès lors qu'il existe un intérêt local suffisant justifiant son intervention. Ici, c'est l'objet même de l'action qui détermine le champ de la compétence de la collectivité publique. Rémy Schwartz dans ses

conclusions sur l'arrêt de section du 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve-d'Ascq* (AJDA 1995. 834; Lebon 324) résumait la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de définition de l'intérêt communal en indiquant que trois conditions étaient requises pour que celui-ci se trouve satisfait.

D'abord, l'intérêt communal ne pouvait être qu'un intérêt public; ainsi, une action répondant strictement à un intérêt privé ne pouvait relever de son champ. En ce sens, sont dépourvues d'intérêt communal les délibérations d'un conseil municipal créant une voie privée de circulation (CE 11 oct. 1929, *Berton*, Lebon 894), permettant le financement de voies privatives (CE 17 oct. 1980, *Braesch*, Lebon 625) ou des travaux portant sur le réservoir d'eau d'un lotissement privé (CE 21 juin 1993, *Commune de Chauriat*, Lebon 650).

Ensuite, l'invocation de l'intérêt local doit permettre de répondre directement aux besoins de la population. La logique de cette condition est aisée à comprendre: l'action de la

La collectivité peut intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas matériellement de sa compétence, mais qui présentent un intérêt direct pour la population locale.

collectivité territoriale doit avoir pour bénéficiaires ses habitants. Cette condition s'exprime de manière claire dans les questions de territorialisation que nous évoquerons plus longuement plus loin. Elle autorise la collectivité à intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas matériellement de sa

compétence, mais qui présentent un intérêt direct pour la population locale, comme par exemple le financement par une commune de la construction d'un bureau de poste (CE sect. 1^{er} avr. 1977, *Dame Grignard*, Lebon 177) ou une aide attribuée par un département à des établissements d'enseignement supérieur privé situés à son chef-lieu (CE ass. 1^{er} juin 1956, *Canivez*, Lebon 177). On retrouve ce même raisonnement dans les soutiens susceptibles d'être accordés par les collectivités aux associations ou syndicats. L'aide est illégale si elle est accordée à une structure se donnant un champ d'action national (CE 2 août 1912, *Flornoy*, Lebon 918); elle est, en revanche, permise pour une union syndicale départementale se proposant d'organiser son congrès dans la commune qui lui octroie une subvention, compte tenu des retombées locales qui peuvent résulter de l'organisation d'une telle manifestation (CE 5 déc. 1941, *Rousteau*, Lebon 206).

Enfin, la troisième condition à respecter tient à la nécessaire neutralité de l'action locale. La jurisprudence est parfois subtile sur ce thème. Ainsi, une commune ne peut s'engager dans un conflit collectif du travail en apportant son aide à l'une des parties au litige (CE 20 nov. 1985, *Commune d'Aigues-Mortes*, Lebon 330; CE 11 oct. 1989, *Commune de Gardanne*, Lebon 188). En revanche, elle peut légalement apporter une aide sociale aux enfants des grévistes en leur accordant la gratuité des restaurants scolaires communaux (CE 11 oct. 1989, *Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône*, Lebon 184; AJDA 1990. 109, note F. Julien-Laferrrière). Le domaine des débats ou conflits internationaux est aussi propice à un contrôle vigilant du juge. Une commune ne peut attribuer une subvention à une

action de solidarité soutenant la politique d'un Etat étranger en conflit avec un autre Etat (CE 23 oct. 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, Lebon 209; AJDA 1990. 119) et un département ne peut contribuer au financement d'une campagne nationale dans le cadre de l'organisation des élections européennes (CE 25 avr. 1994, *Président du conseil général du Territoire de Belfort*, Lebon 190; AJDA 1994. 545, concl. D. Kessler). Dans ces derniers exemples, les doutes affectant la neutralité de l'action des collectivités territoriales se doublent aussi d'une difficulté à démontrer que l'initiative répond directement aux besoins de la population.

