HAL
open science

L'intercommunalité au coeur de l'évolution institutionnelle de la Guyane et de la Martinique

Bertrand François-Lubin

To cite this version:

Bertrand François-Lubin. L'intercommunalité au coeur de l'évolution institutionnelle de la Guyane et de la Martinique. Les Outre-mer à l'épreuve du changement. Réalités et perspectives des réformes territoriales, (dir) J. Daniel, Paris, L'Harmattan, 2011, 2011. hal-02558977

HAL Id: hal-02558977

https://hal.univ-antilles.fr/hal-02558977v1

Submitted on 30 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'intercommunalité au cœur de l'évolution institutionnelle de la Guyane et de la Martinique

Bertrand François-Lubin
Docteur en droit public
Membre associé du Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe (CRPLC)- CNRS-UMR-8053

En répondant majoritairement oui, le 24 janvier 2010, à la question, « *Approuvez-vous la création (...) d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution ?* », les guyanais et les martiniquais se sont donné un nouvel horizon institutionnel qui prendra, conformément à l'article 73 alinéa 6 de la Constitution, la forme d'une collectivité unique.

De prime abord, il n'y a pas d'articulation, de lien entre l'intercommunalité et la future collectivité unique de Guyane et de Martinique.

La collectivité unique procède d'une logique de fusion. Elle se substitue aux deux départements et régions de Guyane et de Martinique. L'intercommunalité est, historiquement, envisagée comme une solution au morcellement, à l'émiettement communal. Les structures intercommunales ne reposent pas sur une idée abstraite : elles sont corrélées à une expérience. Leur émergence est intimement liée à la question de l'émiettement communal[1]. Elle procède d'une logique de regroupement des communes et non de fusion de celles-ci.

Si les procédés divergent, la finalité demeure, néanmoins, commune car, dans les deux cas, il s'agit avant tout de rationaliser, de simplifier l'organisation administrative. Il y a un lien ombilical entre les structures de coopération intercommunale et la question de la rationalisation de la carte administrative, de l'organisation institutionnelle. Au travers de la fusion de la région et du département, il s'agit de procéder à une simplification administrative et institutionnelle[2].

C'est, du reste, l'une des ambitions affichées par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Loi RCT)[3]. Bien qu'engagées dans un processus d'évolution spécifique, La Guyane et la Martinique sont concernées par cette réforme. Cette loi leur est applicable dès lors qu'elles demeurent des collectivités régies par le droit commun. De jure et de facto, les dispositions relatives à l'intercommunalité leur sont applicables. Or, cette question est au cœur de la réforme des collectivités territoriales « *…tant par le nombre de dispositions qui y sont consacrées que par l'ampleur des modifications apportées au droit*

[1] Voir à ce sujet, B. François-Lubin, *Contribution à l'étude des groupements territoriaux*, Thèse, Université des Antilles et de la Guyane, Faculté de droit et d'économie de Martinique, 2009, p. 2 et ss.

[2] « *Par ces résultats, les électeurs ont approuvé une simplification administrative et institutionnelle au travers de la fusion du Département et de la Région. Au vu de ces consultations, l'un des messages forts envoyés par les électeurs guyanais martiniquais est de conserver un schéma institutionnel proche de celui des collectivités régionale et départementale de la France métropolitaine. Par ces résultats, les électeurs ont approuvé une fusion du Département et de la Région* », extrait de la Synthèse de la réunion relative à la mise en place de la collectivité unique suite à la consultation populaire du 24 janvier 2010 sous la présidence de Mme Marie-Luce PENCHARD, Ministre chargée de l'Outre-Mer- Hôtel de la préfecture de Martinique à Fort-de-France - Vendredi 9 avril 2010, Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales-Ministère chargé de l'Outre-Mer, 19 avril 2010.

[3] *J.O,* 17 décembre 2010, p.22146. *Selon l'exposé des motifs, « l'ambition du projet de loi est triple. Il s'agit tout d'abord d'engager avec résolution un exercice de simplification et de clarification de notre paysage institutionnel pour ancrer durablement la décentralisation »*

de l'intercommunalité »[4]. Par inférence, La loi RCT devient une composante essentielle de la réforme institutionnelle à venir en Guyane et en Martinique. L'objectif de cet article vise, dés lors, à aborder les incidences de la loi RCT sur la mise en place de la future collectivité unique de la Guyane et de la Martinique sous le prisme de l'intercommunalité. A cette heure, force est de constater que cette matière est absente des débats relatifs à l'institution de la collectivité unique dans ces deux territoires. Elle constitue, sur le plan juridique, l'impensé de l'évolution institutionnelle de ces deux collectivités[5] (I), ce qui amène à poser la question suivante : quelle perspective pour l'intercommunalité dans le cadre de la collectivité unique ? (II)

I L'intercommunalité, l'impensé juridique de l'évolution institutionnelle de la Guyane et de la Martinique

« Il *est certain que la loi de réforme des collectivités territoriales n'a pas été faite, ni même pensée, pour l'outre-mer »*[6]. L'analyse des dispositions relatives à l'intercommunalité accrédite un tel propos. En effet, la réforme intercommunale, dans sa version institutionnelle, n'apparait pas applicable à ces deux territoires. Conséquemment, cette réforme aura été une occasion manquée de réflexivité sur l'intercommunalité dans les départements et régions d'outre-mer(A). Paradoxalement, en renforçant fonctionnellement l'intercommunalité, la loi RCT crée les conditions d'une mise à l'épreuve de la future collectivité unique (B).

A) La réforme intercommunale, une occasion manquée de réflexivité sur l'intercommunalité dans les départements et régions d'outre-mer

Annoncée comme une étape décisive du processus de décentralisation initié depuis, une trentaine d'années, la loi RCT suscite des commentaires réservés de la part des observateurs. Pour certains, elle ne serait « *ni redoutable, ni souhaitable… »*[7] alors que d'autres s'interrogent sur son efficacité[8]. Cette interrogation trouve sa légitimité dans les objectifs affichés par le législateur qui, pour parer au morcellement des structures, s'est, notamment, donné pour objectifs de simplifier le paysage institutionnel et d'adapter l'organisation territoriale aux défis de notre temps en créant une nouvelle structure de coopération intercommunale, la métropole. Si à priori les deux objectifs ne sont pas incompatibles, il n'en demeure pas moins vrai que le choix de créer une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) semble, in fine, contradictoire avec la volonté avérée de procéder à une simplification de l'organisation administrative. Ce constat singulier semble caractériser l'ensemble de la loi. C'est l'observation que fait Bertrand Faure pour qui cette loi «*… surgit au point de convergences de courants d'idées trop différents pour pouvoir*

[4] L. Domingo, La loi de réforme des collectivités territoriales et l'intercommunalité, *JCP A, 2011,* 2012, p.26.
[5] Singulièrement dans le projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique, n° 265, déposé le 26 janvier 2011.
[6] M. Joyau, L'outre-mer et la nouvelle répartition des compétences issue de la loi du 16 décembre 2010, Actes du colloque de la faculté de droit et de sciences politiques de Nantes, Réforme des collectivités territoriales. Quelle adéquation entre les objectifs poursuivis et la loi du 16 décembre 2010, 21 janvier 2010, *JCP A*, 2011, 2139, p.55.
[7] B. Faure, Ni redoutable, ni souhaitable : propos général sur la loi du 16 décembre 2010, Actes du colloque de la faculté de droit et de sciences politiques de Nantes, op. cit, *JCP A*, 2011, 2139, p.22. L'intitulé du colloque est déjà, en soi, topique des réserves suscitées par la réforme territoriale. Ces interrogations ont, du reste, précédé l'adoption de la loi, voir notamment, G. Marcou, La réforme territoriale : ambition et défaut de perspectives, *RFDA*, 2010, p.357.
[8] L. Janicot, La loi de réforme des collectivités territoriales, une loi efficace ?, *Revue Lamy des Collectivités Territoriales,* janvier 2011, n°64, p.72.

s'absorber facilement dans une synthèse unique… Les contradictions ne sont pas seulement dans les moyens employés à la satisfaction des objectifs mais, tout autant, dans les objectifs eux-mêmes. Simplification administrative, assainissement budgétaire et démocratie locale qui forment les trois grands axes de la réforme ne vont pas nécessairement ensemble »[9].

