



HAL
open science

Les amours territoriales

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. Les amours territoriales. P. BRUNET et H. YAMAMOTO. Voyages et rencontres en droit public. Mélanges en l'honneur de Ken Hasegawa., Mare et Martin, <https://www.mareetmartin.com/livre/voyages-et-rencontres-en-droit-public>, 2023, 978-2-84934-671-6. hal-04839219

HAL Id: hal-04839219

<https://hal.univ-lyon2.fr/hal-04839219v1>

Submitted on 15 Dec 2024

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.

Les amours territoriales

Christophe CHABROT

Université de Lyon,

Université Lumière Lyon 2, Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié

Centre de recherches Droits, Contrats, Territoires (DCT)

Responsable de l'axe Territoires

Publié in *Voyages et rencontres en droit public. Mélanges en l'honneur de Ken Hasegawa*,
(dir. H. YAMAMOTO et P. BRUNET), ed. Mare et Martin, oct.2023, pp.323-336
(<https://www.mareetmartin.com/livre/voyages-et-rencontres-en-droit-public>)

Les sciences sociales et juridiques peuvent-elles toujours résister à la réflexion anthropomorphique ? La science rationnelle a tâché de repousser dans les ombres cette tendance à tout analyser en fonction du corps humain, prenant alors pour mesurer le monde les distances métriques tirées des méridiens terrestres et s'émancipant des « coudées » humaines historiques. Mais le réflexe transpire encore dans le vocabulaire et les analyses scientifiques. Après tout, les anglo-saxons continuent de se mesurer en pouces et en pieds, et Platon faisait affirmer par le sophiste Protagoras que « L'Homme est la mesure de toute chose », idée qui servira aussi de base au renouveau humaniste de notre Renaissance. Réintroduire de l'humain dans le rationnel, si tant est que les deux s'opposent ou se réduisent l'un à l'autre, n'est peut-être donc pas renier nos racines ni anéantir, l'expérience aidant, la prétention à l'objectivité de nos recherches universitaires et notamment juridiques.

En droit pénal, on est ainsi *coupable* (au sens strict du terme, du temps de la hache puis de la guillotine), en droit civil la question du *bonus pater familia* est récurrente quand la notion de *cellule familiale* ou de *personne* juridique est directement empruntée au vocabulaire anthropomorphique avec des conséquences juridiques variables. En droit public la notion même d'Etat, du latin *stare*, « ce qui tient debout », met en rapport le corps social et le corps humain dans une même verticalité, où la fiction de l'Etat « personnifie » la Nation comme le disait R. Carré de Malberg¹. Dès lors en droit constitutionnel il est régulièrement question de la *tête* de l'Exécutif, du *corps* électoral, du Premier ministre *bras armé* du Président, de *familles* politiques, etc. En droit administratif, le statut juridique des *personnes publiques* trouve également ses racines dans un certain rapport à la personne humaine physique même si on ne peut, selon le bon mot de L. Duguit, « dîner avec une personne morale » alors que celle-ci peut néanmoins défendre sa *réputation* ou être responsable pénalement de ses *actes*.

¹ Sur la notion, voir aussi « Etat et anthropomorphisme », de Grégoire BIGOT, in *Des racines du Droit et des contentieux. Mélanges en l'honneur du Pr Jean-Louis Mestre*, ed. L'Epitoge coll. Académique, vol. VIII, 2020.

Si la géographie porte quelques traces de cet anthropomorphisme², en droit territorial le parallélisme avec le corps humain semble moins marqué. On a bien des *cœurs* de ville qui font battre la vie locale ou des parcs municipaux *poumons* verts de l'agglomération, quand Victor Hugo parlait du *ventre* de Paris pour décrire les Halles, mais ces références corporelles sont finalement assez peu nombreuses, pas plus que juridiques. Le *corps* préfectoral est d'ailleurs en train de disparaître en droit, et le *corps* municipal regroupant les élus et parfois les agents est bien souvent remplacé par les références à la municipalité ou à la commune. En forçant le trait, on peut néanmoins trouver les *Capitouls* Toulousains à la « tête » (*caput*) de l'administration municipale, et plus généralement les maires, ces hommes « les plus grands » (*mayor*) de la ville, ou se rappeler le temps où les villes étaient *enceintes* d'une muraille censée les protéger, ou les enfermer. Mais les collectivités locales semblent être plutôt pensées comme une union de personnes, une société de Citoyens disait la Constitution de 1791, comme une relation intersubjective plus que comme un corps³. Le territoire semble alors marqué par des comparaisons avec la vie *sociale* de l'homme plus que par des rapprochements anthropomorphiques physiques, et la ville conçue comme communauté humaine semble traversée d'élan sociaux plus relationnels que corporels. Or, qui dit relations humaines dit bien sûr Amour. Car après tout, existe-t-il d'autres relations humaines que celles liées à l'Amour, même la haine ? Et il faut noter qu'en matière d'attractions et de répulsions amoureuses, le système territorial semble bien plus complexe et imaginatif que celui des humains eux-mêmes, basculant des amours libres (I) aux mariages arrangés (II), avant que toutefois, hélas, l'amour ne cède comme chez les hommes la place à la désunion (III).

I) Les amours libres

Les amours spontanées tout d'abord conduisent des collectivités à se rapprocher volontairement pour partager des moments de convivialité ou mener ensemble des politiques communes et gérer ou protéger des intérêts communs. On mettra dans cette rubrique tout d'abord les **jumelages**, nombreux après 1945, quand les parades nuptiales territoriales veulent faire oublier les horreurs de la guerre en rapprochant les villes hier ennemies, ou complices, dans la lutte. Un premier jumelage français recensé en 1946 entre les villes d'Orléans et de Dundee en Ecosse, sur vieux fond historique⁴, ouvre la voie à d'autres alliances de réconciliation, comme ces jumelages progressifs entre collectivités françaises et allemandes⁵. Aujourd'hui, c'est bien avec l'Allemagne, premier pays européen en nombre de villes jumelées, que la France, deuxième pays en nombre, a le plus tissé de liens de terroirs.

² Pensons aux mamelons de collines, aux bouches des estuaires, aux langues de terres, aux gorges du Verdon, etc.

³ Signalons toutefois l'analyse « Vers la disparition de l'exorbitance : l'anthropomorphisme des collectivités territoriales ? » de C.-A. Dubreuil, in *Centenaire de l'arrêt Société des granits porphyroïdes des Vosges. Que reste-t-il de nos classiques ?* M. Gros (dir.), ed. Hélinia, coll. Colloques et Opinions, 2015.

⁴ C'est au nom de l'*Auld Alliance*, vieille alliance entre le royaume de France et les royaumes d'Ecosse et de Norvège contre le royaume d'Angleterre dont la première trace écrite remonte à un traité de 1295, et que le Général De Gaulle qualifiera de « plus vieille alliance du monde », que les villes d'Ecosse viendront en aide aux villes françaises détruites par la guerre, et que Dundee s'alliera alors à Orléans.

⁵ Le premier jumelage entre une ville française et une ville allemande sera celui de Montbéliard et de Ludwigsbourg en 1950. Lucien Tharradin, le maire de Montbéliard qui a initié ce premier jumelage ambitieux à peine cinq ans après la fin de la deuxième guerre mondiale, était un ancien résistant et rescapé du camp allemand de Buchenwald et faisait du jumelage une arme de paix et de réconciliation. Le traité d'amitié franco-allemande de 1963 accentuera ce mouvement de jumelage entre ces deux pays tant de fois ennemis, la paix passant aussi par le territoire.

Sans doute aujourd'hui ces amours territoriales reposent sur d'autres fondements que la seule réconciliation pacifique : symbole, ressemblance, intérêt, opportunité, solidarité internationale⁶ etc. Elles ne se limitent pas toujours non plus à l'échelon municipal⁷, et ces jumelages n'ont pas tous la même vitalité. Si Lyon est ainsi « sister city » de Yokohama depuis 1959 et de Francfort depuis 1960, les liens avec sa voisine allemande sont devenus assez platoniques quand le partenariat avec sa lointaine nippone reste plutôt vivace sur le plan festif, économique et académique⁸. Le jumelage est ainsi un habile mélange dans un couple territorial entre similitudes et différences, dans une mixité qui cherche le rapprochement.

Et le mouvement tend même à s'institutionnaliser. Le Conseil des communes et régions d'Europe a créé il y a peu de temps un site de rencontres⁹ pour les collectivités qui n'auraient pas encore trouvé l'âme sœur jumelle dans les différentes associations internationales comme Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU¹⁰).