On peut d'ailleurs, sans doute, considérer que cette dernière condition est certainement la plus forte dans la mise en œuvre de la clause générale de compétence. En effet, l'interdiction d'intervenir au profit d'intérêts purement privés rejoint une obligation générale pesant sur l'ensemble des collectivités publiques qui leur interdit de consentir des libéralités (CE sect. 3 nov. 1997, *Commune de Fougerolles*, Lebon 391; AJDA 1997. 1010, note L. Richer; D. 1998. Jur. 131, note J.-F. Davignon; RFDA 1998. 12, concl. L. Touvet; CE ass. 6 déc. 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de L'Haj-les-Roses et société CDI 2000*, Lebon 433; AJDA 2003. 280, chron. F. Donnat et D. Casas; RFDA 2003. 291, concl. G. Le Chatelier et p. 302, note B. Pacteau). Quant au principe de neutralité, il est suffisamment inscrit dans l'action des services publics – tant locaux que nationaux – pour ne pas être spécifique à la notion d'intérêt local. Dès lors, la clause générale de compétence ne s'exprime que si l'action de la collectivité vise à répondre directement aux intérêts de la population.

LA QUESTION DES LIMITES TERRITORIALES DE L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES

La première question qui se pose au regard de ce dernier critère est bien évidemment celle du périmètre territorial de l'action locale. Une collectivité peut-elle légalement intervenir au-delà des limites de son territoire? Cette question ne pose pas problème lorsqu'il s'agit pour une collectivité de gérer un des éléments de son patrimoine situé en dehors de son territoire, tel qu'un château appartenant à la ville de Paris situé en province et accueillant des enfants atteints de déficience mentale (T. confl. 3 déc. 1979, *Ville de Paris c/ Société des établissements de Port-Neuf*, Lebon 578) ou encore un logement foyer situé sur le territoire d'une autre commune que celle qui en a la propriété (CE 22 nov. 2002, *Commune de Gennevilliers*, Lebon T. 653, 716, 844; AJDA 2003. 848, note E. Deschamps).

Par extension, la jurisprudence admet également qu'une commune peut légalement installer un équipement public sur une commune voisine, si celui-ci répond à ses besoins propres. Ainsi, est admise l'intervention d'une commune hors de son territoire pour l'extension d'un cimetière (CE 27 oct. 1948, *Commune de Livry-Gargan*, Lebon 391; CE sect. 18 févr. 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne*, Lebon 153), pour la construction d'une école de plein air (CE 10 févr. 1954, *Miot*, Lebon 808) ou l'installation d'un captage d'eau (CE

13 déc. 1967, *Ville de Dreux*, Lebon 487). En matière d'infrastructures routières, la jurisprudence a aussi admis qu'une commune puisse procéder à l'expropriation de terrains sur une commune voisine pour la construction d'une route utile à ses besoins de circulation, si elle ne dispose pas sur son territoire de terrains présentant la même aptitude à recevoir l'ouvrage (CE sect. 6 mars 1981, *Association de défense des*

En matière de coopération internationale, le questionnement sur l'intérêt direct pour les populations de la collectivité se pose avec une certaine acuité.

habitants du quartier de Chèvre-morte, Lebon 125; AJDA 1981. 250, chron. M.-A. Feffer et M. Pinault).

Dans tous ces cas, on le voit bien, le critère de l'utilité pour la population est déterminant et justifie que l'intérêt de la collectivité s'étende au-delà de son territoire. C'est parce qu'un tel intérêt est absent que le juge a censuré pour illégalité la subvention accordée par le département de l'Oise à la commune de Colombey-les-deux-Eglises pour procéder à divers travaux d'aménagement, aucun intérêt direct n'en résultant pour les habitants du département (CE 16 juin 1997, *Département de l'Oise*, Lebon 236; RFDA 1997. 948, concl. L. Touvet). L'intérêt n'était ici que moral – voire politique – et posait certainement une question sérieuse en termes d'intérêt direct qui doit ainsi nécessairement revêtir une dimension matérielle.

