

Décentralisation

Faut-il supprimer la clause générale de compétence ?

La clause générale de compétence du département et de la région, supprimée par la loi du 16 décembre 2010, a été rétablie par la loi du 27 janvier 2014. Le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République prévoit à nouveau sa suppression...

L'AUTEUR



PIERRE-STÉPHANE REY, avocat associé



SIMON REY, avocat néo-dirigé droit public

L'article 3 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 prévoyait une décentralisation par blocs de compétences. Toutefois, face aux nombreux enchevêtrements de compétences, cet objectif n'a été que partiellement atteint. Si la clause générale de compétence est souvent tenue pour responsable de l'empiètement des compétences, les facteurs d'enchevêtrement paraissent multiples. Ainsi, outre la clause générale de compétences, les députés Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas identifiaient comme facteurs favorisant de tels enchevêtrements, le chef de filat, les transferts de compétences à géométries variables, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le recours croissant à la contractualisation entre collectivités et entre celles-ci et l'État. De même, la logique politique, qui conduit chaque élu local à rechercher un champ d'action le plus large possible, susceptible de lui conférer une plus grande notoriété et de faire figurer la collectivité qu'il représente en bonne place pour les réalisations au profit de la population (1).

Conscient des conséquences dommageables tant en termes financiers que politiques, le législateur a entendu y remédier, en faisant de la suppression de la clause générale de compétence des départements et régions le préalable nécessaire. Néanmoins, une clarification de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités apparaît, avant tout, passer par une refonte de l'ensemble des dispositions légales et réglementaires à vocation générale ou sectorielle qui organisent la distribution des compétences entre collectivités territoriales. En effet, comme le rappellent Martin Malvy et Alain Lambert (2), «c'est ce travail, plus que la suppression de la clause générale de compétence, qui constituera le principal facteur de clarification».

À NOTER

La clause générale de compétence a été maintenue pour les communes en raison de leur rôle de proximité et de la nécessité de garder une capacité générale pour répondre aux attentes des citoyens.

Toutefois, l'ampleur de cette tâche est telle qu'il apparaît plus simple d'envisager, à tort, la suppression de la clause générale de compétence comme solution «miracle» pour mettre un terme à ce mal touchant l'organisation décentralisée de la République.

Toutefois, l'ampleur de cette tâche est telle qu'il apparaît plus simple d'envisager, à tort, la suppression de la clause générale de compétence comme solution «miracle» pour mettre un terme à ce mal touchant l'organisation décentralisée de la République.

La notion de clause générale de compétence

La clause générale de compétence signifie qu'une collectivité territoriale est libre d'intervenir en toutes matières afin de satisfaire un intérêt public local, sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre autorité publique, collectivité territoriale, ou à l'État (3).

Une telle clause générale de compétence signifie donc que la collectivité qui en est dotée se voit accorder une capacité d'intervention générale, permettant ainsi de distinguer collectivités territoriales et établissements publics, ces derniers étant régis par le principe de spécialité qui ne leur permet d'agir que dans le cadre des compétences qui leur ont été expressément attribuées.

Le principe d'une clause générale de compétence a été consacré, pour le département, par l'article 48 de la loi du 10 août 1871, codifié à l'article L.3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), et, pour la région, par l'article 59 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982, codifié à l'article L.4221-1 du CGCT.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a refusé de reconnaître une valeur constitutionnelle à cette clause générale de compétence (4), laissant ainsi au législateur la possibilité de la supprimer.

Une suppression controversée

Si la clause générale de compétence a incontestablement permis aux collectivités d'agir dans l'intérêt des territoires, son existence est l'une des questions les plus discutées. Ses détracteurs y voient un facteur de complexité de l'action publique locale en raison de l'enchevêtrement de politiques concurrentes, jugées dispendieuses, exercées par les différents niveaux locaux sur un même territoire, conduisant à une confusion, notamment pour le citoyen, qui ne peut plus identifier clairement les responsabilités de chaque collectivité.