La question de l'efficacité ne se pose pas pour l'outre-mer dans la mesure où cette réforme institutionnelle de l'intercommunalité ne sera pas effective dans les départements et régions d'outre-mer (DROM).En effet, aux termes de l'article 12 de la loi (article L.5217-1 du code général des collectivités territoriales, CGCT), « *la métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines…* ». Ce seuil de 500 000 habitants exclut de facto les départements et les régions d'outre-mer de l'application de la loi car elles ne remplissent pas les conditions démographiques posées pour instituer un tel organisme[10].

S'agissant des DROM, et singulièrement de la Guyane et de la Martinique, l'interrogation est ailleurs. S'est-il agi de remédier à un émiettement communal ou de suppléer l'incapacité des communes d'assumer seules un certain nombre de missions? Le doute persiste au regard de la typologie communale dans ces territoires. «*Contrairement à la métropole confrontée à un trop grand nombre de très petites communes, la problématique de l'intercommunalité en Outre-mer n'est pas celle de l'émiettement communal»*[11].

Ce constat entre en résonnance avec celui fait par la mission d'information sénatoriale effectuée en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe du 17 février au 4 mars 2011 qui met en exergue le caractère préoccupant de la situation financière des communes des départements français d'Amérique (DFA)[12]. Relativement à la Guyane, le rapport relève que *« compte tenu de la faiblesse de l'activité économique et de l'emploi en dehors, principalement, de l'agglomération de Cayenne, les communes guyanaises possèdent des moyens particulièrement limités pour exercer leurs compétences sur leur territoire* »[13]. Pour les communes martiniquaises, dont la situation ne se distinguent pas celles de leurs homologues guadeloupéennes, il est noté que « *si les communes antillaises ne connaissent pas les dures conditions dans lesquelles évoluent de nombreuses communes guyanaises, elles souffrent cependant d'une situation financière fragile voire dégradée, qui obère leurs capacités d'investissement alors même qu'elles constatent un retard par rapport à l'hexagone en matière d'équipements publics locaux »*[14].

Ces observations et constats induisent, dans la perspective de la collectivité unique, une seconde question : quelle intercommunalité pour la Guyane et la Martinique ? Elle sera

---

[9] Op.cit, p.23.

[10] A l'exclusion toutefois de la Réunion dont la population est estimée à 800 000 habitants. Son application demeure, toutefois, hypothétique car c'est l'ensemble du territoire qui serait, quasiment, couvert par cette structure. Il convient de noter, par ailleurs, que l'application de cette nouvelle catégorie eût été assez inédite compte tenu de la charge symbolique du terme « métropole » dans des sociétés post-coloniales.

[11] Rapport du Conseil économique et social, Communes, intercommunalités, quels devenirs ?, présenté par Pierre-Jean Rozet, 2005, www.lecese.fr/index.php/travaux-et-publications, p.139.

[12] Rapport d'information, *«* Guyane, Martinique, Guadeloupe : l'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle *», n° 410, 2010-2011,* http://www.senat.fr/rap/r10-410/r10-410.html, p.38

[13] Ibid, p.41.

[14] Ibid, p.43.

appréhendée à l'aune de la théorie juridique de la personne morale qui opère une distinction entre personnes morales fondatives et les personnes morales corporatives[15].
Les premières sont des institutions qui sont crées par leurs membres en vue de leur rendre des services. Pour Michel Guibal, *«…une institution fondative est une personne morale créée à l'initiative d'un ou plusieurs individus, qui affectent à perpétuité un fonds à la réalisation d'une activité bénéficiant à d'autres individus»*[16]. Ce trait caractérise les syndicats de communes car l'« *association intercommunale n'est pas comme la commune ou le département une société politique véritable ; elle n'a pas d'attributions étendues, elle n'est qu'une société formée entre les communes pour l'exécution d'une œuvre déterminée*»[17]. Ils sont subordonnés à la mission que leur confient leurs fondateurs, en l'occurrence les communes-membres. Il s'agit bien, comme l'a souligné Maurice Bourjol, d'un *« inter marché* »[18]. Leur situation tranche avec celle des structures de type communautaire qui s'apparentent, pour leur part, à des institutions corporatives. Selon Jean-Marie Carrigou-Lagrange, *« La corporation repose sur un substratum humain ; elle est le fait d'une pluralité d'individus, unis par une préoccupation commune ; elle résulte d'une entente entre plusieurs personnes pour collaborer à la réalisation d'un même besoin »*[19]. Cette définition rejoint celle donnée par Michel Guibal, qui définit la corporation comme *«…un groupement homogène et stable d'individus auquel est accordée la responsabilité morale afin qu'il puisse… ordonner son activité ou utiliser ses ressources, conformément à ses propres intérêts collectifs et permanents…»*[20].
Il ressort de ces différentes définitions que la corporation, à la différence de la fondation, est issue de la volonté interne de ses membres et poursuit les buts fixés par ceux-ci. Les communautés de communes, d'agglomération et urbaines présentent, à bien des égards, toutes les caractéristiques d'institutions d'essence corporative. « *C'est le cas notamment des communautés d'agglomération qui constituent avec la communauté urbaine l'archétype du groupement supracommunal, donc du groupement de type corporatif. La " raison de vivre" de la communauté d'agglomération consiste donc à représenter une entité supracommunale, à savoir l'agglomération qui a des intérêts collectifs et permanents que l'entité communale ne saurait défendre. La communauté d'agglomération, et au-delà les groupements supracommunaux, a été créée pour prendre en charge des problématiques qui dépassent les communes. Celles-ci ne constituent plus le cadre pertinent pour les appréhender. Le caractère collectif et permanent des intérêts qu'elles sont chargées de représenter trouve son fondement dans l'exigence de continuité territoriale posée par le législateur. Elle fait du groupement territorial, une communauté territoriale »*[21].
Au regard de cette catégorisation, il apparaît que la question de l'intercommunalité prend une allure distincte selon qu'il s'agisse de remédier à une problématique d'émiettement communal ou de suppléer la défaillance des communes. Elle prend tout son sens dans des territoires où l'intercommunalité connaît des progrès en demi-teinte[22]. Si elles connaissent un déploiement de la panoplie juridique de coopération intercommunale faisant d'elles des modèles

---

[15]Voir à ce sujet, B. François-Lubin, Contribution à l'étude des groupements territoriaux, op.cit, spécialement Titre II, Première partie.
[16] M. Guibal, *L'ordre professionnel*, Thèse, Montpellier, 1970, p.21.
[17]Propos extrait de l'exposé des motifs de la loi du 22 mars 1890 autorisant la création des syndicats de communes : il suffit à démontrer le caractère fondatif des syndicats de communes.
[18] M. Bourjol, « L'intercommunalité : réflexions sur quelques aspects juridiques », in *Solidarités locales : les chartes intercommunales de développement et d'aménagement*, LGDJ, Paris, 1989, p.6.
[19] J-M. Garrigou-Lagrange, *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1970, p.22.
[20] Op. cit, p.21.
[21] B. François-Lubin, op.cit, p.226.
[22] Rapport d'information n°410, 2010-2011, op.cit, p.45.

comparativement au continent où le territoire n'est pas intégralement couvert, ce satisfecit est, néanmoins, terni par une certaine incapacité de ces structures à répondre à leurs missions[23]. Elle est topique des difficultés que posera l'intercommunalité à la future collectivité unique.