LA SITUATION SPÉCIFIQUE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La problématique de l'arrêt *Département de l'Oise* est tout à fait transposable aux questions de coopération internationale des collectivités territoriales. En effet, dès lors que les collectivités interviennent, sinon en dehors de leurs territoires, en tout état de cause en partenariat avec des acteurs qui, eux, lui sont bien extérieurs, le questionnement sur l'intérêt direct pour les populations de la collectivité se pose avec une certaine acuité. Le débat a souvent dépendu de l'appréciation des faits d'espèce par le juge.

Dans la décision de référence précitée du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, la motivation de la décision insiste, pour admettre la légalité des bourses accordées par la commune à des étudiants originaires de pays de l'Est de l'Europe, sur la localisation sur le territoire de la commune de l'université où seraient inscrits les étudiants concernés. De même, en faisant allusion aux instituts de recherche et aux entreprises situés sur le territoire de la commune et impliqués dans ce projet de coopération, la haute assemblée fait nécessairement référence à d'éventuelles retombées en termes de développement économique dont pourraient bénéficier la commune et donc ses habitants. Le lien est ténu, et en tout état de cause, relativement indirect, en termes d'intérêt pour la population locale.

Le tribunal administratif de Poitiers avait, lui, tenu un raisonnement plus strict, voire plus orthodoxe, en censurant la délibération d'un conseil général accordant une subvention pour la construction d'un collège au Burkina Faso, en rele-

vant que cet acte ne pouvait être regardé comme répondant aux besoins de la population du département (TA Poitiers 18 nov. 2004, *Charbonneau c/ Département des Deux-Sèvres*, AJDA 2005. 486, note Y. Gounin). Même si la cour administrative d'appel de Bordeaux a censuré ce jugement en appel (CAA Bordeaux 30 oct. 2007, *Département des Deux-Sèvres*, AJDA 2008. 198, note Y. Gounin) avec une motivation quelque peu lapidaire, le raisonnement des premiers juges ne manque pas de force, dès lors qu'il s'en tient à une conception strictement matérielle de la notion d'intérêt direct pour les populations de la collectivité.

Heureusement pour le développement de ce type de coopérations, le législateur est venu compléter la loi pour donner désormais une base juridique solide aux interventions des collectivités territoriales à l'égard des collectivités étrangères, en particulier pour la mise en œuvre de projets d'aide au développement ou à vocation humanitaire (v., nouvel art. L. 1115-1 CGCT issu de la loi n° 2007-147 du 2 févr. 2007). A ce titre, l'intervention du législateur est venue mettre un terme au débat sur la notion d'intérêt local appliquée au domaine de la coopération décentralisée et plus particulièrement sur la définition de l'intérêt – matériel ou moral – des populations locales qu'il s'agissait de satisfaire. Cet exemple est tout à fait illustratif du fait que l'approche de la compétence générale reconnue aux collectivités territoriales doit le plus souvent être combinée avec les textes attribuant à celles-ci, ou à d'autres acteurs, des compétences spécifiques précisément définies.

UN OBSTACLE À L'EXERCICE DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE: L'EXISTENCE D'UNE COMPÉTENCE SPÉCIFIQUE RECONNUE À UNE AUTRE PERSONNE PUBLIQUE

Une des limites les plus fortes à l'extension de la compétence générale des collectivités territoriales réside dans l'existence de compétences précisément attribuées à d'autres auto-

La clause générale de compétence ne peut plus jouer dès lors qu'un texte reconnaît clairement à une autorité une compétence précise dans un domaine déterminé.