Mais les jumelages engagent peu. Même s'ils sont de véritables conventions, des contrats aux conséquences juridiques¹¹, ils relèvent surtout de l'amourette, comme un flirt de jeunesse dont on veut conserver la fragilité de peur de l'abimer par trop de règles de vie commune. Pour les collectivités plus ambitieuses, il y a plutôt l'élan associatif. Car les collectivités peuvent aussi s'associer juridiquement.

Il y a tout d'abord cette forme d'**association** libre qui fait entrer dans une grande famille. La collectivité adhère alors à un vaste ensemble avec d'autres qui, comme elle, veulent se regrouper pour mieux échanger, se connaître, protéger leurs intérêts. Faut-il parler ici de *regroupement familial* ou de *club* ? Cette association rassemble souvent en effet les collectivités partageant un statut juridique identique ou des similitudes géographiques, historiques ou économiques, et organise régulièrement ces sortes de cousinades que sont finalement leurs congrès annuels. Mais elle vise aussi à renforcer la protection des intérêts mutuels, à faire du lobbying, sur un mode plus juridique. On crée alors au niveau national ou local, sur des thèmes

⁶ Voir ainsi <http://www.communes-solidaires.org/>

⁷ Des jumelages informels peuvent aussi intervenir entre quartiers de villes, comme celui de 1987 entre la Croix-Rousse de Lyon et Montmartre à Paris, ou plutôt entre la République des Canuts et la République de Montmartre, partageant les mêmes histoires de vignes et de révoltes (voir <https://www.republique-de-montmartre.com/ambassades-jumelages.html>, <http://republiquedescanuts.free.fr/index.htm>). Les départements et les régions aussi peuvent se rapprocher, au niveau national (comme le jumelage en 2020 entre le département du Haut-Rhin et du Lot-et-Garonne, unis par les souffrances de la guerre) ou international. On trouve également des jumelages d'écoles, de clubs sportifs, de parcs naturels (art.L.331-9 C. Environnement), etc.

⁸ https://www.clairparis.org/images/pdf/publications_fr/87.pdf#page=6. 53 collectivités dont 26 villes sont par ailleurs jumelées entre la France et le Japon selon Clair-Paris (Voir <https://www.clairparis.org/fr/collectivites-locales-au-japon/cooperation-decentralisee>) : Paris et Kyoto, Marseille et Kobe, Nice et Kamakura, Rennes et Sendai, Nancy et Kanazawa, Bordeaux et Fukuoka, Versailles et Nara, Tours et Takamatsu, Cannes et Shizuoka, Nantes et Niigata, Reims et Nagoya, en passant par l'amusant jumelage homonymique entre l'île de Lifou (Nouvelle-Calédonie) et Rifu dans le département de Miyagi, pour ne citer que les plus connus. On retrouve ses liens entre le département de l'Essonne et la préfecture d'Ibaraki, celui du Val d'Oise et celle d'Osaka, etc.

⁹ <http://www.twinning.org/fr>

¹⁰ <https://www.uclg.org/>

¹¹ La convention de jumelage pouvant être interprétée largement et avec souplesse, ne posant que des contraintes faciles à satisfaire et ne limitant normalement pas les droits des administrés, le contentieux en matière de jumelage intervient surtout dans le statut juridique et les droits du personnel mis à disposition de cette coopération, avec notamment la création du poste de « conseiller résident de jumelage », ou d'éventuels détournements de biens et de deniers publics liés aux activités de ce jumelage (voir en ce sens le jugement de la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne Lorraine du 24 avril 2014 *Régie de la commune d'Epinal*, req. n°2013-0004)

génériques ou ciblés, des associations de départements¹² ou de régions¹³, de communes¹⁴ ou de leurs groupements¹⁵ voire de regroupements de leurs groupements¹⁶. Notons au passage la coquetterie municipale, qui fait que bien souvent au niveau communal ce sont les maires qui s'associent et non leur collectivité¹⁷.

Mais les associations peuvent être plus intimes, moins orgiaques, et unir des collectivités mues par un désir commun mais partagé entre elles seulement. Plus qu'un simple rapprochement occasionnel que traduit le jumelage ou impersonnel que sont les clubs collectifs, il s'agit ici de monter des projets communs, dans la forme d'une association mutuelle qui répond mieux à leur attraction spécifique. Les communes sont les plus enclines à s'associer ainsi avec d'autres, mais les départements et régions ne sont pas exempts de tels rapprochements. Différents types peuvent venir consacrer cette union, selon un régime de droit privé ou de droit public.

C'est tout d'abord sous un régime de droit privé que les collectivités peuvent ainsi s'associer entre elles selon les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901, et avec une liberté de consentement garantie par l'art. L.1102 nouveau du code civil¹⁸. La chose n'est pas incongrue en soi, cette loi de 1901 n'interdisant pas les associations entre ou avec des personnes publiques. Mais le législateur aurait pu contraindre lesdites personnes publiques territoriales à ne pouvoir s'associer que dans le cadre d'un statut juridique public. Il faut apprécier cette générosité, rare, de l'Etat. Du moins l'honneur est sauf : l'association doit être désintéressée, à but non lucratif. Les amours territoriales ne sont pas vénales.

¹² Il faut plutôt parler ici « d'Assemblée » des départements de France : <http://www.departements.fr/>

¹³ Cf l'Association des régions de France (<https://regions-france.org>).

¹⁴ De très nombreuses associations regroupent ainsi les communes selon leur situation ou leurs intérêts. Citons par exemple l'Association des petites villes de France (APVF, <https://www.apvf.asso.fr/>), l'Association des villes moyennes de France (FVM devenue Villes de France en 2014, <http://www.villesdefrance.fr>), ou l'Association des communes et collectivités d'outre-mer (<https://france-accdom.org>), communes qui peuvent aussi se fédérer sur des sujets précis comme pour l'Association des communes minières (<https://www.acomfrance.org/>) ou la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (<https://www.fncc.fr/>), voire la puissante Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) qui regroupe plus de 800 communes gérant les services publics de l'eau, du gaz, de l'énergie, des transports, des déchets ou du numérique, etc. essentiellement en régie (www.fnccr.asso.fr). Pour l'anecdote, citons également le Groupement de communes aux noms burlesques qui sent si bon le terroir (<https://www.communes-aux-noms-burlesques.com/l-association>).

¹⁵ Prenant la suite de l'historique Association nationale des syndicats de communes, l'Assemblée des Communautés de France (<https://www.adcf.org>) regroupe environ 1000 EPCI à fiscalité propre (730 communautés de communes, 202 communautés d'agglomération, 17 métropoles, 10 EPCI de la métropole du Grand Paris, 8 communautés urbaines) sur les 1253 comptabilisés au 1^{er} janvier 2021 par la DGCL.

¹⁶ Comme France Urbaine réunissant les communes et EPCI urbains (<https://www.franceurbaine.org/>), ou Territoires unis (<https://www.territoiresunis.fr/>) qui a été créé en septembre 2018 pour regrouper les signataires de « l'Appel de Marseille » des élus des communes (AMF), des départements (ADF) et des régions (ARF) contre la politique de recentralisation de l'Etat.

¹⁷ Ainsi en va-t-il pour l'Association des maires de France (<https://www.amf.asso.fr/>) ou pour l'Association des maires ruraux de France (<https://www.amrf.fr/>), à rapprocher indirectement du Syndicat national des Directeurs généraux des collectivités territoriales (<https://sndgct.fr/>) ou de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (<https://www.adgcf.fr/>).

¹⁸ En matière internationale, la loi fixe néanmoins un cadre juridique spécifique aux associations de coopération décentralisée (art. L.1115-1 CGCT). Suite aux lois ATR du 6 février 1992 et du 2 février 2007 (loi Thiollière), ce sont aujourd'hui la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, et la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, qui règlent ainsi les conditions de cette association territoriale au-delà des frontières (voir les modalités d'application dans la circulaire des ministres de l'Intérieur et de l'Europe et des Affaires étrangères du 24 mai 2018).

Mais l'association peut aussi revêtir des habits de droit public, selon plusieurs formules. Des partenariats divers peuvent être ainsi noués entre collectivités le désirant, comme entre un département et les communes de son territoire qu'il veut accompagner de ses aides¹⁹ ou entre collectivités se déléguant par convention une partie de leurs compétences selon l'article L.1111-8 du CGCT. Les collectivités peuvent également s'entendre par contrat public pour mutualiser leurs services et moyens²⁰.

