



## La fin de la clause générale de compétence, chronique d'une indécision



**Alain Lambert**

*Président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)*

*Ancien ministre du Budget*

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ». Ces paroles, que François Mitterrand prononce lors du Conseil des ministres du 15 juillet 1981, marquent le début d'un long processus de décentralisation dans le cadre d'une « République une et indivisible ». Or, en pratique, **la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales et le pouvoir central n'est pas aisée**. Un équilibre doit être en permanence recherché, de manière à garantir et préserver les libertés locales tout en respectant la forme unitaire de l'État.

**Pour assurer cette répartition de compétences, deux méthodes principales s'opposent : l'énumération – plus ou moins exhaustive – des compétences attribuées à chaque échelon, et la clause générale de compétence (CGC).**

Cette clause peut se définir comme la « *liberté reconnue à une collectivité territoriale d'intervenir en toute matière à*

*condition de justifier d'un intérêt public local et de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre autorité publique, qu'il s'agisse d'une autorité de l'État ou d'une autre collectivité territoriale* »<sup>1</sup>. Née juridiquement au début de la III<sup>e</sup> République par la **loi du 5 avril 1884**<sup>2</sup>, elle consacre alors une habilité construite au cours de l'Ancien Régime pour répondre aux besoins des communautés locales. Les dispositions de la loi de 1884 sont étendues aux départements en 1926<sup>3</sup>, puis aux régions lorsqu'elles acquièrent le statut de collectivité territoriale, en 1982<sup>4</sup>. Elle est consacrée par la suite en droit en 1983, et codifiée aujourd'hui dans le code général des collectivités territoriales<sup>5</sup>.

La CGC est devenue le **miroir des hésitations du législateur et reflète l'absence d'une stratégie de long terme s'agissant des relations État-collectivités territoriales**. Un changement de méthode s'impose pour assurer enfin lisibilité et efficacité au niveau territorial.

<sup>1</sup> KADA Nicolas, « Clause générale de compétence », dans : Romain Pasquier éd., Dictionnaire des politiques territoriales. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2020, p. 67.

<sup>2</sup> Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

<sup>3</sup> Par le décret-loi du 5 novembre 1926 et la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 art. 23, « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département ».

<sup>4</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

<sup>5</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et codifiée à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence ».

## 1. Outil de répartition, la clause générale de compétence a subi les hésitations d'un législateur pourtant toujours soucieux de rationalisation

### *Clause générale de compétence ou méthode par énumération ?*

Alors que la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>6</sup> approfondît la décentralisation, l'enchevêtrement des compétences apparaît comme un problème de plus en plus aigu. L'articulation des compétences devient un sujet central, alors que de nombreuses actions sont partagées entre plusieurs collectivités au sein du « millefeuille administratif ». La CGC imbriquerait les compétences de l'État et des collectivités territoriales, empêcherait une action publique efficace et pèserait sur le budget. **Quelle méthode alors choisir pour assurer la meilleure mise en œuvre des compétences ?**

**Les partisans de la clause arguent qu'elle permet de protéger les collectivités contre les empiètements de l'État**, et qu'elle constitue un signe de l'autonomie et de la liberté des collectivités territoriales. L'État conserve ses compétences régaliennes, tout en permettant aux collectivités d'œuvrer à l'intérêt public local et au fonctionnement des services publics territoriaux.

**Quand les partisans de la méthode par énumération la perçoivent souvent comme**

**la raison de l'enchevêtrement des compétences** : la suppression de la CGC est ainsi présentée dans le deuxième rapport Balladur comme le moyen de « [redéfinir] les structures même de l'organisation territoriale »<sup>7</sup>, de clarifier les compétences. Les conclusions du rapport préconisent ainsi de dresser une liste complète et fermée des domaines d'intervention du département et de la région.

### *Faute de stratégie de long terme, une solution intermédiaire a été choisie*

Cette recherche d'une répartition optimale des compétences, dans un contexte de rationalisation de l'action publique, a conduit le législateur à intervenir à plusieurs reprises au sujet de la CGC.

