



SANT'ANNA LEGAL STUDIES

STALS RESEARCH PAPER N. 4/2008

Katia Blairon

La décentralisation en France

Sant'Anna School of Advanced Studies
Department of Law
<https://stals.sssup.it>

La décentralisation en France

Katia Blairon

Abstract

Le droit commun des collectivités locales françaises consiste à leur accorder des compétences strictement encadrées. Certaines dérogations sont cependant admises : temporaires (l'expérimentation), particulières (des compétences supplémentaires), ou générales (le statut d'autonomie).

Keywords

Décentralisation, France, institutions locales, outre-mer

La décentralisation en France¹

Katia Blairon²

Sommaire : 1. Les principes.- 2. Les collectivités territoriales françaises. 2.1. Les différents types de collectivités. 2.2. Les institutions territoriales.- 3. Le droit commun de la décentralisation. 3.1. Les compétences des collectivités. 3.2. L'autonomie financière.- 4. Les droits particuliers de la décentralisation. 4.1. En métropole. 4.2. Les statuts d'outre-mer.

1. Les principes

La France est un Etat unitaire décentralisé.

La conception française de la décentralisation se comprend à la lumière de l'article 1^{er} de la Constitution française qui établit « une République **indivisible**, laïque, démocratique et sociale [...] ».

Le principe d'égalité est ensuite rappelé au même article :

« Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ».

Le même article reconnaît, *in fine*, depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, que

« l'organisation [de la République] est décentralisée »

L'unité, mais surtout l'indivisibilité de la République va avoir plusieurs conséquences quant à l'organisation de la décentralisation française.

Ces principes concernent d'abord le **territoire** et empêchent sa division pour protéger son « intégrité » (art. 5, 16 et 89 de la Constitution). C'est ce qu'a rappelé le Conseil constitutionnel³ et réaffirmé à propos du statut particulier de la Corse⁴.

¹ Cette contribution a fait en partie l'objet d'une publication antérieure, mise à jour pour ce Site : « La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d'oltremare : a proposito della riforma costituzionale francese (del 28 marzo 2003) », *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2003, IV, p. 1629-1647. S. GAMBINO, Il decentramento politico-amministrativo in Francia : continuità (molte) e discontinuità (poche) nella (recente) riforma costituzionale, *Amministrare*, 2003.

² Maître de conférences de droit public. Nancy-Université - IRENEE

³ Conseil Const., décision n. 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, cons. 3, à propos de « l'intégrité » du territoire ; <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

⁴ Conseil Const., décision n. 82-138 DC du 25 février 1982, *Loi portant statut particulier de la région de Corse*, cons. 9.

L'unicité concerne ensuite le **peuple** français et empêche de reconnaître l'existence d'autres peuples. Ce principe a été aussi rappelé par le Conseil constitutionnel à propos de la Corse⁵ et pour laquelle le législateur avait consacré « un peuple corse, composante du peuple français ». Cette disposition fut censurée par le Conseil, la considérant comme contraire à la Constitution qui « ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion »⁶. Ce concept a même valeur constitutionnelle⁷.

Le Conseil constitutionnel en a déduit, en partie, l'impossibilité de reconnaître « des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance »⁸.

Cette conception unitaire du peuple français n'est toutefois pas absolue. Le principe connaît plusieurs atténuations. La première réside dans les « populations d'outre-mer » que la République reconnaît, au sein du peuple français, [...], dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité » (article 72-3, alinéa 1^{er}, de la Constitution, issu de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003).

Une deuxième atténuation au principe est contenue dans le statut de la Nouvelle-Calédonie et la Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, qui a ajouté un nouvel alinéa à l'article 77 de la Constitution, l'alinéa 7 :

« Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer ».

L'alinéa 4 du même article, relatif aux « règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier », consacre une « citoyenneté calédonienne » et définit ainsi un corps électoral pour l'élection des assemblées provinciales et territoriales de 2009 et 2014.

La conception unitaire de la République l'emporte enfin à propos de la **langue** française dont le statut est prévu à l'article 2 de la Constitution, alinéa 1^{er}, issu de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 :

« La langue de la République est le français ».

Le français est « langue officielle » et écarte ainsi toute possibilité de bilinguisme officiel. C'est en ce sens que « l'usage du français » s'impose « aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics »⁹. Par contre, en dehors

⁵ Conseil Const., décision n. 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

⁶ Cons. 13.

⁷ Cons. 12.

⁸ Conseil Const., décision n. 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*.

⁹ Conseil Const., décision n. 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

de ces cas, il ne peut s'imposer à des personnes privées¹⁰. C'est ainsi que l'enseignement facultatif des langues régionales à l'école est autorisé¹¹.