Le rapprochement peut être plus ambitieux encore. Il s'agit alors de vivre ensemble, de s'installer dans une maison commune pour mener à bien un projet de couple. Les collectivités « *peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences* » nous rappelle l'article L.5111-1 du CGCT. Ces **unions intercommunales** sont d'ailleurs très libérales et admettent plusieurs partenaires. Cette polygamie est même en fait très encouragée, dès l'origine ou par adjonction ultérieure de nouveaux partenaires²¹. Le lien est alors institutionnalisé, sanctuarisé, avec l'intervention d'un intermédiaire, le préfet, venant organiser ou officialiser l'union sur l'autel de la République. Et comme pour les mariages, la loi prévoit une gradation amoureuse.

Peut-être sous l'influence du concubinage, du régime de la communauté réduite aux acquêts ou de la séparation de biens, ces rapprochements locaux peuvent n'engager que restrictivement les conjoints en ne mettant en jeu que les biens communs directement liés à l'objet d'une union limitée. Chacun garde son identité et ses propriétés, on ne partage que les biens et services nécessaires. Se rangent dans cette catégorie les syndicats de communes à fiscalité contributive (SIVU, SIVOM). Quand l'engagement est plus complet, il intègre aussi les EPCI à fiscalité propre si les partenaires acceptent d'avoir un compte commun et de partager une partie de leurs finances dans le cadre de l'objet plus élargi de leur charte constitutive. On peut même parler ici de « *communauté* », de communes, d'agglomération ou urbaine. On cohabite, on vit en collocation dans une maison intercommunale commune, qui n'empêche pas de conserver sa résidence principale pour les compétences municipales qui ne sont pas partagées.

Et quand l'amour est encore plus fort, il devient fusionnel. C'est le grand mariage légal, celui de la communauté universelle : les biens de l'un sont fusionnés avec ceux de l'autre, les différentes communes n'en font plus qu'une seule²². Mariage d'amour ou de raison, d'intérêt ou de passion, ces **fusions** de communes sont en hausse. Faut-il y voir la fin des guerres picrocholines de terroir²³ ? Le législateur les y pousse. Après deux siècles d'inertie et une incertaine loi du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées, la loi Marcellin du 16 juillet 1971 a essayé de donner un cadre plus convaincant aux fusions de

¹⁹ Voir ainsi les « Partenariats Territoriaux Communes » signés par le département du Rhône et les communes qui acceptent son soutien financier pour leurs investissements en matière de sécurité ou d'économie d'énergie (https://www.rhone.fr/developpement_innovation/amenagement_du_territoire/parteneriat_territorial/appel_a_projets_parteneriat_territorial_communes_2021). Ces conventions et subventions ne sauraient cependant mettre en place une tutelle du département sur les communes par chantage financier, tutelle interdite par la Constitution (art. 72 al.5) et la loi (art.L.1111-3 CGCT). V. CE 28 novembre 2003 *Département des Landes*, req. n°236442.

²⁰ V. le *rapport d'information n°495 sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales* du 25 mai 2010 des sénateurs A. Lambert, Y. J. Mézard et B. Sido, ou le *Guide des coopérations* élaboré par la DGCL du Ministère de la cohésion des territoires de juillet 2019 (https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-08/20190712_guide_des_cooperations.pdf)

²¹ Sur l'intégration de nouvelles communes dans un EPCI par le préfet, même sans l'accord unanime des conseils municipaux voir l'art. L.5211-18 CGCT.

²² Rappelons alors ce trait d'esprit : deux amoureux marchent enlacés sur la plage. L'homme dit à sa compagne : « ah, chérie, bientôt nous allons nous marier, nous ne ferons plus qu'un... ». « Oui, répond-elle. Mais lequel ? »

²³ Dans l'ouvrage *Gargantua* de François Rabelais, paru en 1534, le roi Picrochole déclare la guerre à Grandgousier pour une simple histoire de fougasses.

communes. Mais après des résultats douteux²⁴, il faut attendre la loi du 16 décembre 2010 pour relancer le processus par le biais de « communes nouvelles », que des dispositions ultérieures et des incitations financières vont renforcer²⁵. Plusieurs formules sont proposées aux amoureux, du maintien de l'identité des communes fusionnées mais considérées comme « déléguées », avec des instances propres, à la fusion totale des municipalités en une seule et unique. Le préfet officialise alors l'union par arrêté, s'il le veut bien, en donnant son nom et ses qualités à la commune nouvelle, et la date de sa création.

C'est un succès, bien que relatif²⁶. De 36 682 communes comptées en France au 1^{er} janvier 2010, on tombe à 34 965 au 1^{er} janvier 2021, soit 1717 communes en moins. Chose surprenante, alors que l'intercommunalité a souvent été présentée comme l'avenir des communes après l'échec des fusions constaté depuis 1971, c'est aujourd'hui la commune nouvelle qui semble devenir l'horizon de l'intercommunalité, soit par la transformation d'un EPCI en commune nouvelle soit par fusion, au sein d'EPCI devenant de plus en plus grands, de communes désireuses de renforcer leur influence dans ces groupements qui diluent trop fortement leur poids²⁷. Mais bien sûr, le préfet garde la maîtrise de ces noces et tout son pouvoir d'appréciation, pouvant par exemple s'opposer à une fusion pourtant confirmée par le vote des habitants²⁸.

Et l'épidémie maritale s'étend. Par référendum du 29 mars 2009, les électeurs mahorais valident à 95% la transformation de Mayotte en département, collectivité unique qui fusionne les compétences d'un conseil départemental et d'un conseil régional. La Martinique et la Guyane vont de même fusionner département et région au 1^{er} janvier 2016²⁹. La Corse connaîtra cette fusion en 2018³⁰. A l'initiative d'élus locaux, la communauté urbaine du Grand Lyon fusionne

²⁴ Aux 800 fusions de communes prononcées en 1972, vont apparaître dès 1974 les premières défusions, qui deviendront d'ailleurs plus nombreuses à partir de 1977 que les fusions elles-mêmes, qui deviennent rares.

²⁵ Art.L2113-1 à 2113-23 CGCT, modifiés par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 Réforme des collectivités territoriales et son décret d'application n° 2012-124 du 30 janvier, par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, qui majore de 5% pendant trois ans la dotation forfaitaire étatique, la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle, ou par la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

²⁶ Alors que la France s'enorgueillit d'une diminution volontaire de près de 2.000 communes en 10 ans (-6%), l'Allemagne de l'Ouest par exemple était passé dans les années 60 de 25.000 à 8.500 communes environ, soit une baisse de 34%, quand la Suède est passée de 2.500 communes en 1930 à 296 seulement après sa réforme de 1974, et la Belgique de 2.739 communes à 589 après les réformes des années 1960-1975. En Italie, les 61 millions d'habitants se répartissent au 1^{er} janvier 2020 en 7 900 communes seulement. Par ailleurs, la DGCL (Direction générale des collectivités locales au sein du Ministère de la Cohésion des territoires) constate un réel tassement du processus de fusion depuis 2017 et la mise en œuvre des plans départementaux de coopération et de fusion sous impulsion des préfets, les variations annuelles se limitant aujourd'hui à une poignée de communes.

²⁷ Ainsi dans le sud lyonnais, trois communes ont fusionné au 1^{er} janvier 2017 pour constituer la commune nouvelle de Chabanière au sein de la Communauté de communes du pays Mornantais, suscitant alors au 1^{er} janvier 2018 une nouvelle fusion de trois autres communes du même EPCI pour former la commune nouvelle de Beauvallon, ne pouvant laisser leurs voisines devenir trop influentes par leur démographie au sein de cette intercommunalité.

²⁸ CE 20 oct. 2010 *Commune de Dunkerque*, req. n° 306643, Lebon. A. Treppoz Bruant, « Fusion des communes : le préfet garde un pouvoir d'appréciation », *AJDA* n°12-2011 du 04.04.2011, p.686

²⁹ Cette fusion avait été rejetée en Martinique par un référendum local du 6 décembre 2003. Après que Guyane et Martinique aient rejeté par un référendum local du 10 janvier 2010 leur transformation en Collectivités d'outre-mer régies par l'art.74 de la Constitution, un autre référendum local tenu dans ces deux collectivités le 24 janvier 2010 validera quant à lui la fusion du département et de la région, donnant lieu à la loi du 27 juillet 2011, modifiée, instaurant les collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane régies par l'art.73 de la Constitution. La Réunion et la Guadeloupe rejeteront pour leur part cette évolution fusionnelle.