D'abord, la **loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales**<sup>8</sup> (RCT) a cherché à modifier l'architecture des collectivités locales, et a imposé de **nouvelles conditions très restrictives quant à l'usage de la CGC**. Cette loi prévoyait en effet que les assemblées délibérantes des départements et des régions devaient assidûment motiver l'utilisation de la clause, lui faisant ainsi perdre son effectivité. Le Conseil Constitutionnel a validé cette mesure en estimant que la CGC ne disparaissait pas, mais qu'elle était seulement soumise à de nouvelles conditions. Les départements et les régions étaient à nouveau soumis à une nouvelle forme de tutelle administrative, subissant l'obligation de consultation du préfet lorsqu'ils souhaitaient mettre en œuvre la CGC.

<sup>6</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République.

<sup>7</sup> Rapport au président de la République, « Il est temps de décider », œuvre du Comité pour la réforme des collectivités territoriales, 2009.

<sup>8</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Ensuite, et au cours de la même législature, **cette disposition a été supprimée par la loi du 28 janvier 2014 dite MAPTAM<sup>9</sup>**, avant même que soit mis en œuvre de manière effective le dispositif prévu par la loi RCT de 2010.

Enfin, la **loi du 7 août 2015 dite loi NOTRe<sup>10</sup>**, qui souhaitait opérer un « *choc de simplification* », **la supprime définitivement pour les départements et les régions. Dès lors, seule la commune bénéficie aujourd’hui de la clause.** Contrairement à la loi de 2010 qui permettait une CGC négative<sup>11</sup>, la loi de 2015 omet cette mesure : il n’est ainsi rien proposé au moment où aucune autorité publique n’est compétente. Les dispositions de cette loi s’éloignent ainsi du principe de libre administration des collectivités territoriales.

*In fine*, ces changements n’ont fait qu’accentuer la complexité et l’illisibilité autour du sujet des répartitions de compétences qui continue de planer aujourd’hui.

## **2. Ces tergiversations nuisent aux relations État-collectivités : le législateur doit aujourd’hui tracer une ligne claire**

### ***La confusion sur la clause générale de compétence est préjudiciable à la mise en œuvre des politiques publiques***

---

<sup>9</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM).

<sup>10</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

<sup>11</sup> C’est-à-dire qu’elle permettait à la collectivité territoriale de se saisir d’une compétence dès lors qu’elle n’était attribuée à personne.

D’une part, **sur le plan juridique**, et à la suite de la suppression de la CGC pour les départements et les régions, l’Assemblée des départements de France a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité en 2016<sup>12</sup>. Dans cette décision, **le Conseil Constitutionnel rogne la richesse de l’article 72, en évinçant la CGC du principe de libre administration des collectivités territoriales**, et dégage la notion d’« *attributions effectives* » pour justifier sa décision. Plus largement, cette solution prive les collectivités de la possibilité de rattacher la CGC à l’article 72 alinéa 3 de la Constitution, et vide par ailleurs de sa substance le principe de subsidiarité tel qu’inscrit tacitement à l’alinéa 2 de ce même article<sup>13</sup>.

D’autre part, **sur le plan symbolique, la suppression ou le rétablissement de cette clause manifeste la volonté ou non du législateur de laisser un espace de liberté aux collectivités territoriales.** Le choix d’une rationalisation supposée a primé sur le symbole, dans un contexte où le pouvoir est avant tout soucieux de gérer les affaires publiques de la manière la plus performante possible. Or, celle-ci ne semble pas manifeste. Tout d’abord, en raison du **manque de cohérence des différentes lois relatives aux collectivités territoriales** : alors que les lois de 2010 et 2014 reflètent essentiellement la vision d’une décentralisation qui rationalise et adapte le « *bloc communal* », la réforme de 2015 tend à promouvoir la primauté de la région.

<sup>12</sup> Conseil Constitutionnel, décision n°2016-565 QPC du 16 septembre 2016.

<sup>13</sup> L’article 72 alinéa 2 de la Constitution dispose que « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l’ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* »

Ensuite, s'agissant **de la répartition des compétences, la situation actuelle n'est ni claire, ni rationalisée**, comme le manifeste les compétences partagées entre les collectivités (culture, voirie, etc.), peu propices à une logique de performance.

