



HAL
open science

L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République

Jean-Baptiste Bouet

► **To cite this version:**

Jean-Baptiste Bouet. L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République. Droit. Université d'Angers, 2006. Français. NNT : . tel-00331419

HAL Id: tel-00331419

<https://theses.hal.science/tel-00331419v1>

Submitted on 16 Oct 2008

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

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

**L'ADMINISTRATION DECENTRALISEE DU TERRITOIRE : CHOIX ET
PERSPECTIVES OUVERTS SOUS LA CINQUIEME REPUBLIQUE**

THESE DE DOCTORAT

Spécialité : Droit public

ECOLE DOCTORALE D'ANGERS

Présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2006

A la Faculté de droit d'économie et de gestion d'ANGERS

Par : Jean-Baptiste BOUET

Devant le jury ci-dessous :

M. Jean-Bernard AUBY, rapporteur, Professeur à l'I.E.P de Paris

M. Bertrand FAURE, rapporteur, Professeur à l'Université de La Rochelle

M. Gérard MARCOU, examinateur, Professeur à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne

M. Jacques MOREAU, examinateur, Professeur émérite de l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

Directeur de thèse :

M. Dominique MAILLARD DESGREES DU LOU, Professeur à l'Université d'Angers

Laboratoire : Laboratoire angevin de recherche sur les actes juridiques (LARAJ),
UFR Droit, économie et gestion, 13 allée F. Mitterrand BP 13633 49100 ANGERS
Cedex 01

L'Université n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Mes remerciements vont en premier lieu au Professeur Maillard Desgrées du Loû pour avoir accepté de diriger cette thèse, pour sa rigueur et son soutien.

Mes remerciements vont aux membres du jury pour avoir accepté de participer à la soutenance.

Mes remerciements vont aussi aux différents enseignants des facultés de droit d'Angers et du Mans pour leurs conseils et leurs encouragements

Mes remerciements vont enfin et évidemment à ma famille et à tous ceux qui m'ont encouragé et supporté pendant ces cinq années avec un salut particulier à Gaël et Richard.

A Michel Guilleux,
Florian Coiffier,
Patrick Chouin,
Bernard Biville,

Qui n'auront pas vu la fin de ce travail
Mais qui m'avaient encouragé chacun à leur manière

A Céline

Table des principaux sigles et abréviations

A.F.D.I.	Annuaire français du droit international
A.J.D.A.	Actualités juridiques du droit administratif
B.J.C.P.	Bulletin juridique des contrats publics
CAA	Cour administrative d'appel
C.A.N.	Communauté d'agglomération nouvelle
CDCI	Commission départementale de la coopération intercommunale
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
C.G.C.T.	code général des collectivités territoriales
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CODER	Commission de développement économique régional
Coll.	Collection
C.O.M.	Collectivités d'outre-mer
Concl.	Conclusions
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DGCL	Direction générale des collectivités locales
D.O.M.	Départements d'outre-mer
éd.	édition
E.D.C.E.	Etudes et documents du Conseil d'Etat
EPCC	Etablissement public de coopération culturelle
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
Fasc.	Fascicule
GADD	<i>Les grands arrêts du droit de la décentralisation</i>
GAJA	<i>Les grands arrêts de la jurisprudence administrative</i>
Gaz. Pal.	Gazette du palais
GDCC	<i>Les grandes décisions du Conseil constitutionnel</i>
GECT	Groupement européen de coopération transfrontalière
GIP	Groupement d'intérêt public
GRALE	Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
IGAME	Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire

I.I.A.P: Institut international d'administration publique
JO : Journal Officiel (de la République Française)
L.G.D.J : Librairie générale de droit et de jurisprudence
L.P.A : Les Petites Affiches
ord. réf. : Ordonnance de référé
PLU : Plan local d'urbanisme
POS : Plan d'occupation des sols
P.U.F : Presses universitaires de France
P.U.R : Presses universitaires de Rennes
R.D.P : Revue du droit public
rec. : recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon) ou des décisions du Conseil constitutionnel (suivant la juridiction citée)
R.F.A.P : Revue française d'administration publique
R.F.D.A : Revue française de droit administratif
R.F.D.C : Revue française de droit constitutionnel
R.F.F.P : Revue française de finances publiques
R.G.C.T : Revue générale des collectivités territoriales
R.M.C.U.E : Revue du marché commun et de l'union européenne
R.O.M : Région d'outre-mer
R.P.P : Revue politique et parlementaire
R.R.J : Revue de la recherche juridique – Droit prospectif
R.T.D.E : Revue trimestrielle de droit européen
S.A.N : Syndicat d'agglomération nouvelle
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SEM, SEML : Société d'économie mixte, société d'économie mixte locale
S.I.VO.M : Syndicat intercommunal à vocation multiple
ss dir. : Sous la direction de
TA : Tribunal administratif
T.A.A.F : Terres australes et antarctiques françaises
TC : Tribunal des conflits
T.O.M : Territoire d'outre-mer

Introduction

En 2002, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin établissait la « République en partage » comme pilier d'un « nouvel humanisme » : « Le renouveau de la démocratie sociale et la relance de la démocratie locale nous permettront de donner plus de vie à nos valeurs républicaines. Il faut oxygéner, partager la République pour que chacun y trouve sa place. La République des proximités rapprochera les Français des décisions qui les concernent »¹. A la même époque, le ministre délégué aux collectivités locales considérait que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 allait permettre de « réorganiser autrement le pouvoir politique dans notre pays », et était « la mère de toutes les réformes »².

Ces propos veulent marquer une rupture, un renouvellement de la conception française de l'administration décentralisée du territoire. Déjà, en 1982, une série de réformes était conçue comme impliquant une « rupture profonde avec la façon dont le Gouvernement précédent avait engagé le débat »³, comme procédant à une « grande transformation politique et administrative »⁴.

Au-delà de ces grandes étapes de l'administration décentralisée du territoire, d'autres emploient plutôt l'expression « révolution silencieuse » pour qualifier l'évolution menée en ce domaine sous la Cinquième République. Ainsi, selon Jean-Pierre Dubois : « même dans un Etat qui se veut encore unitaire, la question décisive est moins celle de la collaboration des organes assurant l'articulation des fonctions étatiques que celle de l'autorité qui s'exerce à tel niveau territorial et de la distribution des compétences entre chacun de ces niveaux. Le partage du pouvoir étant d'abord un partage de l'espace, c'est pour une large part la coordonnée territoriale qui fait le lien entre le politique et la société civile. Or, c'est précisément cette coordonnée qui a été affectée depuis une trentaine d'années par de tels bouleversements que la « Constitution territoriale » pour l'essentiel maintenue en 1958 a subi une véritable mutation ... silencieuse »⁵. Le thème de la révolution

¹ J.-P. Raffarin, JO Débats A.N, séance du 3 juillet 2002, p. 1831.

² P. Devedjian, extrait d'une interview sur Radio-Classique, le 10 octobre 2002 (disponible sur le site du ministère de l'intérieur : www.interieur.gouv.fr).

³ J. Santrot, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 312.

⁴ G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 318.

⁵ DUBOIS (J-P), Une révolution territoriale silencieuse : vers une nouvelle séparation des pouvoirs, *Esprit*, n° 281, 2002, pp. 122-136, p. 123.

silencieuse est abordé également par Pierre Mauroy, à propos du développement de l'intercommunalité, révolution « silencieuse » qui, selon ses propos, se fait aussi « tranquille », « discrète » et « puissante »⁶.

Faut-il comprendre l'évolution de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République comme une successions de réformes, de ruptures ou a-t-elle vraiment été l'objet d'une révolution silencieuse aboutissant à des mutations profondes ?

La présentation du cadre historique et chronologique dans lequel se place cette étude (section 1) et des fondements des politiques de décentralisation sous la Cinquième République (section 2), nous permet d'affirmer notre préférence pour l'idée d'une révolution silencieuse, en ce qu'elle implique la continuité de la construction de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République (section 3).

Section 1 : Le cadre historique et chronologique

Afin de mieux cerner les caractéristiques de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République, nous allons d'abord évoquer quelques éléments historiques, nous menant jusqu'aux débuts de la Cinquième République (§ 1) puis nous attacher à évoquer les principales étapes chronologiques de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République (§ 2).

§1- Le cadre historique : l'administration décentralisée du territoire aux débuts de la Cinquième République

L'histoire de l'administration du territoire depuis la Révolution et l'Empire a montré la construction et l'exercice d'un pouvoir centralisé⁷. Sous la Révolution, la centralisation de l'organisation administrative était liée tant aux principes révolutionnaires (unité de l'Etat, égalité) qu'aux circonstances de l'époque qui imposaient l'unité pour faire face aux conflits avec les Etats voisins. En divisant le

⁶ MAUROY (P), La coopération intercommunale, *Pouvoirs*, n° 95, 2000, pp. 33-42.

⁷ Voir OHNET (J-M), *Histoire de la décentralisation française*, Coll. Références, Le livre de poche, 1996 ; BEAUD (O), Fédéralisme et fédération en France : histoire d'un concept impensable ?, *Annales de la faculté de droit de Strasbourg*, Nouvelle série, n° 3, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, pp. 7-82 ; BURDEAU (F), Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration, in *Le pouvoir, Mélanges Georges Burdeau*, L.G.D.J, 1977, pp. 765-788 ; BODINEAU (P) et VERPEAUX (M), *Histoire de la décentralisation*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 2^{ème} éd., 1997.

territoire en départements et en établissant des municipalités dans chaque ville ou paroisse, « les constituants recherchaient moins la décentralisation en elle-même qu'un moyen d'affaiblir l'autorité royale et de ruiner l'esprit de province»⁸.

Après Bonaparte qui institua les préfets, « l'administration locale continuera de reposer sur le préfet, agent du gouvernement ; le système de nomination par le roi des agents uniques et des membres des conseils généraux d'arrondissement et de commune continuera d'être pratiqué. A part quelques réformes ténues – élargissement de la compétence des maires et des conseillers municipaux, reconnaissance de la personnalité civile de la commune-, rien ne changea malgré les débats (commission Royer-Collard, 1820-1821) et les projets Villèle (1821) et Martignac (1829)»⁹.

Sous le Second Empire, le pouvoir central reprit en main l'administration territoriale avec une politique de déconcentration. L'évolution libérale de l'Empire s'est traduite par quelques lois tardives (1866, 1867, 1870), mais marquant quelques progrès comme le retour à une nomination du maire parmi les membres du conseil municipal.

Enfin, dès le début de la Troisième République, furent adoptées les lois qui régissaient encore pour l'essentiel les communes et les départements en 1958. Concernant le département, il s'agissait essentiellement de la loi du 10 août 1871 qui prévoyait déjà, par exemple, la publicité des débats et l'accroissement des compétences de l'assemblée départementale, ainsi que la possibilité de conférences interdépartementales. Le régime de la commune fut d'abord modifié en 1882 par la substitution de l'élection à la nomination du maire. D'autres apports majeurs ont été faits par la loi du 5 avril 1884 avec l'institution d'une clause générale de compétences pour les conseils municipaux et la possibilité de créer des ententes intercommunales. Enfin, la loi du 22 mars 1890 a créé les syndicats de communes.

C'est essentiellement l'organisation administrative issue de la Troisième République qui subsistait au début de la Quatrième République (A). Nous verrons ensuite, qu'une présentation complète de la place de l'administration décentralisée du territoire dans la Constitution de 1958, outre les dispositions constitutionnelles (C)

⁸ CLEMENT (J-P), *Aux sources du libéralisme français : Boissy d'Anglas, Daunou, Lanjuinais*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 95, L.G.D.J, 2000, pp. 161-162.

⁹ *Ibid.*, p. 172.

implique de présenter, en amont, les travaux préparatoires de la Constitution (B) et en aval, les modalités de mise en place des institutions (D).

A- La Quatrième République

La décentralisation se trouvait notamment envisagée aux articles 85 à 89 de la constitution. Selon les articles 85 et 86, « la République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales » et « le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes et départements, territoires d'outre-mer, sont fixés par la loi ». Plus intéressantes encore étaient les dispositions de l'article 87, selon lequel « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président » et celles de l'article 89 : « des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales ; elles pourront prévoir, pour les grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes et comporter des dispositions spéciales pour certains départements ; elles détermineront les conditions d'application des articles 85 à 88 ». Enfin, l'article 88 disposait que « la coordination des activités des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales sont assurés, dans le cadre départemental, par les délégués du Gouvernement, désignés en Conseil des ministres ».

Malgré la succession de gouvernements de tendances diverses, les dispositions de la Constitution de 1946 concernant les collectivités territoriales et en particulier celles des articles 87 et 89 restèrent lettre morte. Les nécessités économiques et les problèmes extérieurs notamment liés à la décolonisation expliquaient ce silence. L'instabilité ministérielle pouvait elle aussi, probablement, expliquer la continuation de l'esprit centralisateur de l'administration.

Quelques réformes législatives avaient cependant vu le jour. Une loi du 5 septembre 1947 a introduit le principe de la représentation proportionnelle dans les communes de plus de 9.000 habitants ainsi que dans toutes celles de la Seine, sauf Paris¹⁰. Une loi du 28 avril 1952 intervint en matière de statut des personnels des communes et de leurs établissements publics. Il s'agissait principalement de la création de commissions paritaires locales et nationales, ainsi que de la modification

¹⁰ Loi n° 47-1732 du 5 septembre 1947 fixant le régime général des élections municipales, JO 6 septembre 1947, p. 8894.

du régime des conseils de discipline. A nouveau une distinction était faite entre les communes puisque ces commissions et conseils étaient organisés au niveau communal pour les collectivités ayant au moins quarante agents et, obligatoirement, dans le cadre d'un syndicat intercommunal pour les autres¹¹.

En 1958, la commune était principalement régie par les dispositions de la loi de 1884 et par celles de la loi du 5 septembre 1947 et des décrets d'application des 7 et 13 avril 1953¹². Le département était essentiellement régi par les dispositions issues de la loi de 1871 et restait marqué par la présence du préfet comme exécutif du conseil général. « Le conseil général, assemblée relativement nombreuse, ne peut pas exécuter lui même ses délibérations. Il a donc fallu prévoir un organe exécutif. C'est, jusqu'à présent, le préfet qui {en} est chargé »¹³. Enfin, les colonies étaient remplacées par l'institution de l'Union française et de la distinction, qui est restée longtemps fondamentale entre départements et territoires d'outre-mer. En principe, les premiers étaient régis par les mêmes règles que les départements métropolitains, alors que les seconds disposaient d'un statut particulier et se voyaient appliquer des règles spécifiques¹⁴.

B- Les travaux préparatoires de la Constitution de 1958

Plusieurs membres du comité consultatif constitutionnel relevèrent que les dispositions de l'avant-projet de constitution concernant les collectivités locales étaient en retrait par rapport à celles de la Constitution en vigueur (articles 87 et 89), même s'ils reconnaissaient que ces dernières n'avaient pas été appliquées¹⁵. D'une manière générale, il n'apparaissait pas que la décentralisation fût une préoccupation prioritaire des auteurs de la Constitution. Elle n'apparaissait que de façon incidente,

¹¹ Voir DEBEYRE (G), Les libertés communales et le statut du 28 avril 1952, in *Mélanges Achille Mestre*, Sirey, 1956, pp. 147-155.

¹² Voir WALINE (M), *Droit administratif*, Sirey, 7^{ème} éd., 1957, p. 275.

¹³ *Ibid.*, p. 327.

¹⁴ Voir LUCHAIRE (F), *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, Economica, 1992, pp. 23-24 et LE MESTRE (R), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Manuels, Gualino, 2004, p. 64.

¹⁵ « La rédaction de l'article 31, dans la mesure où elle ne parle pas du respect des libertés des collectivités locales, est très en retrait sur la rédaction de l'article 89 de la Constitution de 1946 disant que des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales » (M. Monichon, Comité consultatif constitutionnel, séance du 7 août 1958 (après-midi), in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958, Volume II : Le comité consultatif constitutionnel, de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août*, La Documentation française, 1988, p. 258).

à l'occasion de débats sur l'outre-mer ou sur le Sénat, que ce soit dans le discours de Bayeux du général de Gaulle (16 juin 1946)¹⁶ ou dans le discours de Michel Debré au Conseil d'Etat (27 août 1958).

Une question abordée au cours des travaux préparatoire mérite d'être mentionnée, concernant le Sénat. Dans le texte de la Constitution, celui-ci continue à assurer la représentation des collectivités territoriales de la République. Si le choix d'un Sénat désigné par les élus locaux fait par les fondateurs de la Troisième République, a été difficilement confirmé en 1946, il est donc clairement réaffirmé en 1958¹⁷. De nombreux débats portèrent sur le Sénat à l'occasion des travaux préparatoires de la Constitution mais ce n'était pas, en tant que tel, le principe de la représentation des collectivités territoriales qui était visé.

La première question posée était celle de la représentation au Sénat des « organisations économiques familiales, intellectuelles », suggérée par le général De Gaulle dès 1946 dans le discours de Bayeux¹⁸. Cette intention fut à nouveau exprimée en 1958. A l'occasion d'une conversation avec François Luchaire le 6 juin, le général exprima le souhait de voir le Sénat divisé en trois sections : politique, économique et de l'outre-mer¹⁹. La suppression du Conseil économique et la représentation au Sénat des activités socioprofessionnelles fut contestée dans une note établie par le président du Conseil économique²⁰ et l'idée disparut assez rapidement des travaux préparatoires²¹.

¹⁶ Il est simplement possible de relever la formule suivante, s'appliquant à l'existence d'une deuxième chambre : « Si les grands courants de politique générale sont naturellement reproduits dans le sein de la Chambre des députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits » (Voir DUVERGER (M), *Constitutions et documents politiques*, Coll. Thémis textes et documents, P.U.F, 2^{ème} éd., 1996, pp. 263-264).

¹⁷ D'après ROBBE (F), *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat, Etude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 101, L.G.D.J, 2001, pp. 305-321.

¹⁸ DUVERGER (M), *op. cit.*

¹⁹ Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume I: Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, La Documentation française, 1987, p. 235.

²⁰ Voir la note de Emile Roche, président du Conseil économique du 14 juin 1958, *Ibid.*, pp. 555-556.

²¹ Voir les notes rédigées par François Luchaire en vue du conseil interministériel du 7 juillet 1958, *Ibid.*, p. 377.

Introduction

La seconde question posée, après l'abandon de la section économique au Sénat, restait la division de la seconde assemblée en section, séparant cette fois seulement élus des collectivités territoriales et élus de l'outre-mer²². Les modalités de cette séparation se sont présentées de différentes manières. Une première solution proposait de dénommer la seconde chambre « Conseil de la République », un Sénat fédéral regroupant ce Conseil et les élus d'outre-mer²³.

Une seconde proposition divisait le Sénat en deux formations. La difficulté était alors d'établir leur contenu : sénateurs des départements de métropole, d'Algérie et d'outre-mer, d'une part, et sénateurs élus dans les collectivités territoriales d'outre-mer, d'autre part²⁴ ; sénateurs élus dans les départements et les communes, d'une part, et sénateurs élus dans les T.O.M, d'autre part²⁵ ; Sénat composé de deux chambre et des représentants des français établis hors de France²⁶. L'avant-projet de Constitution du 15 juillet 1958 maintenait la distinction mais moins clairement : « les sénateurs sont élus par les départements, les communes, les territoires d'outre-mer, les Français hors de France sont représentés au Sénat. Les élus des départements et des communes délibèrent séparément sur les affaire qui ne concernent pas directement les T.O.M »²⁷. Cette disposition fut maintenue pendant quelques temps²⁸. L'exposé des motifs de l'avant-projet de Constitution du 29 juillet 1958 expliquait que « la structure bicamérale du Parlement (...) réserve des possibilités d'adaptation à l'évolution politique future, compte tenu notamment des dispositions relatives à la Fédération. (...) Le Sénat est l'émanation des collectivités territoriales de la République et de la Fédération »²⁹.

²² Une troisième question concerne la représentation au Sénat des français établis hors de France mais mérite moins de développements. Elle est apparue à l'occasion de la réunion d'un groupe de travail le 7 juillet 1958, pour réparer un oubli (*Ibid.*, p. 343). Elle est restée par la suite dans les différentes moutures du projet de Constitution.

²³ Réunion du groupe de travail (27 juin 1958), *Ibid.*, p. 296.

²⁴ Projets d'articles relatifs au Parlement (27 juin 1958), *Ibid.*, p. 299.

²⁵ Document soumis au conseil interministériel du 7 juillet 1958, *Ibid.*, p. 362.

²⁶ Avant-projet de Constitution (vers le 10 juillet 1958), *Ibid.*, p. 419.

²⁷ *Ibid.*, pp. 432-433.

²⁸ Voir l'avant-projet de Constitution du 19 juillet 1958, l'avant-projet de Constitution soumis au conseil de cabinet les 23 et 25 juillet 1958 et l'avant-projet de Constitution des 26-29 juillet 1958, *Ibid.*, respectivement p. 461, p. 479 et pp. 505-506.

²⁹ *Ibid.*, p. 523.

A l'occasion des débats au comité consultatif constitutionnel, si le commissaire du gouvernement Janot relevait la particularité mais la nécessité de la représentation des collectivités territoriales et de la représentation fédérale au Sénat³⁰, beaucoup s'interrogeaient sur cette double représentation³¹. Au sein du comité consultatif, le groupe de travail sur les « liens entre la métropole et les T.O.M » proposa alors la formule suivante : « Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français résidant hors de France sont représentés au Sénat »³². Cette rédaction fut retenue par le comité consultatif et s'expliquait, selon Paul Coste-Floret par l'adoption de dispositions spécifiques à la Communauté³³. Elle ne fut pas remise en cause par la suite.

Il est d'ores et déjà intéressant de noter que quelques interventions au cours des travaux préparatoires auraient trouvé tout aussi bien leur place lors des grands débats législatifs des années 1970 et 1980. En faveur de l'institution du contrôle de légalité, qui se fera en 1982, on peut citer le commissaire du gouvernement Mignot : « aux pouvoirs de tutelle actuels, on peut parfaitement substituer de simples pouvoirs de contrôle. Et je ne crois pas que la gestion de nos communes soit gênée en quoi que ce soit par cette modification »³⁴. A l'inverse, en défaveur de l'attribution de l'exécutif départemental au président du conseil général, qui sera également adoptée en 1982, on peut citer Pierre-Henri Teitgen : « je dois dire que je suis moi-même conseiller général et je suis fort heureux que les délibérations de mon conseil soient exécutées par le préfet. C'est une condition du maintien de l'unité de l'Etat. Le jour où nous aurons un maire départemental, Dieu sait où nous irons »³⁵. Enfin, et de manière encore plus pertinente, est abordée par Raymond Janot une question qui, nous le verrons, est toujours d'actualité : « la véritable limite à la décentralisation ce

³⁰ Comité consultatif constitutionnel, séance du 7 août 1958 (après-midi), in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, *Volume II, op. cit.*, p. 50.

³¹ Voir les interventions de MM. Alduy, Coste-Floret, Bour, in Comité consultatif constitutionnel, séance du 7 août 1958 (après-midi), *Ibid.*, respectivement p. 52, p. 60 et p. 88.

³² Comité consultatif constitutionnel, séance du 7 août 1958 (après-midi), *Ibid.*, p. 197.

³³ Voir Comité consultatif constitutionnel, séance du 7 août 1958 (après-midi), *Ibid.*, pp. 454-455 et pp. 576-577.

³⁴ *Ibid.*, p. 443.

³⁵ *Ibidem.*

n'est pas le pouvoir de tutelle, mais l'inexistence d'une réforme de la fiscalité locale »³⁶.

C- Les dispositions constitutionnelles

Le cœur des dispositions constitutionnelles visant les collectivités territoriales se trouve dans les trois alinéas de l'article 72 de la Constitution : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Le principe de libre administration apparaît dans la Constitution et devra être appliqué, en particulier par le Conseil constitutionnel mais il reste à cette époque assez flou quant à sa portée³⁷. La Constitution indique seulement que la libre administration des collectivités territoriales est limitée non seulement par le contrôle du représentant de l'Etat mais par d'autres dispositions constitutionnelles qui visent à assurer l'unité du peuple et de la République : « la France est une République indivisible »³⁸, « la souveraineté appartient au peuple (...), aucune section du peuple (...) ne peut s'en attribuer l'exercice »³⁹. Selon André Roux⁴⁰, la préservation du caractère unitaire de l'Etat peut se décliner à travers l'indivisibilité de la souveraineté, qui implique l'unité du pouvoir normatif de l'Etat et le respect de ses prérogatives ; l'indivisibilité du territoire, qui implique l'intangibilité du territoire, l'uniformité du territoire et l'uniformité des droits applicables et enfin, l'indivisibilité du peuple qui sera rappelée par le Conseil constitutionnel sous la forme de l'unité du peuple français⁴¹.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Voir BACCOYANNIS (C), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Coll. Droit public positif, Economica-PUAM, 1993, p. 103.

³⁸ Article 2.

³⁹ Article 3.

⁴⁰ ROUX (A), *Droit constitutionnel local*, Coll. Droit public fondamental, Economica, 1995, pp. 61-109.

⁴¹ « La mention faite par le législateur du « peuple corse, composante du peuple français » est contraire à la Constitution, laquelle ne reconnaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français,

En ce qui concerne les dépendances d'outre-mer, la Constitution reprend la distinction entre départements et territoires d'outre-mer, les premiers « peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière »⁴² et les seconds « ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République »⁴³.

La Constitution consacre en outre une large part à l'association des anciennes colonies dans la Communauté. « Il n'existe qu'une seule citoyenneté de la Communauté » mais les Etats membres « jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires »⁴⁴. La Communauté est présidée par le Président de la République, assisté d'un Conseil exécutif, composé des chefs de gouvernement des Etats membres, et d'un Sénat, composé de représentants des assemblées législatives⁴⁵. La Communauté est compétente en matière de politique étrangère, de défense, de monnaie, de politique économique et financière commune, de politique des matières premières stratégiques ainsi que, sauf accord particulier, de contrôle de la justice, d'enseignement supérieur, d'organisation générale des transports extérieurs et communs et de télécommunications⁴⁶. L'existence de la Communauté traduit bien le contexte de l'époque qui hésite entre le caractère inéluctable de la décolonisation et la persistance de la conviction des bienfaits de l'Empire⁴⁷, qui veut répondre « au double souci de

sans distinction d'origine, de race ou de religion » (Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *rec.*, p. 50).

⁴² Article 73.

⁴³ Article 74.

⁴⁴ Article 77.

⁴⁵ Articles 80 à 83.

⁴⁶ Article 78.

⁴⁷ « L'œuvre de la France a été immense outre-mer. L'Empire de la III^{ème} République a été, quand on le considère avec quelque recul, une entreprise colossale et digne de la plus haute admiration. La France d'outre-mer, l'Union française, ont tenté de maintenir cette entreprise qui n'était pas seulement notre gloire, et grâce à nous une gloire de la civilisation occidentale, mais qui était également un instrument de notre sécurité et enfin, disons-le, un des fondements de l'équilibre politique du monde. C'est toujours pour notre gloire, c'est toujours pour la civilisation occidentale, c'est toujours pour notre sécurité et pour l'équilibre du monde, enfin, dernier élément, mais non le moindre, pour la santé, la paix, le développement de l'Afrique qu'il faut aujourd'hui, compte tenu de l'évolution des masses et de l'état d'esprit des élites, bâtir un ensemble nouveau et le bâtir avec l'accord des populations intéressées » (Allocution de Michel Debré devant le Conseil d'Etat, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^{ème} République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume III : Du Conseil d'Etat au référendum*, La Documentation française, 1991, pp. 261-262).

(...) décoloniser sans rompre tous les liens entre ancien colonisateur et ancien colonisé »⁴⁸.

S'agissant des collectivités territoriales, la Constitution comporte une particularité rédactionnelle, qui ne sera supprimée qu'en 2003. En effet, en 1958, si l'article 72 vise bien « les collectivités territoriales de la République », l'article 34 attribue à la loi le soin de définir « les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités locales ». La question s'est alors posée de savoir si les expressions « collectivités territoriales » et « collectivités locales » avaient un sens et une portée différents. Pour certains, la notion de collectivité territoriale englobe celle de collectivité locale : les collectivités locales sont les communes et département, les collectivités territoriales comprennent en outre les territoires d'outre-mer et les collectivités créées par la loi⁴⁹. D'autres adoptent la position inverse : la notion de collectivité locale serait plus large que celle de collectivité territoriale et comprendrait en outre les établissements publics territoriaux⁵⁰. D'autres enfin refusent de rechercher une distinction : « malgré les efforts de certains membres de la doctrine pour tenter de donner une signification différente, il faut sans doute considérer que les deux expressions sont synonymes »⁵¹. En ce sens, une étude complète publiée en 1992 concluait à l'assimilation des deux notions et à l'absence d'intérêt juridique de la distinction⁵².

Si cette position neutre paraît, en effet, la plus pertinente avant 2003, la question ne se pose plus depuis que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a

« La Communauté est donc une construction d'un type nouveau, qui se définit pour une part considérable par le passé commun de la France et de l'Afrique et, pour une autre part, par un effort pour constituer un ensemble destiné à forger une solidarité politique de tous les participants » (*Ibid.*, p. 263).

⁴⁸ BORELLA (F), Le fédéralisme dans la Constitution française du 5 octobre 1958 (Titres XII et XIII), *A.F.D.I.*, 1958, pp. 659-681, p. 659.

⁴⁹ Voir LUCHAIRE (F) et LUCHAIRE (Y), *Le droit de la décentralisation*, Coll. Thémis droit, P.U.F, 2^{ème} éd., 1989, pp. 86-87 et BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, P.U.F, 1987, pp. 119-121.

⁵⁰ Voir FAVOREU (L), Chronique constitutionnelle et parlementaire française, *R.D.P.*, 1976, pp. 225-253, p. 232 et AUTEXIER (C), L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République, *R.D.P.*, 1981, pp. 581-620, p. 588.

⁵¹ VERPEAUX (M), La Constitution et les collectivités territoriales, *R.D.P.*, 1998, pp. 1379-1404, p. 1383.