³⁰ Après le rejet par référendum local du 6 juillet 2003 de cette possible fusion lorsqu'elle était proposée par le ministre de l'Intérieur N. Sarkozy, les élus de l'Assemblée de Corse ont exprimé à une très large majorité lors

au 1^{er} janvier 2015 sur son territoire avec le département du Rhône pour créer la nouvelle Métropole de Lyon au statut singulier³¹. Les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, après une brouille passagère³², finissent eu aussi par convoler en noces de raison pour se fondre au 1^{er} janvier 2021, selon la loi du 2 août 2019, dans une « Collectivité européenne d'Alsace » reprenant les contours de l'ancienne région d'Alsace qui avait fusionné en 2016 avec les régions de Champagne-Ardenne et de Lorraine. On se marie ici entre soi et volontairement pour éviter l'orgie avec tous imposée par Paris. Suite aux nouvelles contraintes posées par la loi NOTRe du 7 août 2015 et qui oblige les EPCI à fiscalité propre à regrouper au moins 15.000 habitants (bien plus même dans les directives envoyées aux préfets), les pays à forte identité géographique ou culturelle en profitent pour fusionner les anciennes structures intercommunales et consacrer une unité et identité juridique tant attendue, comme dans le Cotentin ou au Pays Basque³³.

Mais l'amour n'est pas toujours libre et enfant de bohème. En matière territoriale, il est souvent même contraint et calculé.

II – Les unions arrangées

Même si elles préexistent souvent à l'Etat au regard de l'histoire³⁴, les communes, simples autorités administratives, ont un rang juridique inférieur à cette organisation politique du Souverain. Dès lors, elles ont du mal à imposer leur liberté aux autorités centrales³⁵ et doivent au contraire subir la loi nationale, selon les réformes décentralisatrices pensées et mises en place par l'Etat en fonction de ses intérêts.

Et l'Etat veille jalousement sur son pouvoir exercé sur le territoire, non seulement pour aménager lui-même le sol et la géographie à ses propres fins mais aussi pour créer et encadrer les autorités locales qui vont assurer, disait la loi de 1992, l'administration territoriale de la

d'une délibération du 12 décembre 2014 le souhait de fusionner les deux départements corses et la collectivité de Corse, nouveauté institutionnelle qui sera reprise par l'article 30 de la loi NOTRe du 7 août 2015.

³¹ La loi du 27 janvier 2014 dite MAPTAM vient consacrer ce projet. Voir *La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ?* Actes du colloque des 29-30 mars 2018, dir. C. Chabrot, ed. L'Harmattan coll. Gralé, 2019

³² Un référendum local du 7 avril 2013 avait rejeté la création de la Collectivité territoriale d'Alsace, fusionnant les deux conseils départementaux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin avec le conseil régional d'Alsace, à la surprise des observateurs (les 57,6% de « oui » sur l'ensemble des votes n'ont pas satisfait les deux autres conditions posées par la loi : obtenir 50% de réponses favorables dans les deux départements, le Haut-Rhin de Colmar ayant voté contre à 55%, et 25% de participation, le Bas-Rhin n'ayant voté qu'à hauteur de 22%). C'est sur une simple entente entre élus que sera ensuite initiée la création par la loi de la Collectivité européenne d'Alsace en 2021.

³³ La nouvelle communauté d'agglomération Le Cotentin (CALC) fusionne par exemple en 2017 11 anciennes communautés de communes (dont deux sont devenues des communes nouvelles), regroupant ainsi 129 communes soit toute l'extrémité de la presqu'île du Cotentin. La Communauté d'agglomération Pays basque (CAPB), également née en 2017, fusionne quant à elle tout le Pays Basque, soit 12 EPCI (2 communautés d'agglomération et 8 communautés de communes) regroupant 158 communes et leurs 310.000 habitants.

³⁴ Si de nombreuses communes sont ainsi créées avant même la constitution de l'Etat, celui-ci a pu également participer à leur érection, le roi cherchant à renforcer ce mouvement urbain pour affaiblir la noblesse de terroir pouvant lui nuire, en octroyant des chartes reconnaissant l'existence des villes et organisant leurs autorités. C'est le cas de la charte dite sapaudine (« de Savoie ») que le roi Philippe le Bel oblige l'archevêque de Lyon d'octroyer en 1320 à la ville qui vient de passer dans le royaume de France, ou de la « charte des coutumes de Montpellier » de 1204, octroyée par le roi espagnol Pierre d'Aragon. V. aussi C. Petit-Dutaillis, *Les communes françaises, caractères et évolution des origines au XVIII^e siècle*, ed. Albin Michel, coll. L'évolution de l'humanité, Paris 1970.

³⁵ Voir néanmoins sur ce thème et de l'auteur « De la légitimité territoriale », in *Constitution, Justice, Démocratie, Mélanges en l'honneur du Pr Dominique Rousseau*, LGDJ 2020 coll. Mélanges, pp.357-365

République. Aux compétences régulièrement redessinées entre les collectivités, s'ajoute ainsi la maîtrise des institutions elles-mêmes et de leurs relations « sociales ».

L'Etat va alors favoriser les mariages arrangés, ces « miai » que connaissent bien les Japonais, ne se contentant pas d'être un entremetteur, un simple « nakôdo » de terroir, mais devenant un véritable marieur volontariste et imposant ses projets maritaux aux collectivités, usant de diverses méthodes selon un degré variable de patience.

* Après une première politique d'extension communale autoritaire menée par les préfets mais suscitant de forts rejets³⁶, l'Etat a finalement choisi l'incitation en créant à la fin du XIX^es des organismes spécifiques de **coopération intercommunale** limités à un rapprochement de type associatif, respectueux de l'identité et de la liberté des communes qui venaient d'être affirmées par la loi municipale du 5 avril 1884. C'est le temps des premiers Syndicats intercommunaux à vocation unique de la loi du 22 mars 1890, que les préfets essayent de rendre attractifs auprès des élus mais dont la création reste libre pour la plupart. Mais devant les faibles résultats, après une première vague de création des SIVU au tournant du XIX^es pour répondre aux besoins d'électrification des campagnes notamment, l'Etat deviendra plus pressant. Ses administrations d'aménagement du territoire, qui se mettent en place depuis les années 30 et sous le Gouvernement de Vichy, produisent des études mieux documentées et des plans plus incisifs pour pousser à cette coopération. Les préfets créent alors d'autorité certains syndicats là où la nécessité n'est pas prise en charge par l'initiative des élus locaux³⁷, et la loi propose d'autres produits institutionnels pour susciter l'intérêt, comme les SIVOM (Syndicats intercommunaux à vocation multiple) et les Districts urbains de l'ordonnance du 5 janvier 1959.

Mais le marieur national n'est toujours pas satisfait, car les amoureux territoriaux restent encore trop pudiques et timides dans leurs rapprochements. L'Etat procèdera alors à des **mariages forcés** : à la création des communautés urbaines très intégratrices par la loi du 31 décembre 1966 qui crée d'autorité les 4 premières dont celle de Lyon effective au 1^{er} janvier 1969, le temps que soit modifié le territoire départemental, succèdent les plans de fusion de communes de la loi Marcellin de 1971 sous le commandement du préfet, et le regroupement des départements dans des Régions établissements publics territoriaux par la loi du 5 juillet 1972, selon les frontières pensées dans les années 60 par les services de l'Etat. L'Etat veut que le territoire se regroupe, fusionne. Il oublie cependant les festivités de ces mariages imposés. Au mieux permet-il aux préfets de déposer quelques cadeaux financiers en dot aux pieds des communes fusionnées et des régions de programme. L'heure n'est pas aux cotillons mais à la rationalisation. Dès 1974, les époux ainsi forcés et mariés sans les sentiments qui vont avec commencent alors à vouloir divorcer.

* L'Etat va devoir composer avec cette inertie des élus. Il reviendra à la charge avec une double politique d'attractivité et de pressions indirectes, qu'accompagnera un renouveau institutionnel.

³⁶ Ainsi à Lyon le préfet Vaïsse va intégrer à la ville les communes voisines de La Guillotière, de la Croix-Rousse et de Vaise par décret du 24 mars 1852, suscitant d'ailleurs un grand rejet des autres communes craignant d'être pareillement annexées par cet « impérialisme lyonnais » et bloquant alors durablement les tentatives ultérieures de coopération intercommunale.

