

# La Constitution et les relations entre les collectivités

Gilles LE CHATELIER - Avocat à la Cour, Professeur associé à l'ENS de Lyon

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 42 - JANVIER 2014

**Résumé :** La Constitution régit sur le fondement de plusieurs principes les relations entre collectivités territoriales. Elle interdit ainsi l'exercice d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, les jurisprudences du juge constitutionnel et de juge administratif étant pleinement cohérentes quant au sens à donner à cette notion. Le Conseil constitutionnel s'est aussi prononcé sur les mécanismes de coopération entre collectivités. S'il a largement validé les processus de regroupements intercommunaux même lorsque les dispositifs législatifs en cause pouvaient apparaître particulièrement contraignants, il a en revanche retenu une lecture plus prudente des possibilités offertes par le texte constitutionnel de reconnaître à une collectivité un rôle de « chef de file ». Enfin, si la jurisprudence du juge constitutionnel a eu l'occasion de dégager le principe selon lequel les collectivités territoriales doivent voir le périmètre de leurs « compétences propres » respecté par les autres collectivités, la question reste à ce jour entière s'agissant de savoir quel contours exacts une telle notion doit respecter

---

Pendant longtemps, la question des libertés locales était principalement perçue comme portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Le principe de libre administration des collectivités territoriales – figurant à deux reprises dans notre Constitution (articles 34 et 72) – constituait ainsi la principale norme constitutionnelle pour garantir les libertés locales. La mise en œuvre des différentes lois de décentralisation, à partir du vote de la loi du 2 mars 1982, semblait mettre aux prises, de manière rituelle, l'opposition entre un État jacobin et des collectivités girondines.

La réalité de la vie locale a cependant rapidement amené les acteurs et les observateurs à prendre en compte une dimension supplémentaire dans la problématique des libertés locales : celle des relations entre collectivités. En effet, les inégalités de ressources et de compétences, consubstantielles au principe même de décentralisation, ont progressivement substitué à la crainte d'une tutelle de l'État qui s'éloignait, celle plus proche, et souvent politiquement plus orientée, de collectivités voisines et/ou de niveau supérieur.

C'est la raison pour laquelle le constituant devait en 2003 prendre en compte cette réalité pour porter au niveau constitutionnel l'interdiction de l'exercice d'une tutelle d'une collectivité sur une autre. Le Conseil constitutionnel, poursuivant l'œuvre interprétative du juge administratif, a aujourd'hui défini précisément les lignes principales d'interprétation permettant d'interpréter cette notion (I).

Mais, les relations entre collectivités sont également faites de coopérations. Celles-ci sont d'abord institutionnelles, à travers, en premier lieu, les structures de regroupement au premier rang desquelles figurent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elles peuvent être de projet, surtout depuis l'inclusion dans la Constitution, également en 2003, de la possibilité de confier à une collectivité un rôle de chef de file. Là aussi, le juge constitutionnel a été amené à définir à quelles conditions la libre autonomie des collectivités territoriales devait être protégée d'un exercice en commun de compétences pouvant porter atteinte à ce principe (II).

L'ensemble de ces problématiques de coopération renvoie inévitablement alors à la question du périmètre des compétences et de leurs modalités d'exercice par les collectivités territoriales. Cette dernière question pose une interrogation de principe, aux conséquences plus redoutables : la reconnaissance du statut de collectivité territoriale implique-t-il l'exercice d'une liste arrêtée de compétences ou cette dernière peut-elle faire l'objet d'adaptations, y compris au profit de collectivités de niveau supérieur ? La notion de compétences propres, employée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel, reste encore à préciser, tant ses implications potentielles apparaissent, à ce stade, particulièrement puissantes (III).

## I – L'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre

### A - La jurisprudence des juridictions administratives

Les promoteurs de la décentralisation avaient dès l'origine perçu le risque qu'un accroissement de l'autonomie et des compétences dévolues aux collectivités territoriales pouvait occasionner pour l'exercice même de ces nouvelles libertés : celui qu'à la férule de l'État succède celle d'autres collectivités, mieux dotées ou plus puissantes.