La conception très unitaire de l'Etat français explique aussi le fait que les collectivités territoriales ne bénéficient pas, en principe, de l'autonomie. Le droit français préfère le concept de **libre administration**. Elle est prévue à l'article 72, alinéa 3, de la Constitution :

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

La libre administration est un principe à valeur constitutionnelle¹² dont la définition a été difficile à établir. Cependant, deux éléments de définition sont fournis par l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution. Un premier est institutionnel et conçoit la libre administration « par des conseils élus ». Ce principe implique l'élection au suffrage universel des organes délibérants de la collectivité, dotés « d'attributions effectives »¹³. Pour l'accomplissement de celles-ci, un « pouvoir réglementaire » est en deuxième lieu reconnu aux collectivités. Il est conditionné par la loi (article 72, alinéa 3, de la Constitution) qui déterminent par conséquent les compétences des collectivités et les modalités de leur exercice¹⁴ (*infra*).

La notion particulière de libre administration explique ainsi le traitement spécifique que la Constitution prévoit aux collectivités territoriales qui a évolué depuis la première « loi de décentralisation » de 1982¹⁵.

2. Les collectivités territoriales françaises

2.1. Les différents types de collectivités

La France compte aujourd'hui :

- 36 783 communes (dont 114 outre-mer),
- 96 départements métropolitains et 4 départements d'outre-mer,
- 22 régions (dont une à statut particulier : Corse) et 4 régions d'outre-mer,

¹⁰ Conseil Const., décision n. 94-345 DC du 29 juillet 1994, *Loi relative à l'emploi de la langue française*.

¹¹ Conseil Const., décision n. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *loi relative à la Corse*.

¹² Conseil const., décision n. 79-104 DC du 23 mai 1979 ; L. FAVOREU, A. ROUX, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc12/cc12somm.htm>.

¹³ Conseil Const., décision n. 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*.

¹⁴ Conseil Const., décision n. 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*.

¹⁵ Loi n. 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

- 6 collectivités d'outre-mer à statut particulier (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises)¹⁶.

S'y ajoutent les regroupements de collectivités locales sous la forme de :

- 16 399 syndicats,
- 14 communautés urbaines,
- 169 communautés d'agglomérations,
- 5 syndicats d'agglomération nouvelle
- et 2400 communautés de communes (et districts)¹⁷.

Le « droit constitutionnel local »¹⁸ a été réformé en 2003 par la Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003. La Constitution fait désormais référence aux collectivités « territoriales » (article 39, alinéa 2)¹⁹, incluant ainsi les régions dont le statut n'était régi que par des lois.

Les différentes collectivités territoriales sont énumérées à l'article 72 de la Constitution :

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ».

En outre, « toute autre collectivité est créée par la loi » (article 72) qui peut également créer une collectivité à statut particulier « en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités mentionnées » au même article. Les collectivités d'outre-mer connaissent un traitement particulier aux articles 72 et suivants de la Constitution (*infra*).

Les collectivités territoriales – commune, département et région – ont la particularité d'être aussi des circonscriptions administratives de l'Etat : elles constituent le cadre de la **déconcentration**. D'un point de vue fonctionnel, il s'agit de l'administration locale de l'Etat (les *services déconcentrés*²⁰). Le département en constitue le niveau privilégié, où l'Etat est représenté par le préfet²¹.

La Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003²² marquerait une volonté de rupture dans la conception jacobine traditionnelle de l'Etat français²³, en décentralisant l'organisation institutionnelle de la République (article 1^{er} de la Constitution). Mais d'une manière générale, la réforme ne crée ni ne supprime

¹⁶ Auxquelles ont été ajoutées Saint-Barthélemy et Saint-Martin par la Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

¹⁷ Novembre 2007. Source : Ministère de l'intérieur : <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>

¹⁸ A.-M. LE POURHIET, *Droit Constitutionnel local*, Economica, Paris, Aix-en-Provence, PUAM, collection droit public positif, 1999, 426 p.

¹⁹ Et non plus « locales » comme auparavant.

²⁰ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992, dite JOXE-MARCHAND, ou encore « ATR 92 »

²¹ Article 72, alinéa 6, de la Constitution : « le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

²² JO du 29 mars 2003, p. 5568.

²³ M. DOAT, « Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France », *Revue de droit public*, n°1, 2003, pp.115-117.

un niveau territorial pas plus qu'elle ne modifie les institutions territoriales elles-mêmes.

2.2. les institutions territoriales

Le principe de libre administration se traduit au niveau organique et fonctionnel. C'est pourquoi, l'article 72 de la Constitution requiert que les représentants des collectivités soient élus par la population locale. Une fois désignés, ces organes doivent pouvoir délibérer librement, dans le respect des lois et règlements.

