

Sous la direction de
Florence Lérique

LES FONDEMENTS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALISÉE

Les éclairages apportés par la loi d'administration territoriale
de la République



GRALE



L'Harmattan

Préface

LES FONDEMENTS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALISÉE

LES ÉCLAIRAGES APPORTÉS PAR LA LOI D'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

Florence LERIQUE

*Professeure de droit public
Université Bordeaux Montaigne*

Jean-Pierre SUEUR

*Sénateur du Loiret, Questeur du Sénat
Ancien Ministre*

« L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État. Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public »¹. Les trente ans de la loi invitent à établir un constat sous forme de bilan. Que reste-t-il de la loi d'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 ?

1. Art. 1^{er} de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Si comme l'affirmait G. Marcou en 2013, « la France est passée maître dans l'art de faire des lois sans faire de réforme »², l'article 1^{er} de la loi ATR pose les bases d'une nouvelle conception de l'administration territoriale. Cette contradiction n'atteint donc pas la loi de 1992, car le texte, loin d'être une loi de plus, entame des réformes qui ne sont pas encore achevées, comme celles de l'intercommunalité ou des relations État-collectivités en matière d'ingénierie territoriale³. Elle a surtout créé les communautés de communes, qui se sont peu à peu généralisées et constituent une innovation majeure dans notre organisation territoriale.

En 1992, M. Bourjol analysait la loi ATR au regard de la construction européenne⁴. Trente ans plus tard, il semble difficile de maintenir ce choix doctrinal. En effet, la loi ATR est un texte qui s'inscrit dans le *continuum* de la décentralisation de 1982. Elle intervient dix ans après, en forme de bilan de ces premières années d'application effective des lois de 1982 et 1983. La question peut même se poser de savoir si la loi de 1992 ne peut pas être rattachée aux différentes lois qui ont jalonné ce qui est aujourd'hui convenu d'appeler l'acte I⁵, en tant que session inaugurale de la décentralisation en France⁶. La question qui se pose, et auquel le présent ouvrage et les contributions qui y sont rassemblées s'attachent à répondre, est bien de savoir en quoi ce texte est singulier.

La raison d'être de l'ouvrage tient à ce que la loi ATR ne se contente pas de clôturer la première étape de la décentralisation, mais ouvre bel et bien un nouveau chapitre d'une décentralisation

2. G. MARCOU, « L'État et les collectivités territoriales : Où va la décentralisation ? », *AJDA* juill. 2013, p. 1556-1563.

3. A. CANAYER et E. KERROUCHE, « À la recherche de l'État dans les territoires », Rapport d'information n° 909, Sénat, sept. 2022.

4. M. BOURJOL, « La réforme de l'administration territoriale », *AJDA* 1992, p. 140.

5. G. MARCOU, « Le bilan en demi-teinte de l'acte II », *RFDA* mars-avril 2008, p. 295-315.

6. Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, oct. 2009.

qui inaugure la réflexion sur le bloc communal et donne un nouvel essor à l'intercommunalité de projet. Ainsi que le faisait remarquer G. Marcou, « le renforcement de l'intercommunalité ne signifie pas la mort de la commune historique », selon lui, « l'esprit de la décentralisation, c'est d'abord de renforcer le premier niveau, ce qui impose d'adapter l'institution communale aux données de la société contemporaine »⁷.

Le plan de la loi hiérarchise les sujets abordés. La loi ouvre sur l'administration déconcentrée et évoque en premier lieu l'organisation territoriale de l'État. Penser déconcentration et décentralisation de concert est une méthode qui sera, encore trente ans plus tard, un des objectifs de la loi 3DS⁸. Les trois autres titres du texte, respectivement consacrés à la démocratie locale, à la coopération locale et à la coopération décentralisée, trouvent une implémentation particulière au niveau communal. A. Canayer et E. Kerrouche ont dressé un état des lieux de la présence de l'État dans les territoires et des relations que celui-ci entretient par le biais des préfets et des services déconcentrés avec les élus locaux. Le rapport dresse un bilan d'une constante du système d'administration territoriale⁹ à savoir le partage de l'administration locale entre les élus locaux et les agents locaux du pouvoir central¹⁰. Ce sont respectivement quatre auteurs qui prennent le pouls de l'État déconcentré et de ses relations avec l'administration décentralisée. La question est posée par N. Kada de l'existence réelle ou supposée de l'administration territoriale de la République. Sont ensuite présentés par J.-M. Pontier les principes

7. G. MARCOU, « Décentralisation : où en sommes-nous ? », *Cahiers français*, n° 380, mai-juin 2014, p. 87-92.

8. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification.