B) Les collectivités territoriales[24] de Guyane et de Martinique à l'épreuve d'une intercommunalité renforcée par la loi RCT

Bien qu'inapplicables en outre-mer, en particulier en Guyane et en Martinique, les métropoles n'exemplifient pas moins le fait que l'intercommunalité sort doublement renforcée de la loi RCT. Consolidée sur le plan institutionnel, l'intercommunalité a été, parallèlement, confortée sur le plan fonctionnel d'autant qu'elle bénéficiera de moyens nouveaux[25]

Le renforcement ne résulte pas d'un surcroit de compétences transférées aux EPCI. Les évolutions en la matière demeurent modestes car il s'est surtout agi, à la suite de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, d'apporter des modifications aux modalités de transfert des pouvoirs police spéciale du maire au président de l'EPCI en matière d'assainissement, d'élimination des déchets, de réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage[26].

Leur situation tranche, cependant, avec celle des départements et régions dont la clause de compétence générale sera supprimée au 1er janvier 2015[27] (article 73, I, II et III de la loi qui modifie les articles L. 3211-1 et 4221-1 du CGCT respectivement relatifs aux compétences des départements et des régions). Ces derniers ne pourront intervenir que « *dans les domaines de compétence que la loi leur attribue* ». Nonobstant les interrogations que laissent subsister cette modification[28], elle traduit « *la volonté du législateur de "cantonner" les départements et les régions dans des compétences précises »*[29]. A défaut de dispositions spéciales[30], les futures collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, qui exerceront les compétences

[23] Rapport d'information de la mission sénatoriale, op. cit, p.45.

[24] C'est la nouvelle dénomination retenue par les sénateurs pour le future collectivité unique de Guyane et de Martinique, voir le projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique adopté par le sénat, , n°114, 12 mai 2011.

[25] A cette fin, la loi RCT accentue le processus d'harmonisation fiscale initié notamment par la loi n° loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, (*J.O,* 13 juillet 1999, p.10361). Ainsi, l'article 72 de loi (article L. 5211-28-3 du CGCT) prévoit qu'un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres peuvent, sur délibérations concordantes de l'organe délibérant de L'EPCI et de chacun des conseils municipaux des communes membres, décider d'unifier l'un ou l'autre des impôts locaux, à savoir la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties ou non.

[26] A la différence de la loi du 13 août 2004 qui prévoyait que les maires devaient donner leur accord pour un tel transfert, l'article 63 de la loi RCT (article L. 5211-9-2 du CGCT modifié) dispose que ce transfert est, désormais, de plein droit. En outre, le président de l'EPCI exercera ce pouvoir seul et non plus conjointement.

[27] Eu égard à la volonté du législateur de constituer un pôle communes-intercommunalités et un autre celui liant le département et la région, il en ressort que c'est le premier qui a été conforté par la loi RCT puisque la clause de compétence générale des communes a été maintenue.

[28] Voir J.M Pontier, Requiem pour une clause compétence générale, *JCP A,* 2011, 2015, p. 47, spécialement p.50 et ss. Voir aussi du même auteur, Mort ou survie de la clause de compétence générale, *BJCL,* n°1, janvier 2011, p.11-23 ; J.C Douence, La nouvelle répartition des compétences, gage de clarification, *JCP A, 2011,2135, p.40-43* ; L. Janicot. op.cit, 73-74.

[29] M. Joyaux, op.cit, p.56.

[30] Les seules mesures d'adaptation prévues sont celles qui figurent à l'article 87 de la loi RCT : elles se feront par voie d'ordonnances et seront relatives au chapitre du titre 1er c'est à dire les dispositions qui traitent des conseillers territoriaux et à l'article L.1111-10 III du CGCT qui entrera en vigueur au 1er janvier 2012 et qui impose une participation minimale de 20% du maître d'ouvrage au financement d'un projet. En dehors des ces deux exemples, ces deux territoires seront assujettis au droit commun, particulièrement sur la plan du droit matériel, plus précisément aux règles applicables aux régions qui constitueront, en la matière, le modèle de référence, pour ces deux futures collectivités uniques, voir l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique, n° 265, déposé le 26 janvier 2011.

actuelles des anciens départements et régions, encourent un tel risque car ce volet de la loi RCT leur est aussi applicable. Cette occurrence crée les conditions juridiques pour qu'elles soient mises à l'épreuve par des EPCI, particulièrement les EPCI de type corporatif, aux compétences, en revanche, étendues et extensibles. Outre les compétences obligatoires et celles qu'ils doivent exercer obligatoirement parmi les compétences optionnelles, ces derniers peuvent, également, exercer les compétences facultatives que les communes membres pourraient leur transférer[31]. Cette confrontation risque d'intervenir, principalement, en matière de développement économique et d'action sociale : deux domaines où, respectivement, les régions et les départements, donc les futures collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, sont censés jouer, depuis la loi du 13 août 2004, un rôle de chef de file.

Il y a un lien quasi-ombilical entre les régions et le développement économique dont les prémices remontent aux régions Clémentel, du nom du ministre du commerce de l'époque, crées par une circulaire du 25 août 1917 : celles-ci avaient pour objet de favoriser le regroupement, sur une base régionale, des chambres de commerce et d'industrie. Elles ont marqué les débuts d'un processus visant à faire de la région, l'échelon d'appréhension des questions liées au développement économique. Ce processus trouve son point d'orgue dans la loi du 13 août 2004 (article 1erI, 2°, codifié à l'article L.1511-1 du CGCT, Titre 1er Développement économique, Livre cinquième, Dispositions économiques) qui fait de la région le chef de file en matière de développement économique.

Ce rôle de chef de file prend d'abord la forme, aux termes de l'article 1511-1 al 1 du CGCT, d'une mission de coordination, sur le territoire régional, des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. A cette fin, L'Etat peut, à titre expérimental, confier à la région l'élaboration d'un schéma régional de développement économique, en concertation avec les collectivités territoriales, leurs groupements et les chambres consulaires.

Il se décline, par ailleurs , en une mission de recension des aides et des régimes d'aides mis en œuvre par les autres collectivités et leurs groupements au cours de l'année civile et qui donne lieu à un rapport établi par ses soins et qui est communiqué au représentant de l'Etat dans la région au 30 juin de l'année suivante.

Last but not least, l'article L.1511-2 du CGCT fait de la région, la collectivité décisionnaire en matière de définition et d'attribution d'aides à la création et à l'extension d'entreprises. En vertu de cette priorité régionale, les autres collectivités et leurs groupements sont réduites à jouer un rôle complémentaire dans ce domaine.

Ce bel ordonnancement n'en suscite pas moins des réserves. Elles sont liées à l'ambigüité de la notion de chef de file. Inspirée par l'article 72 alinéa 2 qui prévoit que « *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 »*, elle est appréhendée comme un moyen d'articulation des compétences locales[32]. Elle «… *montre que le pouvoir constituant n'a pas souhaité revenir à une "théorie pure" des blocs de compétences »*[33]. Elle relève de l'ordre de l'impressionnisme et moins de la conceptualisation. Au demeurant, elle doit, pour être circonscrite, être lue à l'aune de cette autre règle constitutionnelle posée à l'article 72 al 5 qui interdit toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Elle est « *apparue dans l'ombre de l'interdiction du contrôle d'une collectivité*

[31] A ces compétences facultatives s'ajoutent celles prévues par la loi RCT qui, à la suite de la loi du 13 août 2004 (article 145), dispose qu'une collectivité territoriale, donc le département et la région, peut déléguer à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée (article 73 V, article L.1111-8 du CGCT).