Chaque collectivité – commune, département et région – dispose ainsi d'institutions particulières que sont une assemblée délibérante et un exécutif.

Pour la **commune**²⁴, l'assemblée délibérante est le conseil municipal.

La composition et le mode d'élection des conseils municipaux varient en fonction de la population de la commune. Chaque conseil municipal comprend de 9 à 69 membres, selon l'importance de la population de la commune²⁵.

L'élection municipale (mais aussi départementale et régionale) est soumise aux règles fixées par l'article 3 de la Constitution : un suffrage universel, égal et secret ; ouvert à tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques, ainsi qu'aux ressortissants communautaires dans les conditions fixées à l'article 88-3 de la Constitution.

Les conseillers sont élus pour un mandat de 6 ans renouvelable. Le conseil procède du suffrage universel direct.

Le mode de scrutin varie aussi selon l'importance de la commune²⁶ : les communes de moins de 3 500 habitants (soit 90% des communes) appliquent le scrutin majoritaire à deux tours tandis que pour les communes de 3 500 habitants et plus (soit 3 000 communes), un système mixte a été introduit, à dominante majoritaire, mais faisant part à la proportionnelle. Il comporte deux tours.

Une fois élu, le conseil municipal procède à l'élection du maire, puis des adjoints, parmi ses membres, à la majorité absolue. Le nombre d'adjoints ne peut pas dépasser 30% de l'effectif légal du conseil municipal.

Le maire et les adjoints forment l'exécutif de la commune. Les attributions du maire sont de deux ordres. Il est un agent de la commune, et à ce titre, il est une autorité locale bénéficiant de compétences décentralisées. Il est également un agent de l'Etat et accomplit à ce titre des fonctions étatiques déconcentrées (officier de police judiciaire, officier d'état civil, chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'organisation des opérations électorales).

Les institutions du département et de la région obéissent au même schéma.

Au niveau du **département**²⁷, l'assemblée délibérante est le conseil général. Ses membres sont élus dans le cadre de chaque canton du département, pour

²⁴ Art. L2111-1 et suivants et art. R2111-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, ci-après C.G.C.T. consultable sur le site <http://www.legifrance.gouv.fr>.

²⁵ Des communes de moins de 100 habitants à celles de 300 000 habitants et plus.

²⁶ Art. L252 et suivants et L260 et suivants du Code électoral : <http://www.legifrance.gouv.fr>.

²⁷ Art. L3121-1 et suivants et art. R3121-1 et suivants C.G.C.T.

un mandat de six ans, et renouvelés par moitié tous les trois ans. Le scrutin est uninominal, majoritaire, à deux tours.

A chaque renouvellement, le conseil général désigne en son sein les membres de l'exécutif : le président (qui était, avant 1982, le préfet) et la commission permanente composée de 4 à 10 vice-présidents.

La **région**²⁸ est quant à elle devenue une collectivité territoriale au même titre que la commune ou le département, depuis la loi du 2 mars 1982, et l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel en 1986. Les institutions régionales ont été calquées sur celles de la commune et du département.

Ainsi, pour l'assemblée délibérante, le conseil régional, ses effectifs et les sièges sont répartis entre les départements de la région, selon une stricte proportionnalité, établie sur la base du dernier recensement général de la population. Les conseillers régionaux sont élus pour 6 ans au suffrage universel, au scrutin de liste à deux tours, dans le cadre de la région, à la représentation proportionnelle²⁹.

L'exécutif régional est constitué du président du conseil régional (communément appelé le « président de la région »). Il est élu par le conseil en sein pour un mandat de 5 ans. Il fait partie de la commission permanente, composée de 4 à 15 vice-présidents et du bureau du conseil régional.

D'autres institutions ou organes ont aussi une existence locale, comme le **conseil économique et social** régional³⁰.

Les **groupements de collectivités territoriales** ont leurs propres institutions pour remplir leurs fonctions. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)³¹ par exemple sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres et dirigé par un président, organe exécutif de l'établissement.

Le **préfet** intervient enfin au niveau territorial mais au nom de l'Etat. Il est en effet chargé de la protection « des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »³² au niveau du département. Institution de déconcentration, il contrôle l'action des collectivités dans l'exercice de leurs compétences. Il peut ainsi contester devant le juge administratif la légalité d'une mesure prise par une collectivité. Il dispose en outre d'un pouvoir de substitution aux autorités locales dans différents domaines, réglementaires et budgétaires. Dans ce dernier cas, il peut aussi saisir la **chambre régionale des comptes**.

Outre un schéma institutionnel identique aux communes, départements et régions, l'ensemble de ces collectivités ont un régime juridique commun sur plusieurs plans.

²⁸ Art. L4131-1 et suivants et art. R4122-1 et suivants C.G.C.T.