rités publiques. Ainsi, une des justifications les plus solides de l'interdiction faite à une commune de s'immiscer dans un conflit d'ordre politique entre deux Etats étrangers réside clairement dans le fait que c'est à l'Etat de gérer les relations diplomatiques de notre pays, sans

interférence d'autres acteurs publics (CE 23 oct. 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, préc.). Toujours s'agissant de l'Etat, le juge est venu, par exemple, censurer la décision d'un conseil municipal décidant de consulter les habitants de la commune sur le tracé d'un projet d'autoroute (CE 16 déc. 1994, *Commune d'Avrillé*, Lebon 558; AJDA 1995. 838, note Y. Jégouzo; RFDA 1996. 452, note H. Rihal) ou de TGV (CE 14 avr. 1995, *Commune de Ventabren*, Lebon 683) ou édictant des règles générales nouvelles en matière d'admission des enfants dans les écoles maternelles (CE 7 déc. 1990, *Di Lello*, Lebon 606; AJDA 1991. 151, chron. E. Honorat et R. Schwartz). De même, un département ne peut venir défi-

nir des règles de qualification minimale des personnes employées par les services de PMI, alors que cette matière relève de la seule compétence de l'Etat (CE 1^{er} avr. 1996, *Département de la Loire*, Lebon 110).

Une décision récente du Conseil d'Etat du 27 octobre 2008 *Département de la Haute-Corse* (AJDA 2009. 159, note M. Verpeaux) est venue ajouter un exemple supplémentaire intéressant. Le juge a censuré la délibération d'un conseil général attribuant des subventions de fonctionnement, non affectées, à plusieurs communes dont l'objet était simplement de leur permettre d'équilibrer leur budget. Pour le Conseil d'Etat, il n'y a pas de réel intérêt départemental à une telle décision, «dès lors qu'il appartient aux communes de veiller à l'équilibre de leur budget de fonctionnement». C'est bien reconnaître là une responsabilité particulière et exclusive aux communes dans la gestion de leurs finances, sans que l'intervention du département, sans objet précis, puisse être valablement admise.

Ces exemples démontrent ainsi que la clause générale de compétence ne peut plus jouer lorsqu'un texte reconnaît clairement à une autorité une compétence précise dans un domaine déterminé. Dès lors, le vrai débat ne porte pas tant sur l'existence d'une clause générale de compétence qui, trop largement entendue, amènerait les collectivités territoriales à se préoccuper de sujets éloignés de «leur cœur de métier», que sur une grande imprécision des textes régissant en général les compétences des collectivités locales.

► La question de la trop grande imprécision des textes régissant les compétences des collectivités territoriales

Le débat actuel sur le maintien de la clause générale de compétence à tel ou tel niveau de collectivités a souvent été présenté par ses promoteurs comme une source en elle-même de simplification de la carte des interventions des collectivités territoriales. Or, si l'on regarde la situation de plus près, la clause générale de compétence joue davantage comme une clause résiduelle, seconde par rapport aux compétences spéciales légalement attribuées aux collectivités par le législateur. Dans ce cadre, l'imprécision de la loi dans la détermination des compétences attribuées est bien davantage à la source des redondances actuelles, davantage que la clause générale de compétence dont la présence dans le paysage est finalement beaucoup moins importante que ses contempteurs l'affirment.

LA LOI DÉFINIT DE MANIÈRE PARFOIS FLOUE LES COMPÉTENCES ATTRIBUÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Au-delà de la clause générale de compétence, le législateur est parfois intervenu en définissant de manière particulièrement étendue les attributions des collectivités locales. Le meilleur exemple de cette situation est sans doute celle des régions. En effet, la définition de leurs compétences, telle qu'elle figure au code général des collectivités territoriales, est passablement vaste. Ainsi, l'article L. 4221-1 de ce code,

après avoir décliné à son premier alinéa la clause générale de compétence en la régionalisant, donne dans son deuxième alinéa au conseil régional «compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire [...]». Le troisième alinéa du même article lui permet «d'engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois [...]». L'article L. 4221-3 ajoute que le conseil régional «concourt, dans le cadre de ses compétences, à l'aménagement du territoire».