9. P. COMBEAU, « Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration », *RFDA* sept.-oct. 2010, p. 1011-1020.

10. G. MARCOU, « L'État et les collectivités territoriales : Où va la décentralisation ? », *AJDA* juill. 2013, p. 1556-1563.

de répartition des attributions entre administrations centrale et déconcentrées. Se trouve également proposée, par P. Demaye-Simoni, une réflexion sur la participation de l'État à l'action publique locale avec une dimension historique. Enfin, A. Rainaud questionne la figure du préfet, symbole de la présence de l'État sur le territoire.

Pour les collectivités locales, c'est la démocratie locale, oubliée de la réforme de 1982, qui se voit revalorisée par une deuxième place au sein du titre II¹¹. Ce qui est une manière de placer le citoyen au cœur du système, car comme le faisait remarquer F. Luchaire le véritable bénéficiaire du droit des collectivités territoriales est l'individu au profit duquel sont institués les « niveaux d'administration décentralisée reposant sur le suffrage universel »¹². Le noyau central du fonctionnement de l'administration territoriale est en effet le citoyen. D'ailleurs, selon J. B. Auby « la décentralisation est venue conforter le mouvement d'émancipation juridique et judiciaire des citoyens »¹³. Un long chemin a été parcouru, depuis, en matière de démocratie locale¹⁴, tout au moins dans les textes. Le droit des élus permettant à la libre administration de se concrétiser reste un domaine d'intervention vivace. Cette dimension de la loi ATR mérite d'être relevée. Les droits des élus et des consultations locales feront couler beaucoup d'encre. C'est toujours le cas pour les élus beaucoup moins pour les consultations depuis qu'elles ont été transformées en référendums avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dont les effets se font encore attendre. Ces sujets font l'objet de trois contributions. M. Verpeaux qui confronte la loi ATR à la problématique générale que constitue la démocratie locale, S. Manson qui focalise

11. J.-B. AUBY, « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *RFDA* 1993, p. 37.

12. F. LUCHAIRE, « L'émergence d'un droit constitutionnel de la décentralisation », *AJDA* – « *Décentralisation, bilan et perspectives* » (n° spécial) 1992.

13. J.-B. AUBY, « La bataille de San Romano », *AJDA* nov. 2001, p. 912-926.

14. J.-B. AUBY, « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *RFDA* 1993, p. 37.

son propos sur les élus locaux à travers l'oxymore de l'audace prudente et enfin F. Benchendikh qui se penche sur la question des consultations locales légalisées par le texte.

Le titre III est sans conteste celui qui a mobilisé le plus la doctrine jusqu'à aujourd'hui car il est au cœur du système français d'administration territoriale¹⁵. En effet, il concerne la création d'établissements publics à fiscalité propre (EPCI) qui au fil des textes constitueront avec les communes le bloc communal¹⁶, même si « l'absence de vision d'ensemble dans la réforme du système »¹⁷ a pu être mise à l'index.

Le texte de 1992 provient d'un double constat, celui, tout d'abord, de l'émiettement communal, celui, ensuite, du creusement des inégalités de richesse entre communes liées à la fiscalité locale. Le but de la loi, repris et accentué en 1999, 2010, 2014 et 2015 pour les textes les plus marquants, consiste à concevoir de nouveaux territoires politiques solidaires sur le plan financier comme sur celui des projets.

Il faut noter que la loi ATR prévoyait la création de deux nouvelles formes d'intercommunalité : les communautés de communes et les communautés de villes. Si les premières constituent un succès non démenti, les secondes n'ont connu, dans les années qui ont suivi 1992, que cinq entités de concrétisation. Les raisons en sont claires : alors que dans les communautés de communes, l'instauration d'une taxe professionnelle unique était facultative (là encore ce fut un long chemin pour la voir mise en œuvre), elle était obligatoire dans les communautés de villes conçues pour le monde urbain. Or, cette

15. P. DEMAYE-SIMONI, « Les réformes territoriales à l'aune du droit de l'intercommunalité : l'irrésistible ascension de l'intercommunalité de projet depuis 1992 », *BJCL*, n° 7/8, 2022, p. 482-486.

16. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, chap. 2 : « L'intercommunalité », oct. 2022.

17. G. MARCOU, « L'État, la décentralisation et les régions », *RFAP* 2015, n° 156, p. 887-906.

évolution suscitait de réelles réserves tant les communes n'acceptaient pas de se voir dépourvues d'une telle ressource. L'Association des Maires des Grandes Villes de France a œuvré pour acclimater l'idée du passage à la taxe professionnelle unique. Ce n'est qu'avec la loi du 12 juillet 1999 que cette taxe fut mise en œuvre effectivement au sein des nouvelles communautés d'agglomération. Il a fallu du temps. Les conséquences furent notoires puisqu'avec cette taxe professionnelle unique on passait réellement à l'intercommunalité de projet et l'on pouvait bien davantage maîtriser l'aménagement du territoire – et l'implantation des surfaces commerciales, et donc la qualité des entrées de villes pour ne prendre que cet exemple.

On a critiqué le fait que dans un premier temps, les périmètres des communautés de communes furent laissés à la libre volonté des élus locaux. C'est à tort. Si l'on avait voulu que les périmètres fussent définis par les préfets, il n'y aurait eu aucune chance que cette disposition législative soit votée par le Parlement. Par la suite, un seuil de population minimum a été instauré pour éviter la multiplication de communautés de communes n'ayant pas la taille pertinente pour mener une politique économique par exemple. La préoccupation de l'émiettement intercommunal a été prise en compte¹⁸. Avec l'affirmation des métropoles en 2014 et 2017¹⁹, les logiques d'intercommunalité de projet reviennent en force, et contribuent à une nouvelle configuration des espaces urbains à travers le territoire et sur les territoires. Pour traiter de ces questions, D. Guignard met en perspective l'incidence de l'intercommunalité à fiscalité propre à travers un acronyme revisité, avertissement texte réformateur. N. Dantonel Cor lance un pont entre la loi ATR et la loi 3DS en évoquant la différenciation intercommunale. V. Sempastous, quant à lui, dresse un état des lieux de l'intercommunalité à fiscalité propre après trente ans d'existence.

18. Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, nov. 2005.

19. Cour des comptes, *La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant*, Fascicule 3, déc. 2020.

L'actualité du couple État-communes reste, en définitive, depuis 1992 au cœur de l'architecture du système d'administration territoriale, alors que les lois de 1992 et 1999 avaient fait craindre l'effacement de cet échelon. La plasticité du modèle est telle que selon J.-B. Auby « nous sommes encore [...] à la recherche d'un modèle »²⁰. Le texte de 1992 est empreint de « sage gradualisme avec lequel le législateur traite les questions qui mettent en cause les équilibres les plus profonds de ce même système »²¹. Reste à savoir si l'affirmation des métropoles permettra de respecter les équilibres les plus intimes du système.

Enfin, le dernier titre est réservé à la coopération décentralisée qui s'est révélée, au fil du temps, particulièrement fructueuse. P. Combeau et R. Wakote analysent, chacun à leur manière, cette partie de la loi en présentant le dispositif légal et son évolution jusqu'à aujourd'hui.

*

La publication de cet ouvrage doit beaucoup à l'engagement personnel des auteurs qu'ils en soient, ici, chaleureusement remerciés, tout comme Jean-Pierre Sueur et Jean-Bernard Auby qui ont aimablement accepté de participer à la préface et à l'avant-propos. Nous sommes grandement redevables à Maud Lesueur, secrétaire générale du GRALE, qui a pris en charge, de manière remarquable, comme toujours, la mise en page et en forme de l'ouvrage. Enfin, nous tenons à mettre en valeur le soutien de l'Institut Léon Duguit, de l'université de Bordeaux, sans qui cet ouvrage n'aurait pu faire l'objet d'une publication.

20. J.-B. AUBY, « Trente ans de réforme locale », *Droit administratif*, mai 2012, p. 2.

21. J.-B. AUBY, « La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République », *RFDA* 1993, p. 1.