²⁹ Art. L336 et suivants du Code électoral.

³⁰ art. L4134-1 et suivants C.G.C.T.

³¹ Art. L5211-1 et suivants C.G.C.T.

³² Article 72, alinéa 6, de la Constitution, précité.

3. Le droit commun de la décentralisation

Il concerne toutes les collectivités et est relatif aux compétences et à leur exercice.

3.1. Les compétences des collectivités

Pour exercer leurs compétences, les régions françaises ne sont pas dotées du pouvoir législatif mais d'un simple **pouvoir réglementaire** (article 72 alinéa 3, de la Constitution³³).

Ce pouvoir est strictement encadré, tant par les textes³⁴ que par la jurisprudence. Le Conseil d'Etat consacre un pouvoir réglementaire dérivé qu'il contrôle et dont il impose de respecter les critères fixés par la loi³⁵. De même, le juge constitutionnel veille au respect du pouvoir réglementaire national de principe du Premier ministre³⁶ dont il garantit le domaine qui inclut les libertés individuelles ou les droits fondamentaux³⁷.

Il ne s'agit donc que d'un pouvoir réglementaire de mise en œuvre de la loi³⁸, limité par celle-ci et contrôlé par l'Etat (par l'intermédiaire du préfet). Ce contrôle porte en particulier sur le respect des compétences attribuées à chaque collectivité et déterminées à partir de la notion « d'affaires locales » : « les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence »³⁹.

La notion est cependant large et avait conduit en pratique à un enchevêtrement de compétences. Ainsi, afin de les clarifier et mieux les répartir entre collectivités, la Constitution a introduit une nouvelle formulation à l'article 72 alinéa 2 de la Constitution :

« les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »⁴⁰.

Afin d'améliorer l'exercice de leurs compétences que la Constitution autorise, depuis 2003, les collectivités territoriales à déroger « à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences » (article 72 de la Constitution)⁴¹. Ce **droit à l'expérimentation** est aussi reconnu à l'article 37-

³³ P.-L. FRIER, « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *AJDA*, 24 mars 2003, n.11/2003, p. 563.

³⁴ Art. L2131-1, L3131-1 et L4141-1 du CGCT, à propos de l'obligation de transmission au préfet des actes réglementaires des collectivités territoriales, concernant respectivement la commune, le département et la région.

³⁵ Conseil d'Etat, 13 février 1985, *Syndicat communautaire de Cergy-Pontoise*, Rec. p.37.

³⁶ Article 21 de la Constitution.

³⁷ Considérants nn. 13, 14 et 15 de la Décision du Conseil const. n.2001-454 DC du 17 janvier 2002.

³⁸ Conseil Const., décision n. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *loi relative à la Corse*.

³⁹ Art. L1111-2 C.G.C.T. ; art. L2121-29 C.G.C.T. : « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; articles L3211-1 pour le département et L4221-1 pour la région.

⁴⁰ Formulation implicite et encadrée du principe de subsidiarité : cf. « La Repubblica decentralizzata... », *op. cit.*

⁴¹ Sur l'état du droit antérieur à la réforme : *ibid.*

1 de la Constitution⁴² et est strictement encadré par la Constitution elle-même : « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti » (article 72 de la Constitution)⁴³.

La volonté de clarifier les compétences entre les collectivités et d'améliorer leur exercice se retrouve aussi dans la notion de « collectivité chef de file » pour l'exercice d'une compétence nécessitant le recours à plusieurs collectivités territoriales (article 72, alinéa 5, de la Constitution, modifiée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003)⁴⁴. Il s'agit de la possibilité, pour la loi, d'autoriser une de ces collectivités à « organiser les modalités de leur action commune ». Elle doit toutefois respecter un autre principe consacré en même temps en 2003 et à la même disposition (article 72, alinéa 5) : celui de **l'interdiction de la tutelle** d'une collectivité sur une autre dans l'exercice de ses compétences⁴⁵.

Sur le plan des compétences, la réforme constitutionnelle a visé non seulement leur clarification, mais aussi leur développement, en particulier en ce qui concerne la **démocratie locale** (article 72-1 de la Constitution)⁴⁶, reprenant une partie du droit existant⁴⁷. Il s'agit d'abord du « droit de pétition » : la possibilité pour les électeurs de chaque collectivité territoriale de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence⁴⁸. L'assemblée n'est pas obligée de faire droit à cette demande.