On le voit bien, ici s'agissant des régions, l'étendue de leurs compétences résulte moins de la clause générale que d'autres dispositions législatives du code général des collectivités territoriales. Si l'on souhaitait supprimer celle-ci pour les régions, une réécriture des autres dispositions de l'article L. 4221-1 de ce code s'imposerait, tant les prescriptions de son deuxième alinéa sont de nature à justifier légalement des interventions dans à peu près tous les domaines de l'action publique locale. Enfin, il faudrait aussi que le législateur précise le contenu de la compétence de la région en matière d'aménagement du territoire. En effet, une nouvelle fois, la collectivité peut sous ce vocable intervenir dans tous les champs d'action et sans une précision législative, on peut craindre que la suppression de la clause générale de compétence soit de peu de conséquences pratiques sur le champ matériel des interventions des régions. Il est d'ailleurs ici particulièrement intéressant de recenser la grande diversité des thématiques soutenues par les régions au titre des politiques contractuelles d'aménagement du territoire qu'elles mettent en œuvre.

LA LOI ORGANISE L'ACTION CONJOINTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le législateur, dans un certain nombre de domaines, a choisi de n'exclure aucun niveau parmi les collectivités locales, créant ainsi les conditions de l'intervention conjointe de

Tout en prévoyant un rôle de coordination de la région en matière de développement économique, la loi reconnaît, en quelque sorte en creux, la compétence des autres collectivités territoriales dans ce domaine.

chacune d'entre elles. L'exemple du domaine de l'action économique est parfaitement illustratif de cette tendance. On se rappelle que le projet de loi devant entériner l'acte II de la décentralisation devait consacrer le rôle de «chef de file» des régions en matière de développement économique et que, devant les résultats des

élections régionales de mars 2004, le gouvernement avait souhaité rééquilibrer les rôles en ce domaine.

Les textes issus de cette réforme entérinent un véritable enchevêtrement de compétences en matière économique. Ainsi, le nouvel article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales dispose en son premier alinéa que: «La région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à

l'Etat». A cet égard, l'article L. 4211-1 renvoie notamment à l'article L. 3231-1 qui rappelle que : «L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que la défense de l'emploi». La circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 3 juillet 2006 relative à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 13 août 2004 dans le domaine des interventions économiques des collectivités territoriales prenait bien soin d'indiquer que «quelle que soit l'étendue de la compétence de la région pour l'attribution des aides au développement économique de droit commun [art. L. 1511-2 CGCT] et l'importance des missions nouvelles de coordination qui lui sont confiées [...], l'action de la région s'exerce dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements».

Le rôle de coordination de la région s'exerce principalement dans le cadre d'un conventionnement entre cette collectivité d'une part, les départements, les communes et leurs groupements d'autre part, en application des dispositions de l'article L. 1511-2, qui permet à ces collectivités d'abonder les aides financières accordées par la région. Sinon, l'intervention autonome des autres collectivités suppose l'accord préalable du conseil régional. Toutefois, la loi exempte immédiatement deux séries de dispositifs de ce système : les aides à l'immobilier d'entreprise et le dispositif conventionnel de l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales où la collectivité peut alors directement conventionner avec l'Etat.

Ainsi, tout en prévoyant un rôle de coordination de la région en matière de développement économique, la loi reconnaît, en quelque sorte en creux, la compétence des autres collectivités territoriales dans ce domaine. Certes, le législateur a mis en place à l'article L. 1511-2 un système d'encadrement par la région des aides attribuées par les autres collectivités, mais pour excepter le dispositif d'aide le plus fréquemment pratiqué par les collectivités qui est celui de l'immobilier d'entreprise. Enfin, l'article L. 1511-5 permet à l'Etat de passer outre à une éventuelle opposition de la région en permettant alors une contractualisation directe entre lui et la collectivité qui ne voudrait pas s'inscrire dans la dynamique de coordination régionale. Quant au schéma régional de développement économique, option offerte par le législateur aux régions, il est sans effet sur leur capacité à imposer aux collectivités locales de leur territoire, par un document prescriptif, des objectifs et des modalités d'intervention en matière de développement économique.