[32] Voir J.F Brisson, Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, *AJDA,* 24 mars 2003, p.537-539

[33] Ibid, p.537.

territoriale sur une autre »[34]. Le caractère prescriptif de cette disposition contraste avec celle posée à l'article 72 al 2 qui présente toutes les caractéristiques d'une « soft law » laissée à l'appréciation du législateur. La loi du 13 août 2004 illustre parfaitement cette observation. Ne pouvant constitutionnellement exercer d'autorité sur les autres collectivités, la région a été ravalée au rang de coordinateur de la politique de développement économique locale au point qu'elle apparait être un chef de file en « trompe l'œil »[35]. C'est une véritable gageure car la région n'est pas en mesure d'empêcher les EPCI de type corporatif de définir leur propre politique de développement économique en raison notamment de l'absence de caractère prescriptif du schéma régional de développement économique[36]. Ces derniers sont en capacité de s'affranchir des orientations régionales dans un domaine ou leurs compétences présentent un caractère général et qu'exemplifie la notion de développement local[37]. Elles seront d'autant plus enclines à s'émanciper que la loi RCT confère aux conseillers communautaires une nouvelle légitimité puisqu'ils seront, désormais, élus au suffrage universel direct (article 8 codifié à l'article L.5211-6 du CGCT).

Ces observations générales prennent une tournure particulière s'agissant de la Guyane et de la Martinique, donc de la future collectivité territoriale. Elle risque d'être doublement mise à l'épreuve. Outre le fait qu'elle devra composer avec l'autonomie juridique des EPCI en matière de développement économique, elle encourt, parallèlement, le risque d'être réduite à être l'organisme financeur de ces actions compte tenu de l'incapacité avérée de ces dernières à assumer leurs missions. Un tel scénario ne favorise pas la lisibilité. Or, dans une démocratie, il est impératif que les citoyens soient en capacité d'identifier les responsables des actions entreprises par l'administration. La pratique des financements croisés ne favorise pas la responsabilisation. Ils présentent, au contraire, « *…la particularité de produire un effet démultiplicateur sur l'enchevêtrement des domaines d'intervention publique »*[38] Loin de les remettre en cause, la loi RCT assure leur pérennisation en veillant, toutefois, à les encadrer. En raison de la fusion entre la région et le département, certaines dispositions ne sont pas applicables à la Guyane et la Martinique. Il s'agit de celles relatives aux flux financiers entre la région et le département. En revanche, celles qui figurent à l'article 76 III (article L.1111-10-III du CGCT) s'appliqueront, au même titre que sur le continent, dès le 1er janvier 2012 et qui obligent tout maître d'ouvrage à assurer une participation minimale de 20% du montant total des financements apportés par des personnes publiques au projet[39]. Cette exigence, en raison de son caractère peu contraignant, n'est pas, cependant, de nature, à remettre en cause l'hypothèse d'un ravalement de la future collectivité territoriale de ces deux territoires à un simple rôle de « bailleur de fonds » de projets portés par d'autres, particulièrement les EPCI de type corporatif. Les mêmes doutes prévalent aussi sur le terrain social.

La mise en place de la future collectivité territoriale intervient, parallèlement, dans un contexte marqué par une certaine remise en cause du « département-providence ». Consacré par les lois du 22 juillet 1983 et du 18 décembre 2003 [40] puis par la loi du 13 août 2004

---

[34] J.F Joye, la notion de « chef de file » en droit des collectivités locales, *JCP Collectivités territoriales-Intercommunalité,* juillet 2003, p.12.

[35] L. Benoit, Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences, *AJDA,* 10 octobre 2005, p. 1879-1880.

[36] M. Le Moigne, La défragmentation des compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *BJCL,* n°01/11, p.67.

[37] Voir B. Françcois-Lubin, op cit, p.261-270.

[38] A. Hasting-Marchadier, L'encadrement des financements croisés : quel gage de responsabilisation ? *JCP A,* 2011, 2136, p.45.

[39] Cette disposition devrait, selon l'article 87 de la loi RCT, faire l'objet de mesures d'adaptation, voir supra, note 30.

[40] Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi 838 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat *J.O,* 23 juillet 1983, p. 2286 **;** Loi

comme la collectivité chargée de la prise en charge des personnes connaissant des difficultés sociales, le département doit, désormais, évoluer dans un univers pour le moins concurrentiel lié à la promotion juridique de l'intercommunalité sociale[41]. Ce paramètre risque, nécessairement, d'impacter l'action sociale de la future collectivité territoriale de Guyane et de Martinique dans sa dimension départementale.

Cette promotion de l'intercommunalité est, structurellement, liée à la distinction juridique entre aide sociale et action sociale[42]. Si le droit positif fait du département, la collectivité prestataire de l'aide légale, l'action sociale ne relève d'aucune autorité publique précise et peut, donc, être mise en œuvre par toutes les personnes morales administratives dont les EPCI de type corporatif. Leur montée en puissance sur le terrain de l'action sociale a été, de manière circonstanciée, favorisée par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (article 60)[43]. Elle permet aux communautés de communes et d'agglomération exerçant une action sociale d'intérêt communautaire de créer des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS). Ces dernières n'ont pas hésité à s'approprier cet espace de liberté. Ainsi, « *35% des communautés ayant une compétence optionnelle "action sociale d'intérêt communautaire" se sont dotés d'un CIAS, ce qui porte à 304 le nombre de CIAS recensés au 1er juillet 2010*»[44]. Elles ont, particulièrement, investi les champs des services à domicile, de la lutte contre les exclusions et de la petite enfance[45]. Cette implication est loin d'être anodine. « *Le département, qui est un acteur incontournable dont nul ne conteste l'utilité, en particulier "planificatrice", apparaît toutefois comme un échelon territorial souvent trop éloigné des problématiques sociales émergentes à une échelle plus fine »*[46]. Ce plaidoyer en faveur d'une action sociale locale, notamment intercommunale, fait peser de réelles menaces sur le « département-providence ». Au-delà, c'est sa raison d'être qui est en cause. « *Le train de réformes des années 2000, attribuant à des institutions locales des fonctions relevant de la solidarité nationale, ne se comprend qu'à la lumière de la menace majeure qui pèse alors sur les conseils généraux. Ces institutions, qui doivent en grande partie leur place et leur légitimité dans l'architecture territoriale française à l'exceptionnel émiettement communal qu'elles visent à compenser, sont profondément bousculées par le développement de la " révolution intercommunale". La perspective d'une couverture de tout le territoire français par des communautés conçues comme des espaces de solidarité vient directement concurrencer les conseils généraux sur le terrain de la péréquation*

---

n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, *J.O,* 19 décembre 2003, p. 21670 : loi qui transféra, au 1er janvier 2004, au département la responsabilité et le financement de l'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI).

[41] Voir M. Long, Vers un « acte III de la décentralisation », *RDSS,* janvier-février 2011, p.17 et ss, spécialement p.23-26.

[42] L'aide sociale est « *un ensemble de prestations d'aides légales auxquelles les personnes ont droit lorsqu'elles se trouvent dans le besoin et dont la délivrance revêt un caractère obligatoire pour les personnes publiques* ». L'action sociale repose, elle, sur la libre initiative de ses promoteurs. Il s'agit « *d'un ensemble d'interventions librement ou au moins discrétionnairement mises en œuvre par divers acteurs, qui soit viennent remédier aux carences des autres formes d'aide, notamment l'aide sociale, soit se proposent d'améliorer ou d'élargir les autres formes d'aide* », voir M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien, 5e édition, 2004, p.13.

[43] *J.O,* 19 janvier 2005, p. 864.