La collectivité peut aussi soumettre à référendum dans les conditions prévues par la loi organique⁴⁹ « les projets de délibération ou d'acte relevant de » sa compétence aux électeurs de cette collectivité (article 72-1 alinéa 2 de la Constitution) : c'est le référendum « décision ». Il implique non pas un simple avis mais une véritable prise de décision par la population. Il se distingue sur ce point de la consultation qui ne s'impose pas à l'autorité locale consultante. La consultation des électeurs est prévue à l'article 72-1 alinéa 3 « lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation ». Cette procédure était réservée auparavant aux seules populations d'outre-mer, en vertu de l'alinéa 2 du Préambule de la Constitution. Elle concerne désormais la métropole, et a déjà trouvé une première application en Corse⁵⁰, malgré son résultat négatif. La question, évoquée lors des débats parlementaires, était de savoir quelle valeur accorder à la consultation, avis simple ou contraignant. D'un point de vue politique, la

⁴² « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions de caractère expérimental ».

⁴³ Cf. la loi organique n. 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

⁴⁴ Sur l'état du droit antérieur à la réforme : « La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d'oltremare... », *op. cit.*

⁴⁵ Art. L1111-3 C.G.C.T.

⁴⁶ Selon le rapport sénatorial sur la réforme, « la démocratie n'est plus limitée aux élus ».

⁴⁷ Sur l'état du droit antérieur à la réforme : « La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d'oltremare... », *op. cit.*

⁴⁸ F. et Y. LUCHAIRE, *Décentralisation et Constitution*, Economica, Paris, 2003, p. 30.

⁴⁹ Loi organique n. 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local.

⁵⁰ Loi n. 2003-486 du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse. La consultation a eu lieu le 6 juillet 2003, non sans polémiques (*Le Monde*, 4 juillet 2003).

pratique a démontré qu'elle tendrait à donner le dernier mot aux électeurs concernés⁵¹.

Une autonomie véritable ne se démontre que par la capacité des collectivités de mettre en œuvre ses compétences en les finançant. En effet, le principe de libre administration doit avoir un nécessaire prolongement au niveau financier.

3.2. L'autonomie financière

Le budget des collectivités territoriales dépendait pendant longtemps et largement de la loi qui supprimait ou limitait la part des impôts locaux dans les recettes des collectivités, sans que cette pratique ne soit sanctionnée par le juge constitutionnel⁵². De plus, les collectivités pouvaient – et peuvent encore – se voir imposer certaines dépenses obligatoires⁵³. Les recettes des collectivités étaient davantage constituées par des dotations de l'Etat que par des impôts locaux, qui ne leur permettaient pas de faire face à leurs nouvelles responsabilités, transférées par l'Etat.

Le législateur constituant a ainsi cherché à inverser cette tendance au moyen du versant financier de l'autonomie des collectivités et ses différentes implications.

L'article 72-2 dans la Constitution consacre en effet l'autonomie financière des collectivités territoriales en développant un certain nombre de ses aspects. Ces derniers peuvent être rapportés aux différents éléments de la définition de cette autonomie tels que la liberté de fixer le régime des recettes (alinéa 1^{er}), ou l'existence de ressources suffisantes (alinéas 2 et 3). La liberté de choisir les dépenses, les modes de gestion, le niveau et les types d'endettement ne sont cependant pas expressément consacrés. Ainsi, malgré la reconnaissance d'une certaine « autonomie financière »⁵⁴, la réforme constitutionnelle de 2003 a repris une partie du droit antérieur en délimitant strictement cette autonomie.

L'alinéa 1^{er} de l'article 72-2 de la Constitution, qui prévoit que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi », n'introduit rien de nouveau en droit positif. Les collectivités territoriales ont certes leur **libre disposition des ressources** constitutionnalisées, mais le texte reste silencieux en ce qui concerne les dépenses. Ne sont donc visées que les recettes : celles-ci ne sont pas grevées de charges et ne sont pas affectées à des objets déterminés en dehors des cas prévus par la loi. Ce principe était déjà formulé précédemment, mais le législateur usait souvent de son pouvoir de décider de l'affectation de ressources à certaines dépenses⁵⁵. Il reste que par cette inscription dans la Constitution, le législateur se trouve désormais lié.

⁵¹ Sur l'emploi indifférent des termes de « référendum » ou de « consultation » sur le plan local : J. VIGUIER, « De la mauvaise utilisation du terme 'référendum' au plan local », *Les Petites Affiches*, 25 février 1998, n. 24, p. 12-20.

⁵² Entre autres, Conseil Const., décision n. 2000-432 DC du 12 juillet 2000.

⁵³ La liste des dépenses obligatoires est fixée par les articles L. 2321-2 du C.G.C.T. pour les communes, L. 3321-1 pour les départements et L. 4321-1 pour les régions.

