

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

13^e édition

Les collectivités territoriales et la décentralisation

Michel Verpeaux
Christine Rimbault

La Documentation
française

Sommaire

CHAPITRE 1

La diversité des collectivités territoriales	7
L'évolution des collectivités territoriales	7
Les catégories de collectivités territoriales	22
Les collectivités territoriales en Europe	52

CHAPITRE 2

Les grands principes régissant les collectivités territoriales	67
État unitaire et décentralisation	67
La libre administration des collectivités territoriales	73
Le contrôle exercé sur les collectivités territoriales	81

CHAPITRE 3

La démocratie locale	91
Les élections	91
Les élus et les organes locaux	104
La démocratie directe et participative	114

CHAPITRE 4

L'action des collectivités territoriales	121
Les compétences	121
Les moyens humains et matériels	138
Les moyens financiers	150

CHAPITRE 5

La coopération locale et l'intercommunalité 173

La coopération locale..... 173

L'intercommunalité..... 187

ANNEXES

Liens internet utiles..... 203

Bibliographie sommaire (références récentes) 207

Table des matières..... 209

8 Qu'est-ce que la loi « 3DS » du 21 février 2022 ?

La loi dite « 3DS » n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, n'est pas un nouvel acte de décentralisation ni une remise en cause des institutions locales. Elle est constituée d'**une série de modifications ou de réformes** destinées à « simplifier l'action publique, lever les freins inutiles et faciliter le quotidien des maires et des élus » (Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Assemblée nationale, 6 décembre 2021). Elle a été étendue aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie par l'ordonnance du 7 décembre 2022.

► Elle consacre, tout d'abord, le principe de **différenciation** à l'article L1111-3-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), en vertu duquel, « dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ».

► Elle facilite ensuite les **délégations de compétences** entre collectivités territoriales en vue de la réalisation ou de la gestion de projets structurants pour leur territoire (art. L1111-8 du CGCT) et réaffirme le **pouvoir réglementaire des collectivités territoriales**, déjà inscrit à l'article 72, alinéa 3 de la Constitution par la révision constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 (art. L1111-2, al. 2 du CGCT). Elle **conforte également les compétences** des collectivités territoriales dans les secteurs des transports, de la santé,

de l'urbanisme, du logement, de la transition écologique ou encore de la formation professionnelle. Elle confie au département de nouvelles compétences en matière de cohésion territoriale, d'accès aux soins de proximité, de coordination du développement de l'habitat inclusif et d'adaptation des logements au vieillissement de la population (art. L3211-1 du CGCT). Mais, à l'inverse, la loi « 3DS » et la loi de finances pour 2022, ont prévu, pour les départements volontaires, une expérimentation de recentralisation de l'instruction administrative, de la décision d'attribution ainsi que du financement du RSA et du revenu de solidarité (RSO), pour cinq ans.

► La loi « 3DS » comporte aussi quelques avancées institutionnelles mais ponctuelles, en **allégeant les obligations déontologiques des élus locaux**, mais en prévoyant aussi l'obligation de nommer un déontologue pour chaque collectivité territoriale. Elle assouplit également la possibilité, pour les électeurs, de demander que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale l'organisation d'une **consultation** sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. Surtout, elle consacre le droit de pétition mentionné à l'article 72-1, alinéa 1^{er} de la Constitution. L'article L1112-16 CGCT prévoit désormais qu'« une collectivité territoriale peut être saisie [...] de toute affaire relevant de sa compétence, pour inviter son assemblée délibérante à se prononcer dans un sens déterminé. La décision de délibérer sur l'affaire dont la collectivité territoriale est saisie appartient au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante ».

► La loi « 3DS » contient également quelques dispositions relatives à la **déconcentration** en prévoyant que les préfets disposent d'un rôle renforcé auprès de certaines agences de l'État comme les agences de l'eau ou encore les agences régionales de santé.

de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique au sien ou totalement inclus dans le sien.

Elle est également membre de droit des syndicats mixtes auxquels, à la date de la première réunion du conseil de la métropole, appartient le département du Rhône. Celui-ci demeure membre de droit de ces syndicats.

Pour assurer la création de la métropole de Lyon, le législateur a également adopté toute une série de dispositions relatives à l'exercice des mandats des élus locaux, aux biens et personnels de la métropole de Lyon, ainsi qu'une série de dispositions financières et comptables et également diverses dispositions créant un service départemental métropolitain d'incendie et de secours.