C'est la raison pour laquelle, l'article 2 de la loi du n° 83-8 du 7 janvier 1983 devait prévoir que : « La répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles ».

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 devait être l'occasion de hausser au niveau constitutionnel une telle proscription, en prévoyant désormais au 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution qu'« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

La notion même de tutelle méritait cependant d'être précisée.

Elle renvoyait expressément aux modalités de contrôle de l'État sur les collectivités territoriales avant la mise en œuvre en 1982 de la décentralisation (mais également de la part de toute personne publique amenée à contrôler l'action d'un établissement public dépendant d'elle). Elle était principalement centrée sur le régime de leurs actes, le préfet exerçant le contrôle de leur légalité, pouvant aller, dans certaines hypothèses, jusqu'à un pouvoir d'approbation préalable, voire de substitution.

Bien évidemment, cette approche en termes de légalité ne pouvait pas être reprise telle quelle s'agissant des relations entre collectivités territoriales, aucune disposition n'organisant une situation de ce type et alors que le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de rappeler la responsabilité constitutionnelle continuant d'incomber au représentant de l'État en matière de contrôle de légalité, du fait des dispositions de l'article 72 de la Constitution, et ce même après l'engagement du mouvement de décentralisation (Cons. const., déc. n° 82-137 DC du 25 février 1982).

La première interprétation à donner à cette nouvelle acception du terme tutelle devait provenir du Conseil d'État. Dans sa décision d'Assemblée du contentieux du 12 décembre 2003 « Département des Landes » (req n° 236442, *Rec.* p. 502, *AJDA* 2004.195 chronique F. Donnat et D. Casas, *RFDA* 2004.518 concl. F. Seners et 525 note J.-C. Douence), le Conseil d'État devait juger de la légalité du dispositif de subvention mis en place par le Conseil général des Landes majorant les subventions aux communes ayant recours à la régie pour la gestion de leur service de distribution d'eau potable et d'assainissement et les minorant quand elles avaient recours à l'affermage.

Bien que rendue sur la base des dispositions de la loi du 7 janvier 1983, cette décision s'inscrivait également nécessairement dans le nouveau contexte juridique créé par l'insertion du principe d'interdiction de la tutelle dans le texte constitutionnel lui-même.

Le Conseil d'État a ainsi estimé que : « si la délibération litigieuse a entendu, par une modulation du taux des subventions, inciter financièrement les communes ou leurs syndicats à gérer en régie leurs réseaux d'eau et d'assainissement plutôt que de les affermer, elle n'a pas subordonné l'attribution de ces aides à une procédure d'autorisation et de contrôle ». Ce faisant, la haute assemblée réservait ainsi la qualification de tutelle à l'exercice d'un contrôle effectif d'une collectivité sur une autre, la simple incitation ne suffisant pas à qualifier cette mesure comme constituant l'exercice d'une tutelle.

La jurisprudence administrative s'en est tenue à ce jour à ces principes. Ainsi, relève de la qualification de l'exercice d'un pouvoir de tutelle, le fait de prévoir qu'une demande de subvention formée par une commune auprès de la région devra être présentée sous couvert du président du conseil général (TA Montpellier 26 juin 1983 Commune de Narbonne c/ Région Languedoc-Roussillon, *Rec.* p. 561, *AJDA* 1983.678, Note O. Dugrip).

En revanche, le caractère simplement incitatif du dispositif proposé, s'agissant de la diminution de 10 % des subventions d'investissement accordées par une région aux communes ne respectant pas leurs obligations légales en matière de réalisation de logements locatifs sociaux, ne constitue pas une mesure de tutelle, en l'absence de procédure d'autorisation ou de contrôle (TA Paris 9 avril 2013 n° 1120867 Beschizza, *JCP A.*, n° 21 mai 2013 act. 440).