⁵² BOUDINE (J), La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale, variation sémantique ou juridique ?, *R.D.P.*, 1992, pp. 171-199.

modifié cette anomalie rédactionnelle⁵³. A la suite d'un amendement adopté en première lecture au Sénat⁵⁴, la loi constitutionnelle a remplacé le terme « locales » par le terme « territoriales » dans l'article 34 : « Cet amendement vise à mettre un terme à la distinction entre les expressions « collectivités locales » et « collectivités territoriales ». Le Conseil constitutionnel considère que ces expressions sont équivalentes. Il me paraît néanmoins nécessaire d'harmoniser la rédaction de la Constitution en retenant les termes « collectivités territoriales », qui sont les plus employés, l'expression « assemblées locales » demeurant en revanche inchangée dans la mesure où elle ne suscite aucune confusion »⁵⁵.

D- Décentralisation et mise en place des institutions : les ordonnances de 1958-1959

Parmi les dispositions constitutionnelles transitoires adoptées en 1958, l'article 91 disposait, en son alinéa premier : « Les institutions de la République prévues par la présente Constitution seront mises en place dans le délai de quatre mois à compter de sa promulgation ». Selon l'article 92 : « Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnances ayant force de loi. Pendant le délai prévu à l'alinéa premier de l'article 91 (...) le gouvernement pourra (...) prendre en toutes matières les mesures qu'il jugera nécessaires à la vie de la Nation, à la protection des citoyens ou à la sauvegarde des libertés ».

Une vingtaine parmi les ordonnances intervenues en 1958-1959 touchent de près ou de loin aux collectivités territoriales. Une première catégorie concerne, de manière générale, l'administration communale ou départementale. Les dispositions publiées concernent les limites territoriales des communes, l'élection des conseillers municipaux, le contrôle administratif, l'administration départementale et communale ou la réforme des impositions locales⁵⁶. On peut regrouper dans une seconde

⁵³ En ce sens : AUBY (J-B), AUBY (J-F) et NOGUELLOU (R), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 3^{ème} éd., 2004, pp. 34-35.

⁵⁴ Amendement n° 3 de M. Garrec, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2002, p. 3311.

⁵⁵ R. Garrec, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2002, p. 3311.

⁵⁶ Ordonnance n° 59-31 du 5 janvier 1959 relative aux modifications des limites territoriales des communes, JO 6 janvier 1959, p. 315 ; Ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale, JO 6 janvier 1959, p. 315 ; Ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959 portant mesures de décentralisation et de

catégorie, celles touchant aux compétences des collectivités locales comme les services publics locaux, le domaine public ou la voirie⁵⁷. Les autres visent trois sortes de collectivités : les structures intercommunales (syndicats de communes⁵⁸, districts urbains⁵⁹), Paris⁶⁰ et la région parisienne⁶¹, et les territoires et départements d'outre-mer⁶².

§2– Le cadre chronologique : les principales étapes législatives et constitutionnelles de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République

L'évolution de l'administration décentralisée du territoire a été marquée par quelques étapes connues comme la réforme de décentralisation menée par Gaston Defferre dans le gouvernement de Pierre Mauroy et la révision de la Constitution adoptée en 2003. Elle est aussi et surtout jalonnée d'étapes moins connues mais qui ont aussi participé à son développement comme la publication de rapports et d'études, formulant des propositions sur l'évolution de l'administration

simplification concernant l'administration communale, JO 6 janvier 1959, p. 316 ; Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, JO 9 janvier 1959, p. 622 ; Ordonnance n° 59-110 du 7 janvier 1959 tendant à aménager les ressources des collectivités locales, JO 9 janvier 1959, p. 631 ; Ordonnance n° 59-230 du 4 février 1959 relative à l'élection des conseillers municipaux des communes de la métropole, des DOM et d'Algérie, JO 7 février 1959, p. 1686.

⁵⁷ Ordonnance n° 58-937 du 11 octobre 1958 relative aux services publics des départements et des communes, JO 12 octobre 1958, p. 9327 ; Ordonnance n° 58-1351 du 27 décembre 1958 relative à la conservation du domaine public routier, JO 29 décembre 1958, p. 1966 ; Ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités locales, JO 9 février 1959, p. 635.

⁵⁸ Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes, JO 6 janvier 1959, p. 313.

⁵⁹ Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, JO 6 janvier 1959, p. 314.

⁶⁰ Ordonnance n° 58-972 du 16 octobre 1958 relative à la réglementation de l'urbanisme applicable à la ville de Paris, JO 17 octobre 1958, p. 9520 ; Ordonnance n° 59-231 du 4 février 1959 relative à l'élection des conseillers municipaux de Paris, JO 7 février 1959, p. 1688.

⁶¹ Ordonnance n° 59-232 du 4 février 1959 relative à l'élection des conseillers généraux de la Seine (banlieue), JO 7 février 1959, p. 1689 ; Ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à l'organisation de la région de Paris, JO 11 février 1959, p. 1858.

⁶² Ordonnance n° 58-1337 du 23 décembre 1958 relative au conseil de gouvernement et à l'assemblée territoriale de la Polynésie Française, JO 27 décembre 1958, p. 11871 ; Ordonnance n° 58-1372 du 29 décembre 1958 relative à diverses dispositions d'ordre fiscal et douanier, JO 31 décembre 1958, p. 12064 ; Ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du régime de retraite des marins du commerce, JO 1^{er} janvier 1959, p. 4 ; Ordonnance n° 59-200 du 31 janvier 1959 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale des Comores, JO 1^{er} février 1959, p. 1492.

décentralisée du territoire, ou encore l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle ou administrative voire même judiciaire. Nous allons présenter les principales étapes de cette évolution même si cette présentation est en partie insuffisante. Par exemple, le thème de la démocratie locale apparaît à la fin des années 1970 et au début des années 1980 avant de s'effacer du devant de la scène politique et juridique puis de ressurgir, à plusieurs occasions, à partir des années 1990.

La première phase qu'il est cependant possible de discerner court de 1958 à la première alternance, en 1981. Elle se caractérise à la fois par l'échec d'une réforme radicale de l'administration territoriale et par les premières retouches apportées à la situation héritée de la Quatrième République et des régimes précédents. L'échec d'une réforme radicale concerne aussi bien le rejet de la régionalisation, telle qu'elle était formulée dans le projet de loi soumis au référendum le 27 avril 1969 que le rejet d'une politique massive de fusions de communes esquissée dans la loi dite « Marcellin » de 1971⁶³. Les retouches apportées au droit des collectivités territoriales tendent pour l'essentiel à moderniser et adapter les règles applicables aux réalités du moment, qu'il s'agisse de la création des communautés urbaines⁶⁴, des agglomérations nouvelles⁶⁵ ou des régions⁶⁶, de l'amélioration des règles relative à la gestion des communes⁶⁷ et au statut de leurs agents⁶⁸ ou encore de l'évolution de certaines dépendances d'outre-mer⁶⁹.

La fin de cette première phase se caractérise par l'importance des débats sur l'évolution de l'administration décentralisée du territoire. Deux rapports publiés en 1976, sous la direction de figures importantes de la majorité politique de l'époque, méritent, à cet égard, quelques développements. Le premier est publié sous la

⁶³ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JO 18 juillet 1971, p. 7091.

⁶⁴ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux « communautés urbaines », JO 4 janvier 1967, p. 99.

⁶⁵ Loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, JO 12 juillet 1970, p. 6539.

⁶⁶ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JO 9 juillet 1972, p. 7176.

⁶⁷ Loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JO 1^{er} janvier 1971, p. 6.

⁶⁸ Loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal, JO 14 juillet 1972, p. 7421.

⁶⁹ Voir par exemple : Loi n° 75-560 du 3 juillet 1975 relative à l'indépendance du territoire des Comores, JO 4 juillet 1975, p. 6764.

direction d'Alain Peyrefitte⁷⁰ et s'intitule « *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ?, Comment ?* »⁷¹. Il réunit des études lancées à la suite d'une mission confiée à l'auteur par le Président Pompidou en 1974 et confirmée par le Premier ministre Pierre Mesmer. Le rapport est composé d'une contribution d'Alain Peyrefitte sur la décentralisation⁷², des résultats d'une enquête auprès du public sur « les citoyens et l'administration » et de travaux de sociologues. Il comprend ainsi une étude de Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig sur « l'importance du système politico-administratif territorial » et une étude d'Octave Gélénier sur les « nouveaux concepts pour organiser l'administration ».

Le second rapport est confié par le Président de la République à une commission de développement des responsabilités locales (composée essentiellement de parlementaire et élus locaux) présidée par Olivier Guichard⁷³, et remis le 15 septembre 1976⁷⁴. La commission était chargée d'une « réflexion d'ensemble sur les conditions actuelles de l'exercice de l'autonomie des collectivités locales » et devait élaborer « les grandes lignes d'une réforme générale ».

Le rapport procède donc à un balayage très large de la situation de l'administration décentralisée du territoire et des réformes possibles concernant aussi bien l'organisation décentralisée du territoire, en général, que la définition des compétences de l'Etat et des collectivités locales, les finances locales, la gestion ou la fonction publique locale. Le rapport est suivi d'une consultation des maires de France en 1977 à l'initiative du gouvernement⁷⁵. Cette consultation est la conséquence de l'inquiétude manifestée par les élus à la suite de la publication du rapport, qui

⁷⁰ Député, élu local, il avait occupé les fonctions de ministre des réformes administratives et du plan en 1973-1974.

⁷¹ PEYREFITTE (A), ss dir., *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? Comment ?*, La Documentation Française, 1976.

⁷² Reprenant différentes tribunes de l'auteur dans *Le Monde* exprimant sa position sur la décentralisation.

⁷³ Député, maire et président du conseil régional des Pays de la Loire, il avait exercé à plusieurs reprises des fonctions importantes en matière d'aménagement du territoire (délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale dans les années 1960, ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement, du tourisme au début des années 1970).

⁷⁴ GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble, rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, La Documentation Française, 1976.

⁷⁵ Voir MUZELLEC (R), *Sur la consultation des maires de France*, R.D.P, 1978, pp. 1401-1415.

appelle à une généralisation d'une coopération intercommunale en communautés, même s'il rappelle le rôle irremplaçable des communes.

Cette consultation a lieu sous la forme d'un questionnaire adressé aux élus et dépouillé par une « commission des communes de France », composée de hauts-fonctionnaires et présidée par un conseiller d'Etat⁷⁶. Elle a pour suite le dépôt d'un projet de loi « pour le développement des responsabilités des collectivités locales »⁷⁷, discuté au Sénat en première lecture du 17 mai 1979 au 22 avril 1980. Comme le rapport Guichard, le domaine balayé par le projet de loi est très vaste. Il porte à la fois sur l'allègement des contrôles administratifs, la modification des contrôles financiers, l'institution d'une dotation globale d'équipement, l'allègement des procédures administratives et des prescriptions techniques, la répartition et l'exercice des compétences en matière de justice, de police, d'action sociale, de santé, d'éducation, d'urbanisme mais aussi sur le statut des élus locaux, le statut des personnels communaux, la coopération intercommunale et l'information et participation des habitants dans la vie locale. Le projet de loi n'aboutit pas en raison de l'alternance politique de 1981. Il sera néanmoins régulièrement invoqué dans les débats des années 1980.

Les années 1980 et 1990 constituent la deuxième phase de l'évolution de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République. Cette phase est celle d'un tournant décentralisateur, qui se manifeste d'abord par un certain nombre de lois adoptées à l'initiative du gouvernement Mauroy⁷⁸. Il s'agit d'abord de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions⁷⁹, puis d'autres lois, portant sur des domaines plus spécifiques comme le statut de la Corse⁸⁰, les chambres régionales des comptes⁸¹, la réforme de la planification⁸², l'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille⁸³,

⁷⁶ AUBERT (J), *La réponse des maires de France recueillie par la commission des communes de France*, 1978.

⁷⁷ Projet de loi n° 187, Sénat, 1^{ère} session ordinaire de 1978-1979.

⁷⁸ Les années 1980 avec les lois Defferre sont souvent considérées, de façon impropre, comme « l'acte 1 » de la décentralisation.

⁷⁹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO 3mars 1982, p. 730.

⁸⁰ Loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative, JO 3 mars 1982, p. 748.

⁸¹ Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, JO 13 juillet 1982, p. 2199.

⁸² Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, JO 30 juillet 1982, p. 2441.

l'organisation des régions d'outre-mer⁸⁴, la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat⁸⁵ et l'établissement de la fonction publique territoriale⁸⁶.

Avec l'alternance en 1986, l'essentiel des réformes de décentralisation est assimilé par la nouvelle majorité politique : « Il s'agit (...) non pas de bouleverser l'état du droit existant mais de corriger les imperfections des textes, révélées par la pratique, de combler les lacunes et de redresser les déviations pernicieuses »⁸⁷. Certaines modifications sont adoptées comme la loi relative à l'amélioration de la décentralisation⁸⁸ ou celle modifiant le statut de la fonction publique territoriale⁸⁹.

Les années 1990 correspondent à la fin de cette seconde phase, marquée par la recherche d'un second souffle de l'administration décentralisée du territoire, ambition affichée par plusieurs lois de la décennie. C'est le cas par exemple de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République⁹⁰. Selon son rapporteur à l'Assemblée nationale : « Comme toute démarche institutionnelle, la décentralisation n' a pu passer l'épreuve du feu que grâce à un processus législatif et réglementaire qui est venu la préciser, l'élargir (...). Si ce projet de loi s'inscrit dans cette continuité législative, il n'en veut pas moins lui faire franchir une seconde étape institutionnelle décisive »⁹¹. Plusieurs autres lois sont ensuite adoptées comme la loi dite « Pasqua » en 1995⁹², relative à l'aménagement du territoire, modifiée après

⁸³ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative. de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, JO 1^{er} janvier 1983, p. 3.

⁸⁴ Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, JO 1^{er} janvier 1983, p. 13.

⁸⁵ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO 9 janvier 1983, p. 215.

⁸⁶ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JO 27 janvier 1984, p. 441.

⁸⁷ C. Pasqua, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 14 décembre 1987, p. 7338.

⁸⁸ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO 6 janvier 1988, p. 208.

⁸⁹ Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JO 16 juillet 1987, p. 7918.

⁹⁰ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JO 8 février 1992, p. 2064.

⁹¹ C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 310.

⁹² Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 5 février 1995, p. 1973.

l'alternance de 1997 par la loi dite « Voynet » de 1999⁹³, ou la loi dite « Chevènement »⁹⁴ relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. A l'occasion de la discussion de cette dernière, il est encore affirmé que « le projet de loi s'inscrit comme un deuxième souffle de la décentralisation »⁹⁵. Enfin, et toujours sous le gouvernement Jospin (1997-2002)⁹⁶, la loi relative à la démocratie de proximité⁹⁷, adoptée en 2002 quelques mois avant l'échéance de la législature et du mandat présidentiel, est elle aussi conçue comme la « première traduction législative de la nouvelle étape de la décentralisation »⁹⁸.

La troisième phase de l'évolution de l'organisation décentralisée du territoire sous la Cinquième République⁹⁹ est inaugurée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁰⁰ et sera suivie par plusieurs lois organiques¹⁰¹ et ordinaires¹⁰². Cette révision de la Constitution modifie ou crée de nombreuses dispositions. Elle modifie l'article 1^{er}, en précisant parmi les caractéristiques de la République française que « son organisation est décentralisée ». Elle modifie également l'article 34 relatif au

⁹³ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 29 juin 1999, p. 9515.

⁹⁴ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JO 13 juillet 1999, p. 10361.

⁹⁵ G. Gouzes, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 955.

⁹⁶ Dans le cadre de cette législature, il faut également mentionner la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie (JO 21 juillet 1998, p. 11143), sur laquelle nous reviendrons plus longuement à l'occasion des développements consacrés à l'outre-mer.

⁹⁷ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO 28 février 2002, p. 3808.

⁹⁸ D. Vaillant, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4179.

⁹⁹ La révision constitutionnelle de 2003 est souvent considérée comme « l'acte 2 » de la décentralisation. Même si elle est impropre, cette formule a le mérite de souligner que c'est bien en 2003 qu'on trouvera le « nouveau souffle » de la décentralisation, tant recherché dans les années 1990.

¹⁰⁰ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO 29 mars 2003, p. 5568.

¹⁰¹ Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, JO 2 août 2003, p. 13217 ; Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, JO 2 août 2003, p. 13218 ; Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4183 ; 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, JO 30 juillet 2004, p. 13561.

¹⁰² Loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4213 ; Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août 2004, p. 14545.

domaine de la loi en substituant les termes de « collectivités territoriales » à ceux de « collectivités locales ». La loi constitutionnelle procède également à la création d'un article 37-1 ouvrant la possibilité de disposition législatives et réglementaires à caractère expérimental. Cette disposition doit permettre le transfert par l'Etat de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, après une période expérimentale d'exercice de ces compétences dans certaines collectivités et une évaluation. Elle modifie également l'article 39 qui précise désormais que « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat », de la même façon qu'il indiquait déjà que « les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ».

Quant à l'article 72, si le principe de libre administration par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi et le rôle du représentant de l'Etat y sont maintenus, de nombreux compléments sont apportés comme l'intégration des régions parmi les collectivités territoriales citées par la Constitution, la formulation d'un principe de subsidiarité¹⁰³, la consécration du pouvoir réglementaire local, la possibilité de déroger à titre expérimental aux règles relatives à la définition des compétences, la prohibition de la tutelle d'une collectivité sur une autre et l'introduction de la possibilité de collectivités chef de file. L'article 72 est complété par quatre nouveaux articles. L'article 72-1 est consacré à la démocratie locale et prévoit l'existence d'un droit de pétition, d'un référendum local décisionnel et de la possibilité de consulter les électeurs d'une collectivité déterminée avant d'en modifier l'organisation ou le statut. L'article 72-2 est consacré aux finances locales et prévoit la libre dispositions de leurs ressources par les collectivités territoriales, le pouvoir de fixer l'assiette et le taux des impositions dans les limites fixées par la loi ; il exige la présence d'une part déterminante de ressources propres dans les ressources des collectivités et la compensation des transferts de compétences.

Les articles 72-3 et 72-4 sont consacrés aux collectivités territoriales d'outre-mer. Le premier reconnaît les populations d'outre-mer au sein du peuple français, énumère les différentes collectivités et distingue entre celles qui sont régies par les nouveaux articles 73 et 74 et les cas particuliers que sont la Nouvelle-Calédonie, régie

¹⁰³ Article 72 alinéa 2 : « 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 ».

par le titre XIII de la Constitution, et les terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F), dont le régime est fixé par la loi. Le second organise la consultation des populations d'outre-mer en cas de changement statutaire.

Le régime des différentes collectivités territoriales d'outre-mer est ensuite précisé aux articles 73 et 74. L'article 73 établit le régime des départements et régions d'outre-mer. Celui-ci se caractérise en principe par l'application de plein droit des lois et règlements. La Constitution prévoit cependant plusieurs exceptions : l'adaptation des lois et règlements aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités, la possibilité d'adaptations aux caractéristiques de la collectivité par celle-ci si la loi l'a habilitée en ce sens et sous certaines conditions et l'adoption par les collectivités elles-mêmes des règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

L'article 73 ouvre également la possibilité de création d'une collectivité unique en place des départements et régions d'outre-mer avec la consentement de la population. L'article 74 établit le régime des anciens territoires d'outre-mer, désormais collectivités d'outre-mer. Elles disposent d'un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République et dont les principales caractéristiques sont définies par une loi organique. Cela vise notamment les conditions d'application des lois et règlements, les compétences de la collectivité et les règles de fonctionnement de ses institutions. Enfin, l'article 74-1 habilite le gouvernement à agir par ordonnances pour étendre les dispositions en vigueur dans la métropole et relevant de la compétence de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, avec les adaptations nécessaires.

Une fois le cadre historique et chronologique posé, l'étude de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République mérite ensuite de s'attacher à comprendre les fondements des politiques de décentralisation entreprises.

Section 2 : Les fondements des politiques de décentralisation sous la Cinquième République

Les fondements des politiques de décentralisation menées sous la Cinquième République méritent à double titre d'être abordés ici. D'une part, ils permettent de comprendre l'enchevêtrement des justifications possibles et des enjeux des politiques menées. D'autre part, ils montrent que la décentralisation ne relève pas seulement de l'organisation administrative de l'Etat mais est prise dans le faisceau des regards du citoyen, en contrebas et de certains organismes internationaux, en contre-haut. Nous

verrons la dynamique interne des politiques de décentralisation entreprises sous la Cinquième République (§ 1) avant de présenter les perspectives supranationales de ces politiques (§ 2).

§1- La dynamique interne

Les politiques de décentralisation menées au cours de la Cinquième République se trouvent au carrefour de plusieurs politiques publiques, qu'il s'agisse de l'économie, de l'aménagement du territoire, de la réforme de l'Etat ou de l'amélioration de la démocratie. On retrouve l'expression de ces différentes priorités, qui le plus souvent se combinent plus qu'elles ne s'opposent, dans les déclarations de politique générale, prononcées par les Premiers ministres successifs. Avant ne nous attacher à présenter les différents fondements des politiques de décentralisation (B), nous allons constater en général et sous des manifestations diverses, la continuité d'une volonté décentralisatrice (A).

A- La continuité d'une volonté décentralisatrice

Les travaux préparatoires de la Constitution avec les interrogations sur l'Algérie et les dispositions sur la Communauté montrent bien les circonstances spécifiques de son adoption et expliquent l'absence d'un questionnement sur l'administration décentralisée du territoire, telle qu'elle est organisée dans le droit commun avec les communes et les départements. L'organisation du régime de la Cinquième République et la nécessité de stabiliser les institutions renforcent ce constat. Le cadre de l'Etat unitaire n'est pas remis en cause en ce qui concerne l'administration du territoire, l'idée fédérale n'est exprimée, à des degrés et avec des significations diverses, que dans le cadre de la Communauté.

Les idées du général De Gaulle étaient davantage portées sur la participation que sur la décentralisation, même si ces deux principes se rejoignent à certains égards ¹⁰⁴. Une continuité indéniable était présente entre le discours de Bayeux en 1946 et la réforme rejetée par référendum en 1969 associant participation, organisation des régions et du Sénat, en dépit des dispositions adoptées en 1958 séparant la représentation des collectivités territoriales et celle ces activités

¹⁰⁴ Voir DEBRE (J-L), *Les idées constitutionnelles du Général De Gaulle*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 49, L.G.D.J, 1974, pp. 322-339.

socioéconomiques au plan national. Sur ce point, l'histoire donna en quelque sorte raison à la Constitution de 1958 contre De Gaulle. Enfin, la question régionale apparaît dès la présidence de De Gaulle pour s'inscrire définitivement parmi les modalités de l'administration décentralisée du territoire en dépit de l'échec du référendum.

Lors du mandat de Valéry Giscard d'Estaing, en plus de mesures supplémentaires de déconcentration, la volonté apparaît (ainsi que le terme) de procéder à une politique de décentralisation, devant concerner une redistribution tant des tâches que des ressources et des dépenses, entre l'Etat et les collectivités locales. L'accent reste mis sur le développement du niveau régional ainsi que sur le regroupement des communes. Les mêmes intentions figurent dans les déclarations de politique générale de Jacques Chirac et de Raymond Barre, ce dernier renvoyant cependant une mise en application à un débat sur les conclusions du rapport Guichard.

Pierre Mauroy est le premier chef de Gouvernement à s'attarder dans sa déclaration de politique générale sur la question de la décentralisation, qu'il replace dans une perspective politique plus large, celle « d'une plus grande justice ». Parmi les dispositions symboliques de la loi du 2 mars 1982, on assiste à la démocratisation de deux échelons : le département (remplacement du préfet par le président du conseil général comme chef de l'exécutif départemental) et la région, instituée comme collectivité locale, dotée d'une assemblée élue au suffrage universel direct. Cette disposition confirme l'attachement au niveau régional affirmé depuis les années 1960. Elle n'a jamais eu pour objet ni pour effet cependant de mener à l'organisation d'un « Etat régional » comme cela sera le cas en Italie ou en Espagne.

En 1986, Jacques Chirac reprend à son compte le thème de la décentralisation comme nécessaire à l'organisation démocratique des pouvoirs publics. Le gouvernement, s'il juge nécessaire d'apporter des améliorations, des modifications aux lois adoptées sous le gouvernement Mauroy, n'en remet jamais en cause le principe et notamment le passage de la tutelle au contrôle de légalité¹⁰⁵.

¹⁰⁵ « Lorsque le gouvernement a pris ses fonctions en mars 1986, il connaissait les inquiétudes de nombreux élus locaux devant les modalités complexes des lois de décentralisation adoptées au cours des années précédentes. La pratique quotidienne de la gestion locale avait, en effet, révélé les faiblesses et les lacunes de textes souvent hâtivement élaborés. Compte tenu de l'importance essentielle de cette question, le premier ministre et le gouvernement ont alors estimé nécessaire de prendre le temps indispensable pour approfondir l'expertise, séparer le bon du mauvais, définir les mesures de consolidation qui s'imposaient. (...) Le gouvernement est reparti de l'avant dans la voie de

De 1988 à 1993, les gouvernements socialistes maintiennent et développent avec la loi ATR de 1992 les acquis du précédent septennat en ce qui concerne l'administration décentralisée du territoire. Les circonstances font que les déclarations de politique générale restent plutôt silencieuses à ce sujet, comme celle de Michel Rocard, qui mentionne essentiellement la Nouvelle-Calédonie, en raison des événements survenus dans ce territoire.

En 1993, la déclaration de politique générale d'Edouard Balladur insiste notamment sur la collaboration entre l'Etat, les collectivités locales et la société civile en matière d'économie et d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse des régions ou des banlieues. Alain Juppé reprend les mêmes orientations, avec notamment le thème de l'association de l'Etat, des collectivités et de la société civile pour résoudre le problème du logement des personnes défavorisées.

C'est sans conteste Jean-Pierre Raffarin qui consacre la plus grande part de son propos à la décentralisation, en présentant l'esprit de la politique gouvernementale, la méthode de réforme de la décentralisation qu'il entend suivre, ainsi que les domaines dans lesquels une évolution se fera. Il se revendique d'un « nouvel humanisme » se traduisant par quatre principes fondamentaux dont « le renouveau de la démocratie sociale et la relance de la démocratie locale ».

B- Les fondements des politiques de décentralisation

La justification économique des politiques de décentralisation, liée à la problématique de l'aménagement du territoire, se retrouve principalement des débuts de la Vème République jusqu'aux années quatre-vingt. Sans être totalement absente des décennies suivantes, elle apparaîtra ensuite comme secondaire, aux côtés des justifications liées à l'amélioration de la démocratie et à la réforme de l'Etat.

1/ L'économie et l'aménagement du territoire

Les principaux points communs des déclarations de politique générale, de Michel Debré à Pierre Messmer tournent autour de la politique économique et d'aménagement du territoire du Gouvernement. Les régions en sont le centre, dans le

la décentralisation. Il l'a fait à sa manière et à un rythme soutenu, en exprimant clairement et publiquement l'obligation de résultat qu'il se fixait : réussir la décentralisation » (C. Pasqua, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 20 octobre 1987, p. 3249).

« Il s'agit (...) non pas de bouleverser l'état du droit existant, mais de corriger les imperfections des textes révélées par la pratique » (*Ibid.*, p. 3250).

cadre du Plan, malgré l'échec du référendum de 1969. Les territoires et départements d'outre-mer sont cependant évoqués à deux occasions. La première est la déclaration de Michel Debré, qui s'attarde sur les différents rapports entre l'Etat et la Communauté, ainsi qu'avec l'Algérie et les départements et territoires d'outre-mer. La seconde consiste à rappeler l'attachement au développement économique de l'outre-mer, au même titre que les régions françaises, dans le cadre d'une politique menée par le Gouvernement.

La loi sur les communautés urbaines du 31 décembre 1966 est un bon exemple de la dimension économique de l'action du législateur et du gouvernement. L'intercommunalité étant considéré comme un moyen d'amélioration de l'efficacité des autorités locales, les promoteurs du texte valorisent l'intérêt de la communauté urbaine et justifient même le recours à une création forcée : « l'isolement de chaque commune par rapport aux autres entraîne, dans maints domaines, de multiples inconvénients, à l'heure précisément, où toutes les collectivités publiques en France doivent consentir un énorme effort d'équipement. (...) Le projet impose cette association à quatre agglomérations. (...) Dans ce qu'il a été convenu d'appeler les métropoles d'équilibre, un effort considérable d'équipement va être réalisé, tout au long du Vème Plan et sans doute des plans suivants. Ces métropoles vont bénéficier d'un apport financier particulièrement important de l'Etat qui ne pouvait se permettre de voir son action mise en échec, et le rendement de ses subventions mis en cause, par les structures existantes où toute volonté de coordination s'avère, dans la plupart des cas, impuissante»¹⁰⁶. L'importance de l'action économique de l'Etat sous les deux mandats du général de Gaulle conduit même un auteur à s'interroger sur l'avenir de la décentralisation administrative et son remplacement par la « démocratie économique » manifesté par une « prépondérance inéluctable des autorités centrales » et une « transformation probable du rôle des instances locales ». Ce nouveau rôle serait, pour l'essentiel, limité à une compétence consultative et une compétence de gestion des affaires courantes de leur circonscription, « et plus précisément d'exécuter ce qui aura été décidé en haut »¹⁰⁷. Cette opinion reste essentiellement une vue d'auteur, même si l'exemple de la création obligatoire de communautés urbaines en 1966 montre une forte implication du gouvernement, pouvant primer les volontés locales.

¹⁰⁶ A. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 7 octobre 1966, pp. 3215-3216.

¹⁰⁷ Voir CADOUX (C), L'avenir de la décentralisation territoriale, *A.J.D.A*, I, 1963, pp. 268-272.

Sous la présidence de Georges Pompidou, la création des établissements publics régionaux obéit aux mêmes motivations. « L'une des grandes affaires de la région sera l'équipement collectif sous toutes ses formes. C'est dire que la réforme régionale est dans la logique profonde du VIème Plan, qui fait de l'équipement collectif l'un des outils essentiels de notre développement économique comme de notre progrès social »¹⁰⁸. Le retentissement de l'échec du référendum de 1969 a cependant pour conséquence de limiter l'institution régionale à la formule de l'établissement public.