⁵⁴ Cf. Loi organique n. 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

⁵⁵ Par exemple : la dotation de décentralisation

Le **pouvoir fiscal** des collectivités territoriales est quant à lui introduit à l'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution, avec la possibilité pour celles-ci de « recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures », et de « fixer l'assiette et le taux dans les limites » déterminées par la loi. Ici, la reconnaissance d'un pouvoir fiscal aux collectivités locales était moins évidente. Le Conseil constitutionnel refusait de consacrer cette capacité⁵⁶. La loi pouvait même supprimer un impôt local, sans compensation, dès lors que cet impôt ne représentait qu'une faible part des recettes de la collectivité⁵⁷. Le Conseil constitutionnel n'avait jamais censuré une loi supprimant une recette fiscale locale ou réduisant l'importance de la fiscalité locale. La réforme clarifie donc la situation en posant le principe de l'autonomie fiscale⁵⁸.

Une certaine autonomie fiscale est ensuite visée à l'alinéa 3 mais dans des termes assez vagues : « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ». La confusion est entretenue par les termes « déterminant » (et non pas « prépondérante » ou « prédominante ») et « l'ensemble des ressources » ou des « ressources propres »⁵⁹.

Parallèlement à la réorganisation des compétences des collectivités territoriales, le principe de la **compensation financière** a été introduit dans la Constitution, au quatrième alinéa de l'article 72-2. Le fait que tout transfert de compétence doit être accompagné d'un transfert des ressources correspondant pour l'exercice normal de ces compétences était contenu dans le C.G.C.T.⁶⁰. Une compensation devait s'opérer prioritairement par des impôts représentant au moins la moitié des ressources attribuées par l'Etat aux collectivités locales. En ce sens, l'Etat avait transféré aux collectivités locales des recettes de fiscalité indirecte⁶¹. Il avait aussi créé une dotation globale de décentralisation⁶² et des dotations d'équipement scolaire des départements et des régions. Ce dispositif n'était pas très efficace dans la pratique, et avait même suscité la méfiance des élus locaux du fait de la suppression de certaines ressources de compensation.

Il restait enfin un nécessaire rappel au cadre unitaire de la réforme et à la solidarité nationale, par l'instauration au dernier alinéa de l'article 72-2 de « **dispositifs de péréquation** destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Les débats avaient porté sur le choix entre

⁵⁶ Conseil Const., décision n.91-291 DC du 6 mai 1991.

⁵⁷ Conseil Const., décision n.91-298 DC du 24 juillet 1991. La question était alors de connaître le montant à partir duquel la loi était susceptible d'être sanctionnée.

⁵⁸ R. HERTZOG, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *A.J.D.A.*, 24 mars 2003, n.11, p. 555 ; F. et Y. LUCHAIRE, *op. cit.*, p.39-40. Art. 3 de la Loi organique n. 2004-758 du 29 juillet 2004, précitée.

⁵⁹ Sur la « part des ressources propres » : art. 4 de la Loi organique n. 2004-758 du 29 juillet 2004, précitée.

⁶⁰ Article L1614-1.

⁶¹ Assises sur l'immobilier ou l'automobile ; produit de la taxe départementale de publicité foncière ou celui de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules pour les régions (art. L4331-2-a-4° C.G.C.T.).

⁶² Article L1614-4 C.G.C.T.

« favoriser » ou « rétablir » l'égalité entre les collectivités. La disposition retenue était déjà prévue par le titre 6 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995⁶³, et concrétisée par la mise en place de la péréquation des finances locales dans le domaine de la taxe professionnelle⁶⁴. La réforme tend ainsi à généraliser une pratique, non sans quelques risques de contradiction avec les principes de l'autonomie financière (notamment entre la libre disposition des ressources et les dotations affectant une ressource à une dépense).

Malgré cette avancée en matière financière, les budgets des collectivités territoriales (et de leurs groupements) restent soumis à des **contrôles** par le préfet.

Outre un droit commun étendu à la plupart de ses collectivités, la décentralisation française se caractérise par une série de dérogations au profit de certaines d'entre elles.

4. Les droits particuliers de la décentralisation

Des collectivités, en métropole et outre-mer, bénéficient de règles spécifiques au droit de la décentralisation.

4.1. En métropole

Les trois villes les plus peuplées de France sont d'abord concernées : Paris, Lyon et Marseille⁶⁵.

Siège des pouvoirs publics et capitale de la France, **Paris** est à la fois une commune et un département⁶⁶.

En tant que commune, Paris reste divisée en 20 arrondissements, dotés d'institutions spécifiques (commissions d'arrondissement, conseil, maire). Le département de Paris, contrairement aux autres, ne comporte ni arrondissements, ni sous-préfets.

Avec cette particularité, le législateur a doté Paris d'une organisation administrative spécifique et d'un régime particulier en matière de compétences.

⁶³ Son article 68-I pose le principe selon lequel « la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire ».