Enfin, **les revirements de la part du Gouvernement et du législateur sont source d'insécurité juridique pour les collectivités**, ne sachant plus très bien quel rôle leur est attribué. Ces réformes successives nuisent à l'appropriation des dispositifs juridiques et, plus largement, au déploiement d'une stratégie territoriale cohérente à moyen terme.

***Promouvoir les libertés locales nécessite aujourd'hui de rétablir la clause générale de compétences pour les départements et les régions***

Soucieux de recherche d'efficacité et de rendement, le « choc de simplification » souhaité par la réforme de 2015 a abouti à l'inverse de l'objectif recherché. Les prévisions de l'étude d'impact ont été sévèrement démenties. L'admettre serait preuve de sagesse. **Mieux vaudrait considérer que les principes de subsidiarité et de libre administration permettent de faire vivre les libertés locales tout en servant efficacement l'intérêt général : la CGC étant l'un des outils assurant l'effectivité de ces libertés.**

L'énumération des compétences ne permet pas de répondre aux spécificités territoriales. Elle constitue une approche verticale et descendante des politiques publiques, qui ne répond plus aux besoins

locaux, ni aux attentes des acteurs territoriaux.

**Rétablir la CGC pour les départements et les régions viserait à assurer l'exercice réel des compétences, tout en responsabilisant les collectivités.** Ces dernières disposeraient d'une plus large marge de manœuvre au plan local, reposant sur les principes de confiance et de responsabilité. L'État ne peut plus administrer la France depuis Paris, il doit aujourd'hui faire vivre les libertés locales, la démocratie territoriale.

**Les péripéties infligées à la CGC illustrent la soumission du Parlement.** Il a manqué à son devoir constitutionnel de protecteur des libertés locales. Il s'est plié aux décisions du Conseil Constitutionnel et au projet de loi NOTRe du Gouvernement, alors que la pratique montre combien les mécanismes locaux d'organisation et de régulation perdent en efficacité lorsqu'ils sont contrariés par la loi.

**L'expérience a confirmé l'analyse du Professeur Jean-Marie PONTIER** dressée en 2012<sup>14</sup>. Ce dernier considérait que le législateur, comme le Conseil constitutionnel, avaient commis une erreur d'interprétation sur cette clause, dont la suppression soulèverait plus de question qu'elle n'apporterait de réponse. Il présageait que **l'objectif affiché par la loi ne serait pas atteint et qu'inévitablement un autre législateur devrait reprendre la question.**

---

<sup>14</sup> Jean-Marie PONTIER. *Requiem pour une clause générale de compétence ?*. La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales, 2012. hal-02119735.

Attendu la diversité des situations locales, **l'illusion de vouloir tout régir par des règles uniformes s'est révélée vaine et contreproductive.** Il est clairement apparu que, « *plus la loi est précise, plus elle risque de créer des complications, et telle est la réalité dans bien des domaines* »<sup>15</sup>.

Comme le démontre le Professeur PONTIER, il est évident que ce qui était en cause n'était pas vraiment la CGC, mais **la question du financement et des cofinancements.** Or, l'accroissement des dépenses locales a démenti l'efficacité de cette suppression ; l'État étant le premier à solliciter des cofinancements. La vraie voie d'avenir de coopération entre collectivités est la voie contractuelle, en complément de la voie institutionnelle, et sûrement pas dans l'interdiction ou la limitation.

**Le temps est venu de considérer que la CGC doit être rétablie comme étant « la formalisation intellectuelle d'une liberté d'initiative qui est au fond la garantie réelle d'une véritable décentralisation, parce qu'elle permet sans obliger, elle donne leurs chances aux collectivités et à leurs élus de faire plus et autre chose que ce que l'application littérale des textes autorise »**<sup>16</sup>. Elle vise ainsi à mieux servir l'intérêt général.

**La liberté repose sur la confiance et la responsabilité, c'est ce qu'un gouvernement inspiré devrait rétablir lorsqu'il s'agit des territoires.**

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 16.