Ce tableau, même schématique, démontre de manière claire, sur un champ d'action publique que la conjoncture économique actuelle rend encore plus important, combien la clause générale de compétence n'a aucun effet sur une situation souvent critiquée d'enchevêtrement des interventions des différents niveaux de collectivités (v., en ce sens, le rapport conjoint de l'inspection générale des finances [IGF], l'inspection générale des affaires sociales [IGAS] et l'inspection générale de l'administration [IGA] sur les aides publiques aux entreprises de janv. 2007 ou le rapport de la Cour des comptes de nov. 2007). Ici, c'est sur le fondement même des textes relatifs aux interventions économiques des collectivités territoriales que le législateur a multiplié les acteurs compétents pour intervenir. Un tel

constat peut aussi être fait dans des domaines tels que la formation professionnelle, l'enseignement, les formations sanitaires et sociales ou les transports collectifs.

L'ETAT ENCOURAGE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À FAIRE JOUER DE MANIÈRE EXTENSIVE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE

Enfin, plus grave encore dans ce panorama général, si l'on essaie de cerner les hypothèses où la clause générale de compétence est la plus sollicitée et utilisée, il semble bien que la meilleure illustration soit un domaine où c'est l'Etat qui encourage une telle sollicitation – celui des contrats de plan Etat-région, devenus aujourd'hui contrats de projets Etat-région (CPER).

En effet, les contrats de plan hier, comme les contrats de projets aujourd'hui, interviennent principalement dans les champs de compétence de l'Etat. L'examen des travaux de réflexion qui ont accompagné la conclusion de la génération actuelle des contrats de projets est ici particulièrement éclairant. Ainsi, le Sénat estimait que le CPER gardait tout son sens parce que l'Etat en dépit de la décentralisation «garde un socle de compétences pour lesquelles, compte tenu du caractère limité de ses ressources, il peut avoir besoin du concours des régions». Quant au Conseil économique et social, il

Le débat sur la clause générale de compétence apparaît aujourd'hui posé dans des termes qui semblent quelque peu biaisés.

recommandait que, de la même manière que les régions étaient intervenues dans le champ de compétence de l'Etat (Université 2000, par exemple), l'Etat accepte désormais de financer des projets relevant des

compétences dévolues aux régions (v., le rapport conjoint IGA-IGF de mars 2005 sur l'avenir des contrats de plan Etat-région).

La circulaire du premier ministre du 6 mars 2006 lançant la procédure de négociation des contrats de projets Etat-région ne précise pas *expressis verbis* que ne relèveront du champ de la contractualisation que des matières relevant de la compétence de l'Etat. Néanmoins, le texte prévoit que ne seront éligibles à la procédure contractuelle que «les projets d'investissement de dimension nationale». L'énumération des secteurs d'intervention possible va dans le même sens : accompagnement des pôles de compétitivité, renforcement de l'effort de recherche et de modernisation des structures d'enseignement supérieur, soutien de la compétitivité des filières agricoles, développement et régénération du réseau de transport ferroviaire de voyageurs, fret ferroviaire, fluvial, maritime, meilleure prise en compte des risques naturels et technologiques, emploi et formation professionnelle, rénovation urbaine... Bref, on le voit, de nombreux domaines relevant principalement des compétences de l'Etat. La négociation des CPER devait renforcer cette impression, certains sujets étant exclus de la discussion par les représentants de l'Etat au motif qu'ils relevaient des compétences des collectivités territoriales, comme par exemple les formations sanitaires et sociales ou la gestion des réserves naturelles...