[44] M. Long, op.cit, p.25 ; voir aussi du même auteur, Droits connexes et action communale, *AJDA,* 16 novembre 2009, p.2098-2104.

[45] Voir l'étude réalisée par l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCASS), www.unccas.org/services/enquetes.asp

[46] « L'expérience beauvaisienne du plan d'harmonie sociale au service du renforcement de l'efficacité de l'action sociale locale », Caroline Cayeux, avril 2009, disponible sur www.premierministre.gouv.fr.

intercommunale »[47] . Cette analyse vaut particulièrement dans des territoires couverts intégralement par des structures de coopération intercommunale. Elle augure un scénario mettant en scène une intercommunalité, actrice de projets et pilote de politiques locales et une collectivité unique gestionnaire d'aides sociales.
Ce n'est pas le moindre des paradoxes. En répondant oui le 24 janvier 2010, les guyanais et les martiniquais ont entendu remédier à un désordre institutionnel lié à l'existence de deux collectivités aux compétences enchevêtrées. Au regard de la situation actuelle, c'est l'intercommunalité qui pourrait être la source d'un nouveau désordre institutionnel de nature à contrecarrer tous les « bienfaits » de la collectivité unique.

II Quelle perspective pour l'intercommunalité dans le cadre de la collectivité unique ?

S'inspirant de l'idée qu'une *« répartition efficiente des compétences ne peut être conduite que si elle procède d'une simplification des structures* »[48], le législateur s'est évertué à faire de la rationalisation[49] de la carte intercommunale, une figure imposée de la réforme territoriale(A). Par extension, cette option préserve l'existence des communes. Leur caractère indépassable a été indéniablement confirmé à cette occasion. Elle ne signifie pas, loin s'en faut, que ces dernières ne sont pas concernées par le processus de simplification de l'organisation institutionnelle. Dans un contexte de raréfaction budgétaire, le législateur entend faire de la rationalisation une exigence générale s'imposant à tous. A ce titre, la rationalisation de l'intercommunalité envisagée apparaît être un préalable à la constitution de communes d'un nouveau genre, celle des communes nouvelles(B).

A) La rationalisation de la carte intercommunale, une figure imposée par la loi RCT

La loi RCT ne déroge pas à ce qui semble être une pesanteur du droit de l'intercommunalité. Il est marqué du sceau de l'impérium du législateur, donc de l'Etat au point que d'aucuns s'étaient déjà posé la question de savoir si la création des syndicats de communes était une décision des communes ou de l'Etat[50]. Cette emprise constante de l'Etat sur la coopération intercommunale se matérialise par des pouvoirs étendus dévolus à son représentant. Ils sont pour le moins substantiels et déterminants. Il intervient au stade de la création des groupements de communes en arrêtant le périmètre de la structure ou en refusant de prendre l'arrêté de création en dépit de la volonté exprimée par les communes initiatrices du projet[51]. En outre, il a la faculté de contraindre une commune à intégrer, contre son gré, un

---

[47] P. Le Lidec, Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales : un sauvetage des conseils généraux orchestré au prix fort, *Informations sociales*, 2010/6 n° 162, p. 32-40. http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-6-page-32.htm

[48] E. Balladur, *Il est temps de décider*. Comité pour la réforme des collectivités locales. Rapport au Président de la République. Paris, La documentation française/Fayard, mars 2009, p.22.

[49] A défaut de supprimer des échelons territoriaux (à l'exclusion, toutefois, des pays et des communautés d'agglomération -celles-ci, en effet, n'existaient que dans les textes- qui sont supprimés respectivement par les articles 51 et 31I 1° de la loi RCT), la Loi RCT consacre les procédés du regroupement et de la fusion comme méthode de rationalisation des structures de coopération intercommunale.

[50] E. Zoller, La création des syndicats de communes : une décision des communes ou de l'Etat ? *RDP* 1979, p.985 et ss. Voir aussi, B. François-Lubin, op.cit, 138-145 ; M. Houser, *L'intervention de l'Etat et la coopération entre communes*, Paris, L'harmattan, coll « logiques juridiques », 2009, 592 p.

[51] CE, 2 octobre 1996, Commune de Civaux, *Rec. CE*, tables p.764.

groupement[52] voire être lui-même à l'origine, en raison d'impératifs d'intérêt général, de la création d'un groupement de communes.
La loi RCT conforte cet état de fait juridique en renforçant les pouvoirs des préfets qui seront, particulièrement, chargés de veiller à l'application du triple objectif poursuivi par le législateur[53]. Elle leur assigne, à ce titre, une mission déterminante, comme le réaffirme la circulaire du 27 décembre 2010 qui enjoint aux préfets de procéder à une «*… réduction très significative du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes »*[54]. A cette fin, ils devront élaborer, au 31 décembre 2011, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI)[55] et des organes délibérants des communes, des EPCI et des syndicats mixtes concernés, le schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI). Celui-ci, à la différence de ces devanciers[56], présente un caractère « *…prescriptif en ce qu'il sera le cadre de référence pour l'élaboration de tout projet de création ou de modification d'EPCI et pour l'examen de la pertinence des EPCI existants »*[57]. A compter de l'adoption du SDCI, et au plus tard à partir du 1er janvier 2012, les préfets pourront mettre en œuvre les orientations retenues dans le SDCI qui est révisable tous les six ans.
De janvier 2012 à mai 2013, ils disposeront de pouvoirs renforcés pour diminuer ou à défaut freiner l'expansion des syndicats. A cet effet, ils pourront recourir à une palette d'outils leur permettant d'intervenir à toutes les étapes de l'existence de ces structures. Ainsi, ils ne peuvent, désormais, autoriser la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte que si celle-ci « *…est compatible avec le schéma départemental de coopération intercommunale…ou avec les orientations en matière de rationalisation… »* (article *44 de la loi codifié à l'article L.52111-6 du CGCT)*. En outre, l'article 46 de cette loi (article L.5212-27 du CGCT) renouvelle, en la facilitant, la procédure de fusion des syndicats et des syndicats mixtes car elle peut être opérée sans leur dissolution préalable. Afin de parfaire l'œuvre de rationalisation des syndicats de communes, la loi (article 47) assouplit la procédure de dissolution de plein droit des syndicats de communes prévue à l'article L. 5212-33 du CGCT lorsque ces derniers ont transféré l'intégralité de leurs compétences à un EPCI à fiscalité propre ou à un syndicat mixte ou lorsqu'ils n'ont plus qu'un seul membre (article L. 5721-7 du CGCT modifié par l'article 47 V de la loi).
A partir du 1er juin 2013, les préfets pourront, au nom de l'impératif de l'achèvement de la carte intercommunale, rattacher d'office une commune isolée aux communautés existantes après accord du conseil communautaire d'accueil et de la CDCI.
Cette nécessité de recueillir l'assentiment ou l'avis des acteurs concernés essaime l'ensemble du dispositif. Elle atténue cette image d'un préfet impérial. Elle n'en est pas moins significative de la volonté des pouvoirs publics de procéder, au besoin « à marche forcée », à

---

[52] CE, 2 octobre 1996, Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville, *AJDA,* 20 décembre 1996, p.1030.
[53] En l'occurrence, ils doivent achever la carte intercommunale en rattachant les communes isolées à des EPCI à fiscalité propre, rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre et simplifier l'organisation par la suppression des syndicats de communes devenus obsolètes, Circulaire relative à la loi RCT, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration Ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales, 27 décembre 2010, Nor / IOC/B/10/33627/C,.
[54] Ibid, p.4.
[55] Instituée par la loi ATR, la CDCI a été doublement rénovée par la loi RCT qui lui attribue des compétences nouvelles (elle pourra notamment amender le SDCI initié par le représentant de l'Etat) et modifie sa composition (elle sera désormais composée de 40 % de représentants des communes – au lieu de 60%- de 40% de représentants des EPCI- au lieu de 20%-, de 15% de représentants du département et de 5% de représentants de la région).
[56] Les préfets disposaient déjà de ce pouvoir, voir les circulaires du 23 novembre 2005, Nor /INT/B/05/00105/C et du 21 décembre 2006 Nor /MCTB/06/0084/C
[57] I. Muller-Quoy, Le niveau intercommunal rationalisé, *JCP A,* 2011, 2131, p.30.

la rationalisation de l'intercommunalité dont le «… *développement……a atteint aujourd'hui un pallier..* »[58]. Cette imposition « par le haut » traduit la dimension politique, de plus en plus avérée, de l'intercommunalité[59] face à la nécessité de procéder à une recomposition du territoire. C'est aussi, le signe que le territoire est, nolens volens, placé dans l'immanence de l'Etat[60].