³⁷ Par exemple, face aux besoins et devant l'inaction des élus, le préfet du Rhône imposera lui-même en 1941 la création du Syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (STCRL). Cf F. Scherrer « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », in Rev. de géographie de Lyon, vol.70 n°2 1995, *Les nouvelles mailles du pouvoir local*, pp.105-114, http://www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1995_num_70_2_4197

Dans la relance de la décentralisation des années 80, il va tout d'abord faire confiance à l'initiative des collectivités territoriales en créant, par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, le syndicalisme « à la carte » qui permet aux communes de coopérer dans une même institution intercommunale mais sur des projets différents selon les thèmes et les communes intéressées. Cette solution de facilité n'aura pas grand succès.

Devant son échec relatif et avec la relance des politiques autoritaires d'aménagement du territoire qui prend le relais de la décentralisation dans les années 90, vont être créées les nouvelles structures maritales de l'intercommunalité sous forme de « **communautés** » (de communes, de villes, puis d'agglomération³⁸) qui possèdent des compétences obligatoires et facultatives au choix des communes, alors que le préfet reprend son bâton de « nakôdo » pour former des couples intercommunaux dans son département. Le discours devient de plus en plus prescriptif. Par une loi du 12 juillet 1999, toutes les communautés doivent désormais posséder un territoire continu et sans enclave, poussant à la rationalisation des espaces³⁹. La loi du 16 décembre 2010 complétée par la loi du 29 février 2012 impose que toutes les communes adhèrent désormais à un EPCI à fiscalité propre⁴⁰, crée au passage les nouvelles « métropoles », et charge les préfets au sein des Commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) d'établir des plans de fusions communales ou de regroupements intercommunaux rationalisés imposés aux communes⁴¹. Des pouvoirs importants lui sont alors donnés en ce sens, comme celui de rattacher d'office une commune isolée à un EPCI⁴² ou de fusionner plusieurs EPCI en un seul à fiscalité propre dans lequel peuvent être intégrés d'autorité des communes réfractaires⁴³. Ces pouvoirs ont pu être jugés contraires au principe de libre administration par le Conseil constitutionnel, mais il les a néanmoins acceptés au nom de la poursuite de l'intérêt général établi par la loi⁴⁴. De très nombreux EPCI sont ainsi eux-mêmes fusionnés en grands

³⁸ La loi dite ATR du 6 février 1992 crée ainsi les communautés de communes et les communautés de villes. Ces dernières n'ayant pas rencontré de succès, elles seront supprimées (ainsi que les anciens Districts de 1959) par la loi de simplification de l'intercommunalité du 12 juillet 1999, dite Loi Chevènement, au profit de nouvelles « communautés d'agglomération » plus intégratives.

³⁹ Sur la discontinuité rocambolesque de la métropole de Lyon, voir de l'auteur « Les discontinuités territoriales dans la métropole de Lyon », in *Les discontinuités territoriales et le droit public*, N. Kada (dir.), ed. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2020, pp.99-108.

⁴⁰ Cet objectif sera presque achevé en 2017. En 2021, seules 4 communes n'adhèrent, par la force des choses, à aucune intercommunalité car faisant partie d'îles mono-communales bénéficiant d'une dérogation législative : l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant.

⁴¹ Cf l'art.L.5212-27 CGCT réécrit par la loi de 2010 qui prévoit la fusion de syndicats de communes.

⁴² Art.L.5210-1-2 CGCT. Le Conseil constitutionnel validera cette procédure, y compris lorsque la commune désire plutôt intégrer un autre EPCI à fiscalité propre, dans sa décision n°2013-303 QPC *Commune de Puyravault*. V. « Liberté communale et coopération intercommunale, trois décisions du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013 », de P. Lutton, *Constitutions*, Juillet-septembre 2013, n° 2013-3, p. 387-394

⁴³ Procédure validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2013-315 QPC *Commune de Couvrot*.

⁴⁴ Après avoir admis l'obligation légale d'adhérer à un EPCI spécifique (Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007), le Conseil constitutionnel a estimé qu'une fusion forcée pouvait ne pas porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, ce qui est quand même assez paradoxal (Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*, cons. 4), et que même si l'adhésion forcée d'une commune à un EPCI ou les contraintes opposées à son retrait y portaient atteinte, la loi qui fixe les principes fondamentaux de la libre administration (art.34 de la Constitution) peut prévoir de telles obligations et aménagements au nom de l'intérêt général, comme ici la stabilité des EPCI ou l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale. Sur la question, voir les analyses critiques de J. Fialaire « L'intercommunalité face au principe de libre administration », *Actualité juridique. Droit administratif*, 8 juillet 2013, n° 24, p. 1386-1392, et de C. Ribot « L'intercommunalité ou la libre administration sous contrainte », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n°91 juin 2013. Le Conseil constitutionnel tempèrera toutefois sa jurisprudence dans sa décision n°2014-391 QPC du 25 avril 2014 *Commune de Thonon-les-Bains et autre*, estimant que l'atteinte à la LACT que constitue le rattachement forcé à un EPCI n'était plus justifiée, cette possibilité n'ayant été admise qu'à titre exceptionnel et limité dans la loi de 2010.

établissements dits XXL regroupant parfois plus de 100 communes, les 2.611 établissements à fiscalité propre de 2010 passant à 1.253 au 1^{er} janvier 2021.

A l'échelle supérieure, les régions subissent également les projets maritiaux voulus par Paris. La loi du 16 janvier 2015 consacre des macro-régions fusionnées, passant en métropole de 22 à 13 (dont la nouvelle Collectivité de Corse), les cinq d'outre-mer ne changeant pas (Mayotte, la Martinique et la Guyane étant des collectivités uniques jouant le rôle de régions d'outre-mer). Alors que la création de grandes communautés d'agglomération avait déjà conduit à des fusions d'anciens EPCI comme à Rouen⁴⁵, l'apparition des nouvelles métropoles de la loi RCT du 16 décembre 2010 puis de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 donne pareillement l'occasion de fusionner d'anciennes intercommunalités comme à Nice et à Marseille⁴⁶. La loi du 28 février 2017 marie à son tour en une seule collectivité la ville et le département de Paris. Et seuls des blocages politiques territoriaux empêcheront par la suite Paris de fusionner, sur le modèle lyonnais, les grandes métropoles avec le département sur leur territoire⁴⁷.

Mais pourquoi donc une telle envie de marier ? L'Etat avancera de nombreux arguments, souvent faux, à l'appui de sa démarche. Les macro-régions devaient permettre de faire des économies d'échelle, les EPCI XXL de rationaliser les politiques et les dépenses publiques, les communes nouvelles d'éviter le morcellement improductif du territoire municipal. De nombreuses études prouveront par la suite que toute nouvelle intercommunalité amène en fait une augmentation des dépenses locales et des taux d'imposition, et que les macro-régions ont fini par coûter bien plus qu'elles devaient rapporter⁴⁸. Pourtant, malgré ces échecs répétés des politiques maritales de l'Etat, celui-ci continue de vouloir former des couples territoriaux et des fusions de terroir. Tel un père de famille obtus, il persiste dans sa volonté de contrôler le destin de ses enfants et de procéder à des mariages forcés ou arrangés que refusent pourtant de plus en plus les populations et les élus locaux⁴⁹. Cette rationalisation à tout crin finit par devenir bien déraisonnable, et traduit toute l'impasse territoriale dans laquelle se trouve la France, dont la tête ne comprend plus le corps ni les membres et les entraîne dans des pratiques niant la réalité.

Et de ce fait à l'amour peut succéder la haine, et à la fusion la défusion.

III – Les ruptures de terroir

Que faire quand on ne s'aime plus, où que l'on n'a plus intérêt à rester ensemble, ou que l'on veut avoir ailleurs d'autres aventures amoureuses, ou que l'amour s'est transformé en violence ?

⁴⁵ La communauté d'agglomération de Rouen créée par arrêté préfectoral au 1^{er} janvier 2010 fusionne ainsi en son sein 4 anciennes communautés regroupant 71 communes.

⁴⁶ La métropole de Nice, première à être créée le 31 décembre 2011, fusionne la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur et trois communautés de communes voisines. La difficile création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence au 1^{er} janvier 2016 fusionne 6 anciennes intercommunalités, que l'on retrouve dans les six territoires internes de la métropole.

⁴⁷ Ces fusions ont été sérieusement envisagées notamment pour la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, qui représente avec ses 92 communes 93% de la population du département, mais aussi pour Toulouse ou Bordeaux, Nantes ou Lille, qui finalement rejeteront le projet.