## B - La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a largement fait sienne cette approche, chaque fois qu'il a été saisi de la question de la conformité de la loi aux dispositions précitées du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, tel qu'issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Le juge constitutionnel s'est ainsi assuré que les règles de procédure applicables aux relations entre collectivités n'aboutissaient pas à instaurer une telle tutelle. Dans sa décision du 12 février 2004 (déc. n° 2004-490 DC, cons. n° 66), le Conseil a ainsi estimé que le fait que la loi organique relative au statut de la Polynésie française prévoit l'avis conforme de cette collectivité pour l'attribution de dépendances du domaine aux communes n'était pas constitutif d'une tutelle, dès lors que cette procédure portait « sur le domaine retiré à la collectivité de Polynésie française pour être attribué aux communes et non sur celui appartenant déjà aux communes ». *A contrario*, il semble ressortir de cette décision que

l'institution d'une procédure d'avis conforme de la collectivité de Polynésie française sur la cession de biens appartenant aux communes aurait constitué une procédure constitutive d'une mesure de tutelle. On retrouve ici la notion de « procédure d'autorisation » employée par le Conseil d'État dans sa décision de 2003.

La mise en œuvre de dispositifs amenant les collectivités territoriales à se rapprocher, voire à devoir articuler ensemble leurs décisions ne relève pas non plus de la qualification de tutelle, faute d'instaurer à proprement parler une procédure d'autorisation ou de contrôle.

Ainsi, le mécanisme de plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) qui fait participer les communes et les EPCI au même effort de limitation des recettes issues de la perception de cet impôt, n'a pas pour effet d'instaurer une tutelle d'une collectivité sur une autre (Cons. const., déc. n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009).

La référence à la jurisprudence du Conseil d'État est encore plus explicite, s'agissant du contrôle de constitutionnalité exercé sur la création des conseillers territoriaux pour ce qui devait constituer une des dispositions phare de la loi du 16 décembre 2010 (Cons. const., déc. n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010). Pour les requérants en effet, l'instauration du conseiller territorial, siégeant en même temps dans les conseils généraux et dans l'assemblée régionale, aurait pour effet d'instaurer une tutelle de la région sur les départements, en particulier dans les régions qui ne sont composées que de deux départements.

Le Conseil devait écarter cette argumentation (cons. n° 22) en relevant que « les dispositions critiquées ne confient pas à la région le pouvoir de substituer ses décisions à celles du département ou de s'opposer à ces dernières, ni celui de contrôler l'exercice de ses compétences ». Plus globalement, les mêmes élus peuvent siéger dans les assemblées de deux collectivités distinctes, sans qu'il soit porté atteinte au principe selon lequel les collectivités s'administrent par des conseils élus (cons. n° 23).

Il a enfin, implicitement mais nécessairement, validé le raisonnement suivi par le Conseil d'État dans « sa » décision sur le contentieux du Département des Landes. Amené à juger de la constitutionnalité, par la voie d'une QPC, des dispositions de l'article L. 2224-11-5 du CGCT, issues de la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 qui, prenant le contrepied de la jurisprudence précitée du Conseil d'État, interdisait aux collectivités de moduler les aides aux communes et aux groupements de communes en matière d'eau potable et d'assainissement en fonction du mode de gestion du service, le Conseil constitutionnel s'en est tenu à une censure sur le fondement de la seule atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales (Cons. const., déc. n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *JO* 9 juillet 2011 ; *AJDA* 2011, 2067 note M. Verpeaux ; DA n° 11 novembre 2011, comm. 91 J.-B. Auby ; *RJEP* n° 691 novembre 2011, comm. 48 P. Terneyre ; *JCPA*, n° 35 août 2011, 2279 note H. Pauliat).

S'il ne s'est pas prononcé sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe interdisant à une collectivité d'exercer une tutelle sur une autre, c'est qu'il a sans doute considéré, « en creux », qu'une mesure d'incitation par subvention ne relevait ni d'un mécanisme d'autorisation, ni d'un dispositif de contrôle.