Le Gouvernement avait été autorisé à prendre, par voie d'ordonnances de l'article 38 de la Constitution, des dispositions de nature législative dans un délai de douze mois suivant la promulgation de la loi « MAPTAM ». Sur ce fondement, plusieurs ordonnances ont été publiées, dont deux du 19 décembre 2014, l'une (n° 2014-1543) portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon, l'autre (n° 2014-1539) relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

La métropole européenne de Lille

La métropole européenne de Lille (MEL), créée au 1^{er} janvier 2015 par le décret n° 2014-1600 du 23 décembre 2014, constitue un EPCI à fiscalité propre relevant de la catégorie des métropoles, par **transformation de la communauté urbaine de Lille**. Elle se répartit sur 95 communes.

Au recensement de 2019, elle comptait 1,2 million d'habitants (soit 18% de la région des Hauts-de-France) et constituait la **troisième métropole de province** en termes d'importance démographique derrière Aix-Marseille-Provence et Lyon (source : *Insee Flash Hauts-de-France*, n° 147, 31 janvier 2023).

En termes de **compétences**, il convient de distinguer :

- d'une part, celles, de droit commun, que chaque métropole exerce de plein droit en lieu et place de ses communes membres, et qui sont listées à l'article L5217-2 du CGCT modifié par la loi « MAPTAM » n° 2014-58 du 27 janvier 2014 : il s'agit notamment du développement

et de l'aménagement économique, social et culturel, de la politique de la ville, de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie ;

– d'autre part, celles spécifiques à la MEL, telles qu'énumérées par le décret du 23 décembre 2014 précité : la construction, l'aménagement et l'entretien des locaux scolaires dans les zones d'aménagement concerté ; le soutien et la promotion d'événements métropolitains ; les cours d'eau et canaux domaniaux.

Sous l'empire de la loi « NOTRe » n° 2015-991 du 7 août 2015, la MEL s'est vu transférer depuis le département du Nord, au 1^{er} janvier 2017, plusieurs compétences telle la gestion des routes classées dans le domaine public routier.

Les principaux **organes** de la MEL sont :

- la présidence de la métropole, dont le président est chargé de la mise en œuvre de la politique métropolitaine, et, plus précisément, de l'exécution des délibérations votées par le Conseil métropolitain ;
- le Conseil métropolitain, composé de 188 élus, qui constitue l'assemblée délibérante de la MEL. Il est réuni en séance publique, sur convocation du président, à raison de quatre à six sessions annuelles ;
- la conférence métropolitaine des maires, qui est, selon les termes de l'article L5217-8 du CGCT, « une instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités ».

Selon la Cour des comptes, en matière d'**optimisation du service public**, le bilan est plutôt positif : ainsi, « la réduction du nombre d'acteurs sur le territoire a permis une simplification de l'action de la métropole en matière de voirie, cette nouvelle compétence venant compléter une action déjà affirmée dans ce domaine. Il en est de même s'agissant du fonds social logement ou de l'animation des contrats de ville, qui permettent à la métropole de s'affirmer en véritable chef de file en matière d'habitat social ou de développement territorial » (*Rapport d'observations définitives et sa réponse. Métropole européenne de Lille (département du Nord). Exercices 2015 et suivants*, 14 juillet 2020).

faits d'imprudence ou de négligence et la loi « Fauchon » n° 2000-647 du 10 juillet 2000 qui la complète visent à pénaliser, mais de manière encadrée, afin de la limiter, la responsabilité des élus locaux dans des situations d'accidents.

Pour que la responsabilité pénale des élus soit engagée, il faut que puisse être constatée (art. 121-3 du Code pénal) :

– soit une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ;

– soit une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité ne pouvant être ignorée.

► Quant aux collectivités territoriales et leurs groupements, depuis 1994, ils ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de **conventions de délégation de service public** (art. 121-2 du Code pénal).

La réforme de la prise illégale d'intérêts des élus locaux (2021-2022)

La **loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021** pour la confiance dans l'institution judiciaire modifie l'article 432-12 du Code pénal en disposant, par souci de clarification, que « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité [en lieu et place d'« un intérêt quelconque »] dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros ».

Quant à la **loi « 3DS » n° 2022-217 du 21 février 2022**, elle modifie l'article L1111-6 du CGT afin que, dans le cas de la participation d'un élu local aux organes décisionnels d'une personne morale (publique ou privée) tierce, le juge pénal soit amené à apprécier *in concreto* l'influence qu'il a éventuellement eue sur la nature de la décision prise sur le fondement de l'article 122-4 du Code pénal.