⁴⁸ Voir le bilan pessimiste de la Cour des comptes en 2005 sur la mise en œuvre de la loi Chevènement de 1999 (<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1415>) où en 2019 sur la politique de fusion des régions de 2015 qui aboutit à une augmentation des dépenses de plus de 200 millions d'euro (https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190924-rapport-Finances-publiques-locales-2019-fascicule2_0.pdf, p.73 et suiv.)

⁴⁹ Les dernières élections locales de 2020 par exemple ont fait émerger un discours réclamant clairement la défusion des macro-régions, comme dans le Grand Est.

On déserte, on se quitte, on est séparés. Mais ici aussi, bien souvent l'Etat veut et doit intervenir pour empêcher ou au contraire permettre la séparation de corps ou de droit.

* Le lit conjugal intercommunal peut tout d'abord devenir vide et devoir être **dissout**, disparaître. Les partenaires ne se désirent plus, et finissent par s'ignorer. Ils ne se réunissent plus, ne décident plus rien ensemble. C'est peut-être un moindre mal. Le couple s'ignore, pour éviter de s'écharper devant le juge sur le partage des biens et la garde des enfants. Le conseil intercommunal n'est plus réuni, le budget commun n'est plus abondé, les projets sont suspendus. Mais cette **désuétude** doit être sanctionnée juridiquement pour dissoudre l'union. Si celle-ci résulte d'une association selon la loi de 1901, une ultime assemblée des membres doit prononcer la dissolution et le partage des biens, éventuellement selon les règles prévues dans les statuts, et l'envoyer pour information en préfecture. S'il s'agit d'un EPCI de faible intégration, c'est au préfet de constater l'inaction de la structure pendant deux ans avant de prononcer la dissolution, après avis des anciens amants⁵⁰. Un « liquidateur » est alors nommé pour procéder aux actes nécessaires à la dissolution. Cette désuétude n'est toutefois pas prévue pour les structures intercommunales plus intégratrices, comme les communautés urbaines, d'agglomération ou les métropoles. Les liens du mariage intercommunal à fiscalité propre restent sacrés et sont réputés être toujours consommés.

Cette dissolution par désintérêt intercommunal peut aussi provenir d'une **demande** des communes membres de l'EPCI qui sont parvenues au constat de leur échec amoureux, sauf pour les métropoles pour lesquelles le cas n'est pas prévu. Ainsi, une structure intercommunale peut être dissoute à la demande d'une majorité des communes d'un syndicat (art.L.5212-33 CGCT) ou d'une communauté de communes (art.L.5214-28 CGCT)⁵¹ ou, pour les communautés urbaines (art.L.5215-42 CGCT) et les communautés d'agglomération (art.L.5216-9 CGCT), à la majorité qualifiée de la moitié des conseils municipaux représentant les deux-tiers de la population intercommunale ou des deux-tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population intercommunale, et avec l'accord de la commune centre si elle représente plus de la moitié de la population. C'est par simple arrêté préfectoral qu'est alors prononcée la dissolution pour les premiers EPCI, et pour les autres par décret en conseil des ministres (communautés urbaines) ou en conseil d'Etat (communautés d'agglomération, ou pour les syndicats et communautés de communes si la dissolution est prononcée d'office par décret).

Il faut signaler que les dispositions maritales territoriales sont ici aussi plus imaginatives qu'en ce qui concerne les unions d'humains. Ainsi, après avoir prévu des unions multiples (une commune pouvant adhérer à plusieurs syndicats) et des unions polygames (plusieurs communes s'unissant dans un même EPCI), les syndicats et les communautés de communes peuvent également prévoir une union prenant fin d'office à l'accomplissement du projet pour lequel le regroupement a été créé, comme par exemple la construction d'un équipement sportif ou culturel, ou à l'issue d'une durée prévue à l'avance, comme un **mariage à durée déterminée**. Si ce genre de contrat marital temporaire a pu être évoqué en Espagne ou au Mexique il reste donc un tabou dans nos sociétés humaines, mais pas territoriales. Les EPCI intégrateurs ne sont

⁵⁰ Dissolution par arrêté préfectoral après avis des communes membres selon l'art.L.5212-34 pour les syndicats et L.5214-29 pour les communautés de communes.

⁵¹ Il faut noter que l'accord unanime des conseils municipaux d'un syndicat ou d'une communauté de commune impose la dissolution au préfet qui, sans cette unanimité, reste libre sinon dans son appréciation.

toutefois pas concernés, les relations adultères d'une commune avec une autre communauté y étant interdites, ou ces communautés et métropoles étant créées sans limitation de durée.

Cette procédure de rupture peut également advenir alors même que toutes les communes ne sont pas d'accord sur cette fin précocée, comme le montre la première **défusion judiciaire** d'une communauté de communes intervenue en 2020, suite au recours d'un maire et ancien président d'une des communautés de communes qui avaient été fusionnées par le préfet⁵². Cette affaire a d'ailleurs fondé les réformes de la loi du 29 décembre 2019 dite Engagement et Proximité qui a désormais admis et formalisé ce possible éclatement d'une communauté de communes ou d'agglomération en d'autres EPCI prenant sa place⁵³.

* Mais la séparation peut ne pas être totale et n'impliquer que le **départ d'un membre** de l'union. La structure intercommunale perdure, mais amputée de la commune partie.

Ce départ peut être volontaire⁵⁴. Ainsi, une commune peut désirer quitter un EPCI pour en rejoindre un autre, la loi depuis 2010 l'obligeant en tout état de cause à faire partie d'une structure intercommunale intégrée. Pour éviter un adultère juridiquement impossible à concilier, une commune ne pouvant relever de deux EPCI exerçant une même compétence, c'est alors un départ immédiat : l'adhésion à l'autre EPCI vaut retrait du premier, avec éventuelle subrogation du nouvel EPCI dans les obligations anciennes de la commune volage. Le préfet n'intervient ici que sur demande et si les conditions financières ou patrimoniales de la rupture ne sont pas réglées par les amants déçus eux-mêmes. Il faut signaler qu'hormis pour les communautés urbaines et les métropoles pour lesquelles la procédure de retrait n'est pas prévue, ce départ municipal demande l'accord de l'EPCI quitté ainsi que d'une majorité des conseils municipaux membres, comme un divorce à l'amiable, ce qui soumet alors la libre administration de la commune partante à l'exigence de stabilité de l'établissement de coopération⁵⁵. A la demande des élus locaux, la loi du 29 décembre 2019 dite Engagement et Proximité a cependant facilité cette procédure de retrait volontaire autorisé par le préfet pour les communes désirant quitter une communauté d'agglomération sans son accord pour un autre EPCI à fiscalité propre, sous réserve de l'accord de la Commission départementale de coopération intercommunale et de l'EPCI d'accueil⁵⁶. Dans tous les cas, si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les modalités de la séparation, le préfet doit intervenir pour régler la liquidation de l'union. Et lorsque toutes les communes sauf une ont quitté l'EPCI conjugal, le

⁵² Dès le lendemain de la fusion en 2017 par le préfet de la Creuse de trois anciennes communautés de communes en une seule communauté Monts et Vallées Ouest Creuse (MVOC), un recours a été déposé devant le tribunal administratif de Limoges qui a effectivement annulé l'arrêt de création comme étant « *insuffisamment motivé* », imposant au 1^{er} janvier 2020 la défusion de cette intercommunalité de 43 communes et la recréation des trois anciennes communautés de communes (https://www.lamontagne.fr/souterraine-23300/actualites/pour-la-premiere-fois-en-france-une-grande-intercommunalite-explose-et-ca-se-passe-en-creuse_13632615/).

⁵³ Art.26 de la loi du 29 décembre 2019, qui crée le nouvel article L.5211-5-1 CGCT.

⁵⁴ La procédure classique de retrait est fixée par l'art.L.5211-19 CGCT, et réglée par l'art.L.5211-25-1 CGCT, avec une dérogation portée pour le retrait d'un syndicat de commune par l'art.L.5212-29 CGCT lorsque la participation d'une de ses communes est devenue sans objet.

⁵⁵ Art.L.5211-19 CGCT qui pose cette atteinte à la LACT, validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2013-304 QPC du 26 avril 2013 *Commune de Maingy*. V. Intercommunalité et libre administration des collectivités locales, de G. Eveillard, *Droit Administratif* n° 8, Août 2013, comm. 62.

⁵⁶ Art.25 de la loi modifiant l'art.L.5216-11 CGCT et instaurant une dérogation à la procédure de retrait posée par l'art.L.5211-19 CGCT.

préfet ne peut que prononcer la dissolution de celui-ci⁵⁷. Notons au passage que la plupart des divorces ainsi prononcés par les juges font suite à des mariages forcés par les préfets.