Désirant clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, mais également, encadrer la pratique des financements croisés, le législateur a entendu privilégier, en 2010, «la voie de la spécialisation de l'action des collectivités territoriales» (5). A cette fin, l'article 73 de la loi du 16 décembre 2010 a restreint la clause de compétence générale des départements et des régions en introduisant le principe du caractère exclusif des compétences exercées par ces collectivités. Il était ainsi prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, les départements et les régions ne pourraient exercer que les seules compétences dans les domaines que la loi leur attribue explicitement. Cette suppression était tempérée par la réserve posée: «par délibération spécialement motivée, [de pouvoir] se saisir de tout objet d'intérêt départemental [ou régional] pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique». Une telle suppression se voulait donc une réponse à l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités, devant alors contribuer à les spécialiser davantage vers leurs compétences d'attribution.

Cependant, cette suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, actée en 2010, semble caractériser une certaine méconnaissance du législateur sur la signification de celle-ci. En effet, il ressort de la jurisprudence administrative que la fonction de la clause générale de compétence est de permettre aux collectivités territoriales non pas d'empiéter sur les compétences des autres échelons, mais d'intervenir dans des domaines qui sont d'intérêt public et pour lesquels aucune autre collectivité n'a reçu compétence. Dès lors, la problématique actuelle du chevauchement de compétences n'apparaît pas résulter de l'existence d'une telle clause, mais d'abord et avant tout, de l'imprécision des titres de compétences, ainsi que, des transferts partagés de compétences ou des découpages de compétences auquel procède le législateur, illustrés notamment par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Une suppression remise en cause

Partant du constat que la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions revêtait une portée plus symbolique qu'efficace, en raison notamment de l'existence de nombreuses dispositions législatives sectorielles prévoyant des transferts de compétences partagées entre collectivités, le législateur a décidé de revenir sur cette suppression devant intervenir au 1^{er} janvier 2015. Le législateur de 2014 a considéré que le rétablissement de la clause de compétence générale ne renforcerait pas nécessairement l'enchevêtrement des compétences dans la mesure où, dans le même temps, il instituait les conférences territoriales de l'action publique, en charge précisément de définir, au niveau de chaque périmètre régional, la répartition des compétences adaptée aux spécificités de chaque territoire, afin qu'elle soit exercée par l'échelon le plus adapté. A la suppression de la clause générale de compétence devant permettre une spécialisation des compétences, le législateur privilégiait alors une meilleure coordination de celles-ci. Ainsi, l'article 1^{er} de loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a rétabli la clause générale de compétence des départements et des régions, dont la suppression, par l'article 73 de la loi du 16 décembre 2010, devait prendre effet le 1^{er} janvier 2015.

Supprimée avant même d'être entrée en vigueur, la suppression de la clause générale de compétence apparaissait donc, jusqu'au discours de politique générale de Manuel Valls du 8 avril 2014, relever d'une simple réforme conceptuelle.

Vers une nouvelle suppression de la clause générale de compétence ?

Annoncée par Manuel Valls, et reprenant la proposition n°15 du rapport Malvy-Lambert (6), les articles 1^{er} et 20 du projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, présenté en conseil des ministres le 14 mai 2014, prévoient de nouveau la suppression de la clause générale de compétence du département et de la région. Une telle volte-face, à moins de trois mois d'intervalle du rétablissement par la loi Maptam, relance ce débat sans fin sur sa suppression. Toutefois, au lieu de focaliser son attention sur cette éternelle question, le législateur ne devrait-il pas, plutôt, s'atteler à refondre l'ensemble des règles régissant la distribution des compétences entre collectivités territoriales, permettant enfin de mettre un terme à cet enchevêtrement des compétences ?

À RETENIR

➤ **Clarification.** La lutte contre l'enchevêtrement de compétences paraît passer par une refonte de toutes les dispositions à vocation générale et sectorielle régissant la distribution des compétences entre collectivités, plutôt que par la suppression de la clause générale de compétence du département et de la région.

(1) Rapport d'information n°1153 de Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008.
(2) «Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun», rapport établi par Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014, page 21.
(3) CE 29 juin 2011, Cne Mons-en-Barœul, req. n°193716.

(4) Cons. const., déc. n°2010-618 DC 9 déc. 2010, loi de réforme des collectivités territoriales, cons. 54.
(5) Rapport d'information n°471 (2008-2009) de Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission commune d'information, déposé au Sénat le 17 juin 2009, p. 59.
(6) Rapport Martin Malvy et Alain Lambert préc.

À LIRE

«Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun», rapport établi par Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014.