Après le gouvernement Mauroy, même s'il rend hommage à la réforme de 1982-1983, Laurent Fabius se concentre davantage sur les problèmes économiques et la politique de l'Etat. Les collectivités locales n'apparaissent pas nommément dans sa présentation du dispositif du neuvième Plan.

Enfin, avec la « bataille de l'emploi » voulue par Dominique de Villepin, l'économie revient au centre de la déclaration de politique générale. Celle-ci se caractérise alors par les efforts demandés à tous¹⁰⁹ et par l'affirmation du rôle de l'Etat¹¹⁰.

2/ La démocratie locale

On retrouve quelques allusions à la problématique de la démocratie locale dans les débats parlementaires des années soixante-dix, particulièrement en ce qui concerne la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales et la loi du 16 juillet 1971 relative aux fusions et regroupements de communes. L'idée est employée pour justifier le choix d'une absence de réforme fondamentale de la carte communale : « il s'agit (...) d'organiser la démocratie locale en s'appuyant sur le libre choix de nos collectivités, choix que l'Etat se doit d'orienter par l'incitation et non d'imposer par l'arbitraire ».

¹⁰⁸ J. Chaban-Delmas, Premier ministre, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 992.

¹⁰⁹ « L'Etat, les collectivités locales, les syndicats, les entreprises, les associations, chacun doit prendre sa part de responsabilité » (D. de Villepin, Premier ministre, JO Débats A.N, séance du 8 juin 2005, p. 3460).

¹¹⁰ « Nous devons (...) nous appuyer sur un Etat au service, un Etat qui protège et qui garantit l'égalité des territoires » (*Ibid.*, p. 3465).

Dans sa déclaration de politique générale, Pierre Mauroy fait le lien entre la décentralisation et « une nouvelle citoyenneté »¹¹¹ qu'il appelle de ses vœux. Même s'il est envisagé parmi le « train de loi » tel que formulé à l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982¹¹², le thème de la démocratie locale n'est pourtant pas développé au cours des années 1980.

En 1992, un titre de la loi relative à l'administration territoriale de la République est consacré à la démocratie locale. Il regroupe diverses mesures touchant à l'information des habitants sur la vie locale (publicité des séances des conseils, débat sur les orientations budgétaires ...), à la participation des habitants (consultation, création de comités consultatifs, ...) et aux droits des élus au sein des assemblées locales (convocation aux séances, adoption d'un règlement intérieur, composition des commissions, ...).

En 1997, Lionel Jospin reprend le thème de la démocratie locale dans sa déclaration de politique générale. Il entend l'améliorer en réformant le statut de l'élu, le contrôle des collectivités locales, l'évaluation des politiques locales et la transparence de l'activité des autorités locales. Cette politique se traduit notamment par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, avec des mesures tendant au renforcement de la participation des habitants à la vie locale (conseils et adjoints de quartiers, mairies annexes, commissions consultatives des services publics locaux ...), aux droits des élus dans les assemblées locales (concernant notamment l'expression de l'opposition) et aux conditions d'exercice des mandats (compensation de revenus, crédits d'heures, congés de formation, ...).

En 2002, le thème est repris par Jean-Pierre Raffarin. La relance de la démocratie locale annoncée se traduit par l'apparition de dispositions constitutionnelles dans ce domaine : le référendum, la consultation des électeurs sur l'avenir de leur collectivité et le droit de pétition.

3/ La réforme de l'Etat

La réforme de l'Etat est entendue ici en tant que réforme de l'action publique, en général et de l'administration de l'Etat en particulier. Outre la décentralisation, elle se traduit aujourd'hui également par la politique de déconcentration ou la

¹¹¹ C. Bignon (citant une déclaration du Président de la République), JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5868.

¹¹² « Des lois détermineront (...) le développement de la participation des citoyens à la vie locale ».

réforme du budget de l'Etat avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances¹¹³.

Il ne s'agit pas de réforme de l'Etat au sens de réforme des institutions politiques, constitutionnelles, comme l'a fait la Constitution de 1958. Il ne s'agit pas non plus de réforme de l'Etat au sens de l'expérience belge, c'est à dire de la remise en cause du caractère de l'Etat, en l'espèce de l'évolution vers le fédéralisme¹¹⁴.

Le lien entre la décentralisation et l'idée de réforme de l'Etat est apparu en premier lieu à l'occasion de débats parlementaires dans les années 1970. La décentralisation, tout comme la déconcentration doivent permettre d'améliorer l'organisation administrative : « la réforme des collectivités locales est aussi une réforme de l'Etat, une réforme de son administration »¹¹⁵. La portée de la décentralisation dans ce domaine apparaît plus clairement dans les propos de Pierre Mauroy : « La décentralisation ne se limite pas à la réforme des collectivités locales. C'est une logique directrice qui sera à l'œuvre dans toutes les mesures que nous proposons. Ainsi la nouvelle citoyenneté permettra-t-elle d'offrir à la démocratie quotidienne, partout où cela sera possible, de nouveaux espaces de liberté et de responsabilité »¹¹⁶.

Le lien apparaît ensuite dans d'autres déclarations de politique générale. C'est lors de la première cohabitation et dans une visée libérale que Jacques Chirac dénonce les inconvénients du « dirigisme » de l'Etat. La même réflexion se retrouve en 1993 et en 1995 annonçant des transferts de compétences vers les collectivités territoriales et insistant sur le rôle de l'Etat comme garant de la solidarité nationale. Réforme de l'Etat et transfert de compétences se retrouvent dans la politique de Lionel Jospin, la mise en avant de la justification libérale en moins¹¹⁷.

¹¹³ Voir Dossier : Réforme de l'Etat : quel impact pour les collectivités locales ?, *La Gazette des communes*, 24 mai 2004, pp. 28-35.

¹¹⁴ Voir DELPEREE (F), Une énième réforme de l'Etat, in PARDINI (J-C) et DEVES (C), *La réforme de l'Etat*, Bruylant, 2005, pp. 87-98 et JAUMAIN (S), ss dir., *La réforme de l'Etat ... et après ?*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997.

¹¹⁵ J. Descours-Desacres, J.O Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1416 (Voir également : M. Lemaire, J.O Débats Sénat, séance du 15 juin 1971, p. 892 ; J. Royer, J.O Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1005).

¹¹⁶ JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1981, p. 50.

¹¹⁷ « La réforme de l'Etat n'est pas seulement l'affaire de l'administration. Les collectivités territoriales, les organisations professionnelles et sociales, les associations, les usagers doivent y concourir. » (L. Jospin, JO Débats A.N, séance du 19 juin 1997, p. 2837).

Outre la relance de la démocratie locale, l'Etat « recentré sur ses missions régaliennes » est également un des piliers de la politique menée par le gouvernement Raffarin. La réforme de l'Etat est clairement abordée par Patrick Devedjian : « Dès l'instant où on va confier davantage de libertés d'administration aux collectivités locales, celles-ci vont d'abord pouvoir mieux s'adapter à la demande des administrés. Elles vont être plus proches d'eux, plus responsables devant eux, et donc en mesure de les satisfaire davantage qu'un Etat éloigné ne le fait aujourd'hui. D'autre part, l'Etat va devoir se réorganiser autour de cette nouvelle administration locale et se simplifier. Ce sera l'occasion, sans doute d'une réorientation de l'Etat et d'un meilleur service public pour l'Etat lui-même. (...) Aujourd'hui, nous avons un Etat impotent, et on confond souvent un Etat fort et un Etat impotent. Parce que, et c'est ce que disait Tocqueville : « l'Etat peut à peine faire le nécessaire et il voudrait faire le superflu ». Aujourd'hui, il est encombré du superflu, et il le fait très mal, en faisant très mal le nécessaire. Dès lors qu'il aura « dégraissé » une partie de ce qu'il fait mal, il pourra se consacrer avec beaucoup plus d'efficacité à ses tâches réelles »¹¹⁸.

La décentralisation et le rôle des collectivités territoriales sous la Cinquième République apparaissent non seulement dans plusieurs thèmes de l'organisation interne du pays mais aussi dans le champ international, au niveau mondial comme dans le cadre des organisations européennes.

§2- Les perspectives supranationales

Les collectivités territoriales françaises participent à des institutions mondiales regroupant les représentants de pouvoirs locaux, principalement sous la forme d'associations. C'est le cas pour l'association mondiale des grandes métropoles¹¹⁹, créée en 1984 à l'initiative de Michel Giraud, président du conseil régional d'Ile de France. L'actuel premier vice-président de l'association est d'ailleurs son successeur à la tête du conseil régional, Jean-Paul Huchon. C'est le cas également pour l'organisation « Cités et gouvernements locaux »¹²⁰ dont les statuts ont été adoptés à l'occasion d'un Congrès tenu à Paris en 2004¹²¹. Les représentants de collectivités

¹¹⁸ Interview du 10 octobre 2002, précitée.

¹¹⁹ Site internet : www.metropolis.org

¹²⁰ Site internet : www.cities-localgovernments.org

¹²¹ Plusieurs « figures » françaises de la décentralisation participent à ses travaux. Bertrand Delanoë en est le co-président. On peut noter la présence au conseil exécutif de Gérard Collomb, Louis Le Pensec, Pierre Mauroy, Antoine Rufenacht, Jacques Auxiette, Jean-Claude Gaudin, André Rossinot. On

territoriales ont également participé, aux côtés des autorités de l'Etat, à plusieurs sommets internationaux en matière d'environnement. Cela a été le cas lors du sommet de Rio, en 1992, à la suite duquel la notion de développement durable a été introduite en droit français¹²². La même situation s'est présentée au sommet de Johannesburg, en septembre 2002, où la présence des collectivités territoriales traduisait leur souhait de participer à la réflexion et à la mise en œuvre de l'idée de développement durable¹²³.

Les collectivités territoriales étaient prises en compte dans les travaux du Conseil de l'Europe dès avant les débuts de la Cinquième République. En effet, l'institution dénommée depuis 1994 « Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe » a été proposée dès 1953 par l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe et s'est réunie à partir de 1957 sous le nom de « Conférence des pouvoirs locaux »¹²⁴.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, une Charte de l'autonomie locale a été signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg¹²⁵. Elle définit un certain nombre de principes comme celui de l'autonomie locale, conçu comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur

retrouve, en outre, au conseil mondial, Jean-Marie Bockel, Daniel Hoeffel, Fabienne Keller, Claudy Lebreton, Jean-Marc Ayrault, Michel Delebarre ou Bernard Derosier.

¹²² La notion de développement durable figure aujourd'hui à l'article L 110-1 du code de l'environnement (Voir CANS (C), *Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences*, A.J.D.A, 2003, pp. 210-218 et L.M, *Agglomérations et pays, laboratoires du développement durable ?*, *La Gazette des communes*, 1^{er} juillet 2002, p. 14).

¹²³ cf. J. Auxiette (maire de la Roche sur Yon, président de l'association des maires des villes de moins de 100.000 habitants), *Ouest-France*, 3 septembre 2002, p. 2.

¹²⁴ Voir LOSSER (A), *Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe*, in BITSCH (M-T), ss dir., *Pour une histoire du Conseil de l'Europe, Actes du colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995)*, Coll. Euroclio, Editions Peter Lang, 1997, pp. 357-363 ; NEMERY (J-C), *Les collectivités territoriales et les institutions européennes*, in MARCOU (G) et DE BRUYCKER (P), *Annuaire 2000 des collectivités locales*, CNRS Editions, pp. 569-584, pp. 571-572 et BURBAN (J-L), *Le Conseil de l'Europe*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 2^{ème} éd., 1993.

¹²⁵ C'est à cette charte et à son introduction en droit français que nous nous intéresserons principalement même si d'autres textes et travaux du Conseil de l'Europe sont à noter comme les travaux portant sur les relations extérieures des collectivités territoriales, envisagées en France sous l'appellation « coopération décentralisée » (voir par exemple : TEBOUL (G), *Le Conseil de l'Europe et les relations extérieures des collectivités territoriales, quelques remarques*, in *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003, pp. 443-457).

propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques »¹²⁶. Elle décline la notion d'autonomie locale en s'attachant par exemple à la protection des limites territoriales des collectivités, aux conditions de l'exercice de leurs responsabilités et du contrôle de l'Etat, aux ressources financières ou au droit d'association des collectivités. Le Congrès et le Comité des ministres se chargent du suivi de l'application de la Charte, par le biais de groupes de travail, mais aussi de résolutions engageant les Etats à la signer ou à la ratifier. La France l'a signée mais pas ratifiée, le Conseil d'Etat, en 1991, ayant notamment émis des réserves.

Le statu quo a duré une dizaine d'années. A la suite d'une nouvelle analyse de la Direction des Collectivités Locales, le processus de ratification, sous quelques réserves, a été relancé en 2002. La loi a été adoptée sans difficultés après une lecture dans chaque assemblée¹²⁷.

La France va formuler plusieurs déclarations interprétatives ou réserves mais dont la teneur n'est pas encore officiellement connue¹²⁸. Les rapports établis à l'Assemblée nationale et au Sénat comme les débats dans les commissions des affaires étrangères des deux assemblées s'accordent sur le nombre de trois réserves, mais divergent sur le contenu de la troisième d'entre elles.

La première est davantage une précision sur le champ d'application de la charte et exclut notamment les établissements publics de coopération intercommunale et les T.A.A.F, qui ne sont pas des collectivités territoriales. La seconde est destinée au deuxième paragraphe de l'article 3, qui prévoit des organes délibérants « pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux ». Le terme « pouvant » est interprété comme impliquant une faculté et non une obligation.

¹²⁶ La formulation est très proche de celle du principe de libre administration, selon l'article 72 de la Constitution.

¹²⁷ Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, JO 11 juillet 2006, p. 10335 (N.B : le Conseil constitutionnel n'a à aucun moment été saisi, ni en vertu de l'article 54, ni en vertu de l'article 61 de la Constitution).

¹²⁸ D'après REYMANN (M), *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi adopté par le Sénat autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985*, A.N, n° 3130, 2006 ; GOULET (D), *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985*, Sénat, n° 15, 2995-2006 et PONTIER (J-M), *Charte européenne de l'autonomie locale : enfin ?*, A.J.D.A, 2006, p. 1577.

Introduction

La troisième réserve, mentionnée à l'occasion des travaux des députés, vise les dispositions du deuxième paragraphe de l'article 7 prévoyant les indemnités des élus¹²⁹, afin de maintenir, dans certains cas, la gratuité des fonctions électives et le caractère forfaitaire des indemnités. Plus discutable est celle qui est envisagée à l'occasion des travaux des sénateurs. Elle préciserait la portée du cinquième paragraphe de l'article 9¹³⁰, s'agissant de la péréquation : « la République française considère que les mesures de péréquation des ressources fiscales inégalement réparties entre les collectivités locales peuvent être mises en place, dès lors que lesdites mesures sont définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et n'ont pas pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration »¹³¹.

« L'approfondissement de la décentralisation réalisé par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, puis par la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales met désormais notre pays en totale conformité avec les prescriptions de la Charte, le plaçant même sur certains points à l'avant-garde en matière de décentralisation ».¹³² Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale considère que « l'autonomie locale, telle que protégée par la Charte, ne se définit pas comme le droit de se gouverner par ses propres lois, (...) qui renvoie notamment à la délégation de capacité législative, mais plutôt comme le principe de libre administration des collectivités locales, affirmé par l'article 72 de la Constitution française »¹³³.

¹²⁹ « Il doit {N.B : le statut des élus locaux} permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante ».

¹³⁰ « La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité ».

¹³¹ GOULET (D), *op. cit.*, pp. 15-16.

¹³² *Ibid.*, p. 5.

¹³³ Propos de M. Reymann à l'occasion de l'examen du projet de loi devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale le 7 juin 2006.

Pour une opinion contraire : « Il serait naïf ou illusoire de croire que les notions retenues par la Charte coïncident exactement avec celles du droit français, la terminologie n'est pas neutre. (...) L'autonomie

Quant à la construction européenne, si elle s'est faite à partir des Etats, la question de la place des collectivités infra-étatiques en droit communautaire est apparue progressivement¹³⁴.

Dans les traités communautaires sont ainsi aujourd'hui présents les régions ultrapériphériques et le Comité des régions. Dans le traité instituant la Communauté européenne, l'article 299 reconnaît la spécificités des départements d'outre-mer français, des Açores, de Madère et les Canaries. Quant au Comité des régions, il existe depuis le traité de Maastricht, en 1992. Il est composé de représentants des collectivités locales (d'une manière générale), désignés pour quatre ans par le Conseil, sur proposition des Etats. D'une nature plus proche du « groupement d'experts, comparable au Comité économique et social » que d'un organe politique, « sa représentativité n'est nullement garantie ». Il peut rendre des avis d'initiative et est consulté par le Conseil ou la Commission en matière d'enseignement, de culture, de santé publique de réseaux transeuropéens et de cohésion économique et sociale¹³⁵.

« Ni le traité de Rome, ni les décisions, règlements, directives n'accordent une place particulière à l'institution et aux compétences régionales. (...) La région est aujourd'hui une réalité politique et administrative de l'Europe dont la place dans l'ordre juridique demeure limitée mais dont le rôle dans la construction européenne est important »¹³⁶. C'est là tout le paradoxe : à défaut d'un statut clair de la région en droit communautaire, la « question régionale » est, elle, omniprésente. Les fonds structurels en sont un bon exemple : d'une part, ils tendent à mettre en place une politique de développement régional à l'échelle européenne ; d'autre part, leur gestion, qui pose aujourd'hui problème, implique une coordination et une collaboration entre les collectivités locales, l'Etat (au niveau ministériel et déconcentré) et les institutions communautaires¹³⁷.

locale est la reconnaissance d'une sorte de gouvernement local alors que la libre administration (forme constitutionnelle de la décentralisation à la française) n'est pas la libre réglementation, encore moins la libre organisation » (PONTIER (J-M), *op. cit.*).

¹³⁴ Voir ROCHE (C), Les collectivités territoriales et l'Union européenne, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1325-1333.

¹³⁵ D'après ISAAC (G) et BLANQUET (M), *Droit général de l'Union européenne*, Coll. U, Armand Collin, 9^{ème} éd., 2006, pp. 121-122.

¹³⁶ AUBY (J-F), L'Europe des régions, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 208-216.

¹³⁷ Voir VANIER (G), La gestion des fonds structurels, *Administration*, n° 193, 2002, pp. 6-9 ; BRIVET (X) et MAZON (R), Fonds structurels européens, une réforme s'impose, *La Gazette des communes*, 8 juillet 2002, pp. 18-20 et MAZON (R), Fonds structurels européens, le gouvernement assouplit les règles et renforce le rôle des collectivités, *La Gazette des communes*, 12 août 2002, p. 14.

La place du droit communautaire a pris suffisamment d'importance dans l'administration décentralisée du territoire pour que le Conseil d'Etat s'interroge récemment sur le thème : « *Collectivités territoriales et obligations communautaires* »¹³⁸. En effet, si seul l'Etat est garant du respect du droit communautaire, sa méconnaissance par les collectivités territoriales accroît le risque de l'adoption de règles contraires au droit communautaire. A l'inverse, le rapport déplore également que les conditions d'élaboration du droit communautaire tiennent peu compte de l'organisation décentralisée de la République. Il préconise de consulter les autorités territoriales afin de prévenir les manquements¹³⁹. Dans cette optique, le Sénat aurait un rôle à jouer ainsi qu'un organe ad hoc permettant au gouvernement de consulter les collectivités, comme cela se fait dans d'autres pays européens¹⁴⁰.

Section 3 : L'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République : étude des choix et perspectives ouverts

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a entériné l'évolution de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République en précisant que la France est une République indivisible dont l'« organisation est décentralisée ».

Les principales étapes législatives et constitutionnelles, comme leurs divers fondements montrent une construction progressive de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République et une absence de remise en cause des principaux choix, qu'ils concernent ses structures (organisation en communes, départements et régions) ou ses moyens (libre administration, démocratie locale, finances, agents, élus).

La continuité dans l'évolution de l'administration décentralisée du territoire se manifeste de trois manières. En premier lieu, on constate une continuité dans l'œuvre législative avec, par exemple, l'affirmation des trois niveaux de collectivités territoriales, le recours à des statuts particuliers quand le besoin s'en fait sentir, des rapports avec les dépendances d'outre-mer marquant à la fois leur rattachement à la France et le respect de leurs spécificités, les vagues successives de transfert des

¹³⁸ Conseil d'Etat, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, Coll. Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2004.

¹³⁹ Voir également : PONTTHOREAU (M-C), La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1125-1131.

¹⁴⁰ Voir Conseil d'Etat, *op. cit.*, pp. 54-58.

compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, ou encore l'amélioration de la démocratie locale et du statut de l'élu.

En second lieu, on constate aussi une continuité dans les critiques de l'opposition, quelle que soit la configuration politique entre majorité parlementaire et opposition. Ces critiques visent souvent l'articulation des réformes institutionnelles et des réformes financières et l'articulation des réformes des dotations de l'Etat et de la fiscalité locale.

Plus généralement, la continuité des critiques de l'opposition est marquée par une opposition de principe, la majorité étant toujours suspectée de ne pas faire la « vraie décentralisation ». Le débat est assez frontal en 1982 avec notamment la suppression de la tutelle par la majorité socialiste alors que la majorité précédente avait déjà posé des jalons en l'allégeant d'une manière significative. Curieusement, le débat est aussi frontal en 2002 à l'occasion de la discussion sur la révision constitutionnelle : beaucoup de parlementaires de droite expriment leur regret de n'avoir pas voté (ou que leur parti n'ait pas soutenu) la réforme de 1982¹⁴¹ et, paradoxalement, des orateurs de gauche préfèrent à ce « repentir » l'évocation de la cohérence des arguments des adversaires les plus acharnés de la réforme à l'époque¹⁴².

Enfin, la continuité se marque par le maintien de certains défauts, de certaines tares de l'administration décentralisée du territoire comme les finances des collectivités. En particulier, la fiscalité locale se caractérise par des corrections

¹⁴¹ « Comme beaucoup d'entre nous, j'ai longtemps regretté de n'avoir pas été plus constructif lors des lois Defferre » (P. Clément, président de la commission des lois, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5332).

« Nos amis politiques ont eu tort de s'opposer de manière aussi caractéristique au projet de décentralisation » (P. Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5333).

Voir également : D. Perben, garde des sceaux, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5303 ; P. Albertini, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5335 ; J-P. Raffarin, premier ministre, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5372.

¹⁴² « La violence des propos tenus à l'époque par la droite contre les lois Defferre ne saurait nous servir de modèle » (S. Royal, JO Débats A.N, séance du 29 novembre 2002, p. 5323).

« J'ai le plus grand respect pour les jacobins. Lorsque j'ai été élu ici pour la première fois, il y avait des gaullistes jacobins, qui défendaient des opinions tout à fait respectables et qui méritent encore aujourd'hui le respect, compte tenu de certaines pratiques actuelles qui aboutissent parfois à la remise en question de l'unicité de la République et d'un certain nombre de valeurs » (J-P. Balligand, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5336).

successives à un régime qui reste principalement fondé sur des principes du début du vingtième siècle.

Cette continuité à maints égards n'empêche pas l'existence d'étapes importantes. La première, communément retenue, est celle des lois de 1982-1984. L'institution du contrôle de légalité, l'établissement des régions en collectivités territoriales ou l'institution de la fonction publique territoriale étaient en germe avant l'alternance mais il a fallu attendre celle-ci pour assumer et mettre en œuvre la réforme décentralisatrice.

La seconde est évidemment issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. La richesse de cette révision constitutionnelle appelle d'ores et déjà deux commentaires. D'une part, il faut noter que la plupart des dispositions correspondent à une confirmation ou à une mise en échec de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁴³. Celui-ci a permis l'institution du contrôle de légalité¹⁴⁴, l'existence de collectivités à statuts particuliers¹⁴⁵ ou l'institution d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales¹⁴⁶. Il s'est par contre opposé à l'institution d'une assemblée unique pour les D.O.M.-R.O.M.¹⁴⁷ et à l'institution de collectivités chef de file¹⁴⁸. Sans qu'il ait tranché cette question, le référendum local décisionnel se serait heurté au principe de libre administration des collectivités territoriales par leurs conseils élus.

D'autre part, le nombre des dispositions adoptées et les formulations choisies nous amèneront à nous interroger à plusieurs occasions sur l'utilité et l'efficacité des dispositions constitutionnelles introduites.

¹⁴³ Sur ce point, voir : GOHIN (O), La révision du titre XII : pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle, in GAUDEMET (Y) et GOHIN (O), *ss dir., La République décentralisée*, Coll. Colloques, Editions Panthéon-Assas, 2004, pp. 25-41.

¹⁴⁴ Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO 3 mars 1982, p. 359.

¹⁴⁵ Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 Loi portant statut particulier de la région de Corse, *rec.*, p. 41, § 4.

¹⁴⁶ La décision précitée ne relève pas le fait que la région ait été érigée en collectivité territoriale (elle ne le sera vraiment qu'après les premières élections des conseillers régionaux au suffrage universel direct en 1986).

¹⁴⁷ Décision n° 82-147 du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, *rec.*, p. 70.

¹⁴⁸ Décision n° 95-360 DC du 2 février 1995 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *rec.*, p. 183.

Introduction

L'originalité de l'étude des choix et perspectives ouverts par l'évolution de l'administration décentralisée du territoire est d'envisager l'ensemble des réformes ou évolutions successives touchant à l'administration décentralisée du territoire, incluant à chaque étape les hypothèses qui n'ont pas été retenues.

Cette évolution se constate principalement à l'aide des différents textes législatifs et constitutionnels adoptés. Nous nous attacherons d'ailleurs, à chaque fois, à mettre en valeur la teneur des débats parlementaires, tant pour expliquer ces réformes constitutionnelles ou législatives que pour en comprendre les critiques. Cette évolution pourra aussi être constatée en étudiant les évolutions réglementaires ou jurisprudentielles affectant tel ou tel domaine de l'administration décentralisée du territoire.

Reprenant les modalités de la construction progressive de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République, nous allons d'abord étudier dans une première partie la construction de la structure territoriale de la République décentralisée.

Celle-ci est fondée sur le choix d'une administration territoriale à trois niveaux, mais comprend aussi celui de collectivités à statuts particuliers, de collectivités territoriales d'outre-mer aux statuts divers et de la multiplication de structures de coopération.

Nous allons ensuite nous attacher à la rénovation du cadre juridique de la libre administration, aux conditions de réalisation de la libre administration et à la démocratie locale, qui permettent de souligner le passage, au cours de la Cinquième République, de la libre administration à la République décentralisée (2^{ème} partie).

1^{ère} partie : La construction de la structure territoriale de la République décentralisée

Au début de la Cinquième République, l'organisation administrative française locale, issue des lois de 1871 pour les départements et de 1884 pour les communes, reste fortement marquée par la centralisation, par l'héritage jacobin et napoléonien. « Le département est une collectivité locale peu décentralisée » ; « la commune est beaucoup plus décentralisée que le département »¹. Les lois Defferre voient par la suite « l'achèvement » de la décentralisation départementale² et la consécration de la région, finalisant ainsi le « modèle » d'une administration décentralisée du territoire à trois niveaux.

La construction de ce modèle a subi un certain nombre d'interférences liées à la résolution de problèmes d'organisation territoriale spécifiques. D'une part, apparaissent des structures intermédiaires entre la commune et le département, réputés inadaptés à l'évolution économique et démographique des territoires. Ce sont la coopération intercommunale, qui va prendre de plus en plus d'ampleur, et les pays.

D'autre part, il s'agit de donner un régime juridique spécifique à certaines portions du territoire (Paris et la région parisienne, la Corse), en raison de difficultés ou de caractéristiques qui leur sont propres. Cela peut aller de simples aménagements au droit commun à l'instauration de statuts particuliers. Enfin, le cadre juridique des dépendances d'outre-mer évolue de l'assimilation à l'autonomie, voire à l'indépendance (ex : Comores).

Quelques-uns de ces choix opérés en matière d'administration décentralisée du territoire peuvent trancher avec ceux d'autres pays européens³.

La différence ne porte pas tellement sur le modèle d'organisation territoriale puisque la majorité d'entre eux, quelque soit la forme de l'Etat, connaissent cette

¹ DUVERGER (M), *Droit public*, Coll. Thémis Manuels de capacité, P.U.F, 5^{ème} éd., 1968, p. 216 et p. 227.

² Cf. M. Verpeaux, pour qui la loi relative aux conseils généraux du 10 août 1871, établit une décentralisation départementale « inachevée » (*Droit des collectivités territoriales*, Coll. Major, P.U.F, 2005, p. 11).

³ Pour une vision synthétique des différents niveaux d'administration territoriale en Europe, voir notamment DELCAMP (A) et LOUGHLIN (J), ss dir., *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, Notes et études documentaires*, n° 5162-5163, 2002.

organisation à trois niveaux : Allemagne, Belgique, Italie, Espagne, Danemark, Finlande, Grèce, Irlande.

L'administration locale française, vue de l'étranger, se caractérise en revanche par sa complexité : multiplicité des structures, enchevêtrement des compétences, financements croisés...⁴

Des réflexions et évolutions actuelles de l'administration décentralisée du territoire en France⁵, il ne ressort aucune volonté de remettre en cause l'empilement des structures administratives (région-département-pays-intercommunalité-commune-quartier), même au prix d'un certain consensus sur des paradoxes. Le département est par exemple jugé irremplaçable et insuffisant, l'exiguïté du cadre départemental étant une des raisons de la création des régions mais aussi de la politique des pays. La commune est finalement une structure qui ne fait pas débat, même s'il faut nécessairement contourner l'obstacle de l'émiettement communal. Enfin, la région est consacrée dans la Constitution en 2003 mais n'est pas forcément le « gagnant » du processus de transfert de compétences mis en œuvre en 2004⁶.

La construction de la structure territoriale de la République décentralisée, sous la Cinquième République, passe en premier lieu par l'achèvement d'un modèle de l'organisation décentralisée du territoire, composé de trois niveaux de collectivités territoriales de droit commun. L'uniformité n'est pas absolue puisque le modèle est complété par un certain nombre de cas spécifiques (outre-mer, statuts particuliers).

A cette construction se rajoute la multiplication des régimes de coopération entre collectivités parmi lesquels certains méritent une attention particulière, lorsqu'ils tendent à l'établissement d'un niveau supplémentaire d'administration décentralisée du territoire.