⁶⁴ Le décret du 2 mai 1995 met en place le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

⁶⁵ Art. L2511-1 et suivants C.G.C.T. Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

⁶⁶ Art. L2512-1 C.G.C.T.

Comme toute collectivité territoriale, Paris dispose d'un organe délibérant et d'un organe exécutif. Le Conseil de Paris est l'organe délibérant de la commune et du département (il est donc à la fois assemblée communale et assemblée départementale). Il est composé de 163 membres, élus au scrutin proportionnel par arrondissement, pour six ans. Il siège tantôt en qualité de conseil municipal de la ville de Paris (et règle les affaires de la commune de Paris⁶⁷) tantôt en qualité de conseil général du département de Paris (et règle alors les affaires du département⁶⁸). Le Conseil de Paris exerce les mêmes attributions et pouvoirs que les conseils généraux et municipaux, avec plusieurs particularités, notamment budgétaires.

Le maire de Paris est à la fois l'exécutif de la commune et du département de Paris. Avec ses adjoints, il est élu par le Conseil de Paris. Il prépare et exécute les délibérations du Conseil de Paris comme les autres maires et présidents des conseils généraux, mais à la différence de ces derniers, il ne dispose pas de la totalité des compétences exercées, notamment, en matière de police administrative (qui sont exercées par le préfet de police).

Le statut des villes de **Marseille** et de **Lyon** a repris le modèle des arrondissements parisiens : 16 arrondissements pour Marseille et 9 pour Lyon. Leur conseil d'arrondissement comprend un tiers de conseillers municipaux, et deux tiers de conseillers d'arrondissement élus à la proportionnelle. Il est soumis en partie au même régime que le conseil municipal à plusieurs exceptions, qui tiennent à ses compétences comme au budget. Le conseil élit, parmi les conseillers municipaux membres du conseil d'arrondissement, le maire d'arrondissement qui est assisté d'un ou de plusieurs adjoints.

La **Corse** bénéficie aussi d'un statut particulier⁶⁹, issu de la loi du 13 mai 1991, modifiée en 2002⁷⁰.

Elle est d'abord composée de deux départements (Corse du Sud et Haute-Corse). De droit commun jusqu'en 1991, ils constituent une nouvelle sous-catégorie constitutionnelle des départements⁷¹.

La région Corse est aussi dérogatoire au droit commun, par ses compétences, renforcées par la loi de 2002, et ses institutions. Le conseil régional est l'« Assemblée de Corse », composée de 51 membres élus au scrutin de liste à 2 tours pour un mandat de 6 ans. L'Assemblée est assistée de deux conseils consultatifs : le Conseil économique et social et le Conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie. L'Assemblée connaît des règles de fonctionnement et de compétences spécifiques. Elle est consultée par exemple sur les projets ou propositions de loi ou décret relatifs à la Corse⁷². Elle « règle par ses délibérations les affaires de la Corse. Elle contrôle le conseil exécutif »⁷³. Elle désigne le conseil exécutif dont le président est l'exécutif de la collectivité. Elle peut également voter une motion de défiance à l'encontre du conseil.

⁶⁷ Art. L2512-2 C.G.C.T.

⁶⁸ Art. L3412-1 C.G.C.T.

⁶⁹ Art. L4421-1 C.G.C.T.

⁷⁰ Loi n. 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

⁷¹ Conseil Const., décision n. 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

⁷² Art. L4422-16 C.G.C.T.

⁷³ Art. L4424-15 C.G.C.T.

Le cas particulier de trois départements français doit être enfin relevé : deux départements d'**Alsace** (Bas-Rhin et Haut-Rhin) et celui de la **Moselle**. Après leur retour à la France en 1918, une partie de la législation allemande a été maintenue et est encore de vigueur. Le droit local alsacien-mosellan est ainsi dérogatoire du droit commun en ce qui concerne les cultes, le droit du travail, la législation sociale, l'organisation judiciaire, la publicité foncière et le droit communal.

Les dérogations au droit commun de la décentralisation s'appliquent en particulier à des collectivités d'outre-mer.

4.2. Les statuts d'outre-mer

Ces statuts ont aussi été concernés par la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

La réforme constitutionnelle, par le nouvel article 72-3 alinéa 2, maintient, en l'aménageant, une *summa divisio* qui distinguait deux catégories de collectivités d'outre-mer⁷⁴ : les départements et régions d'outre-mer d'une part, et « les autres collectivités » d'autre part. Les premières sont régies par l'article 73 de la Constitution, tandis que les secondes le sont par l'article 74 de la Constitution. Ces collectivités ont la possibilité, depuis 2003, de changer de statut et de passer du statut de l'article 73 à celui de l'article 74 et vice-versa, selon la procédure prévue à l'article 72-4.