Certes, les compétences de la région – particulièrement larges aux termes des textes du code comme on l'a vu – se retrouvent aussi dans cette liste et le premier ministre avait ainsi pris soin de rappeler leurs attributions en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Mais, la même circulaire invite les autres collectivités territoriales à intervenir, prévoyant même la possibilité de contractualiser directement avec elles. Dans la pratique, et même si ce chiffre peut varier fortement selon les thématiques et selon les régions, les autres collectivités peuvent porter entre 20 et 30 % du poids financier total de certains grands projets (en particulier en matière d'enseignement supérieur et de recherche, et dans une moindre mesure en matière de transports). Or, dans ces hypothèses, c'est bien au titre de la clause générale de compétence que départements et communes sont amenés à intervenir. Loin d'utiliser la clause générale de compétence pour s'immiscer spontanément dans des domaines d'action publique, c'est l'Etat qui appelle les collectivités territoriales à venir participer à l'effort d'investissement pour édifier ou rénover des équipements ou des infrastructures dont lui-même ou ses établissements publics sont maîtres d'ouvrage.

Comme on le voit, le débat sur la clause générale de compétence apparaît aujourd'hui posé dans des termes qui semblent quelque peu biaisés. Les éléments qui précèdent témoignent du fait que cette clause ne justifie à elle seule l'action locale que dans des champs marginaux.

L'analyse des budgets locaux démontre de manière claire que l'essentiel de l'effort financier porte sur des domaines spécifiques de compétence des collectivités et que si l'on recherche cette fameuse « part optionnelle » que ne justifierait justement que la clause générale de compétence, elle est aujourd'hui minime, la plus grande part étant sans doute constituée des efforts fournis par les collectivités au titre du contrat de projets Etat-région ou de la participation de collectivités territoriales à des grands projets d'infrastructures placés sous la maîtrise d'ouvrage de l'Etat ou de Réseau ferré de France (lignes à grande vitesse notamment).

Le vrai débat est ailleurs, comme l'avait d'ailleurs judicieusement montré le rapport Lambert : il est dans l'imbrication que la loi a instaurée dans l'exercice des compétences locales, définissant de manière trop générale les attributions ainsi imparties, dans un exercice où, plus qu'ailleurs, une précision extrême est requise. Au-delà, le débat n'est que politique et révèle une conception de l'organisation de notre République où l'échelon de proximité pourrait intervenir chaque fois qu'il s'agit de répondre directement aux besoins de la population. Ainsi posé, le débat est légitime et intéressant mais il donne la vraie dimension de la proposition de suppression de la clause générale de compétence : celle d'un Etat où les collectivités seraient réduites à un rôle de gestionnaires de services publics dans des champs très précis de compétence. Mais, à ce stade, le juriste pourrait alors s'interroger légitimement sur la portée effective de l'inscription dans notre Constitution du principe selon lequel la France est une République décentralisée. ■



DALLOZ.fr

Réservez votre place...

Nouveau : les présentations individualisées de Dalloz.fr !

Dalloz vous invite à une visite guidée de son site Dalloz.fr conçu pour et par des juristes. Grâce à **Dalloz.fr**, vous bénéficiez d'un accès direct et rapide à l'intégralité des fonds documentaires ainsi qu'à toute la base jurisprudentielle de Dalloz et à Dalloz Actualité.

Pour bénéficier de votre présentation individualisée gratuite Dalloz.fr, renvoyez la demande ci-contre à l'adresse suivante :
Dalloz.fr – 31-35, rue Froidevaux – 75685 Paris Cedex 14

OUI, je suis intéressé(e) par une présentation individualisée Dalloz.fr

au sein de mon entreprise par téléphone

Je note ici mes coordonnées afin d'être contacté(e) par un conseiller dédié pour convenir d'un rendez-vous :

Melle Mme M. Prénom : _____

Nom : _____

Raison Sociale : _____

Adresse : _____

Code Postal : _____

Ville : _____

Tél.* : _____

e-mail* : _____

* mentions obligatoires