⁴ Voir Table ronde : La décentralisation française vue d'ailleurs, Colloque National du GRALE, Observatoire de la décentralisation, Assemblée Nationale, 12 et 13 janvier 2006, à paraître.

⁵ Voir par exemple DELEVOYE (J-P) et HOEFFEL (D), *La décentralisation : Messieurs de l'Etat, encore un effort !*, Rapport du Sénat, n° 239, 1996-1997 ; MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, La Documentation Française, 2000 et Colloque National du GRALE, Observatoire de la décentralisation, Assemblée Nationale, 12 et 13 janvier 2006, à paraître.

⁶ « On se retrouve (...) avec la région qui ne perçoit que 20 %, puisque je raisonne toujours en termes financiers, des compétences transférées, les départements à peu près 70 % et les syndicats et les communes, le reste, 10 % » (FREVILLE (Y), in Table ronde, les transferts de compétences, Colloque « Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat » (GRALE), Assemblée nationale 22 et 23 janvier 2004, *Annuaire 2004 des collectivités locales*, CNRS Editions, pp. 85-108, pp. 99-100).

Nous verrons donc l'achèvement de la construction d'un modèle de l'organisation décentralisée du territoire (Titre 1) puis le changement de nature de la coopération locale (Titre 2).

Titre 1 : L'achèvement de la construction d'un modèle de l'organisation décentralisée du territoire

L'organisation décentralisée du territoire s'organise aujourd'hui autour de trois idées principales : un régime de droit commun à trois niveaux (commune, département, région), un régime spécifique destiné aux dépendances d'outre-mer et quelques régimes particuliers se détachant du droit commun en raison des spécificités des collectivités concernées.

A l'occasion de la construction de cet édifice, l'organisation de la région parisienne est une question à mettre en valeur. Elle cristallise la plupart des enjeux de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République. En effet, la prise en compte de ses particularités tient principalement à des circonstances économiques et démographiques. Il n'est pas anodin de signaler que ces thèmes correspondent également à certaines critiques des cadres traditionnels de l'action administrative⁷ (commune, département) comme aux fondements de politiques nouvelles (région, intercommunalité, pays).

Elle est aussi le lieu où se pose le problème des modalités des interventions respectives de l'Etat et des collectivités locales. L'urbanisation et le développement économique de la région parisienne constituent à la fois des problèmes locaux et des enjeux nationaux en matière d'économie et d'aménagement du territoire. La réorganisation de la région parisienne, avec notamment la création de nouveaux départements, est un exemple des paradoxes des politiques entreprises. Elle présente, de façon simultanée, la critique et le maintien du cadre départemental. Enfin, les différentes collectivités de la région parisienne sont ou ont été soumises à des régimes juridiques divers, entre statut particulier (Paris) et aménagements provisoires ou durables au droit commun des communes, départements et régions.

Lors de la révision constitutionnelle de 2003, un consensus⁸ s'est formé autour de « l'inertie institutionnelle »⁹, l'accent est davantage mis sur l'organisation des

⁷ Voir par exemple : GROSHENS (J-C), Les problèmes actuels de l'administration locale en France, *Revue administrative*, n° 118, 1967, pp. 377-387 ; VOCHÉL (L), Les problèmes actuels de l'organisation territoriale, *Administration*, n° 65, 1969, pp. 11-22 ; AUBY (J-F) et PONTIER (J-M), *Le département*, Coll. Collectivités territoriales, Economica, 1988, pp. 22-24 ; DOUENCE (J-C), *La commune*, Coll. Connaissance du droit, Dalloz, 1994, p. 106 ; LACHAUME (J-F), *La commune*, Coll. Politiques locales, L.G.D.J., 2^{ème} éd., 1999, pp. 12-16.

⁸ Lors des débats sur le projet de révision, très peu d'élus ont, comme Gilles Bourdouloux, posé la question de « l'accumulation des niveaux administratifs » et de la « pertinence du niveau départemental » (JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5404).

compétences¹⁰ et sur la démocratie locale. L'achèvement de la construction de la structure territoriale de la République décentralisée se constate au travers des principaux éléments de la révision constitutionnelle : la confirmation de la région et donc de l'organisation de droit commun à trois niveaux, la modification de l'organisation de l'outre-mer et la prise en compte ambiguë de l'intercommunalité.

Retraçant les différents choix faits sous la Cinquième République, nous étudierons en premier lieu les collectivités de droit commun avec le choix d'une administration territoriale à trois niveaux (Chapitre 1), avant de nous attacher aux questions spécifiques de l'apparition de collectivités à statut particulier (Chapitre 2), et de l'outre-mer (Chapitre 3).

⁹ FRIEDBERG (E), Le carcan de l'inertie institutionnelle, *Pouvoirs Locaux*, n° 59, 2003, pp. 44-46.

¹⁰ « Il s'agit aujourd'hui de définir le cadre global et cohérent d'une nouvelle architecture des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales. » (D. Perben, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3216).

Chapitre 1 : Les collectivités de droit commun : le choix d'une administration territoriale à trois niveaux

Comme nous venons de le voir, l'organisation française avec trois niveaux de collectivités territoriales se rapproche de celle d'un certain nombre de pays européens. Elle s'en distingue cependant au niveau local¹¹ par ce qu'on peut appeler l'impossible réforme communale. Un certain nombre de nos voisins ont fait dans la seconde moitié du vingtième siècle des réformes tendant à diminuer le nombre de leurs communes et donc à en augmenter la taille. C'est le cas par exemple de l'ex-RFA (réduction de 25000 à 8500) et de la Belgique (réduction de 2359 à 589) dans les années 1970¹². Si la comparaison figure dans la plupart des débats parlementaires des dernières décennies, ils concluent toujours à l'impossibilité de transposer en France ce type de réforme.

Ce blocage est sans doute la principale critique à faire concernant les choix opérés en matière d'administration décentralisée : dans les pays « réformateurs », le niveau local a été réorganisé et non supprimé. C'est tout le problème des fusions de communes : si le cadre géographique change, l'existence de communes, collectivités locales, n'est pas remise en cause. Cette confusion est due à un certain nombre de facteurs politiques et idéologiques. Le premier d'entre eux est sans aucun doute un attachement d'ordre sentimental à la commune : celle-ci est traditionnellement un élément de premier ordre dans la vie politique française. Le parcours politique des parlementaires, qu'ils soient députés ou sénateurs, fait que la plupart sont ou ont été des élus locaux ; ce qui renforce cet attachement aux échelons traditionnels (commune ou département).

Un relatif consensus existait aussi sur l'apparition de la région, sur la nécessité d'une action administrative à un niveau régional, intermédiaire entre l'Etat et le département. Ce consensus s'est formé après la seconde guerre mondiale et s'est manifesté diversement. L'idée d'une action régionale se retrouve quelles que soient

¹¹ A l'instar de Jacques Ziller, on peut distinguer le niveau local (communes), le niveau intermédiaire (département) et le niveau régional (cf. *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Coll. Domat Droit public, Montchrestien, 1993).

¹² Voir HOURTICQ (J), La contagion des fusions de commune en Europe occidentale, *Revue administrative*, n° 155, 1973, pp. 553-557 ainsi que les développements consacrés à l'Allemagne (C.Welz, pp. 27-51) et à la Belgique (P. de Bruycker et N.Lagasse, pp. 75-94), in DELCAMP (A) et LOUGHLIN (J), *op. cit.*

les modalités choisies comme la taille des régions ou leur caractère de circonscription administrative de l'Etat ou de collectivité territoriale.

Nous verrons donc comment la commune et le département ont été conservés dans notre organisation décentralisée du territoire et comment la région a été créée, pour parachever le système. Le choix a été en principe celui d'une organisation uniforme et homogène. Nous verrons cependant qu'un certain nombre d'aménagements des régimes juridiques respectifs des différents niveaux de collectivités territoriales ont été créés ou maintenus. C'est pourquoi nous étudierons successivement l'attachement à la commune (section 1), la pérennité du département (section 2) et l'apparition et la montée en puissance de la région (section 3).

Section 1 : L'attachement à la commune

L'organisation des communes n'a pas subi de changements majeurs sous la Cinquième République. La carte communale reste stable dans la mesure où il n'y a pas eu de politique radicale de fusion des communes. Leur régime juridique reste uniforme : elles disposent, quelle que soit leur taille, des mêmes organes et des mêmes compétences. Cependant, certaines spécificités communales sont apparues ou ont été maintenues mais elles restent finalement limitées.

Le régime communal n'a pas connu de modifications majeures. La commune se différencie en revanche du département et de la région par la possibilité de constituer des échelons inférieurs (démembrements), sans que cela affecte profondément son organisation.

Nous verrons d'une part la défense de la commune et les variations mineures du régime communal (§ 1) et la singularisation de la commune par ses démembrements (§ 2).

§1 – Défense de la commune et variations mineures du régime communal

La défense de la commune passe par la résistance aux fusions de communes et donc signe l'échec de cette politique (A). La persistance ou la création de régimes spécifiques n'ont pas affecté profondément l'uniformité de l'organisation communale (B).

A- L'échec des fusions de communes

La seule politique volontariste contre le morcellement communal par le biais des fusions de communes a été le fait de la loi du 16 juillet 1971 dite Loi Marcellin¹³. Elle comportait deux séries de dispositions. Les premières tendaient à la mise en place d'une politique de fusion de communes, notamment dans le cadre d'un plan et de commissions départementales. Les secondes tendaient à clarifier le régime juridique des fusions de communes.

La loi Marcellin reposait sur un certain nombre de constats de la situation des communes : économiques (impératifs d'équipement liés à la mise en œuvre du sixième Plan), démographiques (exode rural et développement des agglomérations), mais aussi juridiques (« leurre » de l'égalité entre communes¹⁴). Face au nombre important de communes et notamment de celles de très petite taille, plusieurs solutions étaient possibles. La plus radicale, qui a été écartée, était celle du regroupement autoritaire des communes. Elle se heurtait à deux obstacles principaux. D'une part, elle était difficilement envisageable sur le principe, en raison de l'attachement à la commune : elle « est le cadre politique et social naturel que l'histoire a légué à notre pays. Les rapports entre administrés et administrateurs s'y établissent à l'échelle la plus simple, celle des contacts humains. Sans doute est-ce la raison fondamentale de l'attachement des Français au cadre communal et à l'autonomie communale »¹⁵. D'autre part, elle était difficile à mettre en pratique : « La méthode qui se présentait immédiatement à l'esprit et qui semblait la plus simple, consistait à supprimer les communes qui n'atteignaient pas un certain seuil de population. Supprimer les communes de moins de 100 habitants revenait à supprimer 4.000 communes. Mais en fait, puisque plusieurs fusionnaient entre elles, cela aboutissait à ramener le nombre total des communes de France de 37.708 à environ 35.000. La belle réforme que nous aurions faite si nous avions adopté les amendements qui avaient été proposés en décembre, lorsque nous avons discuté la précédente loi municipale ! Un projet plus sérieux aurait consisté à supprimer les communes de moins de 200 habitants, qui sont au nombre de 11.391. Le Gouvernement n'a pas voulu repousser a priori cette solution, et il a estimé que ce projet méritait d'être examiné et de faire l'objet d'une étude. Mais à peine avait-il avancé dans cette étude qu'il se heurtait à une difficulté très grave, à savoir que les

¹³ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JO 18 juillet 1971, p. 7091.

¹⁴ R. Zimmermann, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 1^{er} juin 1971, p. 2235.

¹⁵ W. L'Huillier, JO Débats A.N, séance du 1^{er} juin 1971, p. 2247.

communes à très faible population sont très inégalement réparties sur l'ensemble du territoire »¹⁶.

Le choix restait alors entre fusion de communes ou coopérations intercommunales. La volonté du gouvernement étant celle d'un plan systématique, il lui a paru préférable d'inciter aux fusions de communes, la généralisation des structures intercommunales lui apparaissant comme un système trop rigide¹⁷.

La loi voulait inciter les communes à fusionner grâce à une politique départementale de fusion et grâce à des dispositions administratives, électorales et financières.

Le premier titre prévoyait en effet un examen dans les départements des caractéristiques de chaque commune. Celles-ci devaient être regroupées en trois catégories distinguant celles pouvant assurer leur développement, celles nécessitant une mise en commun de leurs moyens et celles devant fusionner. A l'issue de ce diagnostic, une commission composée d'élus devait proposer un plan de fusion de communes et d'incitation à la coopération intercommunale, plan entériné par le préfet. Les propositions de fusions étaient transmises par le préfet aux communes concernées, celui-ci procédant à la fusion en cas d'accord des conseils municipaux. En cas de désaccord de certains d'entre eux, le préfet pouvait passer outre après avis favorable du conseil général¹⁸.

L'existence de ce plan était finalement, selon le Conseil d'Etat, une question secondaire puisqu'il a admis qu'une fusion puisse avoir lieu, en application des nouvelles dispositions, avant la mise en place de celui-ci : « la fusion des communes (...) pouvait légalement être prononcée avant que ne soit établi, dans les conditions prévues par le titre Ier de cette loi, le plan des fusions de communes à réaliser et des autres formes de coopération intercommunale à promouvoir dans le département »¹⁹.

¹⁶ R. Marcellin, JO Débats A.N, séance du 1^{er} juin 1971, p. 2237.

¹⁷ « A l'autre extrémité de la chaîne des possibilités de réforme communale, nous pouvions envisager l'administration à deux niveaux, comme le prévoyait essentiellement le projet de loi d'avril 1968, qui tendait à diviser l'ensemble du territoire français en secteurs de coopération intercommunale. Mais, à la suite des études auxquelles nous avons procédé (...) cette méthode nous a paru présenter plusieurs inconvénients. D'abord, elle ne tenait pas suffisamment compte de l'extrême diversité du territoire national et de la nécessité de recourir à des solutions variées. (...) Ensuite, elle ne résolvait pas les difficultés qui se posent au niveau des agglomérations dont le tissu urbain est continu et pour lesquelles la solution la plus rationnelle est sans doute la fusion. » (R. Marcellin, JO Débats A.N, séance du 1^{er} juin 1971, p. 2237).

¹⁸ D'après HOURTICQ (J), La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, *Revue administrative*, n° 144, 1971, pp. 686-690.

¹⁹ CE 3 décembre 1975 Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur c/ Mouvement de défense des intérêts des habitants de la commune de Plottes, *rec.*, p. 617.

Il a par contre sanctionné le non-respect des autres conditions prévues par la loi, aussi bien sur la forme (compétence du ministre de l'intérieur en cas d'atteinte aux limites communales²⁰) que sur le fond (appréciation manifestement inexacte de la situation d'une commune²¹).

Les incitations financières aux fusions résidaient principalement dans une majoration importante des subventions d'équipement et dans une aide à l'intégration fiscale des communes fusionnées. Le procédé de la fusion avec constitution de communes associées permettait de préserver une certaine identité des anciennes communes, tenant notamment à leur organisation administrative et électorale.

La politique de fusion de communes s'est révélée être un échec : seules 839 fusions avaient eu lieu de 1971 à 1979²². Elle a même conduit à l'adoption d'un régime juridique de « défusions » de communes²³. En dépit de l'échec de cette politique de fusion, la loi du 16 juillet 1971 reste d'un apport certain dans la mesure où elle fonde toujours le régime juridique des fusions de communes²⁴. Elle ouvre notamment aux conseils municipaux intéressés la possibilité de faire le choix entre une fusion simple (ou fusion absorption) dans la quelle la commune ancienne est fondue dans la nouvelle entité communale et d'une fusion avec création d'une ou plusieurs communes associées, permettant aux communes initiales de conserver une certaine identité.

B- Des régimes juridiques spécifiques limités

L'unité du régime communal n'empêche pas l'existence de quelques particularités d'origines diverses : historique, économique, géographique. Les principaux cas concernent le maintien de spécificités historiques en Alsace-Moselle, la création des villes nouvelles et les spécificités communales d'outre-mer.

Du fait de leur annexion par l'Allemagne entre 1871 et 1918, les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin connaissent un régime juridique

²⁰ CE, Ass 20 juin 1975 *Ministre de l'intérieur c/ Sieur Bréant, rec.*, p. 377.

²¹ CE 19 juin 1981 *Commune fusionnée de Manosque et autres, rec.*, p. 277.

²² MOREAU (J), *Administration régionale, départementale et municipale*, Coll. Mémentos, Dalloz, 14^{ème} éd., 2004, p. 99.

²³ Voir les articles 2112-2 et suivants du C.G.C.T et pour une analyse détaillée : BOURJOL (M), *Institutions infracomunales, Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 290, §§ 102-104.

²⁴ Articles L 2113-1 à L 2113-26 du C.G.C.T.

particulier mêlant des législations françaises antérieures à 1871 et des législations appliquées lors de leur appartenance à l'Allemagne. Si la manifestation la plus connue de ce régime juridique est l'application du Concordat à la place de la loi de 1905 en matière de cultes, l'organisation municipale présente, elle aussi, un certain nombre de spécificités²⁵.

Ces communes connaissent une organisation particulière puisque la répartition des compétences entre le maire et le conseil municipal est l'inverse de celle existant dans le droit commun : les textes prévoient en effet une énumération des compétences du conseil²⁶, le maire administrant les affaires communales pour autant que l'intervention du conseil ne soit pas requise²⁷. Des particularités existent aussi en ce qui concerne la convocation du conseil (absence d'un délai minimum pour une nouvelle convocation quand le quorum n'est pas réuni la première fois)²⁸ ou la démission d'office des conseillers (ayant manqué sans excuse cinq séances consécutives)²⁹.

Ce régime se traduit en outre par des spécificités tenant à la compétence des communes. C'est le cas en matière de police administrative avec un renvoi aux dispositions du droit commun à l'exception de celles concernant notamment la police fluviale, la police du culte et des funérailles, le régime des gardes-champêtres ou encore des permissions de voirie³⁰. Les autres dispositions particulières concernent les opérations funéraires (cf. régime des cultes), les interventions économiques et sociales (adaptation du régime des sociétés d'économie mixte locales au droit local des sociétés), les règles financières et budgétaires, les sections de communes et la coopération intercommunale. La majorité de ces dispositions restent celles applicables depuis 1919. On peut distinguer toutefois deux périodes récentes quant à l'attitude de l'administration d'Etat ou du législateur. Une certaine tendance à l'application du droit national s'est fait jour depuis la seconde guerre mondiale, se traduisant dans les années soixante et soixante-dix par un alignement sur le régime

²⁵ Les deux domaines peuvent parfois se retrouver. Ainsi la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative à la coopération intercommunale prévoit-elle dans ces départements la possibilité pour les communautés de communes et d'agglomération de prendre en charge la construction et l'entretien des bâtiments affectés au culte dont les ministres sont salariés par l'Etat (articles L 5812-1 et L 5814-1 du C.G.C.T).

²⁶ Article L 2541-12 du C.G.C.T.

²⁷ Article L 2541-19 du C.G.C.T.

²⁸ Article L 2541-4 du C.G.C.T.

²⁹ Article L 2541-10 du C.G.C.T.

³⁰ Articles L 2542-1 à L 2542-13 du C.G.C.T.

national. L'alignement sur le régime national depuis 1982, notamment en ce qui concerne le contrôle de légalité, ne remet pas tant en cause le droit local puisque « c'est le droit général qui a parcouru tout le chemin (...). En effet, la loi municipale locale ignorait la procédure qui permettait au préfet, agissant spontanément ou à la requête d'un administré, d'annuler une délibération illégale »³¹.

Notons enfin que la modification du droit local pour le moderniser n'implique pas forcément un retour au droit commun. Cela a été le cas avec la modification en 1996 de la loi locale de chasse de 1881³². Il s'agissait, à l'instigation de parlementaires de ces départements, de « dépoussiérer la loi de 1881 »³³ en améliorant le dispositif juridique³⁴. La loi ne revient pas pour autant sur le principe d'un régime spécifique, le rapporteur rappelant l'attachement des élus et de la population au droit local.

Le deuxième cas dans lequel se manifeste un régime juridique spécifique est celui des villes nouvelles, lié à l'économie et à l'aménagement du territoire. La question est née avec le développement, dans les années soixante, de la région parisienne et plus largement des grandes agglomérations. Le problème principal de l'époque était de trouver les modalités juridiques de la création *ex nihilo* de grands ensembles urbains dans des zones périurbaines ou encore rurales, relevant nécessairement de plusieurs communes. « Ces communes (...) le plus souvent (...) dépourvues de moyens (...), vont se trouver confrontées de manière exceptionnellement aiguë au problème de la coexistence de la population ancienne et d'une population nouvelle en croissance très rapide comme à celui du passage d'une fiscalité « rurale » à une fiscalité « urbaine ». De surcroît la ville nouvelle n'est pas réalisée à la demande de ces communes pour répondre à leurs besoins propres mais dans le cadre d'un schéma régional et pour répondre aux besoins d'ensemble de l'aire métropolitaine ou de la région »³⁵.

³¹ HERTZOG (R), Le conseil municipal, in L'Alsace et la Lorraine, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 1964, § 88 (1984) ; voir également : ZAHRA (B), *A la découverte du droit local*, Editions Fensch-Vallée, 1999, pp. 136-139.

³² Loi n° 96-549 du 20 juin 1996 tendant à actualiser la loi locale de chasse régissant les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, JO 21 juin 1996, pp. 9279-9280.

³³ F. Grignon, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan, JO Débats Sénat, séance du 12 mars 1996, p. 1143 (voir l'ensemble de l'exposé du rapporteur, notamment en ce qui concerne les consultations effectuées et les choix opérés pour recueillir l'assentiment le plus large des acteurs locaux).

³⁴ La loi revoit les conditions d'attribution du droit de chasse qui appartient en principe au propriétaire foncier mais qui est administré par la commune dans le cadre d'adjudication de baux.

³⁵ ROULLIER (J) et GASCHIGNARD (J-C), Les structures administratives des villes nouvelles, *Administration*, n° 77, 1972, pp. 115-122, p. 115.

La première solution envisagée par le gouvernement était celle d'une réelle « ville nouvelle », c'est à dire le détachement d'une zone à urbaniser de plusieurs communes préexistantes pour constituer une nouvelle commune, soumise durant un certain temps à des modalités d'administration particulière devant aboutir au droit commun municipal (composition du conseil, élections...) ³⁶. Cette solution, critiquée par l'Association des maires de France, a fait l'objet d'une contre-proposition de plusieurs députés dont M.Boscher, auteur d'une proposition de loi à laquelle le gouvernement s'est finalement rallié et qui a donné lieu à la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles ³⁷.

Le régime adopté laissait le choix aux communes concernées quant à la structure destinée à organiser la ville nouvelle. La première solution, proche du projet gouvernemental, était celle de l'ensemble urbain. Il s'agissait de créer une nouvelle commune dont les premiers administrateurs seraient désignés par les communes et par le conseil général ³⁸. La seconde solution était celle de la création d'un syndicat communautaire d'aménagement selon les mêmes règles de création qu'un syndicat de communes. Celui-ci était uniquement compétent dans les portions de chaque commune relevant de la ville nouvelle mais dans un champ de compétence assez vaste puisque défini par référence à celui des communautés urbaines. La troisième solution était celle de la communauté urbaine pour les ensembles de plus de 50.000 habitants. Un délai de quatre mois était donné aux communes concernées pour adopter une des trois formules. En l'absence d'accord entre celles-ci et à l'issue du délai, c'est la formule de l'ensemble urbain qui était adoptée d'office avec la particularité de ne comprendre que des administrateurs désignés par le conseil général. Finalement, la communauté urbaine n'a été retenue par aucune des agglomérations concernées, l'ensemble urbain par une seule ³⁹. C'est

³⁶ *Ibid.*, p. 117.

³⁷ Loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, JO 12 juillet 1970, p. 6539.

³⁸ Un amendement sénatorial est à l'origine de cette disposition, cela devait être initialement des personnes nommées par le gouvernement (Voir A. Mignot, rapporteur de la commission des lois, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1970, p. 218).

³⁹ Il s'agit du Vaudreuil (d'après BLONDEL (P), L'évolution institutionnelle des villes nouvelles, *Administration*, n° 141, 1988, pp. 63-68, p. 64).

le syndicat communautaire d'aménagement qui a donc été choisi dans la quasi-totalité des cas⁴⁰.

L'étape suivante de l'évolution du régime des agglomérations nouvelles a été la loi du 13 juillet 1983 dite « Loi Rocard ». Elle a permis de revoir les dispositions de la Loi Boscher dans la mesure où la politique d'agglomérations nouvelles avait évolué au cours des années soixante-dix. En effet, la croissance de la population urbaine, notamment dans la région parisienne, s'était révélée inférieure à celle initialement prévue. Trois objectifs principaux caractérisaient ce nouveau texte : « renforcer la participation démocratique des habitants nouveaux », responsabiliser les décideurs publics quant aux implications financières et fiscales de leurs décisions et surtout « établir une solidarité réelle entre l'ensemble des éléments de l'agglomération nouvelle, en associant (...) les communes anciennes et les villes qui ont été les supports des agglomérations nouvelles »⁴¹.

Dans ce nouveau régime, quatre solutions d'organisation étaient possibles et représentaient deux philosophies différentes. La première prônait la fusion de communes et tendait soit à la création d'une commune nouvelle par fusion des communes membres, soit à l'établissement d'une nouvelle commune à partir de tout ou partie des communes comprises dans le périmètre d'urbanisation. La seconde valorisait la coopération intercommunale, avec un syndicat d'agglomération nouvelle (S.A.N) ou une communauté d'agglomération nouvelle (C.A.N). La loi procédait enfin à des simplifications et des améliorations du régime financier et fiscal des villes nouvelles avec notamment l'instauration d'une taxe professionnelle unique perçue au niveau de l'agglomération et l'organisation de procédés de reversement de dotations aux communes membres⁴².

Une autre loi est intervenue en 1991⁴³ pour améliorer le système de 1983, notamment en matière financière. Il s'agissait, dès lors que les S.A.N pouvaient devenir des structures pérennes, de réorganiser les relations financières entre les communes et leur groupement dans la mesure où le dispositif était basé sur les

⁴⁰ Les autres cas d'agglomérations nouvelles sont Cergy-Pontoise, Saint Quentin en Yvelines, Evry, Marne la Vallée, Melun-Sénart, les Rives de l'Etang de Berre, l'Isle d'Abeau et Villeneuve d'Ascq.

⁴¹ A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 6 octobre 1982, pp. 5442-5443.

⁴² D'après BLONDEL (P), *op. cit.*, pp. 64-66.

⁴³ Loi n° 91-1256 du 17 décembre 1991 modifiant la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, JO 19 décembre 1991, p. 16528.

réalités financières et fiscales de 1983⁴⁴. Enfin, à l'occasion de la loi « Chevènement »⁴⁵, a été ouverte la possibilité de transformer des S.A.N et des C.A.N en communautés d'agglomération⁴⁶. La volonté était clairement celle d'un retour au droit commun, par le biais des structures intercommunales⁴⁷.

Le troisième cas de régime communal spécifique concerne les communes situées en outre-mer. La loi prévoit, à l'image du statut des collectivités dans lesquelles elles sont situées, des aménagements au droit commun pour les départements d'outre-mer et des régimes spécifiques en ce qui concerne certaines collectivités territoriales d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française). Ne sont pas applicables aux départements d'outre-mer les dispositions concernant les fusions et suppressions de communes ainsi que celles concernant les maires et adjoints délégués⁴⁸. L'article 59-I de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000⁴⁹ écarte les départements d'outre-mer du domaine d'application des dispositions sur les fusions et suppressions de communes. Il est issu d'un amendement gouvernemental adopté lors de la première lecture du projet de loi au Sénat et « vise à actualiser et à rationaliser les dispositions du code général des collectivités territoriales qui sont inapplicables outre-mer »⁵⁰. Selon Jean-Claude Douence et Jean Benoît, la fusion de communes dans ces départements relève surtout d'une hypothèse d'école en raison de leur dimension, qui pousserait plutôt à la création de nouvelles communes⁵¹.

⁴⁴ Voir J-P. Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, JO Débats Sénat, séance du 14 novembre 1991, pp. 3710-3711.

⁴⁵ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JO 13 juillet 1999, p. 10361.

⁴⁶ Voir LALUQUE (L), Vers la fin des villes nouvelles, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 915-923 et Dossier : Villes nouvelles, le tournant du politique, *Pouvoirs locaux*, n° 60, 2004.

⁴⁷ « La communauté d'agglomération offre un cadre juridique nouveau permettant l'évolution des villes nouvelles, à l'issue de leur mission d'urbanisation, vers des formes de droit commun de l'intercommunalité, sous la réserve cependant que cette évolution préserve l'acquis communautaire et la mise en commun, qui en découle, de la taxe professionnelle unique » (J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 1004).

Voir également G. Gouzes, JO Débats A.N, séance du 10 février 1999, p. 1219.

⁴⁸ Article L 2561-1 du C.G.C.T.

⁴⁹ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, JO 14 décembre 2000, p. 19760.

⁵⁰ J-J. Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, JO Débats Sénat, séance du 14 juin 2000, p. 4045.

⁵¹ DOUENCE (J-C) et BENOIT (J), Le régime communal dans les départements d'outre-mer, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 1912, § 13.

Les autres dispositions sont d'ordre financier et tendent à aménager le régime des dotations de l'Etat⁵². Enfin, des dispositions spéciales sont prévues pour les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy⁵³ en matière fiscale (taxe de séjour) et en matière de transferts de compétences de la région ou du département de la Guadeloupe envers ces communes⁵⁴.

La loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française procède à une sorte de reconnaissance des communes du territoire⁵⁵. Elles disposaient déjà d'un régime juridique spécifique quant à leur organisation⁵⁶, mais il s'agit là de les faire accéder au rôle « d'acteur statutaire reconnu »⁵⁷, participant aux concertations entre le territoire et l'Etat. Par la suite, signalons qu'à l'occasion de l'examen de la loi organique de 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel a notamment vérifié que certaines dispositions n'avaient pas pour objet ni pour effet « d'instaurer une tutelle de la Polynésie française » sur l'exercice par les communes d'une compétence⁵⁸.