La question de l'application de ce dispositif prend une allure singulière en Guyane et en Martinique dans la perspective de la collectivité unique. Si l'intercommunalité trouvera en cette dernière un interlocuteur unique, c'est un scénario inverse qui s'imposera à celle-ci au regard de la configuration actuelle de l'intercommunalité et, au-delà, de la coopération locale dans ces deux territoires.

Hormis quelques particularités, la situation de ces deux territoires est, pour le moins, identique. Elles sont, toutes les deux couvertes intégralement couvertes par des structures de coopération intercommunale. Ce déploiement géographique s'accompagne d'une représentation de toutes les formes institutionnelles de coopération intercommunale, voire de coopération locale.

Depuis le début de cette année, La Guyane a achevé la couverture intercommunale de son territoire puisqu'on recense désormais quatre EPCI à fiscalité propre, en l'occurrence quatre communautés de communes[61]. Elle compte aussi deux syndicats de communes et trois syndicats mixtes[62].

S'agissant de la Martinique, elle fait montre d'un paysage de la coopération plus dense puisqu'elle dénombre trois EPCI à fiscalité propre (une communauté de communes et deux communautés d'agglomération), trois syndicats de communes et quatre syndicats mixtes[63].

Dans la perspective de la collectivité unique, la question se pose de savoir si la rationalisation envisagée juridiquement suffira à remédier à un tel déploiement institutionnel de la coopération intercommunale, et au-delà de la coopération locale. En d'autres termes, est-elle adaptée à la configuration actuelle de l'intercommunalité dans ces deux territoires ?

S'il n'existe pas d'idéal-type dans les rapports entre organisation institutionnelle et un espace géographique, cette question prend une acuité particulière pour ces deux collectivités eu égard à l'enjeu dessiné par l'ensemble de la classe politique, voire la population, pour la future collectivité unique, à savoir mettre (enfin) ces deux sociétés sur la voie du développement économique, social et culturel. Ce dessein est lui-même lié à la prégnance de l'idée selon laquelle l'organisation institutionnelle conditionne ce développement.

Le nombre de structures n'est pas, en soi, problématique[64]. Il le devient en raison des conséquences qu'il induit dans des territoires exigus comme l'est la Martinique où leur multiplicité induit un chevauchement de périmètre, source de sur-institutionnalisation et de

---

[58] Circulaire Min de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, op.cit, p.2.

[59] Elle est avérée depuis la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, appelée familièrement loi ATR (*J.O, 8 février1992, p.2064)*.

[60] Voir P. Alliès, *L'invention du territoire,* PUG, 1980, 184 p.

[61] Voir Rapport d'information, *«* Guyane, Martinique, Guadeloupe : l'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle *»,* op.cit, p.45.

[62]Voir *Bulletin d'informations statistiques* de da la DGCL(BIS), n° 79, mars 2011, ww.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/bis/azerty/downloadFile/file/BIS79.pdf?nocache=1302509815.95, p.6.

[63] Pour de plus amples développements, voir B. François-Lubin, La coopération institutionnelle en Martinique à l'heure de la nouvelle phase de décentralisation in *L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation : nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation*, (dir) J. Daniel, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 191-209.

[64] Au demeurant, on pourrait objecter que La Guyane et la Martinique sont faiblement pourvus en la matière de syndicale si on fait un ratio entre le nombre de communes et le nombre de syndicats : il est de moins de 30% dans les deux cas alors qu'il est de 60% et plus pour la Guadeloupe et de 47 à 60% pour la réunion, voir BIS, op. cit, p. 7.

circularité de la coopération[65]. Il interpelle, en second lieu, en raison de l'étendue des compétences des EPCI à fiscalité propre qui sont concurrentes sur certains points, on l'a évoqué, à celles qui seront dévolues à la future collectivité unique. Cet aspect doit être couplé avec le fait que ces structures agissent dans des territoires géographiquement très étendus qui couvrent dans certains cas, plus du tiers, voire la moitié de la population. Le cas de la Martinique est assez évocateur sur ce point[66]. Ces deux observations renvoient à la question fondamentale posée ci-dessus[67]. La perspective de la collectivité unique soulève le problème de la pertinence des EPCI à fiscalité propre dans ces territoires si l'on admet, comme l'a révélé le rapport du conseil économique social et environnemental précité, qu'il n'y pas de problème d'émiettement communal dans ces deux territoires et que ces derniers sont appréhendés comme des « *…outils de réalisation de projets et de pilotages locales* ». Du reste, le constat est général. « *L'EPCI correspond avant tout à la volonté du législateur de remédier à l'éparpillement communal, longtemps assimilée à la recherche d'une fusion de communes. Désormais, cet objectif est révolu. Le législateur souhaite que l'EPCI s'inscrive dans une logique de "développement économique". Il doit se consacrer uniquement à cette mission, ses compétences s'inscrivant dans cette finalité… Par ce biais, l'Etat recentralise, certes de façon éparse, les structures intercommunales »*[68]. Ces observations ajoutent à la nécessité de s'interroger sur l'objet de l'intercommunalité, spécifiquement des EPCI à fiscalité propre en Guyane et en Martinique. Certes, le législateur, et par voie de conséquence l'Etat, sont responsables de cette ambigüité mais il convient de ne pas occulter le rôle des acteurs politiques locaux car, conformément au principe fondamental posé par l'article 66 de la loi ATR codifié à l'article L. 5210-1 du CGCT « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ».*

Cette question est d'autant plus impérieuse que ces structures « *ne sont pas encore parvenues à maturité et leurs capacités sont insuffisantes pour répondre aux missions qui devraient les leurs… »*[69]. Cette situation découle, certainement, de la situation financière préoccupante de leurs membres[70].

B) L'intercommunalité rationalisée, un préalable à la constitution des communes nouvelles

C'est un truisme de dire qu'il existe un lien entre le devenir des communes et la question de la rationalisation de l'intercommunalité. A travers la rationalisation de l'intercommunalité, c'est, la question de la reconfiguration de la carte communale qui est posée. Elle en est le signe avant coureur, ce qui rend, peu plausible, l'hypothèse selon laquelle l'intercommunalité remettrait en cause l'existence des communes.

Historiquement, il est acquis que l'intercommunalité a été conçue pour remédier à l'éparpillement communal. Tel était l'objet affiché de la réglementation, en l'occurrence de la loi du 22 mars 1890, qui visait à permettre aux communes de se regrouper en vue d'assurer des œuvres intercommunales. Toute la législation successive est imprégnée par cette pesanteur, singulièrement depuis la loi ATR.

---

[65] Voir B. François-Lubin, La coopération institutionnelle en Martinique à l'heure de la nouvelle phase de décentralisation, op.cit, p.198-208.
[66] Ibid
[67] Supra, p.3
[68] M. Houser, op.cit, p.67.
[69] Voir rapport d'information, op. cit, p.45
[70] Ibid, p.38.