On peut cependant se risquer à avancer qu'une mesure de subvention qui, par le niveau du montant d'aide attribué, exercerait une influence très importante sur les modalités d'action de la collectivité bénéficiaire, pourrait tomber sous le coup d'une telle qualification, s'apparentant, indirectement mais nécessairement, à une forme de contrôle d'une collectivité sur une autre...

En tout état de cause, le Conseil constitutionnel reprend ici pleinement l'interprétation donnée par le Conseil d'État : la seule capacité d'influence ne suffit pas à reconnaître l'existence d'une tutelle ; il faut la présence de mécanismes contraignants d'autorisation ou de contrôle pour retenir une telle qualification. Ce faisant, la jurisprudence fait ici œuvre d'unification avec ce qui peut rester de la notion de tutelle en droit administratif, en particulier pour ce qui concerne la situation particulière des établissements publics vis-à-vis des collectivités publiques de rattachement.

## II – La coopération entre collectivités territoriales

Les relations entre collectivités territoriales ne se réduisent – heureusement pas – au seul risque de l'exercice d'une tutelle de l'une d'entre elles sur une autre. L'action des collectivités laisse également une large place à la coopération, que celle-ci prenne une forme institutionnalisée comme par exemple en matière d'intercommunalité, ou à travers la mise en œuvre des dispositions de délégations ponctuelles de compétences, comme par exemple s'agissant de la possibilité d'ériger l'une d'entre elles comme chef de file. Sur chacune de ces questions, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de donner des précisions intéressantes sur les obligations d'ordre constitutionnel pouvant en découler à ce titre.

### A - La coopération institutionnelle : intercommunalité et Constitution

L'intercommunalité est devenue aujourd'hui une réalité de la vie locale et de l'organisation institutionnelle des pouvoirs locaux. Le législateur est intervenu à plusieurs reprises depuis maintenant plus de 20 ans pour favoriser ce qui est apparu comme un mouvement inéluctable de

modernisation de la gestion locale face au nombre important de communes que compte notre pays. La loi du 16 décembre 2010 a parachevé ce mouvement en fixant un objectif d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité qui, sous l'effort conjoint des préfets de département, semble en passe de devenir une réalité.

L'appréciation de la constitutionnalité de ce mouvement de progression de l'intercommunalité n'avait pas donné pendant longtemps lieu à jurisprudence constitutionnelle. Le caractère volontaire de la constitution des intercommunalités, ainsi que l'assentiment donné aux communes à la mise en place de la plupart de ces institutions semblaient poser en principe le respect des libertés locales et en particulier du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

La mise en place de l'achèvement de l'intercommunalité par la loi du 16 décembre 2010 posait à l'évidence des questions inédites, dès lors que le législateur avait entendu doter le représentant de l'État dans le département de moyens de contrainte particulièrement importants pour atteindre ces objectifs. Alors que la loi n'avait pas donné lieu à critique sur ce point au titre de son contrôle par voie d'action, le Conseil constitutionnel a été conduit à porter une appréciation sur ces questions par la voie de plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité.

Les trois décisions rendues le 26 avril 2013 ont conforté de manière importante le mouvement de construction des intercommunalités.

Par sa décision « Commune de Puyravault » (n° 2013-303 QPC), le Conseil constitutionnel devait se prononcer sur le point de savoir si le préfet pouvait valablement utiliser le mécanisme prévu par le paragraphe II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 pour contraindre une commune à rejoindre un EPCI déterminé, alors même qu'elle aurait préalablement exprimé le souhait d'en rejoindre un autre. L'enjeu de cette décision était loin d'être mineur. En effet, dans cette situation, ce n'est pas l'achèvement de la carte intercommunale qui est en jeu puisque, de toutes les manières, la commune concernée rejoindra bien au final une intercommunalité, abandonnant ainsi le statut de commune isolée.

Il s'agit en réalité ici de permettre de faire prévaloir le choix retenu par le préfet, conformément au schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) et sous réserve de l'absence d'avis contraire exprimé par la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) à la majorité des 2/3.

A cette occasion, le Conseil constitutionnel rappelle sa position de principe selon laquelle « si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ».