Les communes de Nouvelle-Calédonie disposent, elles aussi, d'un régime spécifique. Les accords de Nouméa prévoient même la possibilité qu'une loi organique transfère au territoire à partir de 2009 la compétence pour établir notamment les règles de l'administration communale. « Si ce transfert se réalise, la commune deviendra une collectivité territoriale de la Nouvelle-Calédonie et non plus de la République ». Ce transfert n'étant pas intervenu, ces communes se singularisent notamment par l'étendue de leurs compétences, par leurs relations avec

⁵² Articles L 2563-1 à L 2563-6 du C.G.C.T.

⁵³ Articles L 2564-1 et L 2564-2 du C.G.C.T.

⁵⁴ Ce dispositif va être modifié à la suite des consultations du 7 décembre 2003. Celles-ci ont approuvé le projet de création d'une collectivité d'outre-mer (à 95,51 % à Saint Barthélemy, à 76,17 % à Saint Martin). Le Conseil d'Etat a considéré, à juste titre, que l'application du statut de C.O.M nécessitait l'intervention de la loi organique (CE 19 novembre 2004 M. Raqui, n° 268647). Le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (Sénat, n° 359, 2005-2006) prévoit justement, en ses articles 4 et 5, des dispositions relatives aux nouvelles C.O.M de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

⁵⁵ Voir FABERON (J-Y), L'apparition des communes dans le nouveau statut de la Polynésie française, *R.D.P.*, 1997, pp. 1375-1382.

⁵⁶ Voir la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française (JO 30 décembre 1977, p. 6287), et la présentation du régime communal en Polynésie française par BERINGER (H), in Polynésie française, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 468, §§ 68 à 76.

⁵⁷ FABERON (J-Y), op. cit., p. 1376.

⁵⁸ Voir Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4220.

les autres institutions, notamment provinciales et par le régime des actes pris par les autorités municipales⁵⁹.

Outre les communes d'Alsace Moselle, les villes nouvelles et certaines communes d'outre-mer, des dispositions spécifiques, souvent d'ordre financier, aménagent certaines particularités par rapport au droit commun. C'est le cas pour les communes de Corse ou d'Ile de France ou pour les stations classées. Pour les communes de Corse, l'article L 2551-1 renvoie à l'article 3 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse, qui prévoit une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des terres à usage agricole, exonération compensée par l'Etat. Celle-ci trouve sa place dans un dispositif d'ensemble dont l'objectif est de favoriser le développement économique de l'île par un allègement des impôts et taxes.

Les dispositions concernant les communes de la région parisienne sont pour l'essentiel également de nature financière et fiscale. Il faut toutefois noter des particularités en matière de police administrative dans la mesure où, dans les départements des Hauts de Seine, de la Seine Saint Denis et du Val de Marne, le préfet est compétent pour la police de la voie publique (y compris municipale) et le préfet de police de Paris, en matière de lutte contre l'incendie⁶⁰. Dans le même domaine, la loi prévoit la participation des communes de ces départements au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris⁶¹. En matière financière, ces départements se singularisent par l'absence de la commission normalement instituée auprès du préfet, chargée de la répartition d'une partie de la dotation globale d'équipement, qui regroupe des représentants des communes et structures intercommunales⁶². L'ensemble des communes de la région Ile de France sont assujetties à un régime particulier concernant le versement transport en commun⁶³ et sont soumises à un fonds de solidarité⁶⁴.

Enfin, certaines communes, appelées « stations classées »⁶⁵, connaissent un régime particulier concernant principalement les domaines de l'équipement et du

⁵⁹ D'après LUCHAIRE (F), *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Economica, 2000, pp. 18-20.

⁶⁰ Articles L 2521-1 à L 2521-3 du C.G.C.T.

⁶¹ Article L 2522-2 du C.G.C.T.

⁶² Article L 2522-1 du C.G.C.T.

⁶³ Articles L 2531-2 à L 2531-11 du C.G.C.T.

⁶⁴ Articles L 2531-12 à L 2531-16 du C.G.C.T.

⁶⁵ Articles L 2231-1 à L 2231-18 du C.G.C.T.

tourisme. Contrairement aux autres cas ci-dessus évoqués, il ne s'agit pas de singulariser les communes appartenant à un territoire plus large dont les caractéristiques historiques, démographiques ou économiques justifient des aménagements au droit commun. Il s'agit davantage d'individualiser des communes en tant que telles, pour des raisons tenant à la géographie physique (ressources thermales, balnéaires, maritimes ; sites naturels, pittoresques ou historiques ...). Le classement, opéré par décret en Conseil d'Etat, après avis du conseil général et avis favorable du conseil municipal, permet notamment la création d'un office du tourisme (établissement public industriel et commercial) bénéficiant de ressources spéciales.

Le caractère limité des régimes spécifiques applicables à l'organisation communale, tout comme l'échec des fusions de communes, contribuent à l'absence d'un changement majeur de l'organisation communale sous la Cinquième République. Nous allons maintenant voir que le maintien et le développement de démembrements de la communes font de la commune un cas à part, à côté du département et de la région, autres collectivités territoriales de droit commun.

§2 – La singularisation de la commune par ses démembrements

L'évolution de l'organisation municipale sous la Cinquième République se caractérise par la multiplication des structures infracommunales. Ces démembrements de la commune (section de commune, quartier, commune associée, arrondissement) la distinguent des autres collectivités locales (département, région) qui ne connaissent pas cette possibilité⁶⁶. On peut ainsi considérer que, paradoxalement, l'attachement à la commune n'a pas été exclusif de la multiplication des structures intercommunales et infracommunales. Dans ce dernier cas, la seule limite à cette évolution est le principe de libre administration des communes. A cet égard, le Conseil constitutionnel n'a pas souhaité consacrer un principe de « l'unité communale »⁶⁷ invoqué par certains requérants. Il ne s'agit pas là du principe de l'uniformité de l'organisation communale puisqu'il a été reconnu que l'institution

⁶⁶ On peut simplement signaler que dans certains cas, l'arrondissement, circonscription administrative déconcentrée dans le département, peut servir de référence au conseil général pour une organisation déconcentrée de son action. Cela reste cependant de l'ordre des modalités géographique de son organisation interne. (d'après AUBY (J-B), AUBY (J-F) et NOGUELLOU (R), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 3^{ème} éd., 2004, p. 46).

⁶⁷ Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *A.J.D.A.*, 1983, p. 129.

d'arrondissements à Paris, Lyon et Marseille, dérogeant au droit commun, était possible en raison de leurs spécificités. Le but atteint est le même dans la mesure où il s'agit de préserver « l'unité interne » de la collectivité locale, c'est à dire la compétence du conseil municipal et du maire. Les démembrements, divisions administratives, peuvent être dotés d'autorités élues mais ne doivent pas disposer, en principe, de la personnalité juridique ou d'un patrimoine propre faisant d'eux des collectivités territoriales.

Chacun de ces démembrements présentant ses spécificités, nous verrons successivement le déclin de la section de commune (A), l'existence des communes associées (B), la division de Paris, Lyon et Marseille en arrondissements (C) et l'institutionnalisation des quartiers (D).

A-Le déclin de la section de commune

Les sections de commune sont une exception en matière de démembrement de la commune dans la mesure où la loi prévoit expressément qu'elles disposent de la personnalité morale⁶⁸. Cette spécificité n'a pas été confrontée aux principes appliqués par le Conseil constitutionnel puisque l'origine de la section de commune est antérieure à la Révolution et son régime a été principalement repris dans des textes de la Troisième République. En outre, les principales évolutions apportées à son régime juridique sont le fait de dispositions de loi « qui n'ont donné lieu pratiquement à aucune discussion publique (...) ni à aucune saisine du Conseil constitutionnel »⁶⁹.

La principale caractéristique de la section de commune est l'existence d'intérêts propres, de nature patrimoniale, reconnus à certains habitants d'une commune⁷⁰. Les biens sectionnaux sont souvent des forêts situées dans des zones rurales, principalement montagneuses. Leur régime juridique original les rapproche davantage de l'établissement public que de la collectivité territoriale mais il reste singulier dans la mesure où un certain nombre d'actes sont de la compétence des autorités municipales. Le principal organe de la section est la commission syndicale, composée de représentants des habitants. Elle n'a longtemps eu qu'un caractère temporaire. Elle ne siégeait qu'en vue de l'accomplissement d'un objet particulier, les

⁶⁸ Article L 2411-1 alinéa 2 du C.G.C.T.

⁶⁹ MARILLIA (G-D), Les sections de commune, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 173, § 7.

⁷⁰ cf. article L 2411-1 alinéa 1 du C.G.C.T.

électeurs étant appelés à en désigner les membres sur convocation du sous-préfet. Dans l'intervalle, la compétence de gestion des biens appartenait au maire et au conseil municipal et les membres de la section jouissaient en principe des fruits en nature des biens de celle-ci.

L'évolution du régime des sections de commune s'est faite d'une manière générale dans deux directions parallèles : d'une part, le renforcement des pouvoirs de la commission syndicale et d'autre part, le renforcement des conditions d'existence de la section, ce qui a eu pour effet d'en diminuer le nombre en supprimant les plus petites⁷¹. Les lois des 2 mars et 22 juillet 1982 n'ont pas apporté de modifications importantes si ce n'est le retour au préfet de prérogatives auparavant exercées par le sous-préfet et le bénéfice pour les autorités chargées de la section de commune des réformes améliorant l'autonomie de la gestion locale. La principale réforme est issue de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dite « loi montagne ». En effet, celle-ci modifie le régime des sections en visant à améliorer les mécanismes de gestion et favoriser l'aménagement de la montagne. La commission syndicale prend un caractère permanent et devient ainsi « la véritable assemblée délibérante de la section face au conseil municipal, qui ne garde que les deux extrémités de l'échelle des pouvoirs, les moins importants, la gestion courante et le plus important, le vote du budget »⁷².

Les évolutions les plus récentes du régime des sections de commune, tant jurisprudentielles que législatives, amorcent un certain déclin. L'évolution jurisprudentielle se caractérise par une interprétation souple par les juridictions de premier degré mais stricte par le Conseil d'Etat des attributions de la commission syndicale⁷³. Le législateur a agi dans le sens de l'encouragement à la disparition de la section de commune « en rendant plus difficile le fonctionnement des organes de la section et en facilitant sa disparition pure et simple »⁷⁴. Cette intention se retrouve dans les dispositions de la loi du 13 août 2004 visant les sections de communes⁷⁵. En

⁷¹ Voir MARILLIA (G-D), La difficile entrée en vigueur de la réforme de la section de commune, *Revue administrative*, n° 235, 1987, pp. 70-73.

⁷² MARILLIA (G-D), Les sections de commune, *op. cit.*, § 131.

⁷³ D'après MARILLIA (G-D), La section de commune : une disparition programmée ?, *R.G.C.T.*, n° 34, 2005, pp. 165-173.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 170.

⁷⁵ Articles 126, 127 et 128 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (JO 17 août 2004, p. 14545).

effet, celles-ci dispositions sont notamment dues à des amendements de Michel Charasse, estimant qu'il faut remettre en cause progressivement un « système ancien », « un peu désuet », qui « correspond à un autre temps »⁷⁶.

B- L'existence des communes associées

La commune associée est avant tout un mode d'évolution de la commune lorsque deux ou plusieurs d'entre elles fusionnent. Dans ce cas, les conseils municipaux concernés peuvent choisir entre une procédure de fusion simple ou avec création de communes associées. L'existence de communes associées, si elle ne préserve pas leur personnalité juridique (il s'agit toujours d'une fusion)⁷⁷, permet d'en conserver le nom et donne lieu automatiquement à l'instauration d'un maire délégué, à la création d'une mairie annexe et d'une section du centre communal d'action sociale bénéficiant de la personnalité juridique. Le maire associé dispose des fonctions d'agent de l'Etat (officier d'état civil, officier de police judiciaire) et peut en recevoir d'autres par délégation du maire de la commune. La commune associée dispose également, en principe, d'un conseil consultatif. Elle élit un nombre de conseillers municipaux proportionnel à son importance démographique⁷⁸. L'échec de la politique des fusions de communes fait que les communes associées correspondent aujourd'hui à un phénomène mineur (744 sont recensées)⁷⁹.

Les principales caractéristiques du régime de la commune associée – et les principales sources de contentieux - tiennent aux rapports entre ses organes et ceux de la commune et aux dispositions électorales particulières la régissant. Présidé par le maire délégué, le conseil consultatif de la commune associée est obligatoire dans les communes issues d'une fusion et comptant plus de 100.000 habitants, il est élu dans les mêmes conditions qu'un conseil municipal⁸⁰. Pour les autres communes, il

⁷⁶ M. Charasse, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 2004, p. 5048.

⁷⁷ Notons que c'est le conseil municipal de la commune nouvelle qui pourra le cas échéant demander la consultation de l'ensemble de la population sur la suppression de la commune associée, dans des conditions de majorité qualifiée. La procédure ne fait pas intervenir les organes de la commune associée. (article L 2113-16 du C.G.C.T).

⁷⁸ Articles L 254 et suivants du code électoral.

⁷⁹ Réponse de M. B. Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, à une question orale de M. L. Souvet, JO Débats Sénat, séance du 4 avril 2006, p. 2792.

⁸⁰ L'article L 2113-20 renvoie au régime des conseils d'arrondissements pour l'organisation des communes associées des communes de plus de 100.000 habitants. Cela concerne principalement le fonctionnement et les compétences du conseil, les fonctions du maire et les dispositions financières régissant les rapports entre la commune et « l'entité infracommunale ». (*voir infra*).

s'agit d'une commission consultative, dont la création est facultative. Le conseil consultatif peut émettre des vœux ou interroger le maire pour tout ce qui concerne la commune associée. Il est consulté par le conseil municipal pour un certain nombre d'affaires de la commune qui concernent directement ou indirectement la commune associée (ex : subventions aux associations, plans d'urbanisme, droit de préemption, aménagement d'équipements ...).

En matière électorale, les communes associées se voient appliquer de droit le régime des sections électorales⁸¹, leur permettant d'élire au conseil municipal un nombre de conseillers établi proportionnellement à leur importance démographique. L'application de ces dispositions a suscité un contentieux certain dans la mesure où la commune associée se voit appliquer les mêmes règles qu'une commune à part entière de même importance démographique. Ainsi, la commune peut être soumise au scrutin proportionnel et la commune associée, au scrutin majoritaire⁸².

C- La division de Paris, Lyon et Marseille en arrondissements

Le régime des arrondissements est principalement défini par deux lois du 31 décembre 1982⁸³ qui cherchaient à améliorer l'organisation de la ville de Paris et à étendre le système à Lyon et à Marseille. Le régime applicable alors à Paris était proche du droit commun avec un conseil municipal disposant de la compétence de principe. Une place était quand même aménagée pour les arrondissements : le maire pouvait déléguer des fonctions d'état civil à des conseillers municipaux afin qu'ils les exercent dans l'arrondissement où ils avaient été élus, une commission consultative était constituée dans chaque arrondissement, composée principalement d'élus et de représentants des associations⁸⁴. Les lois de 1982 traduisent la politique de décentralisation du gouvernement Mauroy tout en se plaçant dans la continuité de la loi de 1975 : si celle-ci a mis fin, pour une large part, au régime « d'ultracentralisation » en diminuant l'emprise de l'Etat, il restait à appliquer la

⁸¹ Ce régime n'est pas spécifique aux fusions et permet de manière générale de singulariser une partie du territoire d'une commune en matière électorale (cf. BOURJOL (M), *op. cit.*, §§ 30 à 48).

⁸² Voir par exemples MILLET (J-F), Communes associées et sectionnement électoral, Concl. sur TA Nantes 29 décembre 1995 Elections municipales de Cholet, *L.P.A.*, n° 96, 1996, pp. 4-6.

⁸³ Loi n° 82-1169 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale (JO 1^{er} janvier 1983, p. 3) et loi n° 82-1170 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille (JO 1^{er} janvier 1983, p. 12).

⁸⁴ Loi n° 75-1131 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, JO 3 janvier 1976, p. 143.

même méthode à l'intérieur des grandes villes concernées⁸⁵. Si l'on en croit les opposants à la « loi P.L.M », le gouvernement a beaucoup hésité quant à l'attitude à adopter : donner à Paris un statut de droit commun, lui donner un statut de communauté urbaine ou un statut particulier. Un renforcement du système des arrondissements a finalement été choisi, étendu à Marseille par le gouvernement et à Lyon par un amendement parlementaire⁸⁶.

Les conseils d'arrondissement sont élus en même temps que le conseil municipal et se composent d'un tiers de conseillers municipaux et de deux tiers de conseillers d'arrondissement. La loi fixe le ressort territorial des conseils d'arrondissement : s'il y a autant de conseils d'arrondissement que d'arrondissements à Paris et Lyon, les conseils d'arrondissement de Marseille regroupent chacun deux arrondissements⁸⁷. La loi étend aux conseils d'arrondissement les règles relatives au fonctionnement des conseils municipaux⁸⁸ et leur attribue un certain nombre de compétences, qui sont de trois ordres⁸⁹. Tout d'abord, ils sont informés sur les actions de la municipalité, par le biais de questions écrites ou de demandes de débats au conseil municipal. Ces conseils peuvent également formuler des vœux « sur tous les objets concernant l'arrondissement »⁹⁰. Ensuite, les conseils d'arrondissement disposent d'une compétence consultative concernant « les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de l'arrondissement », « les subventions que le conseil municipal se propose d'attribuer aux associations dont l'activité s'exerce dans le seul arrondissement », ou encore la révision ou la modification des plans d'urbanisme⁹¹. Enfin, les conseils d'arrondissement disposent d'une compétence délibérative sur l'implantation et la

⁸⁵ « Si l'on ne décentralise pas, le poids de l'appareil central devient littéralement écrasant » (J.Poperen, rapporteur du projet de loi, JO Débats A.N, séance du 20 octobre 1982, p. 6051).

⁸⁶ Voir R.Romani, rapporteur de la commission des lois, JO Débats Sénat, séance du 18 novembre 1982, p. 5551.

⁸⁷ Articles L 2511-5 à L 2511-7 du C.G.C.T.

⁸⁸ Article L 2511-10 du C.G.C.T.

⁸⁹ Les compétences des conseils d'arrondissement ont été définies principalement en 1982 et modifiées en 2002 par la loi dite « démocratie de proximité » (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO 28 février 2002, p. 3808). Toute la difficulté est de leurs donner suffisamment d'importance vis à vis des citoyens et de ne pas leur en donner trop et remettre ainsi en cause les autorités municipales (voir sur ce point MOREAU (J), L'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et le mode d'élection de leurs conseillers, A.J.D.A, 1983, pp. 115-119, p. 117).

⁹⁰ Article L 2511-12 du C.G.C.T.

⁹¹ Articles L 2511-13 à L 2511-15 du C.G.C.T.

gestion des « équipements de proximité » (éducatifs, sociaux, culturels, sportifs et d'information de la vie locale)⁹².

Le maire d'arrondissement est élu au sein du conseil parmi les conseillers municipaux et dispose d'un certain nombre des fonctions des maires de communes (état civil, obligation scolaire, service national, certaines compétences en matière électorale). Sa consultation est notamment prévue pour les autorisations d'occupation du sol et les permissions de voirie accordées par le maire de la commune et situées dans l'arrondissement⁹³.

La mise en œuvre des compétences des maires et conseils d'arrondissement est possible grâce à certaines dispositions en matière budgétaire⁹⁴ et de personnel. Le budget de la commune laisse plus ou moins de liberté aux arrondissements selon qu'il s'agit des dépenses d'investissement ou de fonctionnement. Les premières sont votées par le conseil municipal. Les arrondissements sont pris en compte de deux manières : la consultation préalable au vote du budget de la conférence de programmation des équipements, composée du maire de la commune et des maires d'arrondissement et la présentation en annexe au compte administratif des investissements opérés dans chacun des arrondissements. Les secondes sont davantage « individualisées » et sont à rapprocher avec leur compétence pour les équipements collectifs de proximité ; ils disposent pour ce faire de dotations accordées par le conseil municipal. Enfin, les maires d'arrondissement peuvent bénéficier de l'affectation de personnels, qui restent néanmoins, du point de vue de leur statut et de leur gestion, des agents de la commune.

On peut remarquer enfin une organisation spécifique du contrôle de légalité. Les arrondissements n'étant pas des collectivités territoriales, ce n'est pas aux maires d'arrondissements mais au maire de la commune qu'il revient de transmettre les actes au représentant de l'Etat. Toutefois, le maire de la commune dispose de la faculté de demander une nouvelle délibération à un conseil d'arrondissement et le maire d'arrondissement peut procéder lui-même à la transmission si le maire de la commune ne l'a pas fait dans les délais prescrits⁹⁵.

D- L'institutionnalisation des quartiers

⁹² Article L 2511-16 du C.G.C.T.

⁹³ Article L 2511-25 à L 2511-32 du C.G.C.T.

⁹⁴ Articles L 2511-36 à L 2511-45 du C.G.C.T.

⁹⁵ Article L 2511-23 du C.G.C.T.

La loi dite « démocratie de proximité » de 2002 a institutionnalisé, pour certaines communes, l'existence de quartiers, rencontre entre la participation des usagers et une certaine déconcentration de l'organisation municipale⁹⁶. Le terme de quartier n'est cependant pas une nouveauté. D'une part, un certain nombre de domaines juridiques utilisaient déjà la notion de quartier en tant qu'expression d'une localisation géographique. On peut citer par exemple le droit de l'urbanisme⁹⁷, la politique de la ville⁹⁸ ou encore les règles d'implantation d'officines pharmaceutiques⁹⁹. D'autre part, un certain nombre de villes avaient déjà adopté des structures de quartier (maisons de quartier, mairies annexes, conseils de quartier) avant que la loi en fasse dans certains cas une obligation¹⁰⁰.

L'organisation des quartiers est une obligation pour les communes de plus de 80.000 habitants et simplement une faculté pour les communes de 20.000 à 80.000 habitants¹⁰¹. Une grande liberté est laissée au conseil municipal qui est compétent pour définir le périmètre des quartiers, la dénomination, la composition et le fonctionnement des conseils de quartier. Il peut également décider de leur fournir un local et de leur allouer des crédits pour leur fonctionnement¹⁰². Dans les communes de plus de 100.000 habitants, la loi prévoit également la création d'annexes de la mairie pour un ou plusieurs quartiers¹⁰³. Si le conseil municipal est compétent pour l'institution des conseils de quartier, c'est au maire que la loi a donné compétence pour les faire fonctionner. En effet, il les consulte sur toute question intéressant le

⁹⁶ Nous étudierons ici le quartier comme nouvelle structure administrative, division de la commune. La question du quartier vu comme instrument de la démocratie participative sera abordée ultérieurement (cf. 2^{ème} partie, Titre 3, Chapitre , Section 2, § 2 : La « déconcentration » de l'action municipale : les quartiers). On peut cependant signaler que le caractère obligatoire de l'institution des quartiers dans certains cas peut être davantage un élément d'alourdissement, de complication de l'organisation décentralisée du territoire qu'un élément d'amélioration. L'exemple le plus flagrant est celui de Lyon et Marseille qui voient se superposer, pour le même « niveau local », quartier, arrondissement, commune et communauté urbaine.

⁹⁷ Articles L 123-1, L 146-2, L 147-5, L 321-1, L 322-2, L 322-4 et L 430-5 du code de l'urbanisme.

⁹⁸ BOURJOL (M), *op. cit.*, § 9.

⁹⁹ Voir par exemple DIOQUE (D), Les nouvelles règles de création, de transfert et de regroupement des officines de pharmacie, *L.P.A.*, n° 195, 1999, pp. 5-10.

¹⁰⁰ On peut citer parmi d'autres l'exemple de Lille, « une de ces villes, qui, (...) a procédé à une déconcentration de son organisation municipale » et « dispose de mairies et de conseils de quartiers » (LUCHAIRE (Y), Le quartier et l'usager à l'affiche, *R.G.C.T.*, n° 21, 2002, pp. 3-10, p. 4).

¹⁰¹ Comme le relève Yves Luchaire, l'existence de quartiers dans certaines villes bien avant 2002 montre que cette « permission » est tout à fait inutile. Cette disposition s'explique par le fait que le projet du gouvernement s'appliquait à l'origine dès le seuil de 20.000 habitants mais que celui-ci a été ramené à 80.000 au cours des débats parlementaires.

¹⁰² Article L 2143-1 du C.G.C.T.

¹⁰³ Article L 2144-2 du C.G.C.T.

quartier ou la ville et peut les associer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques intéressant le quartier, notamment la politique de la ville. Les conseils de quartier peuvent également faire parvenir toute proposition au maire concernant le quartier ou la ville.

La commune et le département sont restés longtemps les seuls niveaux d'administration décentralisée du territoire, issus de l'héritage administratif de la Révolution. Les caractéristiques des deux collectivités diffèrent cependant aujourd'hui. En effet, même si l'attachement à la commune est toujours présent, nous venons de voir que les structures infracommunales se sont multipliées de la même façon que nous verrons la multiplication des structures supracommunales¹⁰⁴. En revanche, l'étude de l'organisation territoriale de la Cinquième République montre la pérennité du niveau départemental.

Section 2 : La pérennité du département

Pour l'essentiel, l'évolution du département sous la Cinquième République ressemble à celle de la commune : souvent contesté pour son exigüité géographique, il a été maintenu comme collectivité territoriale. Il s'est même trouvé renforcé à deux occasions. D'une part, la loi du 2 mars 1982 en fait une collectivité territoriale à part entière en confiant au président du conseil général l'exécutif départemental à la place du préfet (§1). Cette réforme était attendue et permet au département de s'aligner sur les communes, en ce qui concerne l'élection de l'assemblée délibérante et de l'exécutif. D'autre part, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et surtout les transferts de compétences ultérieurs contribuent à renforcer son rôle dans l'administration décentralisée du territoire. Le département constitue finalement un cadre souvent contesté mais jamais modifié (§2).

§1 – La réforme attendue de 1982

Le remplacement du préfet comme exécutif de la collectivité départementale par le président du conseil général permet de trancher entre deux lectures de la Constitution de 1958. En effet, à l'occasion des travaux préparatoires, certains orateurs regrettaient que le texte du futur article 72, prévoyant l'administration des

¹⁰⁴ Voir infra : 1^{ère} partie ; Titre 2 : Le changement de nature de la coopération locale.

collectivités territoriales par des conseils élus était plus succinct que l'article 87 de la Constitution de 1946 qui précisait que « l'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président ». La lecture qui est faite aujourd'hui de l'article 72 alinéa 3 sous-entend, en quelque sorte, un renvoi à cette disposition de la Constitution de 1946.

A l'époque, une autre lecture de l'article 72 justifiait l'absence d'une disposition similaire à celle de la Constitution de 1946 prévoyant un exécutif élu par l'assemblée délibérante : « quand à la suppression à laquelle vous faites allusion, (...) ce n'est évidemment pas un hasard ; c'est simplement le fait que les rédacteurs ont voulu tenir compte de ce qui se passait réellement ; ils ont constaté que quelle que soit la qualité des intentions des constituants, jamais cela n'avait été exécuté. Ils en ont conclu que ce n'était pas possible. En particulier, on n'avait pas constaté que le président du conseil général ait assuré l'exécution des décisions de son conseil »¹⁰⁵.

Plusieurs arguments, souvent invoqués entre 1946 et 1982, militaient en faveur du maintien du préfet comme exécutif départemental. Le premier peut être trouvé dans la tradition jacobine de la vie politique et administrative française. « Seule la crainte, particulièrement établie dans notre pays, de se voir constituer des pouvoirs locaux susceptibles de faire contrepoids au pouvoir d'Etat, avait conduit à écarter »¹⁰⁶ cette hypothèse dans le passé¹⁰⁷. On retrouve ce type d'interrogations dans les propos des parlementaires de l'opposition lors des débats sur la loi du 2 mars 1982 : « Le transfert de l'exécutif départemental et régional au bénéfice des présidents ne comporte-t-il aucun risque d'arbitraire ? »¹⁰⁸. Il est même reproché au régime des départements et des régions de provoquer « la confusion (...) entre le législatif et l'exécutif, violant cette règle institutionnelle fondamentale de l'équilibre entre l'un et l'autre des pouvoirs, qui constitue l'une des meilleures garanties de la

¹⁰⁵ M. Mignot, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume II : Le comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, La Documentation Française, 1988, p. 443.

¹⁰⁶ AUBY (J-F), *La nouvelle organisation départementale*, A.J.D.A., 1982, pp. 331-338, p. 332.

¹⁰⁷ Voir par exemple à ce sujet les propos de Pierre-Henri Teitgen lors des débats du Comité consultatif constitutionnel : « Je dois dire que je suis moi-même conseiller général et je suis fort heureux que les délibérations de mon conseil général soient exécutées par le préfet. C'est une condition du maintien de l'unité de l'Etat. Le jour où nous aurons un maire départemental, Dieu sait où nous irons. » (Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, *Ibidem*).

¹⁰⁸ M. Giraud, rapporteur de la commission des lois, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1981, p. 2226.

démocratie »¹⁰⁹. L'argument est d'autant moins recevable que tous affirment leur soutien à la commune et à l'organisation municipale qui, avec le maire et le conseil municipal, prévoit les mêmes rapports entre autorités exécutive et délibérante.

L'autre argument tient à l'ambivalence du département, circonscription déconcentrée et décentralisée et peut se ramener à la question de la nature politique ou administrative des affaires départementales et à celle du personnel départemental. « La gestion des affaires départementales par le président du conseil général correspond à un principe démocratique, à une idée de décentralisation, qui a notre agrément. Mais la Politique et l'Administration sont tout de même – heureusement à notre sens – deux domaines différents¹¹⁰. (...) Un maire a des services – strictement locaux – placés directement et uniquement sous sa responsabilité. Quels seraient les services dont pourrait disposer (...) le président du conseil général ? (...) Reste la solution du personnel distinct, dépendant uniquement et complètement du président du conseil général. C'est, a priori, la plus logique ; mais que deviendrait cette administration, subordonnée à un homme politique dont on peut craindre – sans lui faire injure – sa propension à suivre les directives d'un parti plutôt qu'à se plier à des nécessités administratives »¹¹¹.