Par ailleurs, cette éventualité est empreinte d'un manque de logique car ces groupements ne sauraient remettre en cause les communes dans la mesure où celles-ci conditionnent l'existence de ceux-là. La loi RCT confirme, comme ses devancières, que la commune demeure l'horizon indépassable de l'organisation administrative française[71].
Toutefois, elle a le mérite de soulever une question fondamentale. S'agit-il de faire disparaître la catégorie juridique ou est-il question de la réformer ? L'exemple de l'agglomération crédibilise cette éventualité. En effet, il n'y a pas, à l'analyse, de rupture entre celle-ci et la commune. Elle est, à l'instar de la commune un fait sociologique, un territoire vécu, institutionnalisé par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale[72]. En outre, la communauté d'agglomération présente tous les traits d'une communauté, d'un être en commun[73] c'est-à-dire «*…un ensemble d'individus distincts et coexistants, définis les uns par rapport aux autres, par leur extériorité, et par des relations de voisinage ou du moins de proximité*»[74]. Dans le cas des communautés d'agglomération, la communauté résulterait alors du lien quasi-physique qui unit les communes-membres. Il serait la conséquence de l'attraction qu'exerce une commune-centre sur les communes périphériques. Par ailleurs, elle symboliserait « l'aire urbaine réelle»[75].
Si l'agglomération devait être transformée en collectivité territoriale, elle constituerait la nouvelle figure de la commune : celle qu'elle aurait dû emprunter dès la période révolutionnaire si l'Assemblée Nationale Constituante avait choisi le projet de la « Grande Commune » présenté par Thouret et qui reprenait les idées de Condorcet et de Sieyes. Pour ces derniers, la nécessité de créer de « Grandes Communes » s'imposait en vue de former l'esprit public dans les campagnes et entreprendre de grands travaux.
Dans cette optique, les EPCI de type corporatif feraient, alors, figure de préalable à la constitution de ces « grandes communes. Loin d'être une simple hypothèse, ce sont des arguments tirés du droit positif qui militent en faveur d'un tel scénario. Ils confortent l'idée que l'intercommunalité, et par voie de conséquence sa rationalisation, constitue un préalable nécessaire dans la perspective d'une reconfiguration de la commune. Ce sont ceux qui figurent au chapitre III du titre II de la loi RCT consacré à la fusion des communes.
Ces dispositions apparaissent surprenantes en raison de l'échec patent du procédé de la fusion depuis qu'il a été institué par la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes[76], dite loi Marcellin, modifiée récemment par l'article 123 de la loi du 132 juillet 2004. Pour remédier à ce revers, le législateur lui substitue, comme l'indique l'exposé des motifs de la loi, un nouveau dispositif de fusion des communes « *plus simple et plus incitatif* ». Il prend la forme de communes nouvelles qui prendront place aux côtés des communes résultant des fusions opérées entre 1971 et 2010, sous l'égide de l'ancienne législation, mais dont le régime peut être partiellement modifié(article L.2113-16, nouveau du CGCT).
Selon l'article L. 2113-2 du nouveau chapitre du titre 1er du livre 1er de la deuxième partie du CGCT, la commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contigües soit à la demande de tous les conseils municipaux, soit à la demande des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci, soit à la demande de l'organe délibérant d'un EPCI à

[71] Il ya certainement une corrélation entre ce caractère indépassable et le maintien par le législateur de 2010 de la clause de compétence générale pour les communes.
[72] *JO,* 13 juillet 1999, p.10361.
[73] Voir M. Doat, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris, LGDJ, coll. Droit Public, 2003, p.58-63.
[74] Ibid, p.64.
[75] J-P. Sueur, *Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité*, Editions Odile Jacob, 1990, p.99.
[76] *J.O,* 18 juillet 1971, p. 7091

fiscalité propre en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres ou encore à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département. En liaison avec les analyses développées ci-dessus, cet article suscite deux observations.

La première a trait à l'exigence de contigüité posée par le législateur. Cette obligation s'imposait déjà pour les fusions de communes suite à un ajout introduit par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 à l'article L. 2113-1 (alinéa 2) qui précisait que « *seules les communes limitrophes peuvent fusionner* ». La formulation retenue ne laisse aucune place pour l'interprétation. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une obligation impérative. Celle qui figure à l'article L. 2113-2 nouveau ne déroge pas à cette idée.

Au delà de son caractère logique, il s'agit d'un véritable impératif juridique compte tenu de sa généralisation suite à la loi du 12 juillet 1999[77]. Ainsi, elle s'impose, en vertu de cette loi, aux EPCI de type corporatif. Selon l'article L. 5241-1 du CGCT, « *La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave* ». L'article L. 5215-1 modifié du CGCT dispose, quant à lui, que « *La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement urbain et d'aménagement de leur territoire* ».

L'exigence de continuité géographique est encore plus prégnante pour la communauté d'agglomération, ce qui fait dire à Jacques Bourdon, que « *La communauté d'agglomération est d'abord un territoire ; c'est à partir de ce territoire, de ses atouts et de ses contraintes que doit être créée la communauté* »[78]. Ce propos se déduit de l'article L 5216-1 modifié du CGCT qui énonce que « *la communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants* ». Elle est le gage de la pertinence des territoires des EPCI. Le principe de la continuité territoriale est donc, pour ces EPCI, une règle de portée générale dont les dispositions doivent être interprétées strictement comme en témoigne la jurisprudence. L'arrêt Commune de Poigny résume parfaitement la position du juge administratif en la matière. Le Conseil d'Etat estime que «*…les dispositions de l'article L. 5214-1 précité du code général des collectivités territoriales selon lesquelles le territoire d'une communauté de communes est d'un seul tenant et sans enclave, doivent, sauf exception prévue par la loi, être regardées comme ayant une portée générale et doivent par suite être respectées non seulement lors de la création d'un tel établissement public de coopération intercommunale mais aussi, le cas échéant, lors d'évolutions ultérieures du territoire de cet établissement ; que dès lors, si les communes membres d'une communauté de communes ont la possibilité de demander à s'en retirer selon la procédure prévue à l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales ou selon celle, dérogatoire, prévue à l'article L. 5214-26 du même code en vue de l'adhésion à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, cette possibilité ne peut s'exercer, que dans le respect de la règle de continuité territoriale…»*[79]. C'est une interprétation, pour le moins rigoureuse, de l'obligation de continuité territoriale. Elle est d'autant plus impérieuse qu'elle peut, aujourd'hui, préluder à la constitution d'une commune nouvelle.

---

[77] La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU[77] fait de la continuité territoriale une exigence lors de la délimitation du périmètre des schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui remplacent les anciens schémas directeurs.

[78] Bourdon (J), La communauté d'agglomération, nouveau visage de l'intercommunalité, *RGCT*, n°9, janvier-février 2000J. Bourdon, p.15.

[79] CE, 28 décembre 2005, Commune de Poigny, *JCPA,* n° 4, 2 janvier 2006, p.124.