Tout en reconnaissant que « les règles relatives à l'intégration des communes dans un établissement public de coopération intercommunale affectent la libre administration de celles-ci », le Conseil poursuit en estimant que cette atteinte est justifiée par le motif d'intérêt général tiré de la volonté du législateur de favoriser « l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité ».

Il est cependant à noter que le Conseil n'admet la constitutionnalité du mécanisme donnant au préfet le moyen d'imposer son point de vue à la commune, pour rejoindre une intercommunalité qui n'est pas celle de son choix, que compte tenu d'un certain nombre de limites susceptibles de garantir le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales : le caractère limité dans le temps des pouvoirs ainsi dévolus au préfet ; la possibilité pour le maire de la commune concernée par le projet d'être entendu par la CDCI ; le pouvoir donné à la CDCI, composée elle-même d'élus locaux, de pouvoir infléchir la décision du préfet à la majorité des 2/3.

Dans sa décision « Commune de Couvrot » (déc. n° 2013-315 QPC), le Conseil constitutionnel a repris exactement le même raisonnement, s'agissant cette fois de la procédure de fusion d'EPCI figurant au paragraphe III de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010, donnant le même pouvoir au préfet d'imposer son point de vue aux communes ayant une préférence pour un autre scénario de regroupement.

Enfin, dans sa décision « Commune de Maing » (déc. n° 2013-304 QPC), le Conseil devait se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition permanente du code général des collectivités territoriales, à savoir l'article L.5211-19 qui soumet la décision de retrait d'une commune d'un EPCI existant à la règle habituelle de majorité en matière de décisions institutionnelles dans le champ de l'intercommunalité (soit majorité des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population, soit 2/3 des conseils municipaux représentant la majorité de la population).

Cette décision est l'occasion pour le Conseil constitutionnel d'affirmer discrètement, mais fermement, la constitutionnalité même du processus de construction de la carte de l'intercommunalité. À la critique portant sur le non respect du principe de libre administration et de celui interdisant la tutelle d'une collectivité sur une autre, le Conseil juge en effet que ces principes « ne font pas obstacle à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de regroupement ».

Quant aux limitations ainsi introduites au droit de retrait d'une commune, le Conseil considère que « le législateur a entendu éviter que le retrait d'une commune ne compromette le fonctionnement et la stabilité d'un tel établissement ainsi que la cohérence des coopérations intercommunales ». De telles considérations constituent ainsi un but d'intérêt général permettant d'apporter une limitation conforme à la Constitution du principe de libre administration des collectivités locales.

L'ensemble de ces trois décisions constituent ainsi un socle particulièrement solide pour valider la constitutionnalité de la mise en œuvre de l'intercommunalité, quand bien même celle-ci passerait par des contraintes fortes en matière de compétences déléguées à l'échelon intercommunal ou même de choix de regroupement entre communes.

## **B - La coopération de projet : la délégation de compétences entre collectivités territoriales**

Si le Conseil constitutionnel a conforté le mouvement de construction des intercommunalités, il a en revanche retenu une approche plus prudente en matière de délégations de compétences.

Tout d'abord, la délégation de compétences d'une collectivité à une autre est soumise à l'accord préalable de la seconde. Si un tel système n'était pas construit de la sorte, il méconnaîtrait le principe selon lequel une collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre (Cons. const., déc. n° 2004-490 DC du 12 février 2004, cons. n° 64).

Cette même prudence s'exerce vis-à-vis de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives à la notion de chef de file. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a ainsi prévu au 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution, comme contrepoint à l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, que : « Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

Malgré la portée potentielle de cette disposition, le Conseil constitutionnel en a retenu une lecture restrictive dans sa décision du 24 juillet 2008 (n° 2008-567 DC). Aux termes de cette dernière, le Conseil juge que « ces dispositions habilite la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités ». Faisant immédiatement application de ce principe, il décide de censurer les dispositions de la loi relative aux contrats de partenariat qui permettaient, par convention, à plusieurs collectivités de désigner l'une d'entre elles pour signer le contrat et de déterminer les conditions dans lesquelles était organisé ce transfert de compétences (cons. n° 33).