Ce divorce peut aussi être imposé. Dans sa superbe, le préfet marieur peut faire et défaire les unions et recomposer les mariages. Il peut ainsi intervenir volontairement en étendant le périmètre initial d'un EPCI et donc en intégrant d'autorité une commune, qui sera alors retirée des EPCI dont elle faisait partie pour être incorporée d'office dans le nouveau⁵⁸. La loi RCT de décembre 2010, modifiée en février 2012, avait renforcé les pouvoirs du préfet en la matière, avec la bénédiction du Conseil constitutionnel. Il faut toutefois rappeler que ce Conseil, qui avait validé toutes les atteintes à la LACT issues de la mise en œuvre de cette loi de 2010 dans ses décisions QPC d'avril 2013 (Commune de Puyrevault, Commune de Couvrot, Commune de Maing), a fini par admettre dans sa décision QPC Commune de Thonon-les-Bains du 25 avril 2014 que ces atteintes n'avaient été justifiées qu'à titre exceptionnel et dans la période spécifique suivant la loi de 2010-2012 et ne l'étaient plus depuis, permettant d'espérer une revalorisation minimale de ce principe de libre administration⁵⁹.

* Ces désunions ne concernent pas que les établissements de coopération. Elles interviennent également au cœur des **collectivités** elles-mêmes, touchées par des contestations séparatistes.

Ainsi en va-t-il en 2021 pour la Métropole de Lyon. Communauté urbaine depuis 1969, elle est devenue collectivité territoriale à statut particulier au 1^{er} janvier 2015 suite à sa création originale par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, portée par le maire de Lyon-président du Grand Lyon et le président du conseil départemental du Rhône. Dans ce nouveau statut, les communes ne font plus « partie » de cette Métropole qui est devenue autonome vis-à-vis d'elles, ses organes étant désormais élus directement par les habitants et non plus désignés par les conseils municipaux. Mais ces nouvelles élections directes ayant donné en 2020 une majorité écologiste de rupture à la tête de Lyon et de la Métropole, porteuse de politiques environnementales marquées, il s'ensuit une tension interne de plus en plus vive notamment depuis février 2021 et la présentation du programme pluri-annuel d'investissement qui écarte de nombreuses demandes de maires. En septembre 2021, 45 maires sur les 59 de la Métropole signent alors une pétition critiquant « vertement » les positions du président écologiste de la Métropole et demandant la réunion en urgence d'une mission parlementaire pour tempérer le conflit. Trois maires annoncent même leur projet de demander à sortir de la métropole, même si la chose semble presque impossible de fait⁶⁰.

⁵⁷ Sur la décision Conseil d'État, 13 juillet 2007, req. n°270500 *Commune de Pourcieux*, voir « Un EPCI qui ne comporte plus qu'une seule commune doit nécessairement être dissous », d'E. Glaser, *revue Lamy des Collectivités territoriales*, n°29 du 01.11.2007, p.14

⁵⁸ V. par exemple l'art.L.5217-7 CGCT pour le retrait d'une commune d'un syndicat par adhésion à une métropole nouvellement créée ou étendue.

⁵⁹ L'article L.5210-1-2 CGCT qui permet au préfet de rattacher autoritairement une commune à un EPCI à fiscalité propre, invalidé par le Conseil constitutionnel dans sa décision QPC *Commune de Thonon-les-Bains* de 2014 (V. « Intercommunalité et libre administration des communes : oui au mariage pour tous, non au mariage forcé ! », d'A. Gardère, *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 7 juillet 2014, n° 27, p. 18-22), a toutefois été réécrit et confirmé dans la loi du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, en tenant compte des contraintes posées par le Conseil constitutionnel mais sans supprimer le principe de ce possible rattachement imposé.

⁶⁰ Ce projet est juridiquement envisagé par l'art.L.3621-1 CGCT par adoption d'une loi modifiant le périmètre actuel de la métropole ou par décret en conseil d'Etat en cas d'accord en ce sens de tous les partenaires (métropole, conseils municipaux concernés, conseil départemental du Rhône). Une autre hypothèse serait de supprimer par la loi cette actuelle métropole et la recomposer soit en différents autres EPCI soit sous un autre statut (de métropole-

Ces défusions peuvent aussi être organisées par l'Etat lui-même, à titre de **sanction**. C'est le cas de la dissociation de l'ancien département de Rhône-et-Loire créé à la Révolution puis divisé en deux en 1795 pour empêcher que Lyon, capitale du futur département du Rhône, ne puisse étendre à Saint-Etienne, capitale du futur département de la Loire, ses oppositions contre-révolutionnaires. Mais des **scissions** ont pu également provenir d'envies spontanées. Ainsi, l'île de Saint Barthélémy (9.500 habitants) et la partie française de l'île de Saint Martin (35.000 habitants) ont obtenu en 2007 leur séparation du département de la Guadeloupe pour devenir des collectivités d'outre-mer à part entière plus aptes à défendre leurs intérêts, notamment touristiques et fiscaux, et sans doute aussi pour mieux en jouir seules⁶¹.

De même, les **défusions** de communes ne sont plus rares. Elles ont commencé en 1974, en réaction aux fusions forcées par les préfets suite à la loi Marcellin de 1971. Dès 1977 le nombre de communes recommence à croître, les défusions devenant plus nombreuses que les fusions. 32 séparations sont dénombrées en 1983. Sans texte juridique spécifique relatif à une défusion, ce sont la procédure de modification des limites territoriales d'une commune sur sollicitation du conseil municipal ou d'un tiers des habitants de la commune ou d'une portion de commune (art.L.2112-2 CGCT), voire celle de création à partir d'une section de commune (art.L.2112-3 CGCT), qui sont alors maladroitement utilisées avec une consultation des populations par référendum et après enquête publique⁶². C'est par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'Etat (si la défusion modifie les limites cantonales) qu'est alors prononcée la rectification territoriale, après avis du ou des conseils municipaux concernés et du conseil départemental. Pour clarifier la situation, la loi RCT de décembre 2010 a alors intégré dans son article 25-II une procédure spécifique permettant au préfet, jusqu'au 31 décembre 2011, de prononcer la dissociation d'une commune associée au sein d'une commune fusionnée, avec l'aval de la population concernée. Le juge a néanmoins rappelé en tout état de cause que comme en matière de fusion, le préfet reste bien maître de la danse nuptiale et peut prononcer la défusion contre l'avis des autorités locales ou s'opposer à cette défusion même en cas de consultation locale favorable⁶³. Il doit toutefois appuyer son refus sur des analyses concrètes et précises⁶⁴.

établissement public) avec des frontières modifiées. Notons que seules les communes extérieures pourraient alors être extraites de cette éventuelle métropole-établissement, les EPCI devant avoir un territoire continu, alors que le statut de collectivité permet que celle-ci soit composée d'enclaves ou d'exclaves.

⁶¹ Suite au référendum positif du 7 décembre 2003, l'île de « Saint Barth » (à 95,5% des votants) et la partie française de l'île de Saint Martin (à 76% des votants) ont voté pour devenir autonome et distincte du département de la Guadeloupe, devenant chacune le 15 juillet 2007, avec leurs premières élections locales, une collectivité d'outre-mer consacrée par l'art.74 de la Constitution.

⁶² Voir le cas de la défusion de la commune de Saline dans le Calvados : après une fusion en 2016 initiée par les maires de deux communes et entérinée par le préfet (arrêté de création de la commune nouvelle du 29 juillet 2016), mais suite à des tensions et problèmes financiers, un recours a conduit le tribunal administratif de Caen à annuler par son jugement du 28 décembre 2018 l'arrêté préfectoral avec effet au 31 décembre 2019. Une consultation des populations en juin 2019 ayant montré que 62% de la population était contre le maintien de la commune nouvelle, celle-ci a effectivement été dissoute au 1^{er} janvier 2020 sans solution de remplacement, les deux anciennes communes reprenant leurs noms, compétences, institutions, finances et délimitations. L'art.L2112-2 CGCT impose lui dans sa procédure deux pétitions populaires à un an d'écart pour confirmer la volonté sécessionniste.

⁶³ CAA Nancy 10 octobre 2013, *Mme B* (ou *Commune de Val-de-Meuse*), req. n°13NC00108. V. P. Combeau « Un préfet peut s'opposer à une « défusion » de communes malgré le succès de la consultation des électeurs », AJDA n°6-2014, du 17.02.2014 p.348-352.

