



Laval, le 20 août 2020

## **La commune, échelon démocratique de base de la République et des solidarités**

### **Contexte :**

L'article 72 de la constitution du 4 octobre 1958 qui dresse la liste des collectivités territoriales de la République mentionne en premier lieu les communes.

En effet, les communes constituent l'échelon le plus ancien et le plus proche des citoyens au sein de l'organisation territoriale de la France.

La loi municipale du 5 avril 1884 figure parmi les grandes lois fondatrices de la République, consacrant les acquis antérieurs en termes d'organisation, héritière des anciennes paroisses (44 000 paroisses donnèrent naissance à 38 000 communes) face au pouvoir central.

Le régime juridique mis en place est resté applicable pendant près d'un siècle, jusqu'à la loi du 2 mars 1982.

### **Situation actuelle:**

#### **1° La commune, échelon démocratique de base de la République**

la commune comprend :

- un organe délibérant, le conseil municipal élu au suffrage universel,
- un exécutif, le maire, chargé de l'application des décisions du conseil municipal,
- un représentant de l'État, le maire, à la fois représentant de la commune et de l'État.

Elle est dotée de la compétence générale, ce qui signifie que la commune dispose d'une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire que la loi procède à une énumération de ses attributions. Les seules compétences qui n'appartiennent pas aux communes sont celles que la loi a expressément confiées à l'État ou à

d'autres collectivités.

L'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales alinéa 1<sup>er</sup> dispose en effet, que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune, c'est mot pour mot la formulation issue de la loi du 5 avril 1884.

Article L. 2121-29 : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'État dans le département. Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre. Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* »

Ainsi la commune conduit-elle les politiques publiques dans le cadre de l'exercice des compétences déterminées par la loi ainsi que toutes celles qu'elle juge nécessaire pour l'intérêt général.

L'article L. 2121-29 précité donne au conseil municipal une compétence de principe sur les affaires communales et permet d'établir une séparation entre les pouvoirs de l'assemblée et les pouvoirs propres du maire (par exemple en matière de police administrative).

## **2°la commune, échelon de base des solidarités territoriales et des besoins de proximité des habitants**

Lors du Grand Débat National, la majorité des personnes interrogées privilégie le modèle de communes disposant de compétences de proximité. Ce choix est d'autant plus marqué que le degré d'attachement à la commune est fort, signe d'une forte identité municipale. Ainsi, parmi les deux tiers des personnes fortement attachées à leur commune, 70 % d'entre elles souhaitent que l'équipe municipale conserve ses compétences de proximité. C'est d'ailleurs sans surprise que les citoyens demandent que leur maire accorde la priorité à « défendre les intérêts des habitants de la commune auprès des autres collectivités locales et de l'État ».

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique fait suite au grand débat national, porte principalement sur les communes, particulièrement les plus petites. Cette loi rééquilibre le rôle des communes et des maires au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). C'est ainsi que le texte crée un pacte de gouvernance pour régler les relations entre les intercommunalités et les maires. L'ensemble des conseillers municipaux (et pas seulement ceux qui sont aussi conseillers communautaires) sont rendus destinataires d'informations plus nombreuses de la part de l'EPCI à fiscalité propre ou du syndicat intercommunal dont est membre leur commune.

La commune ne se contente pas de constituer l'échelon de base de la République, elle constitue aussi l'échelon de base des solidarités que constituent les intercommunalités ou les ententes conventionnelles.

Il importe en effet ici de préciser que la mise en commun de moyens par les communes pour coordonner une action en vue de l'élaboration d'un projet de même que la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou à plusieurs communes peut être conventionnelle et ne pas passer obligatoirement par la création d'un organisme de coopération. Ainsi la mutualisation ou la coopération ne sont pas tributaires de l'intercommunalité. La coopération conventionnelle entre communes constitue d'ailleurs la forme la plus ancienne de coopération intercommunale.

Peuvent être ici mentionnés, sans que cette liste ne soit exhaustive, l'entente prévue par les articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT, qui prévoient que des communes peuvent passer entre elles « des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune » Ces ententes peuvent être conclues quelle que soit la compétence du moment qu'il n'y ait pas eu transfert à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La co-maîtrise d'ouvrage peut également être citée. Prévue par l'article L. 2422-12 du code de la commande publique il permet à plusieurs collectivités qui souhaitent réaliser ou réhabiliter un ouvrage ou un ensemble d'ouvrages relevant simultanément de leurs compétences en tant que maîtres d'ouvrage de désigner par convention celle d'entre elles qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération.

A côté de cette solidarité conventionnelle, les communes ont également été à la base de la création des EPCI.

La première loi sur l'intercommunalité date du 22 mars 1890 et instituait les syndicats intercommunaux à vocation unique. Il s'agissait alors d'une simple association entre communes qui mettaient en commun des moyens en vue d'assumer ensemble des obligations auxquelles elles ne pouvaient faire face seules notamment dans le domaine de l'adduction en eau potable et de l'électrification. L'évolution législative en matière d'intercommunalité a été constante et aujourd'hui la solidarité existant entre les communes s'exprime à travers l'existence de 1253 EPCI à fiscalité propre, 5077 syndicats à vocation unique, 1267 syndicats à vocation multiple, 1990 syndicats mixtes fermés et 822 syndicats mixtes ouverts.

### **Perspectives et échéances :**

La proximité territoriale passe également par de nouvelles étapes de la décentralisation :

Lors du conseil des ministres du 29 juillet 2020, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a présenté un projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. L'objectif consiste à donner corps au principe de différenciation territoriale.

Enfin, le projet de loi dit « 3 D » (pour décentralisation, différenciation et déconcentration) constitue une invitation à repenser la manière dont la décentralisation doit être conçue, avec pour guide les principes que le président de la République avait posés lors de la conférence de presse du 25 avril 2019.