Le législateur de 1982 a prévu les modalités du transfert de l'exécutif départemental au président du conseil général¹¹². Il distinguait ainsi les services destinés uniquement à l'exécution des décisions du conseil général, transférés sous l'autorité du président, et les services qui continuaient à exercer simultanément des compétences déconcentrées et décentralisées. Pour les premiers, une convention entre le préfet et le président devait régler dans chaque département les modalités du transfert des services, à partir d'une convention type. Cela concernait principalement les services départementaux chargés des finances et du domaine. Pour ce qui est des services extérieurs de l'Etat, ils dépendaient du préfet ou du président suivant la compétence mise en œuvre et étaient donc soumis aux instructions et peuvent bénéficier de délégations de l'un ou de l'autre.

¹⁰⁹ R. Nungesser, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 357.

¹¹⁰ Ces propos font écho à ceux de Michel Debré : « le statut du président du conseil ne lui permet pas d'être une autorité administrative. Le président du conseil général est avant tout un homme politique. Il est un parlementaire, ou il attend les prochaines élections pour le devenir. Il est soumis à la réélection de ses collègues chaque année et cette instabilité ne permet pas une administration sérieuse ». (DEBRE (M), *La mort de l'Etat républicain*, Coll. Problèmes et documents, Gallimard, 1947, pp. 69-70).

¹¹¹ JUNILLON (L), L'organisation départementale, condition essentielle de la réforme administrative, *Revue administrative*, n° 8, 1949, pp. 121-126, pp. 121-122.

¹¹² D'après AUBY (J-F), *op. cit.*, pp. 335-336.

§2 – Un cadre souvent contesté mais jamais modifié

Depuis plusieurs décennies, le département est critiqué, on lui reproche son impuissance ou son anachronisme¹¹³. Un certain nombre de projets de réforme en préconisaient la suppression ou, pour le moins, une révision radicale de son organisation administrative ou de son cadre géographique. La situation actuelle du département dans l'organisation décentralisée du territoire montre bien au contraire sa pérennité. En effet, nous pouvons constater que les élus (élus locaux ou parlementaires¹¹⁴) ont toujours su défendre le département en présentant comme atout ce qui était considéré par d'autres comme handicaps, que ce soit en ce qui concerne sa taille, sa capacité à répondre aux besoins collectifs modernes ou son ancrage dans la société.

A- Un cadre contesté

Faisant écho à la question de la nature administrative ou politique des affaires départementales, on retrouve celle de l'existence ou de l'absence d'une identité départementale. « Est-on sûr que le département soit une collectivité territoriale, dans le sens où nous entendons cette qualification, appliquée à la commune, par exemple ? De création récente, d'une configuration arbitraire et hétérogène, le département n'est-il pas plus un organe de déconcentration de l'Etat qu'une collectivité territoriale ? (...) Il manquera toujours au département l'unité spirituelle qui caractérise la commune »¹¹⁵. Cet argument est le plus facile à écarter. D'une part, le département est une collectivité locale disposant d'affaires propres, au moins depuis 1871, et a conquis ses galons de collectivité territoriale à part entière en 1982. D'autre part, il est juridiquement difficile d'accepter une distinction entre le département et la commune sur le seul critère du caractère « spirituel » ou « naturel »

¹¹³ PERRIN (B), La place du département dans la décentralisation : une prééminence contestée, *Revue administrative*, n° 228, 1985, pp. 547-561.

¹¹⁴ N'oublions pas que le Sénat n'est pas seulement le « Grand Conseil des communes de France ». Il est aussi plus généralement le représentant des collectivités territoriales, et le cadre départemental de son élection a son importance. (Voir sur ce point ROBBE (F), *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat, étude sur l'article 24 alinéa 3 de la constitution française du 4 octobre 1958*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 101, L.G.D.J, 2001, pp. 392-399).

¹¹⁵ JUNILLON (L), *op. cit.*, p. 123.

de cette dernière¹¹⁶. Cet argument est d'ailleurs contredit par la possibilité de villes nouvelles ou de fusions de communes.

La seconde critique du département porte sur l'exiguïté de son cadre géographique. Héritière du découpage révolutionnaire, la carte des départements est souvent considérée comme un handicap. Ainsi, selon Michel Debré dans *La mort de l'Etat républicain*, « l'étroitesse de notre division administrative ne permet plus de donner une vie active à la collectivité départementale »¹¹⁷. Il est souvent rappelé le caractère désuet d'un découpage dont un des critères était la durée du trajet pour se rendre en cheval au chef-lieu de département. La première réponse apportée à cette critique était justement celle de Michel Debré qui proposait de maintenir le cadre départemental plutôt que d'y ajouter un échelon régional, mais en ramenant le nombre des départements à une quarantaine. Cette méthode, fût-elle séduisante sur le papier, aurait nécessité une refonte totale non seulement de l'administration décentralisée mais aussi et surtout de l'administration d'Etat et était donc intrinsèquement inapplicable¹¹⁸.

A cette critique de la taille du département deux réponses peuvent être faites. La première est de relativiser cette exigüité en refusant d'en faire une exception française. Le nombre et la taille des communes, de départements et des régions françaises ne sont pas des exceptions si on les compare à des collectivités analogues et de taille semblable des autres pays européens et si on tient compte des spécificités historiques ou économiques de chacune¹¹⁹. Enfin, plus récemment, la défense et la promotion du cadre départemental (tout comme du cadre communal d'ailleurs) passent par la mise en valeur de leur caractère démocratique et proche des citoyens, par opposition à la région (et aux structures intercommunales), dont la nécessité n'est pas contestée mais dont les compétences sont plus « techniques » et les autorités moins connues de la population¹²⁰.

¹¹⁶ Voir par exemple BOUET (J-B), *Communes, communautés et organisation administrative locale*, R.G.C.T., 2003, pp. 599-610, p. 601.

¹¹⁷ DEBRE (M), *op. cit.*, p. 70.

¹¹⁸ Pour une illustration, voir : GIEVIS (A), *Départements : la réforme Debré, la réaction de l'Indre et de la Creuse en 1959*, in GUELLEC (A), ss dir., *Le département, Deux siècles d'affirmation*, P.U.R., 1989, pp. 179-186.

¹¹⁹ Voir par exemple PEYRONNET (J-C), *Le département, pivot de la décentralisation, Le faux argument de « l'optimum dimensionnel »*, *Pouvoirs locaux*, n° 1, 1989, pp. 122-123.

¹²⁰ « A la base, la commune reste le socle, le fondement. (...) Le département est le partenaire de proximité irremplaçable des communes et des structures intercommunales (...). » (Daniel Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3238).

Enfin, le département ne correspondrait plus aux caractéristiques et aux besoins de la société moderne. La critique vise ici deux problématiques. La première est celle de l'écart existant entre les conseillers généraux et les citoyens qu'ils représentent¹²¹. Elle reste toujours valable et, nous le verrons dans un développement ultérieur, est liée au maintien du canton comme circonscription d'élection. L'autre déclinaison de la critique de l'absence de modernité tient aux domaines de l'économie et de l'aménagement du territoire. C'est sur ces fondements que seront créées à l'origine les régions¹²², mais aussi les pays¹²³. Ce dernier exemple montre la difficulté à mettre en œuvre une politique s'affranchissant des limites et des institutions départementales¹²⁴.

B- Un cadre confirmé

Comme nous venons de le voir, aucune des critiques portées au département depuis plusieurs dizaines d'années n'a réellement abouti. Son rôle a ainsi été confirmé et même renforcé dans l'administration décentralisée du territoire¹²⁵, le département devenant le « pivot de la décentralisation »¹²⁶. La renonciation à la suppression du département ou à des modifications substantielles de son rôle et de son statut étant désormais acquise¹²⁷, l'objectif est même, depuis quelques années, de le renforcer. Ainsi, face à la multiplication des structures intermédiaires (pays,

¹²¹ « Les conseils généraux restent fortement imprégnés de ruralité, (...) ils font bien peu de place aux actifs et aux femmes et (...) tout compte fait, leur légitimité se réduit à 40 % de l'électorat, ce qui témoigne d'un intérêt aussi rare que constant. » (PERRIN (B), Le département en quête d'une nouvelle légitimité, *Cahiers de la fonction publique*, mars 2001, pp. 16-18, p. 16).

¹²² « Un état de choses nouveau apparaît progressivement : une France insuffisamment peuplée, dotée d'une capacité de production trop faible, a fait place à une France dont la population et l'économie croissent désormais régulièrement. L'action des gouvernements successifs s'est d'ores et déjà exercée pour accompagner cette évolution et aider à une meilleure inscription dans l'espace national des richesses et des hommes : ainsi (...) des centres d'intérêt et de vie collective sont apparus qui ont incité les pouvoirs publics à un effort important de réforme permettant une première expression de ces réalités nouvelles. » (FREY (R), Exposé des motifs du projet de loi portant création et organisation des régions, *A.J.D.A.*, 1972, p. 102).

¹²³ La "loi Pasqua" qui en 1995 « réinvente » le pays, le fait notamment dans le cadre d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

¹²⁴ Voir par exemple, « Le département contre les pays », in LOEIZ (L), *La fin des départements, le recours aux pays*, Coll. Espaces et territoires, P.U.R., 2002, pp. 71-75.

¹²⁵ Il bénéficie en termes de volumes financiers de 70 % des transferts de compétences opérés en 2004.

¹²⁶ PEYRONNET (J-C), *op. cit.*

¹²⁷ Les propositions du rapport Mauroy concernant le département sont peu nombreuses. En dehors de la modification de son mode d'élection (que nous allons étudier dans un développement ultérieur), cela ne concerne essentiellement que le remplacement du terme « conseil général » par celui de « conseil départemental ». (MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, La Documentation Française, 2000, pp. 43-48).

communautés), le département se veut « fédérateur des initiatives locales »¹²⁸. Nous verrons d'ailleurs que c'est dans le cadre départemental qu'a été établie la réflexion sur le développement de l'intercommunalité¹²⁹. De même, face à la région, échelon supérieur, le département défend et développe ses compétences en matière d'action sociale, étant un échelon de « proximité » et de « solidarité »¹³⁰.

Quelques exceptions sont à noter quant à l'intangibilité du cadre départemental issu de la Révolution. La première est celle de la réorganisation de la région parisienne par la loi en 1964¹³¹. Les départements de la Seine et de la Seine et Oise sont supprimés pour donner naissance à sept nouveaux départements : Paris, les Hauts de Seine, le Val de Marne, la Seine-Saint-Denis, le Val d'Oise, les Yvelines et l'Essonne. Face à l'accroissement géographique et démographique de la région parisienne, il s'agissait de « réduire l'état de sous-administration dans laquelle se trouvaient certaines banlieues »¹³².

La seconde exception est celle de la Corse, divisée en deux départements en 1975¹³³. Les motifs de cette réforme sont principalement d'ordre pratique et administratif¹³⁴. La division de la Corse en deux départements n'est pas une nouveauté puisqu'elle avait déjà existé de 1793 à 1811. C'est le même découpage qui a été choisi, regroupant les arrondissements de Bastia, Corte et Calvi en Corse du Sud et ceux de Sartène et Ajaccio en Haute-Corse¹³⁵. Il correspondait déjà à l'organisation d'un certain nombre d'activités économiques, administratives ou

¹²⁸ PERRIN (B), Les présidents des conseils généraux en congrès à Rodez : pour un département fédérateur des initiatives locales, *Cahiers de la fonction publique*, décembre 2001, p. 14.

¹²⁹ Voir infra 1^{ère} partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 1 : La montée en puissance de l'intercommunalité au cours de la Cinquième République.

¹³⁰ Voir par exemple : JAMET (P), RMI : le département efficace !, *La lettre du cadre territorial*, n° 301, 2005, pp. 23-24.

¹³¹ Loi n° 64-797 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, *A.J.D.A.*, 1964, p. 515.

¹³² GROSHENS (J-C), Les problèmes actuels de l'administration locale en France, *Revue administrative*, n° 118, 1967, pp. 377-387, p. 383 (Voir également DRAGO (R), L'organisation de Paris et de sa région, *A.J.D.A.*, 1966, pp. 324-330).

¹³³ Loi n° 75-356 du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse, *JO* 16 mai 1975, p. 4947.

¹³⁴ Ce sont là les deux principales raisons avancées par le gouvernement, qui ne sont pas réellement critiquées en tant que telles lors des débats parlementaires. Il est par contre reproché au gouvernement des visées électorales dans la mesure où la division en deux départements provoque des modifications dans l'organisation de la région, des conseils généraux mais aussi modifie la répartition et le nombre de sièges de députés et de sénateurs. (Voir par exemple P. Carmolace, *JO Débats A.N.*, séance du 3 avril 1975, p. 1251 et L. Le Pensec, p. 1254).

¹³⁵ Le gouvernement n'a pas souhaité par contre reprendre les noms de départements de l'époque révolutionnaire : Golo et Liamone.

judiciaires¹³⁶. Il s'agissait ainsi principalement d'adapter l'organisation administrative à un certain nombre de réalités (économiques, démographiques), de prendre en compte les besoins de la population et les nécessités liées au développement de l'île. La réforme concerne aussi bien l'administration déconcentrée du territoire (création d'une nouvelle préfecture) que son administration décentralisée (institution de deux conseils généraux). Cela permettait enfin de faire rentrer la Corse dans le droit commun régional puisque depuis 1972, c'était la seule région monodépartementale.

La troisième exception tient à l'état civil des départements, un certain nombre d'entre eux ayant demandé à modifier leur nom, pour des raisons souvent identifiées comme « touristiques »¹³⁷. La modification est soumise à différentes conditions de procédure (demande du conseil général, décret en Conseil d'Etat) et d'ordre pratique (absence de remise en cause de la numérotation des départements et donc de l'ordre alphabétique)¹³⁸.

Enfin, si le cadre départemental n'est pas aujourd'hui remis en cause, c'est également le cas des circonscriptions administratives infradépartementales que sont l'arrondissement et le canton. L'arrondissement est aujourd'hui une circonscription administrative de l'Etat, ressort géographique délimitant la compétence des sous-préfets. Issu du district, créé en 1790 par l'Assemblée constituante, il a disposé, un temps, d'un conseil « nommé puis élu, aux compétences très réduites, en particulier celle de répartir les contributions entre les communes. Suspendus en 1940, ces conseils n'ont pas été rétablis à la Libération »¹³⁹. L'arrondissement aurait pu être un des éléments d'une réorganisation territoriale mais cette idée s'est heurtée au cadre départemental¹⁴⁰. Si l'arrondissement paraît bien abandonné comme possibilité de circonscription administrative décentralisée, il paraît également figé comme circonscription administrative de l'Etat. Ainsi, si la loi dite « Pasqua » dispose qu'il

¹³⁶ Chambre de commerce, unions départementales de tourisme, Tribunaux de Grande Instance, circonscriptions de gendarmerie, P.T.T (C. Gerbet, rapporteur du projet de loi, JO Débats A.N, séance du 3 avril 1975, p. 1245).

¹³⁷ C'est ainsi que par exemple la Loire-Inférieure et la Charente-Inférieures sont respectivement devenues « Atlantique » et « Maritime » alors que les Basses-Alpes et les Basses-Pyrénées devenaient « de Haute-Provence » et « Atlantiques ».

¹³⁸ Voir PEISER (G), La collectivité départementale, *Encyclopédie Dalloz des collectivités locales*, Fasc. 1613, §§ 75-77.

¹³⁹ GRUBER (A), *La décentralisation et les institutions administratives*, Armand Collin, 2^{ème} éd., 1996, p. 128.

¹⁴⁰ Laurent Loiez cite différents domaines comme les services d'incendie et de secours dont l'organisation aurait pu être meilleure en opérant des regroupements par cantons et par arrondissement et en confiant le commandement et les capacités d'expertise à l'échelon régional. L'actuelle organisation départementale (S.D.I.S) présentant alors un double inconvénient : le département est trop vaste pour mobiliser les hommes et trop petit pour salarier de bons experts (LOIEZ (L), *op. cit.*, pp. 71-72).

est « tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services de l'Etat et la délimitation des arrondissements », aucune disposition réglementaire n'est venue la préciser ou la mettre en application. « Toute allusion à l'arrondissement a été soigneusement écartée de la loi Pasqua lors de sa refonte par les services de Jean-Pierre Chevènement ou de Dominique Voynet »¹⁴¹.

Les cantons ont été créés par la loi du 22 décembre 1789, supprimés en 1793 avec la dissolution des assemblées départementales et l'envoi de commissaires extraordinaires dans les départements, rétablis en 1795 avec la création de municipalités de canton par le Directoire et définitivement consacrés en 1871 comme circonscription électorale du conseil général avec la grande loi départementale¹⁴². Le nombre, comme la configuration géographique, en sont régulièrement modifiés par décret mais sans réelle refonte de la carte cantonale¹⁴³. Le canton est aujourd'hui critiqué en tant que cadre d'élection de conseillers généraux¹⁴⁴. Combiné avec le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, on lui reproche de donner des conseils généraux en décalage avec la réalité de la société, se caractérisant par une « extrême stabilité des catégories socio-professionnelles représentées » ; sa légitimité ne résistant plus à la « réalité des faits »¹⁴⁵. On lui reproche également d'être resté une institution essentiellement rurale, n'ayant « depuis longtemps aucune réalité en milieu urbain »¹⁴⁶.

La première solution pour remédier à ce défaut de représentativité serait de supprimer le canton et d'introduire un scrutin de type proportionnel, dans une circonscription qui reste à définir. Pour certains, cela « résoudrait à coup sûr le

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 73.

¹⁴² D'après BLANC (J) et REMOND (B), *Les collectivités locales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 3^{ème} éd., 1994, p. 116 ; BODINEAU (P) et VERPEAUX (M), *Histoire de la décentralisation*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F., 2^{ème} éd., 1997, pp. 24-61 et OHNET (J-M), *Histoire de la décentralisation française*, Coll. Références, Le livre de poche, 1996, pp. 49-92.

¹⁴³ La jurisprudence administrative ne donne qu'une faible marge de manœuvre au gouvernement en matière de découpage cantonal (voir CE Ass. 18 novembre 1977 Commune de Fontenay sous Bois et autres, rec. p. 448 ; CE 12 juillet 1978 Commune de Sarcelles, rec. p. 309 ; CE Ass. 13 décembre 1991 Département du Loir et Cher, rec. p. 442 ; CE, Ass 13 novembre 1998 Le Déaut et autres, rec., p. 396 ; CE, Ass 21 janvier 2004 Guinde et département des Bouches du Rhône, rec., p. 12 ; *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 4, 2004, p. 10, note L. Touvet).

¹⁴⁴ LANDEL (P-A), Le département et la démocratie locale : la fin des fiefs ?, *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004, pp. 74-78).

¹⁴⁵ PERRIN (B), La place du département dans la décentralisation : une prééminence contestée, *Revue administrative*, 1985, pp. 547-561.

¹⁴⁶ OHNET (J-M), Canton : mort sur ordonnance ?, *Pouvoirs locaux*, n° 45, 2000, p. 1.

problème de la sous représentation des villes et celui de la parité »¹⁴⁷. Les mêmes reconnaissent également les limites d'une telle réforme, qui la rendent improbable : « les conseillers généraux seraient alors déconnectés de leur territoire, ce qui, à l'évidence, paraît contradictoire avec la démarche des conseillers régionaux qui, dans le même temps, recherchent un ancrage territorial »¹⁴⁸. La seconde solution, qui devient de plus en plus invoquée est celle de maintenir la désignation des conseillers généraux dans un cadre infradépartemental, qui ne serait plus le canton mais les périmètres des EPCI à fiscalité propre. Quelques objections s'opposent encore à cette évolution, quelle que soit la formule choisie. D'une part, tout en maintenant une assise territoriale aux conseillers généraux, cela pourrait faire disparaître le caractère direct de leur élection au profit d'un scrutin indirect (désignation par les communautés). D'autre part, si on maintient le même mode de scrutin en modifiant seulement la circonscription d'élection – en passant du canton aux EPCI en tant qu'aire géographique – il faudra nécessairement passer par la loi¹⁴⁹. Il faudra aussi attendre la fin de la mise en œuvre de la loi Chevènement, l'objectif d'un paysage intercommunal composé des différentes communautés, stable et homogène, n'étant pas encore atteint.

§3 – Des adaptations mineures

En dehors des cas de Paris, des départements d'outre-mer et de Mayotte qui bénéficient de statuts particuliers¹⁵⁰, le code général des collectivités territoriales prévoit des aménagements au régime juridique de certains départements de la région parisienne et pour la Corse, liés aux spécificités de ces collectivités. Les modalités de ces aménagements sont semblables à celles que nous avons vues précédemment pour les communes de ces mêmes départements. Il s'agit, en effet, pour les départements des Hauts de Seine, de la Seine Saint Denis et du Val de Marne, du financement de la

¹⁴⁷ PERRIN (B), Le département, en quête d'une nouvelle légitimité, *Cahiers de la fonction publique*, mars 2001, pp. 16-18, p. 17.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Voir BOUET (J-B), *op. cit.*, p. 606.

¹⁵⁰ Nous étudierons le statut de Paris dans le Chapitre 2 de ce titre, avec les statuts particuliers de métropole ; les cas des départements d'outre-mer et de Mayotte dans le Chapitre 3, consacré à l'outre-mer.

préfecture de police de Paris et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris¹⁵¹ et, pour les départements corses, de dispositions fiscales particulières¹⁵².

Si la commune et le département diffèrent en raison d'une plus grande pérennité de ce dernier, celle-ci n'a pas non plus été remise en cause par l'apparition et la montée en puissance du niveau régional.

Section 3 : L'apparition et la montée en puissance de la région

La particularité de la région dans l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République tient à l'évolution de la place qu'elle y occupe puisqu'en quarante ans elle est passée du statut de circonscription de l'action déconcentrée de l'Etat dans certains domaines particuliers à celui de collectivité territoriale reconnue par la Constitution.

Indépendamment des choix successifs opérés en matière d'organisation administrative des régions, la prise en compte du niveau régional pour l'administration du territoire ne fait pas débat¹⁵³. Si cette prise en compte existe dans d'autres Etats, notamment européens, l'apparition de la circonscription régionale (§ 1) puis l'établissement de la région en collectivité territoriale (§ 2) se situent en-deçà de l'idée d'Etat régional.

§1 – L'apparition de la circonscription régionale

L'utilisation par l'Etat d'un niveau d'administration supérieur au département sous la Cinquième République n'est pas vraiment une nouveauté dans la mesure où les régimes précédents l'avaient déjà expérimenté¹⁵⁴.

La mise en œuvre de cette réforme régionale va se faire très progressivement, en commençant par une coordination régionale des services de l'Etat, puis par la création des régions comme établissements publics (A), le choix de l'existence d'un

¹⁵¹ Articles L 3421-1 et L 3421-2 du C.G.C.T.

¹⁵² Compensation par l'Etat de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains agricoles et bénéfice d'un quart du produit du droit de consommation sur les tabacs (articles L 3431-1 et L 3431-2 du C.G.C.T).

¹⁵³ « La question n'est pas de savoir si une organisation des régions est ou non nécessaire : la région est devenue une réalité de notre temps ». (G. Ducloné, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 994).

¹⁵⁴ « Régions Clémentel » en matière économique sous la IIIème République, « régionalisme autoritaire de type économique et policier » du régime de Vichy (d'après LUCHAIRE (F) et LUCHAIRE (Y), Le droit de la décentralisation, Coll. Thémis droit, P.U.F, 2^{ème} éd., 1989, pp. 63-70).

niveau régional d'administration résultait d'une volonté politique et ne s'est pas fait sans difficultés (B).

A- Des circonscriptions d'action régionale aux Etablissements publics régionaux

Dès 1959, un décret prévoyait la mise en œuvre de programmes d'action régionale et d'aménagement du territoire¹⁵⁵. En 1960, un autre décret¹⁵⁶ mettait en place des circonscriptions d'action régionale, qui avaient pour objet d'harmoniser les ressorts territoriaux des services extérieurs de l'Etat. Auparavant, chaque ministère disposait d'une organisation déconcentrée spécifique, qu'il s'agisse du ministère des finances et des affaires économiques, du ministère des travaux publics et des transports, du ministère de l'industrie, du ministère de l'agriculture, du ministère du travail, du ministère de la santé publique, du ministère de la construction, du ministère des anciens combattants ou du ministère des postes et télécommunications¹⁵⁷.

Dans ces circonscriptions d'action régionale, des « préfets coordonnateurs » étaient chargés « de provoquer et de présider des conférences interdépartementales ayant pour objet d'étudier et de coordonner les mesures d'application des programmes d'action régionale et d'aménagement du territoire et, d'une manière générale, de la politique économique du Gouvernement ». Essentiellement fondée sur l'économie et l'aménagement du territoire, cette réforme est à replacer dans la perspective du Quatrième Plan (1962-1965), dans la mesure où « celui-ci vise à établir entre directives nationales et régionales les articulations qui faisaient encore défaut »¹⁵⁸.

Cette coordination régionale s'est étoffée avec trois décrets de 1964. Le premier¹⁵⁹ se limitait au cadre départemental et tendait à réorganiser les services

¹⁵⁵ Décret n° 59-171 du 7 janvier 1959 portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale, JO 11 janvier 1959, p. 761.

¹⁵⁶ Décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, JO 3 juin 1960, p. 5007.

¹⁵⁷ Il est instructif de se reporter aux différentes annexes publiées au Journal officiel après le décret et présentant par ministère, voire par service ou direction, la comparaison entre les anciennes circonscriptions et les circonscriptions d'action régionale.

¹⁵⁸ VIOT (P), Les aspects régionaux du Quatrième Plan, *Revue administrative*, n° 84, 1961, pp. 597-602, p. 597.

¹⁵⁹ Décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative, JO 20 mars 1964, p. 2588.

déconcentrés de l'Etat sous l'autorité du préfet. Le second¹⁶⁰ donnait le titre de « préfet de région » au préfet coordonnateur, préfet du département chef-lieu de la circonscription régionale. Au-delà de cette modification symbolique, le préfet de région avait pour mission « de mettre en œuvre la politique du Gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire ». Il coordonnait en la matière l'action des préfets de département, participait à la préparation et était chargé de suivre l'exécution de la tranche régionale du plan national de développement économique et social. Il était assisté d'une conférence administrative régionale regroupant les principales autorités déconcentrées de la circonscription : préfets de département, trésorier payeur général de la région, inspecteur général ou inspecteur de l'économie nationale en fonction dans la circonscription, représentants régionaux des ministres intéressés pour les affaires de leur compétence. Enfin, le troisième décret¹⁶¹ créait des commissions de développement économique régional (CO.D.E.R) composées d'élus locaux, de membres désignés par différents organismes consulaires, professionnels ou syndicaux et de personnalités qualifiées, nommées par arrêté du Premier ministre. Ces commissions avaient une compétence consultative en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Même avec cette organisation un peu plus développée, la circonscription régionale restait un élément d'organisation de l'action déconcentrée de l'Etat. « Il n'a pas été créé pour autant une circonscription administrative régionale à vocation générale, qui eût été un écran plutôt qu'un relais »¹⁶².

Avec la loi du 5 juillet 1972¹⁶³ portant création et organisation des régions¹⁶⁴, le niveau régional est confirmé comme lieu de concertation entre l'Etat et les collectivités locales en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. En tant qu'établissement public, la région disposait de la personnalité juridique et d'une certaine autonomie financière. Elle n'était plus un simple rouage

¹⁶⁰ Décret n° 64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale, JO 20 mars 1964, p. 2589.

¹⁶¹ Décret n° 64-252 du 14 mars 1964 portant création des commissions de développement économique régional, JO 20 mars 1964, p. 2591.

¹⁶² GUICHARD (O), La mise en œuvre de la réforme administrative sur le plan régional, *Administration*, n° 53, 1965, pp. 57-62, p. 58.

¹⁶³ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JO 9 juillet 1972, p. 7176.

¹⁶⁴ D'après HOURTICQ (J), La loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *Revue administrative*, n° 150, 1972, pp. 635-639.

de l'organisation déconcentrée de l'Etat sans pour autant devenir une collectivité territoriale. L'omniprésence de l'Etat avait pour effet de rester dans une perspective de déconcentration de l'action administrative.

La région de 1972 disposait de trois organes principaux. Contrairement aux CODER, le conseil régional, assemblée délibérante, était composé exclusivement d'élus : parlementaires, représentants des conseils généraux, des communes (selon leur taille) et des communautés urbaines. Le comité économique et social disposait d'une compétence consultative et représentait les « organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région ». Enfin, le préfet était l'organe exécutif de la région.

La région disposait de ressources financières propres : l'une présentant un caractère obligatoire (produit de la taxe sur les permis de conduire), les autres, un caractère facultatif (taxes additionnelles aux différents impôts locaux). En raison du principe de spécialité des établissements publics, la région disposait de compétences limitées, définies par l'Etat, toujours dans le domaine du développement économique et social régional et de l'aménagement du territoire. Cette compétence se déclinait en plusieurs possibilités d'action, allant des propositions de mesures à la réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct.

B- La difficulté d'un choix politique

Face aux tenants du département, qui craignaient sa disparition, la mise en œuvre d'une action administrative au plan régional s'est faite d'une manière très progressive. L'utilité de cette démarche s'est révélée a contrario avec l'échec du référendum de 1969. Il reste que le choix fait en 1972 est doublement limité. D'une part, attribuer le statut d'établissement public à la région n'était pas forcément satisfaisant. D'autre part et surtout, en renforçant au fur et à mesure des structures régionales à l'origine très limitées dans leur objet et dans leur portée, les gouvernants ont fait l'impasse sur la question de la taille de ces circonscriptions.

Le projet de 1969 tel qu'il fut soumis au référendum concernait à la fois la région et le Sénat, et comprenait des dispositions constitutionnelles et législatives. Pour ce qui est de la région, l'apport principal de la réforme était de l'ériger en collectivité territoriale et de la mentionner dans le texte constitutionnel. Si cette avancée était considérable par rapport à la politique régionale des années 1950 et 1960, elle était toutefois à tempérer. D'une part, la région ne disposait pas d'une

clause générale de compétence mais de compétences limitées et définies par la loi : « elle exerce librement les compétences qui lui sont conférées par la loi ». A cet égard, le projet de 1969 ne revenait pas sur la limitation des compétences régionales aux domaines du développement économique et social et de l'aménagement du territoire. D'autre part, le projet reprenait des CODER l'idée de ne pas limiter la composition du conseil régional à des élus. Le conseil régional aurait été, en effet, composé des députés de la région, de représentants des conseils généraux et des conseils municipaux et de représentants des activités économiques, sociales et culturelles¹⁶⁵.