Même si cette décision est largement fondée sur le principe selon lequel lorsque la loi confie à une personne publique l'exercice d'une compétence, celle-ci ne peut la déléguer à une autre personne, on aurait pu croire que cette limite prenait toute sa valeur quand le bénéficiaire de ce transfert était une personne privée. Surtout, la comparaison avec l'appréciation de la constitutionnalité de la construction intercommunale témoigne tout de même d'une forme de réticence du juge constitutionnel à l'égard des transferts de compétences conventionnels, même si ceux-ci sont nécessairement temporaires.

Nul doute que le Conseil constitutionnel aura prochainement à réexaminer cette position, compte tenu des nombreuses références à la notion de chef de file figurant dans les projets de loi de décentralisation encore en cours de discussion devant le Parlement, à l'heure où ces lignes sont écrites.

## **III – Le respect des compétences propres des collectivités**

Il était difficile de conclure cette rapide analyse des relations entre collectivités à l'aune de la norme constitutionnelle sans évoquer la notion de « compétences propres ». En effet, dans l'examen des modalités d'exercice en commun ou de délégations de compétences, se pose la question de savoir si de tels projets ne se heurtent pas à la notion de « compétences propres » dont l'exercice serait un attribut de tel ou tel niveau de collectivités. Il s'agirait d'une protection supplémentaire dont bénéficierait le principe selon lequel une collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre.

Le Conseil constitutionnel a dégagé la notion de « compétences propres » essentiellement pour protéger les communes contre les empiètements de collectivités de niveau supérieur.

Cette jurisprudence s'est d'abord exprimée vis-à-vis des collectivités d'outre-mer. Ainsi, le Conseil a censuré la loi prévoyant des dispositions spécifiques qui supprimeraient les obligations de consultation des communes, pourtant maintenues pour leurs homologues métropolitaines. Mais, en l'espèce, la censure se fonde principalement sur le respect de cette expression particulière du principe constitutionnel d'égalité que

constitue le principe d'identité législative (Cons. const., déc. n° 84-174 DC du 25 juillet 1984).

Le Conseil constitutionnel a affirmé avec plus de solennité ce concept de compétences propres à propos du statut de la Corse. Le statut de la collectivité territoriale de Corse ne doit en effet pas méconnaître les « compétences propres des communes et des départements » et ainsi aboutir à établir une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (Cons. const., déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991 ; déc. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002).

Est-ce à dire que la notion de « compétences propres » ferait obstacle à la volonté du législateur de revoir la carte des compétences dans certaines situations ? En particulier, le statut des communes, qui revêt dans notre histoire institutionnelle une valeur particulière, tant le développement des libertés communales a été le compagnon constant et fidèle du développement de la démocratie dans notre pays, empêcherait-il le transfert de certaines compétences communales traditionnelles à un échelon supérieur ?

Ces considérations n'ont pas, jusqu'à aujourd'hui freiné le développement de l'intercommunalité, mouvement dont on peut dire qu'il a été largement conforté par le juge constitutionnel. Sans doute, le principe selon lequel l'intercommunalité constitue une démarche basée sur le volontariat des communes a sans doute contribué à cette légitimation, même si, comme on l'a vu précédemment, le volontarisme n'excluait pas un certaine part de contrainte...

Sont-elles de nature en revanche à faire obstacle à des modifications plus fortes de la carte des compétences locales, notamment à l'heure où le gouvernement entend promouvoir le développement des régions et des métropoles et créer une nouvelle collectivité à statut particulier avec la création de la métropole lyonnaise ?

Il ne fait ici guère de doutes qu'en tout état de cause, les décisions que sera amené à rendre le Conseil constitutionnel dans les prochains mois sur ces sujets, sans doute à l'occasion de l'adoption des lois de décentralisation, susciteront un intérêt certain de la part des observateurs.