⁶⁴ Voir CAA Bordeaux 8 oct. 2020 *Cne de Sainte Suzanne*, req. n° 18BX04361, et l'analyse de l'avocat G. Dubois : <https://blog.landot-avocats.net/2020/10/13/defusion-de-communes-le-juge-impose-un-certain-niveau-dinformations-reciproques-et-dimpartialite-dans-la-procedure/>

Par ailleurs, la France est moins soumise aujourd'hui aux **revendications indépendantistes** historiques. Les Bretons contestent la rupture imposée par Paris entre leur région et Nantes, capitale historique, mais ne posent plus de bombes pour réclamer leur indépendance. Les Basques paraissent avoir trouvé dans leur nouvelle communauté d'agglomération globale, la CAPB, une reconnaissance institutionnelle qui apaise leurs revendications. Certains Savoyards continuent de contester le traité de Turin de 1860 qui les rattache à la France et s'enhardissent à proclamer une République de Savoie indépendante⁶⁵, mais le mouvement est assez divisé et très minoritaire, juridiquement fragile⁶⁶ et s'est surtout traduit par la création du Conseil Savoie-Mont Blanc, entente interdépartementale entre les départements de Savoie et de Haute Savoie⁶⁷ pouvant déboucher à terme sur la création d'une collectivité unique comme la Collectivité européenne d'Alsace.

Mais ces revendications restent encore vivaces dans certaines régions. Dans l'attente d'un réel départ du territoire concerné, va alors être mis en place un régime spécifique de **séparation-association**, de « désamour uni », qui va trouver son expression dans les statuts spéciaux reconnu aux territoires en potentielle transition. C'est le cas bien sûr du régime transitoire de la Nouvelle-Calédonie, consacré par le titre XIII de la Constitution, alors même que la question de l'accès à l'indépendance est encore vive. Alors que les populations doivent se prononcer une dernière fois sur le divorce entre ce territoire et la République⁶⁸, un statut propre est mis en place avec un transfert définitif de compétences de plus en plus nombreuses. Le couple est peut-être en voie de séparation, mais il reste néanmoins dans une maison commune, chacun devenant maître de ses compétences. En fait, la plupart des statuts particuliers d'outre-mer traduisent cette tension association-dissociation d'un vieux couple qui s'aime « moi non plus ». Ainsi en va-t-il aussi du statut d'autonomie de la Polynésie française, considérée comme un territoire à décoloniser par l'ONU mais qui tâche de concilier rupture et maintien d'une vie commune⁶⁹.

D'autres territoires organisent, à une moindre échelle, cette étrange relation de **dissociation sans séparation**. Cette situation juridique peut d'ailleurs représenter ici aussi une originalité par rapport aux relations humaines, dans la mesure où chaque membre du couple dispose d'un régime propre, dans une union plus ou moins réduite qui perdure. Ce système pourrait se rapprocher du régime de la séparation de corps des couples mariés, permettant à chacun de vivre à part, amenant une séparation des biens et réduisant les obligations communes. Mais ici, il y a bien maintien d'une certaine vie territoriale commune.

⁶⁵ <https://www.leparisien.fr/societe/la-savoie-declare-l-independance-05-10-2020-8396952.php> et le site officiel de l'Etat de Savoie : <http://etat-de-savoie.com/>

⁶⁶ Voir notamment l'analyse de Me F. Matcharadzé sur <https://www.village-justice.com/articles/quelques-elements-juridiques-sur-independance-savoie,30734.html>

⁶⁷ <https://www.savoie-mont-blanc.com/>

⁶⁸ Suite aux fortes tensions meurtrières qui ont agité l'archipel au début des années 80, les Accords de Matignon de 1988 puis l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 ont mis en place un processus progressif d'autonomie, pouvant aller jusqu'à l'indépendance en cas de référendum positif allant dans ce sens. Le premier référendum du 4 novembre 2018 ayant donné une victoire du « non » à 56,7% des voix (pour 81% de participation), un deuxième référendum a été organisé le 4 octobre 2020, donnant une victoire du « non » à 53,2% des voix seulement (pour une participation en hausse à 85,6%), ouvrant la voie à un troisième et dernier référendum prévu le 12 décembre 2021. En cas de nouvelle réponse négative, la question du statut de l'île sera à nouveau posée.

⁶⁹ L'archipel est inscrit depuis mai 2013 sur la liste des territoires « non autonomes » reconnus par l'ONU. Toutefois, le président du gouvernement tahitien a formellement demandé le 8 octobre 2019 le retrait du territoire de cette liste, tout comme le représentant de la France, estimant que le statut d'autonomie qui lui est reconnu satisfait finalement en grande partie les demandes des indépendantistes. La Quatrième Commission des Nations Unies a néanmoins maintenu son inscription.

C'est par exemple le cas des sections de communes. Celles-ci sont considérées comme des personnes morales de droit public par l'art.L.2411-1 CGCT, composées des habitants ayant leur domicile réel sur son territoire et gérées en partie par une commission syndicale composée du maire et d'élus spécifiques à la section. Elles administrent ainsi des biens et droits propres à la section et distincts de ceux de la commune⁷⁰, souvent des forêts ou des marais qui étaient d'anciens biens communs des habitants, en bénéficiant d'une certaine autonomie.

De manière plus informelle, on peut également citer le régime des « rues privées » dans une zone urbaine qui permet aux habitants d'extraire du domaine municipal la portion de terrain qui leur appartient et qu'ils entretiennent à leurs frais, pouvant même s'opposer à son ouverture à l'usage public et à la circulation⁷¹. Se trouvent également les hameaux qui regroupent quelques habitations isolées du bourg ou du village⁷² ou les lieux-dits, qui peuvent ne pas être habités, et autres constructions isolées (mitage). Ces portions territoriales disjointes de la continuité urbaine n'ont pas réellement de définition juridique mais peuvent néanmoins être identifiées par des éléments extérieurs (panneaux indicateurs, appellation sur des cartes) et citées par la loi⁷³. Elles sont souvent un rappel de l'histoire ou de la géographie, indiquant les spécificités d'un lieu qui ne veut pas disparaître complètement derrière l'entité municipale qui le gère mais sans demander pour autant sécession, même si des hameaux peuvent effectivement demander à devenir une commune à part entière, à la discrétion du préfet. La loi du 27 décembre 2019 dite Engagement et Proximité a même reconnu la réalité de ce couple territorial disjoint en permettant au conseil municipal, par le nouvel article L.2143-4 CGCT qu'elle crée, de doter ces portions territoriales d'un conseil consultatif à la demande de leurs habitants.

*
* *

On le voit donc, les amours territoriales s'inspirent en partie du romantisme amoureux des humains, avec une différence notable : l'intrusion d'un tiers, de l'Etat qui, tel une dame matrone ou un vieux patriarche, va intervenir dans la vie conjugale de ses autorités territoriales. Certes, il peut revendiquer une certaine légitimité à le faire, le territoire restant sous la garde du Souverain et ne pouvant agir librement. Mais l'intrusion étatique va parfois très loin et peut conduire à des violences conjugales entre couples mariés de force par exemple, qui ne sont guère à l'honneur du préfet qui aurait imposé l'union. Pour autant, le territoire semble plus imaginaire dans les régimes juridiques de ses rapprochements, avec des gradations de statuts et des situations d'unions polymorphes que ne connaissent pas les humains. Notons pour conclure qu'il reste un domaine où les unions territoriales n'égalent toujours pas les hommes : celui de l'adultère et des amours cachées. L'anthropomorphisme aussi a ses limites. Bonne retraite, Ken.

Christophe Chabrot

Lyon, le 19 septembre 2021

⁷⁰ La loi du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune a toutefois interdit désormais la création de nouvelles sections de communes. V. « La section de commune « modernisée » ? », de D. Morilla, *RFDA* 2013 p.775. V. également « La procédure de vente des biens des sections de commune est conforme à la Constitution », de T. Huige, *AJ Collectivités Territoriales* n°10-2019, du 15 octobre 2019, p.465

⁷¹ CE, 5 nov. 1975, n° 93815, *Cne Villeneuve-Tolosan* et Réponse du Min. Intérieur à la question écrite n°60143 AN du 8 juillet 2014, réponse publiée au JO AN du 28.10.2014, p.9082

⁷² Un hameau est défini comme un « petit groupe d'habitations (une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum) » par le Secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme en réponse à la question écrite du Sénateur F. Marc (question écrite n°09741 du 23 juillet 2009, réponse publiée au JO Sénat du 14.01.2020, p.80)

⁷³ Cf l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme autorise les extensions d'urbanisation en zone littorale