Le projet prévoyait pour la région, dans son domaine de compétences¹⁶⁶, qu'elle aurait disposé d'un domaine, de ressources propres, de la faculté de signer des contrats, d'ester en justice, de participer à des S.E.M, de créer des établissements publics, de gérer des services publics. Le conseil régional aurait été consulté par le préfet de région sur les aspects régionaux du Plan. Il se serait réuni par sessions sur convocation du préfet de région, de celui-ci, assurant le rôle d'exécutif de la collectivité.

L'échec du référendum de 1969 n'est pas imputable à cette réforme régionale mais bien davantage à celle du Sénat. Elle a permis à une opposition à de Gaulle, plutôt, hétéroclite, de se cristalliser. Il reste que son départ a marqué les esprits, les promoteurs de la loi de 1972 en ont gardé la leçon en refusant à la fois d'ériger la région en collectivité territoriale et de maintenir un conseil associant élus et représentants des activités économiques.

Avec les décrets du 14 mars 1964, « les vingt et une circonscriptions d'action régionale de 1960, héritières des vingt et une circonscriptions de programme de 1956, ont naturellement été maintenues »¹⁶⁷. Le terme « naturellement » utilisé ici par Olivier Guichard est symptomatique de l'absence de remise en cause, depuis le début de la Cinquième République, des limites des circonscriptions régionales. Si les décrets de 1964 renvoient au décret de 1960, celui-ci reprenait déjà les

¹⁶⁵ « La population, les départements et les communes, les activités économiques, sociales et culturelles de la région sont représentés au conseil régional. A cet effet, le conseil régional est composé : des députés à l'Assemblée nationale élus dans la région ; de conseillers régionaux territoriaux, élus par les conseils généraux et par les conseils municipaux et leurs délégués ; de conseillers régionaux socio-professionnels désignés par des organismes représentatifs » (article 12).

¹⁶⁶ Principalement la réalisation et la gestion d'équipements collectifs, l'attribution de subventions aux collectivités territoriales et à des personnes publiques ou privées.

¹⁶⁷ GUICHARD (O), *op. cit.*, p. 58.

circonscriptions des programmes d'action régionale, mis en œuvre en 1955-1956¹⁶⁸. Le cadre choisi pour la mise en œuvre de ces programmes renvoyait lui-même à celui des circonscriptions confiées aux Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire (IGAME) qui organisaient déjà une certaine activité déconcentrée au niveau interdépartemental. Or, si les programmes d'action régionale et plus tard les établissements publics régionaux étaient destinés à favoriser le développement économique et l'aménagement du territoire, les IGAME, sur les circonscriptions desquels ils ont été « calqués », avaient été mis en place en 1947 pour répondre à des préoccupations de maintien de l'ordre¹⁶⁹. Ainsi, la politique régionale mise en œuvre sous la Cinquième République n'est pas issue d'une véritable réflexion sur le découpage territorial mais sur des circonscriptions déconcentrées de la Quatrième République.

En ce qui concerne la dimension institutionnelle de la question régionale, deux solutions s'offraient principalement au gouvernement en 1972 mais ont été rejetées au profit d'une troisième, intermédiaire. La première possibilité était d'organiser au niveau régional une coopération interdépartementale, permettant de remédier dans certains domaines aux insuffisances de la circonscription et des services départementaux, à l'image de la coopération intercommunale au niveau local. « La région doit être conçue non comme un échelon administratif se surimposant à ceux qui existent mais, avant tout comme l'union de départements permettant de réaliser la gestion rationnelle des grands équipements collectifs. (...) La libre association dans le cadre régional conduira nécessairement à une certaine diversité, non pas dans les structures, mais dans les compétences dévolues à la région »¹⁷⁰. La loi de 1972 ne reprend qu'en partie cette conception. L'idée d'une hétérogénéité des régions, constituées à des fins ponctuelles, est écartée au profit d'un statut identique et d'une définition par l'Etat des compétences régionales.

La seconde solution était celle de la collectivité territoriale. D'après le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, trois raisons justifient le rejet de cette formule au profit de celle de l'établissement public : la simplicité (ne pas rajouter un nouvel échelon administratif), l'efficacité (ne confier aux régions que les

¹⁶⁸ Voir ANTOINE (S), Les régions de programme et la géographie administrative française, *Revue administrative*, n° 76, 1960, pp. 357-362, p. 360.

¹⁶⁹ Voir MAYER (R), A propos de la régionalisation, l'étape suivante, *Revue administrative*, n° 127, 1969, pp. 47-50, p. 48.

¹⁷⁰ G. Pompidou, discours prononcé à Lyon le 30 octobre 1970 (Cité par BANCAL (J), Une véritable réforme régionaliste, *R.P.P.*, n° 817, 1971, pp. 10-26, p. 21).

taches pour lesquelles elles sont mieux à même d'intervenir que l'Etat ou les collectivités territoriales) et le pragmatisme (caractère progressif et « expérimental » de la démarche)¹⁷¹. Ce choix est critiqué par l'opposition socialiste et communiste qui regrette l'absence de mise en œuvre de l'article 72 de la Constitution, permettant à la loi de créer une collectivité territoriale¹⁷². La fin de la décennie verra d'ailleurs la multiplication des propositions de loi portant sur la décentralisation, en général, et sur les régions, en particulier¹⁷³.

§2 – La région, collectivité territoriale

La région ne devient vraiment un niveau d'organisation décentralisée du territoire qu'à partir de 1982 avec son établissement par la loi comme collectivité locale, puis, en 1986, avec les premières élections régionales. C'est le « sacre de la région »¹⁷⁴ (A). Une dernière étape sera franchie plus de vingt ans après, en 2003 avec l'inscription de la région dans la Constitution (B).

A- Le « sacre de la région » en 1982

La loi du 2 mars 1982 a « l'avantage de mettre fin au quiproquo juridique : c'est la fin – ou presque – du va-et-vient déconcentration-décentralisation dans la mesure où la loi dispose : « les régions s'administrent librement par des conseils élus ». Ainsi, l'article 1 libère de concert les communes, les départements et les régions »¹⁷⁵. L'argument des années soixante-dix tenant au risque de complication des structures de l'administration décentralisée du territoire est balayé au profit de l'identité de nature entre communes, départements et régions¹⁷⁶.

¹⁷¹ Voir J-P. Lecat, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 993.

¹⁷² « Selon les propres termes de M le rapporteur « la formule de l'établissement public assure à la région la pleine capacité juridique ». Peut être. Mais celle de la collectivité territoriale lui assurerait, en revanche, la pleine liberté de son administration. » (P. Lagorce, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1011).

¹⁷³ Par exemple : proposition de loi A.N n° 3316 (1977) portant création d'un pouvoir régional dans la perspective d'un socialisme démocratique autogestionnaire pour la France ; proposition de loi A.N n° 859 (1979) tendant à accorder aux régions la liberté de choix de leurs ressources et de leurs dépenses ; proposition de loi A.N n° 1557 (1980) portant décentralisation de l'Etat ; proposition de loi A.N n° 1622 (1980) relative à l'organisation des régions.

¹⁷⁴ PERRIN (B), A propos de la décentralisation : le sacre de la région, *Administration*, n° 132, 1986, pp. 29-37.

¹⁷⁵ PERRIN (B), Décentralisation, le sacre de la région, *Regards sur l'actualité*, n° 120, 1986, pp. 21-40, p. 28.

¹⁷⁶ « A l'avenir, l'existence d'un échelon municipal, d'un échelon départemental et d'un échelon régional ne sera pas pour les administrés une source de difficulté ou de complication, mais au contraire, une source de simplification et de rapidité dans l'exécution des décisions administratives. » (G. Defferre, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 1981, p. 2287).

Le passage de la région de l'établissement public à la collectivité locale est fait progressivement. Si comme pour le département, le transfert de l'exécutif s'opère du préfet de région au président du conseil régional, la mise en place de celui-ci ne s'est faite définitivement qu'avec les élections de 1986. Pour l'exercice de ses compétences (développement économique, social et culturel, formation professionnelle, urbanisme, éducation, transports, ...) la région dispose du transfert par l'Etat de moyens matériels et humains dont les conditions sont fixées dans des conventions entre le préfet de région et la collectivité¹⁷⁷.

Un doute subsiste cependant quant à l'alignement des régions sur le droit commun de la décentralisation. La définition des compétences de la région se fait au moyen de dispositions qui peuvent paraître contradictoires. En effet, la loi dispose dans un premier temps que « le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région »¹⁷⁸, ce qui correspond à une transposition de la clause générale de compétence qui s'applique aux communes et aux départements. Mais, dans un deuxième temps, il est précisé que le conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, l'aménagement de son territoire ... »¹⁷⁹. En outre, une autre disposition précise ces différents domaines en faisant une liste de onze matières qui permettent à la région de mettre en œuvre ses missions « dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et l'Etat »¹⁸⁰.

La question qui se pose alors est celle de la vocation générale ou spécialisée de la région collectivité territoriale. La mention selon laquelle l'organe délibérant d'une collectivité règle par ses délibérations les affaires de celle-ci n'est pas forcément l'expression d'une clause générale de compétence applicable à une collectivité territoriale dans la mesure où la loi l'emploie aussi pour la communauté urbaine, établissement public¹⁸¹. Pour Jean-Claude Douence, aucun élément probant ne vient trancher cette question si on s'en tient à la recherche de la volonté du législateur¹⁸².

¹⁷⁷ Pour plus de détails, voir B. Perrin, A propos de la décentralisation : le sacre de la région, *op. cit.*, pp. 33-34.

¹⁷⁸ Article L 4221-1 alinéa 1 du C.G.C.T.

¹⁷⁹ Article L 4221-1 alinéa 2 du C.G.C.T.

¹⁸⁰ Article L 4211-1 du C.G.C.T.

¹⁸¹ Article L 5215-19 du C.G.C.T.

¹⁸² Voir DOUENCE (J-C), La région : collectivité à vocation générale ou spécialisée ?, *R.F.D.A.*, 1986, pp. 539-554.

Très peu d'indications nous sont données pour le moment de l'interprétation de ces dispositions par la jurisprudence administrative¹⁸³. Un certain nombre d'auteurs concluent à la compétence spécialisée de la région, s'appuyant notamment sur les termes d'une circulaire de 1986¹⁸⁴. Pour d'autres comme Jean-Marie Pontier, l'existence d'une clause générale de compétence n'est pas remise en cause dans son principe lorsque la loi procède à l'énumération de compétences¹⁸⁵.

Si le doute pouvait persister pour certains sur la nature de la compétence des régions, la révision constitutionnelle de 2003, en inscrivant la région dans la Constitution, confirme l'alignement de la région sur les communes et départements, même si cette question n'est pas abordée en particulier.

B- L'inscription de la région dans la Constitution en 2003

L'inscription de la région dans la Constitution était déjà préconisée par le rapport Vedel : « au premier rang des importantes modifications intervenues dans notre droit, figure la réforme de la décentralisation accomplie depuis 1982, par voie législative. Conscient qu'il était utile de prendre acte dans le texte constitutionnel des éléments les plus fondamentaux de cette réforme (...), le comité propose tout d'abord, comme l'y invite le Président de la République, de donner à la région, collectivité territoriale créée par la loi, le statut constitutionnel qui est celui des autres collectivités territoriales »¹⁸⁶.

L'idée a été reprise dans la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dont une des priorités était de consacrer l'existence et de renforcer les compétences des régions¹⁸⁷. Cela s'est traduit dès l'été 2002, en réponse notamment à la déclaration de

¹⁸³ On peut signaler l'analyse du Tribunal administratif de Dijon qui opte pour une solution intermédiaire, aussi floue. Dans un considérant de principe, il cite les dispositions s'appliquant à la définition des compétences de la région et en conclut qu'elles ne lui reconnaissent de compétences « que dans les domaines relevant d'un intérêt régional ». (TA Dijon 22 juin 1999 MM. Pesquet et Bernard c/ région de Bourgogne, *A.J.D.A.*, 2000, pp. 348-352, note M. Verpeaux).

¹⁸⁴ Voir MOREAU (J), *Administration régionale, départementale et municipale*, Coll. Mémentos, Dalloz, 14^{ème} éd., 2004, pp. 191-192 ou ROUAULT (M-C), *Compétence des collectivités territoriales et intérêt public local, Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 652, § 41.

¹⁸⁵ PONTIER (J-M), *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence, *R.D.P.*, 1984, pp. 1443-1472.

¹⁸⁶ VEDEL (G) ss dir., *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation Française, 1993, p. 81.

¹⁸⁷ POTTIE-SPERRY (P), *Décentralisation : le gouvernement précise son projet*, *La gazette des communes*, 3 juin 2002, p. 13.

politique générale de Jean-Pierre Raffarin, par un certain nombre de propositions d'expérimentations faites par les présidents de région¹⁸⁸.

L'inscription de la région dans la Constitution permet de la protéger au même titre que les communes dans la mesure où, créée par la loi, elle restait toujours, en théorie du moins, susceptible d'être supprimée par la loi. Mais, avec les transferts de compétences et l'expérimentation, il s'agit de plus que cela : « L'inscription de la région dans la Constitution, plus que comme la réparation d'une anomalie, doit être considérée (...) comme l'affirmation d'une France harmonieuse dans son développement, garanti par deux couples : l'Etat et la région, d'une part, responsables de la cohérence et de la vision d'ensemble ; le département et la commune, d'autre part, acteurs essentiels de la vie de notre pays »¹⁸⁹. La protection constitutionnelle de la région lui permet aussi de rejoindre en cela les autres régions européennes qui, pour la plupart, bénéficient d'un statut constitutionnellement garanti¹⁹⁰. L'inscription de la région dans la Constitution ne fait pas partie des questions les plus contestées ni les plus discutées¹⁹¹. La seule limite qui peut apparaître est la crainte d'une éventuelle « Europe fédérale des régions »¹⁹².

Qu'en est-il réellement ? « La volonté initiale de promouvoir la région ne se reflète que partiellement dans la réforme. (...) Les transferts de compétences prévus ne donnent pas l'avantage à la région, sur les autres collectivités territoriales, surtout après le retrait du projet de loi relatif à l'autonomie des universités »¹⁹³. Selon Romain Pasquier¹⁹⁴, plusieurs raisons peuvent aujourd'hui expliquer le recul de la place de la

¹⁸⁸ POTTIE-SPERRY (P) et JOUANNEAU (H), Droit à l'expérimentation, les régions premières à faire acte de candidature, *La gazette des communes*, 15 juillet 2002, pp. 14-16.

¹⁸⁹ P. Adnot, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3223.

¹⁹⁰ « L'érection de la région en collectivité territoriale est une consécration d'un état de fait qui est conforme à ce que nous trouvons ailleurs en Europe » (D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3238).

¹⁹¹ « L'article 4 propose que la région fasse son entrée dans la Constitution : pourquoi pas ? » (S. Royal, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5330).

¹⁹² Quant aux régions, si je me réjouis de leur reconnaissance constitutionnelle, nous devons veiller à ce qu'elles ne s'affirment pas comme le maillon constitutif d'une future « Europe fédérale des régions » » (P. Darniche, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3235).

Voir également P. Mauroy, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3262.

¹⁹³ MARCOU (G), Décentralisation : quelle théorie de l'Etat ?, in Colloque « Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat » (GRALE), Assemblée nationale 22 et 23 janvier 2004, *Annuaire 2004 des collectivités locales*, CNRS Editions, pp. 235-252, p. 244.

¹⁹⁴ PASQUIER (R), Les régions dans la nouvelle étape de la décentralisation, *Pouvoirs locaux*, n° 59, 2003, pp. 69-73.

région dans la réforme actuelle par rapport à la volonté initiale¹⁹⁵. Il relève notamment les « logiques sectorielles de certains ministères » et l'extrême variété des demandes des régions, qui traduit des conceptions différentes selon les régions du rôle qu'elles veulent jouer. Il souligne aussi l'influence des départements qui, « nombreux, influents, profitant des failles entre les régions, (...) sont parvenus à tirer leur épingle du jeu dans la négociation autour des transferts de compétences ». Ils ont ainsi pu « obtenir », par exemple, le transfert des routes nationales¹⁹⁶ ou d'une partie des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale.

Si aujourd'hui la région n'est plus contestée et est consacrée, elle n'est peut-être pas encore arrivée à maturité : « la région a connu depuis son origine un développement qui en fait un des acteurs majeurs du système politico-administratif français. Mais elle n'est pas encore arrivée à sa maturité en 2005. Dire ceci signifie que son rôle doit progresser. Ce n'est pas l'avis de tous. Mais c'est, semble-t-il, tout à la fois une exigence de la réforme de l'Etat et le sens qu'indiquent tant l'analyse de son histoire que l'observation de ce qui se passe en dehors de nos frontières »¹⁹⁷. Les récents transferts de compétences montrent qu'elle est encore vue comme une « administration de mission souvent limitée à un rôle de coordination et d'animation » qui « peine à faire reconnaître sa dimension politique »¹⁹⁸.

La « maturité régionale » passera par l'assimilation et la maîtrise des nouvelles compétences. Elle pourra passer également par une recomposition partielle du paysage régional, notamment avec le regroupement des régions les plus petites, possibilité offerte par l'article 72 alinéa 1 de la Constitution : « Toute autre collectivité

¹⁹⁵ Recevant les présidents de conseils régionaux le 24 juin 2003, Jean-Pierre Raffarin rappelle que son projet de décentralisation est « une chance d'accréditer le fait régional » (d'après VAN EECKHOUT (L), Décentralisation : M. Raffarin consulte les régions, *Le Monde*, 26 juin 2003, p. 13).

¹⁹⁶ Voir les propos de J-M.Offner in MARCOU (G) et WOLLMANN (H), ss dir. , *Annuaire 2004 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2004, p. 95.

¹⁹⁷ JEGOUZO (Y), 1941-2005 : 65 ans d'histoire du régionalisme administratif, *Cahiers de la fonction publique*, juin 2005, pp. 4-7, p. 7.

¹⁹⁸ JOUANNEAU (H), La région en quête de reconnaissance politique, *La Gazette des communes*, 15 mars 2004, pp. 10-11, p. 11 (voir également l'intervention du sénateur P. Adnot, *supra*, qui donne à la région un rôle de coordination et fait de la commune et du département les « acteurs essentiels de la vie de notre pays »).

territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa »¹⁹⁹.

La « maturité régionale » n'est pas pour l'instant envisagée comme une étape vers un Etat régional. Le phénomène contemporain d'accroissement des compétences régionales est, nous l'avons vu, encore peu marqué en France. En outre, deux obstacles s'opposent à cette évolution. Le premier est celui du principe même de l'administration décentralisée du territoire à trois niveaux : l'extension à toutes les collectivités territoriales de différents instruments de démocratie locale en 2003 montre bien le traitement identique qui est fait de la commune, du département et de la région par le législateur. Le second, nous le verrons ultérieurement, est l'impossibilité de transposer en France le système d'autonomie italien ou espagnol, impliquant un certain pouvoir législatif régional²⁰⁰.

Plusieurs arguments viennent cependant définitivement consacrer la nécessaire place de la région. Elle est reconnue, dans le domaine économique, comme l'échelon local, l'échelon infraétatique pertinent : « les conseils régionaux ont le jeu de compétences le plus adapté et la taille suffisante pour aborder des problématiques complexes ; les pays européens où l'organisation décentralisée fonctionne le mieux s'appuient sur ce périmètre »²⁰¹. Elle est souhaitée, dans le domaine politique, comme un acteur incontournable de la République décentralisée : « Nous sommes convaincus que le point de passage à un Etat authentiquement décentralisé ne sera franchi que lorsque la région sera reconnue comme le maillon principal d'une répartition équilibrée des pouvoirs dans notre pays. Une décentralisation opérée au profit de 36.000 communes et de 100 départements est une décentralisation en trompe l'œil, car elle laisse subsister un déséquilibre flagrant entre le poids de l'Etat ployant sous l'énormité de ses missions et celui de la plupart de ces collectivités aux tailles limitées. La région est aujourd'hui l'échelon intermédiaire par excellence, et c'est bien pour cela que l'Etat centralisé s'en est toujours méfié. Et pourtant, la région

¹⁹⁹ Cette disposition, formulée en termes généraux, peut s'appliquer au regroupement de régions, même si ce n'était pas à l'origine son objectif (Voir infra : 1^{ère} partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, § 2, A- Les régimes successifs de la Corse).

²⁰⁰ Voir FOUGEROUSE (J), Le pouvoir législatif régional et l'unité de la République en Italie, in MAILLARD DESGREES DU LOU (D), Territoires et Etat, *R.G.C.T.*, numéro spécial, 2002, pp. 80-90 et La consécration constitutionnelle des régions françaises : l'émergence d'un modèle original intégré au concert européen, *R.G.C.T.*, n° 28, 2003, pp. 611-626.

²⁰¹ BLANC (C), *Pour un écosystème de la croissance*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2004, p. 7.

a largement fait la preuve de sa pertinence comme instance de définition et de mise en œuvre de nombre des politiques publiques de notre pays, comme lieu de débat irremplaçable autour des enjeux de notre société, comme institution de synthèse des initiatives tournées vers un développement durable. Elle est un territoire d'appartenance à la fois proche et suffisamment large pour autoriser la mise en cohérence, la synergie entre acteurs, mais aussi la correction des déséquilibres internes »²⁰². Enfin, les élections régionales de 2004 et l'implication de personnalités politiques nationales ont montré que la région est devenue incontestablement un « territoire de pouvoir »²⁰³.

§3 – Des adaptations mineures : le cas de l'Ile de France

Tout comme pour les autres collectivités locales, certaines régions bénéficient de dispositions spécifiques. Seule la région Ile de France fera l'objet de notre étude dans la mesure où il s'agit de simples aménagements au droit commun, contrairement à la Corse et aux régions d'outre-mer qui correspondent à des statuts particuliers et feront l'objet des chapitres suivants.

La région Ile de France se différencie des autres régions par trois séries de dispositions. La première, d'ordre à la fois électoral et symbolique, prévoit l'incompatibilité entre les fonctions de maire de Paris et de président du conseil régional d'Ile de France²⁰⁴. Il s'agissait à l'origine davantage d'une « incompatibilité pratique », les débats parlementaires faisant ressortir la difficulté de concilier deux fonctions particulièrement absorbantes²⁰⁵. Cette disposition a été toutefois longuement débattue en raison de l'hostilité des députés à son égard²⁰⁶ : supprimée du texte du projet de loi par un amendement de la Commission des lois à l'Assemblée nationale et rétablie au Sénat (en première comme en deuxième lecture),

²⁰² ZELLER (A), *La France enfin forte de ses régions, glossaire engagé de la décentralisation*, Coll. Fidécitea, Gualino éditeurs, 2002, p. 230.

²⁰³ GIBLIN (B), ss dir., *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 2005, p. 42.

²⁰⁴ C'est la seule incompatibilité majeure qui reste au président du conseil régional d'Ile de France, la loi ayant abandonné celle de membre du gouvernement. (Voir l'article L 4412-1 du C.G.C.T et PONTIER (J-M), Le président du conseil régional, la commission permanente et le bureau, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 1733, § 14).

²⁰⁵ Voir par exemple A. Mignot, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 8 avril 1976, p. 452.

²⁰⁶ « Il n'y a aucune raison d'édicter une incompatibilité entre les fonctions de président du conseil régional et celles de maire de Paris. Les craintes que l'on pourrait nourrir à ce sujet ne sont pas fondées car il serait assez peu vraisemblable que les conseillers régionaux de la région Ile de France élisent à la présidence du conseil régional le maire de Paris ». (P-A. Bourson, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 18 décembre 1975, p. 9963).

elle fut finalement maintenue à la suite de la commission mixte paritaire, le gouvernement s'en remettant à chaque fois et selon la formule usuelle à la sagesse de l'assemblée.

La seconde organise les compétences de la région dans trois domaines particuliers : équipements collectifs, espaces verts et transports²⁰⁷. Enfin, la troisième concerne des dispositions financières. En matière fiscale, la région Ile de France ne bénéficie pas des taxes foncières et de la taxe professionnelle ; elle dispose par contre de la taxe spéciale d'équipement, d'une taxe supplémentaire à la taxe locale d'équipement et de la redevance de construction de bureaux ou de locaux industriels. Des dispositions spécifiques organisent également ses relations financières avec l'Etat : dotation forfaitaire, dotation de péréquation, dotation globale de fonctionnement.

Le modèle d'une organisation territoriale de la République décentralisée à trois niveaux, s'il s'est construit de façon relativement consensuelle et paraît aujourd'hui durablement établi n'a pas suffi à répondre à tous les besoins. Le législateur a parfois été conduit à créer des collectivités territoriales à statut particulier.

²⁰⁷ Articles L 4413-1 à L 4413-3 du C.G.C.T.

Chapitre 2 : L'apparition de collectivités à statut particulier

Les premières tentatives d'application d'un régime juridique différent pour l'administration de certaines parties du territoire de métropole ont commencé notamment avec la question de la région parisienne. Celle-ci, devenue maintenant la région Ile de France a eu longtemps une organisation particulière, avec au cours des années 1960 et 1970, la création du District de la région parisienne et la réorganisation de Paris et des départements limitrophes. Elle ne disposait pas pour autant et ne dispose toujours pas aujourd'hui d'un statut particulier au sens de la Constitution. En effet, le District était un établissement public dont les modalités d'organisation faisaient intervenir des représentants de l'Etat, des collectivités locales et des organismes socio-professionnels. A maints égards, on peut considérer qu'il a été une sorte de préfiguration des établissements publics régionaux²⁰⁸. Pour autant, la région Ile de France, collectivité locale, est régie par le droit commun des régions et n'a pas été singularisée en tant que telle par le législateur, même si celui-ci a pu prévoir, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, des dispositions spécifiques dans certains domaines particuliers.

De la même façon, les communes d'Alsace-Moselle, d'Ile de France, de Corse, de Polynésie ou de Nouvelle-Calédonie, les départements de Seine Saint Denis, Hauts de Seine et Val de Marne ou de Corse, même s'ils connaissent quelques particularités juridiques, font partie des catégories « commune » et « département » et relèvent, pour l'essentiel, du droit commun.

L'organisation de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République se caractérise cependant, dans certains cas, par l'édiction de statuts particuliers quand, pour une raison ou pour une autre, le droit commun des communes, départements et régions ne peut pas ou ne peut plus être applicable à certaines collectivités. Le cas le plus évident est celui de l'outre-mer qui, dans la Constitution de 1958 comme dans celle de 1946, fait l'objet de dispositions spécifiques et distinctes de celles consacrées aux autres collectivités territoriales.

Nous traiterons dans le chapitre suivant de l'évolution de l'outre-mer depuis 1958 ; notre propos se limitera ici à expliquer l'existence de collectivités à statut

²⁰⁸ Voir par exemple LANIER (L), Du district de la région parisienne à la région d'Ile de France, *Revue administrative*, n° 94, 1976, pp. 169-173 et PHILIP (O), La gestion de l'agglomération parisienne, *Administration*, n° 170, 1996, pp. 160-164.

particulier, en général, (section 1) et les applications constatées en métropole (section 2)²⁰⁹.

Section 1 : L'existence de collectivités à statut particulier

Selon l'article 72 de la Constitution dans sa rédaction originale : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ». Un premier enseignement peut être tiré de cet alinéa, celui de la compétence du législateur pour créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales. Ce sera le cas pour la région en 1982, avant qu'elle ne soit inscrite en 2003 parmi les catégories de collectivités énumérées dans le texte constitutionnel. Un second est davantage sujet à discussion : il s'agit de la possibilité reconnue ou non au législateur de créer par la loi des collectivités *sui generis*, ne correspondant à aucune catégorie de collectivités. Nous verrons ainsi que si cette possibilité est bien ouverte par la Constitution (§1), la différenciation de collectivités à statut particulier se fait au travers d'un certain nombre de conditions et limites (§2).

§1 – Une possibilité ouverte par la Constitution

Nous allons essayer ici d'envisager la possibilité et les conditions de la création par le législateur de collectivités à statut particulier. Il s'agira de se baser à la fois sur les débats politiques, à travers les travaux préparatoires de la Constitution et les débats parlementaires, et sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

A- Le débat sur la portée du texte constitutionnel

Les travaux préparatoires de la Constitution²¹⁰ montrent que la mention ouvrant à la loi la possibilité de créer une collectivité locale ne figurait pas à l'origine

²⁰⁹ Signalons également que l'Algérie bénéficiait d'un statut particulier par rapport au droit commun des communes et départements mais en vertu d'une loi de 1947, adoptée sous l'empire de la constitution de 1946. Même si elle a pu conserver ce statut spécifique dans les débuts de la Cinquième République, nous rattacherons ce cas à l'étude consacrée à l'outre-mer et plus particulièrement aux territoires devenus indépendants depuis 1958.

²¹⁰ Sauf avis contraire nous nous référerons aux publications du Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République : *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation Française (Volume I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, 1987 ; Volume II : *Le Comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988 ; Volume III : *Du Conseil d'Etat au référendum*, 1991). Pour plus de commodité, nous ne citerons à chaque fois que le volume et la page concernés.

dans l'avant projet de Constitution établi par Michel Debré dans la première quinzaine de juillet 1958²¹¹. La formule « la création de toute autre collectivité ne peut résulter que de la loi » est issue des modifications proposées par un groupe de travail le 16 juillet²¹². Cette formule restera dans l'avant-projet transmis au conseil de cabinet puis au Comité consultatif constitutionnel²¹³. Notons cependant l'hypothèse rapportée par François Luchaire et finalement écartée, qui avait été émise lors des réunions du groupe de travail, tendant à restreindre la portée de cette formule à l'évolution des territoires d'outre-mer²¹⁴. La formule choisie doit être apparemment interprétée dans un sens général, ce qui est confirmé par le commissaire du gouvernement Solal-Céligny dans un projet d'exposé des motifs à l'intention de Michel Debré : « énumération par l'alinéa 1 n'est pas limitative puisqu'elle réserve la possibilité de créer par la loi de nouvelles collectivités en fonction des besoins qui pourraient l'exiger »²¹⁵.