Plus précisément, les **départements et régions d'outre-mer** de l'article 73 de la Constitution sont énumérés à l'article 72-3 alinéa 2 : « la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique [et] la Réunion », ainsi que les collectivités territoriales, normalement régies par l'article 74 mais qui ont décidé d'adopter le statut de l'article 73. D'après l'article 73 alinéa 1^{er}, « les lois et règlements sont applicables de plein droit » : ces collectivités sont soumises au principe d'identité législative dit aussi principe d'assimilation législative : déduit par la jurisprudence constitutionnelle⁷⁵, il signifie que les normes d'origine interne (la législation nationale notamment) ou externe (le droit communautaire en particulier) s'y appliquent au même titre que dans les départements métropolitains, sans que les textes aient besoin d'en faire mention expresse. La possibilité d'adapter leur régime législatif et leur organisation administrative est toutefois reconnue par la Constitution (article 73, alinéas 1 et 2)⁷⁶. Cette adaptation ne peut se faire que dans des domaines précis (alinéas 3 et 4) et selon une procédure et des conditions spécifiques (alinéa 6).

D'après le nouveau texte constitutionnel (article 72-3), les **collectivités d'outre-mer** qui ne sont pas régies par l'article 73 le sont par l'article 74. Il s'agit des anciens territoires d'outre-mer (« TOM » : la Polynésie française et

⁷⁴ Sur l'ancienne distinction « DOM-TOM » : « La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d'oltremare... », *op. cit.*

⁷⁵ Conseil Const., décision n. 82-147 DC du 2 décembre 1982.

⁷⁶ Depuis la réforme constitutionnelle de 2003 : Cf. J.-Ph. THIELLAY, « Les outre-mers dans la réforme de la Constitution », *A.J.D.A.*, 24 mars 2003, n.11/2003, p.568. Mais dans des termes plus larges que ce qu'autorisait la jurisprudence constitutionnelle antérieure : Conseil Const., décisions n. 82-147 DC du 2 décembre 1982 ; n. 84-174 DC du 25 juillet 1984.

les Iles Wallis et Futuna) et des collectivités à statut particulier (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon). Ces collectivités sont dans l'attente d'un nouveau statut qui devra tenir « compte des intérêts » de chaque collectivité d'outre-mer « au sein de la République » (article 74 alinéa 1^{er}). Ce statut sera défini par une loi organique qui déterminera plusieurs éléments prévus à l'alinéa 2 de l'article 74 (les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables, les compétences de la collectivité, les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante, et les cas dans lesquels ses institutions sont consultées). A cet égard, le nouveau texte constitutionnel (article 74, alinéa 7) distingue les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie des autres. Le mot « autonomie » apparaît en effet pour la première fois dans la Constitution, bien que la formule ait été déjà connue du droit français, notamment en ce qui concerne la Polynésie française⁷⁷. La Polynésie a été la première concernée par une loi organique⁷⁸, avant Saint-Barthélemy et Saint-Martin⁷⁹.

La réorganisation des statuts ultra-marins en 2003 était destinée à apporter une certaine clarification de l'état du droit. Une « régionalisation politique à la marge »⁸⁰ du cadre constitutionnel français avait été amorcée par la Polynésie française mais surtout par la **Nouvelle Calédonie**, bien avant la réforme de 2003. Cette dernière bénéficie en effet d'un statut constitutionnel particulier puisque le droit commun de l'outre-mer l'exclut de son champ d'application (article 72-3, alinéa 3, de la Constitution). Issu de l'Accord de Nouméa dans une perspective d'indépendance, le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII de la Constitution, depuis la loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998, modifiée par la Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007. D'un point de vue institutionnel, le statut de la Nouvelle-Calédonie⁸¹ prévoit une assemblée délibérante – « le Congrès » – qui peut adopter des « lois de pays ». Elle désigne l'exécutif – le « gouvernement » – organe collégial responsable devant elle. Ces organes sont secondés par un Sénat coutumier, entre autres, qui est composé de seize membres désignés par chaque conseil coutumier, « selon les usages reconnus par la coutume, à raison de deux représentants par aire coutumière de la Nouvelle-Calédonie »⁸². Le représentant de l'Etat, « Haut-Commissaire de la République », est chargé de contrôler l'exercice des compétences par les organes de la Nouvelle-Calédonie. Le choix entre l'indépendance ou le maintien de l'île dans la République française sera posé dans un référendum local en 2014.

⁷⁷ Cf. la loi organique n. 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. « La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d'oltremare... », *op. cit.*

⁷⁸ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁷⁹ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

⁸⁰ O. GOHIN, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *A.J.D.A.*, 24 mars 2003, n.11, p.527.

⁸¹ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, modifiée par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 précitée.

⁸² Art. 137 de la Loi organique.