La seconde concerne le lien que cet article établit entre la commune nouvelle et les EPCI de type corporatif (qui correspondent, dans le droit positif aux EPCI à fiscalité propre). En effet, celle-ci peut être créée à la demande des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci ou à la demande de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres. Il y a une corrélation entre le choix de ces EPCI qui sont astreints à une exigence de continuité territoriale et le fait que la commune nouvelle soit créée en lieu et place de communes contigües. Elle fait de ces EPCI des préalables à la constitution des communes nouvelles. Au reste, l'article L. 2113-5 du CGCT dispose « *qu'en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, l'arrêté portant création de ladite commune nouvelle emporte également suppression de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont étaient membres les communes intéressées ».* La suppression de L'EPCI induit trois conséquences majeures. En vertu de l'alinéa 2 dudit article, les biens ainsi que les droits et obligations de l'EPCI supprimé et des communes qui en étaient membres sont transférés à la commune nouvelle. Parallèlement, la disparition de l'EPCI entraîne, selon l'alinéa 3 du même article, sa substitution dans toutes les délibérations ainsi que tous les actes pris par ce dernier et par les communes membres par la commune nouvelle. Corrélativement, le personnel de l'EPCI supprimé et des communes membres relève, aux termes de l'alinéa 6, de la commune nouvelle.

Les conséquences prévues par le législateur sont, loin, d'être originales. Ce sont celles qui prévalent, juridiquement, dans une telle circonstance[80]. La fusion implique, en effet, la substitution d'une entité à une autre. Or, la substitution est un procédé de dévolution directe par le législateur[81]. *« Il y aurait substitution chaque fois que le législateur confierait lui-même directement une mission de service public à une personne publique ou privée en lui conférant les moyens nécessaires pour l'accomplir »*[82]. C'est une substitution par détermination de la loi. C'est cette option que fait prévaloir le législateur lors de la constitution d'un EPCI de type corporatif. Les communes membres sont dessaisies de leurs compétences et ce dessaisissement entraine, corrélativement, le transfert des biens et du personnel nécessaire à l'exercice de la compétence par l'EPCI Ces derniers se substituent, alors, aux communes membres. Dans le cas présent, c'est un dessaisissement à rebours puisque c'est l'EPCI (ainsi que les communes membres) qui est dessaisi au profit de la commune nouvelle. Toutefois, la substitution opérée dans le cas de la commune nouvelle s'avère plus radicale. En effet, elle entraîne la suppression de l'EPCI alors que la constitution d'un groupement de communes, qu'il soit de type corporatif ou fondatif, n'a pas à une telle portée. A la différence d'une intercommunalité, même rationalisée, qui sur-institutionnalise puisque elle ajoute des institutions aux côtés des communes, voire des collectivités territoriales existantes, la fusion présente l'avantage de procéder à une simplification de la carte communale, et au-delà de la carte administrative, en confondant dans une même institution plusieurs d'entre elles. Cette dissemblance s'avère fondamentale au regard de la volonté historique des pouvoirs publics de remédier à l'émiettement communal.

L'idée d'une intercommunalité rationalisée comme préalable à la constitution de communes nouvelles trouverait opportunément à s'appliquer à la Guyane et à la Martinique dans le cadre de l'institutionnalisation de la collectivité unique. La création de communes nouvelles pourrait être envisagée parallèlement à la création d'une collectivité unique au titre d'un

[80] Ce sont celles qui prévaudront lors de la création de la collectivité unique en Guyane et en Martinique

[81] M. Hecquard- Théron *Essai sur la notion de réglementation*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1977, p.172-174.

[82] Ibid, p.172.

processus d'évolution institutionnelle globale. Dans leur cas, il s'agirait surtout de constituer des communes plus fortes démographiquement [83] et économiquement compte tenu de leur fragilité sur ce plan liée à une situation financière préoccupante[84]. Celle-ci ne risque pas de s'améliorer si elles sont, à l'avenir, amenées à partager les impôts locaux pesant sur les ménages avec les structures de coopération intercommunale comme le prévoit la loi RCT[85].
Ce scénario demeure, toutefois, hypothétique au regard de certains obstacles qui semblent être, à priori, rédhibitoires.
Ils sont, d'abord, d'ordre juridique en raison des verrous posés par le législateur à la constitution de ces communes nouvelles. En effet, leur création dépend, selon l'article L.2113-2 du CGCT, du respect de deux conditions qui apparaissent dirimantes. En premier lieu, la demande de création doit être approuvée à la majorité qualifiée des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population totale[86]. Cette exigence est posée dans tous les cas de figure. Elle est requise lorsque la demande émane des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI, de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou encore du représentant de l'Etat dans le département. En outre, le législateur impose, à l'article L. 2113-3 du CGCT la consultation du corps électoral lorsque « … *la demande ne fait pas l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux de toutes les communes concernées mais est formée dans les conditions de majorité prévues à l'article L. 2113-2 ».* Par ailleurs, le même article ajoute que *« la création ne peut être décidée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où se situe la commune nouvelle que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits ».* Il appert de cet article que le corps électoral est obligatoirement consulté sur l'opportunité de la fusion et que sa consultation positive a une portée décisionnelle. La formulation retenue par le législateur semble indiquer que le préfet est lié par le résultat de la consultation. Paradoxalement, le législateur pose une condition restrictive puisque la fusion ne peut être prononcée que si la double condition (condition de participation et de majorité) de majorité posée est réunie. Cette restriction compromet, d'emblée, l'avenir de la commune nouvelle.
A ces verrous juridiques s'ajoutent des obstacles d'ordre sociologique liés à certaines caractéristiques communales dans ces deux territoires. C'est le cas notamment de la Guyane où « *de nombreuses communes sont jeunes, créées il y a moins de trente ans notamment par scission d'une commune existante »*[87]. Certaines présentent des propriétés communautaires comme Awala-Yalimapo qui a été séparé de Mana et érigé en commune en 1992. Elle est majoritairement composée d'amérindiens et s'y applique un droit coutumier. Dans un tel cas de figure, la commune nouvelle semble relever de la pure abstraction. Cette propension à

[83] Nonobstant une situation démographique plus enviable que celles de la métropole (les communes des DROM sont, en effet, en moyenne beaucoup plus peuplées que celles de leurs homologues continentaux, soit en moyenne 16 300 contre 1700, voir *Les collectivités locales en chiffres*, 2011, Direction Générale des Collectivités Territoriales, disponible sur le site, www. dgcl.interieur.gouv.fr), celle-ci ne doit pas, néanmoins, cacher une certaine disparité démographique entre les communes et particulièrement en Guyane, voir à ce sujet, le rapport de la mission sénatoriale, op.cit, p. 39.
A ce titre, on pourrait se référer au seuil de 5000 habitants imposé, désormais, par le législateur pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre (article 35 de la loi RCT codifié à l'article L.5210-1-1 III du CGCT) : ceci ne peut valoir que pour les communautés de communes qui ne sont pas astreintes à une exigence de seuil démographique à la différence des communautés d'agglomération, urbaines et les nouvelles métropoles.
[84] Voir le rapport de la mission sénatoriale, op.cit, p. 38
[85] Voir supra, note 24.
[86] Cette condition est posée en dehors du cas ou la demande émane de tous les conseils municipaux.
[87] Rapport de la mission sénatoriale, op. cit, p.43.

créer des communes par scission caractérise aussi la Martinique où la configuration communale actuelle remonte à la fin du XIXe siècle et au milieu du XXe[88].

En répondant majoritairement oui, le 24 janvier 2010, à la question, « *Approuvez-vous la création (...) d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution ?* », les guyanais et les martiniquais ont, clairement, manifesté leur volonté de simplifier leur organisation institutionnelle. Les développements qui précèdent tendent à démontrer que les questions institutionnelles sont loin d'être un donné mais qu'elles relèvent de l'ordre du construit. Elles sont à l'image de l'institution qui est « *…une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social »*[89]. Partant, ils restent aux guyanais et aux martiniquais à parfaire cette idée d'œuvre, en construisant leur paysage intercommunal.

[88] Voir B. François-Lubin, La coopération institutionnelle en Martinique à l'heure de la nouvelle phase de décentralisation, op.cit, p.200, note 23.
[89] M. Hauriou, La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social. *IVe Cahier de la nouvelle journée*, 1925, p. 40.