La formule ne sera pas modifiée ultérieurement, ni à l'issue des débats du Comité consultatif constitutionnel²¹⁶, ni lors de l'examen du projet par la commission constitutionnelle²¹⁷ puis par l'assemblée générale du Conseil d'Etat²¹⁸, ni lors du Conseil des ministres au cours duquel le projet de Constitution soumis au référendum sera adopté²¹⁹. Les débats au Comité consultatif constitutionnel reflètent cependant quelques interrogations sur la portée de cette disposition, notamment sur le choix entre les formules suivantes : « toute collectivité territoriale est créée par la loi » ou « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ». Pour le commissaire du gouvernement Janot, l'emploi du terme « autre » a un sens général : « le mot « autre » dans cette phrase tient compte du fait que notre organisation territoriale est bonne, sans doute, mais cependant que l'on peut envisager des améliorations. On

²¹¹ Volume I, p. 426 et p. 439.

²¹² Volume I, p. 446.

²¹³ Volume I, pp. 468, 490-491 et 514.

²¹⁴ « Les modifications de statut ne peuvent résulter que d'une loi votée après consultation des assemblées territoriales » (Volume I, p. 453).

²¹⁵ Volume I, p. 526.

²¹⁶ Volume II, pp. 602-603.

²¹⁷ Volume III, p. 34.

²¹⁸ Volume III, p. 483.

²¹⁹ Volume III, p. 622.

peut prévoir des possibilités plus larges et c'est la raison de l'introduction du mot « autre » »²²⁰.

Certains membres du comité ont une lecture différente et veulent préciser davantage une disposition qui, finalement, ne viserait que l'évolution des territoires d'outre-mer et de l'Algérie²²¹. D'autres réussissent à faire voter le rajout de la disposition suivante, tirée de l'article 86 de la Constitution de 1946 : « Le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes, des départements et des territoires d'outre-mer seront fixés par la loi ». Cette formule ne concerne pas exclusivement la question de la création des collectivités locales²²² mais est issue d'interrogations quant à l'articulation entre les dispositions définissant le domaine de la loi (futur article 34) et celles concernant les collectivités locales (futur article 72). Acceptée lors des débats par le commissaire du gouvernement Mignot, la formule ne sera pas finalement conservée, probablement dans la mesure où elle possède un caractère superfétatoire et répétitif par rapport aux autres dispositions précitées.

Finalement, il ressort de ces débats que la possibilité offerte à la loi de créer des collectivités locales a été conçue dans un sens général, comme ouvrant la voie à une modification ultérieure des structures de l'administration décentralisée du territoire si le besoin s'en faisait sentir, et non dans le but de favoriser l'évolution statutaire de certaines collectivités en particulier comme l'Algérie ou les dépendances d'outre-mer.

Au cours de la Cinquième République, quatre collectivités ont été érigées par le législateur en collectivités à statut particulier : Paris²²³, Mayotte²²⁴, la Corse²²⁵ et Saint Pierre et Miquelon²²⁶. Si les raisons de l'adoption d'un tel statut sont propres à

²²⁰ Volume II, p. 440.

²²¹ Voir par exemple M. Teitgen, Volume II, p. 441.

²²² Certains craignaient que l'alinéa 1 ne permette la fusion autoritaire des communes par voie réglementaire (M. Gilbert-Jules, Volume II, p. 440).

²²³ Loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, JO 12 juillet 1964, p. 6204 et loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, JO 3 janvier 1976, p. 143.

²²⁴ Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, JO 28 décembre 1976, p. 7493 et loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, JO 13 juillet 2001, p. 11199.

²²⁵ Loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative, JO 3 mars 1982, p. 748 et loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, JO 14 mai 1991, p. 6318.

²²⁶ Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint Pierre et Miquelon, JO 14 juin 1985, p. 6551.

chaque cas, ces lois ont pour point commun d'avoir donné lieu à des débats sur la portée des dispositions constitutionnelles. Les termes du débat différant quelque peu selon qu'il s'agit de dépendances d'outre-mer ou de statuts particuliers de métropole, nous distinguerons ces deux cas.

En ce qui concerne les statuts particuliers de métropole, la première collectivité à être dotée d'un statut particulier a été Paris lorsque la réorganisation de la région parisienne en a fait en 1964 à la fois une commune et un département. Plusieurs solutions s'offraient au législateur, permettant le maintien de communes et d'un département sur des territoires distincts. Il aurait en effet été possible soit de conserver le département de la Seine comportant plusieurs communes dont Paris, soit de qualifier Paris de département et les arrondissements de communes. Les deux solutions ont été rejetées en raison des difficultés d'organisation administrative qu'elles présentaient²²⁷. Faisant coïncider les limites d'une commune et d'un département, la solution proposée comportait la création d'une « collectivité à statut particulier ». La possibilité de créer une collectivité à statut particulier en application du premier alinéa de l'article 72 n'a pas été contestée²²⁸. Elle ne l'a pas été non plus en 1975 lors de la réforme du régime administratif de Paris et aucun de ces deux textes n'a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel.

Les débats précédant l'adoption d'un statut particulier pour la Corse font état de davantage d'interrogations sur l'interprétation de l'article 72. La première difficulté était liée à la concomitance de l'adoption d'un statut particulier pour la Corse et de la création des régions comme collectivités territoriales. En 1982, le rapporteur de la loi portant statut particulier de la région de Corse, estime que tout comme l'article 72 permet la création des régions, il permet aussi de donner à la Corse « une organisation des compétences différente des autres régions »²²⁹. Les détracteurs du texte (députés de l'opposition et majorité sénatoriale) ont tenté de faire valoir une interprétation différente de l'article 72. Pour Philippe Seguin, il n'était pas possible d'agir en toute liberté vis à vis d'une région en particulier (ou d'un département en particulier) sous peine d'entrer en contradiction avec l'article 2 de la Constitution en ce qu'il consacre les principes d'unité et d'indivisibilité de la

²²⁷ Voir sur ce point les propos du ministre de l'intérieur à l'Assemblée nationale : JO Débats A.N, séance du 11 juin 1964, pp. 1819-1820.

²²⁸ Les propos du ministre de l'intérieur en ce sens ne sont pas réellement contestés et l'article en question est peu débattu (voir JO Débats Sénat, séance du 15 juin 1964, pp. 821-822).

²²⁹ G. Bonnemaison, JO Débats A.N, séance du 16 janvier 1982, p. 144.

République²³⁰. Le rapporteur du projet de loi au Sénat a, quant à lui, estimé que si la loi permettait bien de créer une catégorie de collectivités territoriales comme c'est le cas pour les régions, les particularités statutaires étaient réservées par la Constitution à l'outre-mer²³¹.

Le même débat a eu lieu en 1991, à l'occasion de la discussion du projet de loi sur le statut de la Corse. Le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale²³² rappelait la possibilité de créer en métropole une collectivité à statut particulier, offerte par l'article 72 et l'opposition²³³ souhaitait limiter l'existence d'organisations particulières à l'outre-mer.

Mayotte a été la première collectivité d'outre-mer à bénéficier d'un statut particulier en application de l'article 72. A la suite de l'autodétermination de l'archipel des Comores et du maintien de Mayotte dans la République en 1975, il s'agissait, pour des raisons essentiellement diplomatiques, de lui donner une organisation propre et destinée à évoluer. La question s'est cependant posée de créer une collectivité *sui generis* dans le cadre de l'article 72 de la Constitution ou de se limiter à utiliser les mesures d'adaptation que l'article 73 autorise pour les départements d'outre-mer. Le choix du gouvernement s'est porté vers la première solution : « à l'évidence, le statut du département d'outre-mer n'est pas, pour l'instant, adapté à la situation de Mayotte, la sagesse voulait que (...) nous utilisions cette possibilité offerte par l'article 72 de la Constitution »²³⁴. La principale raison de cette attitude réside dans l'interprétation française du droit à l'autodétermination qui l'a conduit à accepter la séparation de Mayotte du reste des Comores devenues indépendantes, ce qui a fait l'objet de critiques sur le plan international²³⁵. « La question de Mayotte a été, de 1975 à 1984, régulièrement inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies. Chaque année, à l'exception de 1978, a été adoptée une résolution affirmant l'unité et l'intégrité territoriale des Comores et rappelant la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île

²³⁰ Voir JO Débats A.N, séance du 18 janvier 1982, pp. 148-149.

²³¹ P. Séguin, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 1982, p. 416.

²³² J. Rossi, JO Débats A.N, séance du 21 novembre 1990, p. 5797.

²³³ P. Mazeaud, JO Débats A.N, séance du 21 novembre 1990, p. 5811.

²³⁴ O. Stim, Secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 18 décembre 1976, p. 4658.

²³⁵ Voir CHAGNOUX (H) et HARIBOU (A), *Les Comores*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 2^{ème} éd., 1990, pp. 57-62 et BERINGER (H), *Mayotte, Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 458, §§ 6-8.

de Mayotte »²³⁶. La loi de 2001²³⁷ maintient l'existence d'une collectivité territoriale *sui generis* en vertu de l'article 72, mais en lui donnant l'appellation de « collectivité départementale ».

Auparavant département d'outre-mer, l'archipel de Saint Pierre et Miquelon est devenu collectivité territoriale *sui generis* en 1985. Comme pour Mayotte, le gouvernement disposait de l'alternative existant entre le choix d'une collectivité à statut particulier, permise par l'article 72 et celui des mesures d'adaptations concernant la situation particulière des départements d'outre-mer. C'est également pour des raisons « externes » que le choix de l'article 72 a été fait, les règles en cause n'étant pas ici celles du droit international mais du droit communautaire (difficultés liées à l'intégration dans le marché commun, notamment en matière fiscale et douanière)²³⁸.

B- La jurisprudence du Conseil constitutionnel

La portée donnée au premier alinéa de l'article 72 par le Conseil constitutionnel est celle de sa vocation générale, généralement admise par les pouvoirs publics : « la disposition de la Constitution aux termes de laquelle "toute autre collectivité territoriale est créée par la loi" n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité ; (...) telle a été l'interprétation retenue par le législateur lorsque, en métropole, il a donné un statut particulier à la ville de Paris et, outre-mer, il a créé la collectivité territoriale de Mayotte »²³⁹. Selon Ferdinand Mélin-Soucramanien, le principe d'égalité entre collectivités locales ne doit pas être entendu comme interdisant par principe toute différenciation statutaire ; « dès lors que l'on admet que des situations différentes peuvent, et parfois doivent, justifier un traitement différencié, rien ne paraît interdire, logiquement, que, même sur le plan statutaire, soit retenue la spécificité de telle ou telle fraction du territoire métropolitain. Rien, si ce n'est le principe d'égalité, précisément ... »²⁴⁰

²³⁶ LEMAIRE (F), La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000), *R.D.P.*, 2000, pp. 907-931, p. 909.

²³⁷ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, JO 13 juillet 2001, p. 11199.

²³⁸ Voir BERINGER (H), Saint Pierre et Miquelon, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 464, § 13.

²³⁹ Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 Loi portant statut particulier de la région de Corse, *rec.*, p. 41, § 4.

²⁴⁰ MELIN-SOUCRAMANIEN (F), Le principe d'égalité entre collectivités locales, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, pp. 93-95, p. 94.

L'auteur met en relief l'ambiguïté du principe d'égalité dans ce domaine. « Alors même que son interprétation compréhensive repousse un peu plus loin les limites de la différenciation statutaire, il demeure malgré tout l'ultime rempart préservant le cœur de l'unicité de la République »²⁴¹. Certes, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne consacre pas explicitement ce principe d'égalité entre collectivités territoriales. Mais à travers notamment le principe d'égalité (entendu comme principe général), deux séries de limites s'imposent au législateur dans l'adoption de statuts particuliers tenant aux conditions de la libre administration et aux limites fixées par la Constitution et la jurisprudence constitutionnelle à l'exercice de la libre administration et à la différenciation statutaire.

L'adoption d'un statut particulier pour une collectivité territoriale en vertu du premier alinéa de l'article 72 se doit de respecter les autres dispositions du même article : « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus » ; « le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Ces conditions sont par exemple vérifiées dans la décision du Conseil constitutionnel de 1991 sur le statut de la Corse : « Considérant que l'Assemblée de Corse, élue au suffrage universel direct, est investie du pouvoir de régler par ses délibérations les affaires de la collectivité territoriale de Corse ; que si la loi institue un Conseil exécutif doté de pouvoirs propres, ce conseil est élu par l'Assemblée de Corse en son sein et est responsable devant elle ; que le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse conserve la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et du contrôle administratif (...) ; qu'ainsi cette organisation spécifique à caractère administratif de la collectivité territoriale de Corse ne méconnaît pas l'article 72 de la Constitution ».

Notons, en outre, que toute collectivité territoriale doit être représentée dans le collège électoral du Sénat en application de l'article 24 de la Constitution : « Le Sénat (...) assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Cette disposition s'applique aussi bien pour la création d'une collectivité territoriale à statut particulier que pour la création d'une catégorie nouvelle de collectivité territoriale²⁴².

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² On peut signaler ici qu'apparemment la modification du collège électoral du Sénat à la suite de la création des régions ne figurait pas dans le projet initial du gouvernement concernant la loi du 2 mars 1982. Lors des débats parlementaires et en réponse à un sénateur s'inquiétant de l'absence de dispositions allant en ce sens, Gaston

En ce qui concerne la différenciation statutaire, la première limite, importante, concerne l'exercice des libertés publiques. Le Conseil constitutionnel considère, d'une manière générale, que « si le principe de libre administration des collectivités territoriales a valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire »²⁴³.

Ainsi, selon Ferdinand Mélin-Soucramanien²⁴⁴, si le principe d'égalité n'est pas contradictoire avec une certaine différenciation statutaire, il reste, notamment dans ce domaine, le gardien de l'unité de la République. Pour les collectivités à statut particulier comme pour toutes les collectivités territoriales de la République, la garantie des libertés publiques est une limite à la libre administration. Le Conseil constitutionnel sanctionnera ainsi par exemple une atteinte aux droits politiques²⁴⁵, à la liberté de l'enseignement²⁴⁶ ou aux règles de compétence en matière pénale²⁴⁷. Pour les statuts particuliers de métropole (ex : Corse) comme pour les territoires d'outre-

Defferre répondit : « Franchement, je n'ai pas prévu dans le texte de modifier le système de la représentation sénatoriale et le système d'élection des sénateurs. Vous demandez si, désormais, le collège qui élit les sénateurs dans le cadre départemental (...) sera élargi à la région. La question mérite qu'on y réfléchisse. » (JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 1981, p. 2357).

²⁴³ Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985 Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, *rec.*, p. 36.

²⁴⁴ MELIN-SOUCRAMANIEN (F), *op. cit.*

²⁴⁵ « l'article 8 de la loi présentement soumise à l'examen du Conseil constitutionnel place sur le même plan au regard de la réglementation générale des cumuls le mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse et celui de conseiller régional ; (...) dès lors qu'il entendait procéder à une semblable assimilation, le législateur ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, interdire aux conseillers à l'Assemblée de Corse de cumuler ce mandat avec celui de conseiller général alors qu'un tel cumul est autorisé sur l'ensemble du territoire de la République et qu'aucune justification tirée de la spécificité de la collectivité territoriale de Corse ne fonde une telle interdiction » (décision 91-290 DC du 9 mai 1991 Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *rec.*, p. 50, § 23).

²⁴⁶ « Le législateur peut prévoir l'octroi d'une aide des collectivités publiques aux établissements d'enseignement privés selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement ; (...) si le principe de libre administration des collectivités locales a valeur constitutionnelle, les dispositions que le législateur édicte ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi relative à l'exercice de la liberté de l'enseignement dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire ; (...) les aides allouées doivent, pour être conformes aux principes d'égalité et de liberté, obéir à des critères objectifs » (décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, *rec.*, p. 9).

²⁴⁷ « La prise en compte de l'organisation particulière des territoires d'Outre-mer ne saurait conduire le législateur à doter les autorités du territoire de la Polynésie française du pouvoir de fixer les règles afférentes à la recherche des preuves des infractions aux réglementations territoriales et des auteurs desdites infractions, mesures de nature à affecter la liberté individuelle, dès lors que les conditions essentielles de mise en oeuvre des libertés publiques doivent être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République » (décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *rec.*, p. 43).

mer (ex : Polynésie française), le Conseil limitera également la portée de la reconnaissance par la loi d'une langue régionale : « la référence faite (...) au français en qualité de "langue officielle", doit s'entendre comme imposant en Polynésie française l'usage du français 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 ; que toute autre interprétation serait contraire à l'article 2 de la Constitution ; (...) l'enseignement de la langue tahitienne dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires ainsi que dans les établissements du second degré ; (...) ne saurait toutefois sans méconnaître le principe d'égalité revêtir un caractère obligatoire pour les élèves »²⁴⁸.

Enfin, la reconnaissance et la mise en œuvre d'un statut particulier pour certaines collectivités ne doivent pas remettre en cause l'existence d'un pouvoir central et notamment d'un pouvoir législatif unique. D'une part, le Conseil rappelle que seuls les territoires d'outre-mer peuvent bénéficier de dérogations à la répartition des compétences entre la loi et le règlement²⁴⁹.

D'autre part, il sanctionne toute atteinte aux pouvoirs du Parlement et du Gouvernement : compétence du Gouvernement en matière de projets de loi²⁵⁰, absence d'injonction possible de la collectivité territoriale envers le Gouvernement²⁵¹, ou encore impossibilité d'attribuer un rôle spécifique dans la procédure législative aux députés élus dans les circonscriptions de la collectivité²⁵².

²⁴⁸ Décision 96-373 DC (Une analyse similaire se retrouve en 1991 et en 2001 en ce qui concerne la Corse).

²⁴⁹ « La consécration par les articles 74 et 76 de la Constitution du particularisme de la situation des territoires d'outre-mer, (...) a notamment pour effet de limiter à ces territoires la possibilité pour le législateur de déroger aux règles de répartition des compétences entre la loi et le règlement » (décision 91-290 DC § 18). Le Conseil constitutionnel sanctionnera ainsi en 2001 la tentative d'autoriser la collectivité territoriale de Corse, à titre expérimental, à prendre des mesures relevant du domaine de la loi.

²⁵⁰ « Le fait de prévoir la consultation de l'Assemblée de Corse sur les projets de loi comportant des dispositions spécifiques à la Corse ne saurait avoir une quelconque incidence sur la régularité de la procédure législative laquelle relève de la Constitution et des lois organiques prises pour son application ; (...) ainsi la consultation prévue (...) ne saurait en rien limiter le droit d'initiative du Gouvernement en matière législative » (décision 91-290 DC, § 48).

²⁵¹ « Le septième alinéa de l'article 26 de la loi, qui fait obligation au Premier ministre de se justifier sur la suite à donner à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation émanant de l'Assemblée de Corse, doit être déclaré contraire à la Constitution » (décision 91-290 DC, § 51).

²⁵² « Il n'appartient pas au législateur de faire bénéficier certains parlementaires, en raison de leur élection dans une circonscription déterminée, de prérogatives particulières dans le cadre de la procédure d'élaboration de la loi » (décision 91-290 DC, § 53).

§2 – La mise en œuvre d'une différenciation pour certaines collectivités

La possibilité pour le législateur de créer des collectivités à statut particulier est autorisée par la Constitution et encadrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. La mise en œuvre de cette faculté peut être justifiée par des raisons diverses, géographiques, historiques, politiques. Nous nous attacherons à préciser également la nature de la distinction, qui différencie l'existence d'un statut particulier de simples aménagements au droit commun.

A- L'origine et les justifications de la différenciation

Les statuts particuliers de métropole découlent principalement de spécificités historiques et géographiques. Ainsi, la ville de Paris, comme c'est souvent le cas pour les capitales²⁵³, a toujours bénéficié d'un régime juridique particulier. « La capitale tire sa spécificité de la présence sur son sol des pouvoirs publics : président (...), assemblées, hautes juridictions, des administrations centrales, des ambassades et légations étrangères »²⁵⁴. C'est la première raison qui justifie l'existence d'un statut particulier associée, en outre, à une certaine tradition révolutionnaire de l'histoire de Paris. Cette tradition est à l'origine du maintien d'une présence spécifique du représentant de l'Etat, notamment dans la fonction du préfet de police. La seconde raison de l'existence d'un statut particulier a été évoquée avec la loi de 1964 sur la réorganisation de la région parisienne et tient aux modalités de gestion d'une zone urbaine en extension.

La Corse dispose de nombreuses spécificités tant historiques que géographiques. C'est ainsi qu'en 1982, le rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif au statut de la Corse déclare : « le législateur (...) doit juger de nécessité publique et d'intérêt général de doter la région de Corse de ce statut particulier en raison de ses spécificités intrinsèques, de son insularité, de ses caractéristiques géographiques, culturelles et historiques particulières »²⁵⁵. Si les fondements constitutionnels du choix d'un statut particulier sont parfois contestés, ce n'est pas le cas du constat de difficultés propres à la Corse nécessitant des mesures

²⁵³ Voir Dossier : « L'administration des grandes villes », *R.F.A.P.*, n° 40, 1986 et KULHMANN (S), Les structures politico-administratives de Berlin et de Paris, *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2005, pp. 119-126.

²⁵⁴ PRETOT (X), Le statut des villes-capitales, *R.F.A.P.*, n° 40, 1986, pp. 709-722, p. 709.

²⁵⁵ G. Bonnemaison, JO Débats A.N, séance du 18 janvier 1982, p. 144.

particulières²⁵⁶ : difficultés de l'économie agricole et du développement touristique, enclavement de certaines zones²⁵⁷.

Les spécificités des statuts particuliers d'outre-mer découlent des circonstances de l'adoption de ces statuts, notamment en ce qui concerne leur environnement international, plus que de considérations d'ordre strictement géographique.

Le 22 décembre 1974 est organisée une consultation des habitants de l'archipel des Comores sur l'accession de ce territoire à l'indépendance. Une majorité se prononce pour celle-ci mais le décompte des voix île par île fait apparaître une franche hostilité des habitants de Mayotte. Critiquée sur le plan international, la position de la France va alors être de faire primer l'autodétermination de la population mahoraise sur l'intégrité territoriale des Comores, dont les autres composantes vont accéder à l'indépendance sous le nom de République fédérale islamique des Comores²⁵⁸. Les oppositions internationales au maintien de Mayotte dans la république française vont conduire le législateur à lui donner un statut particulier afin d'éviter symboliquement celui de département d'outre-mer²⁵⁹. C'est la principale justification de l'existence d'un statut particulier. Même si Mayotte présente certaines spécificités culturelles²⁶⁰, celles-ci auraient très bien pu être prises en compte dans le cadre des mesures d'adaptation de l'article 73 et de la possibilité de l'existence d'un statut personnel prévue par l'article 75.

S'agissant de Saint Pierre et Miquelon, la justification d'un statut particulier est beaucoup plus explicite. Jusqu'en 1985, l'archipel était un département d'outre-mer soumis en tant que tel au droit communautaire selon les dispositions de l'article 227 du traité de Rome²⁶¹. Cette application présentait le défaut d'occasionner de sérieuses difficultés économiques : « l'application (...) du traité de Rome à l'archipel,

²⁵⁶ Voir par exemple P. Séguin, JO Débats A.N, séance du 18 janvier 1982, pp. 148-149.

²⁵⁷ Voir sur ce point CRETTEZ (X), *La question corse*, Editions Complexe, 1999 et ARRIGHI (P) et POMPONI (F), *Histoire de la Corse*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 9^{ème} éd., 2003.

²⁵⁸ On peut noter à l'inverse, que les autorités des îles d'Anjouan et de Mohéli ont ouvert une crise politique en demandant leur sécession des Comores et leur rattachement à la France en 1997. Celle-ci l'a refusé et a donc privilégié, cette fois, l'intégrité territoriale des Comores face aux volontés politiques locales.

²⁵⁹ Voir C. Gerbet, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 14 décembre 1976, p. 9341.

²⁶⁰ Présence importante de l'islam, langues locales, statut personnel en matière civile ... (voir BONNELLE (F), ss dir., *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte* (rapport au secrétaire d'Etat à l'outre-mer), La Documentation française, 1998, pp. 15-16).

²⁶¹ Voir par exemple BRIAL (F), La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne, *Cahiers de droit européen*, 1998, pp. 639-659, pp. 642-646.

juridiquement incontestable (...) aurait entraîné des conséquences graves et notamment une forte augmentation des prix et la suppression des recettes douanières »²⁶². L'attribution d'un statut particulier est uniquement destinée à sortir de ce cadre juridique et n'emporte donc pas forcément une singularisation importante des institutions de la collectivité.

B- La nature de la différenciation

Les collectivités à statut particulier étant créées par la loi, on peut se demander à partir de quand une collectivité locale (commune, département, région) se distingue du droit commun applicable aux différents niveaux d'administration, ou plus précisément à partir de quand on s'opère le passage de l'aménagement au droit commun à l'existence d'un statut particulier. La première réponse et la plus évidente est la qualification donnée par le législateur à la collectivité, à laquelle est souvent associé le caractère contingent du statut particulier, puisque défini par la loi. Le législateur « peut créer des collectivités spécifiques, les supprimer, en définir les traits caractéristiques, en étendre ou en restreindre le champ d'application territoriale »²⁶³. Il reste limité cependant par le respect des conditions de la libre administration et des limites s'imposant à celle-ci comme nous venons de voir. La région, à l'origine collectivité créée par la loi, étant maintenant consacrée par la Constitution, les collectivités à statut particulier se distinguent alors des autres en étant des « catégories législatives » et non « constitutionnelles » (commune, départements, régions, départements et collectivités d'outre-mer).

S'il est vrai que ces collectivités restent soumises à un éventuel changement de statut par la loi, il apparaît cependant difficile, en pratique, d'envisager l'abandon de ces statuts particuliers, notamment pour ceux de métropole²⁶⁴. Paris, même si on envisageait par exemple l'existence d'une seule collectivité au lieu de la superposition de la commune et du département serait toujours une collectivité à statut particulier. Pour ce qui est de la Corse, aucun gouvernement depuis 1991, quelle que soit sa politique à son égard, n'a souhaité remettre en cause l'existence d'un tel statut et le retour au droit commun des régions.

²⁶² R. Rouquet, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 29 novembre 1984, p. 6471.

²⁶³ DOUENCE (J-C), Faut-il réviser la constitution ?, *R.P.P.*, n° 1009-1010, 2001, pp. 136-150, p. 138.

²⁶⁴ Mayotte et Saint Pierre et Miquelon relèvent aujourd'hui de l'article 74 (collectivités d'outre-mer).

Section 2 : Les statuts particuliers de métropole

Si l'existence d'un statut particulier est reconnue par la loi, conformément à la Constitution, celui-ci se caractérise également par un certain nombre de prolongements administratifs distinguant la collectivité concernée des autres collectivités s'en rapprochant. Ainsi, Paris, commune et département se voit appliquer un certain nombre de règles propres à ces deux catégories de collectivités, mais aussi des institutions propres. Le même raisonnement s'applique aux rapports entre la Corse et le régime régional de droit commun.

§1 – Paris : commune et département

Le statut particulier de Paris tient essentiellement à la superposition d'une commune et d'un département, même si cette collectivité présente d'autres spécificités, héritées de l'histoire. C'est pourquoi nous verrons les régimes successifs de la ville de Paris (A), avant de nous attacher à en présenter les caractéristiques (B).

A- Les régimes successifs de la ville de Paris

Un rapide historique de la ville de Paris nous fait commencer à la période révolutionnaire où elle connut brièvement une « extrême décentralisation »²⁶⁵ (1789-1794), avant de se voir ramenée à une tutelle rapprochée de l'Etat sous la Convention puis sous l'Empire avec la loi du 28 pluviôse An VIII. « Le statut de la capitale est fixé dans ses grandes lignes pour 175 ans : deux préfets, l'un pour l'administration, l'autre pour la police, sont placés sous l'autorité directe du gouvernement. (...) L'assemblée départementale, qui remplit aussi les fonctions de conseil municipal, a des pouvoirs limités, consultatifs et les maires (...) sont nommés, comme les membres du conseil, par le chef de l'Etat »²⁶⁶. Les épisodes révolutionnaires de 1830 et 1848 (proclamation de la Seconde République du balcon de l'Hôtel de Ville) ont renforcé la conviction du pouvoir de garder la ville sous contrôle. Le même raisonnement a été mis en oeuvre après la Commune de 1871 et expliquait l'absence d'application à Paris des lois décentralisatrices des 10 août 1871 et 5 avril 1884. Les pouvoirs du conseil municipal restaient limités et les principaux organes de la

²⁶⁵ MOREAU (J), *Administration régionale, départementale et municipale*, Coll. Mémentos, Dalloz, 14^{ème} éd., 2004, p. 141.

²⁶⁶ BIGAUT (C), *Histoire municipale de la ville de Paris, Regards sur l'actualité*, La Documentation Française, n° 272, 2001, pp. 17-28, p. 21.

collectivité (préfet de police, préfet de la Seine, maire), nommés par le chef de l'exécutif. Pendant le régime de Vichy, l'essentiel des pouvoirs ont été confiés au préfet et les membres du conseil nommés par le ministre de l'intérieur. A la Libération, l'ordonnance du 15 avril 1945, si elle améliorait le système existant sous la Troisième République sur quelques points, ne remettait pas en cause le statut d'exception de la capitale.

En 1964, le gouvernement décida de procéder à une réorganisation de la région parisienne. La loi du 10 juillet 1964 a supprimé le département de la Seine et fait de Paris une collectivité à statut particulier « ayant des compétences de nature communale et départementale »²⁶⁷. Outre cette qualification, la loi restait ambiguë en disposant que « sous réserve des dispositions de la présente loi, la législation applicable à la ville de Paris reste en vigueur »²⁶⁸.

Ce n'est réellement qu'en 1975, à la suite de la campagne électorale de 1974 et des promesses de Valéry Giscard d'Estaing, que s'est opéré le « retour au droit commun » du régime de la ville de Paris. Celui-ci s'est notamment traduit par un alignement de principe sur le droit commun municipal (symbolisé par l'élection du maire de Paris), sous réserve du maintien de certaines spécificités (pouvoirs du préfet de police, statuts du personnel). Les dispositions issues de la loi de 1975 restaient aussi ambiguës dans leur formulation quant à la nature de la collectivité territoriale : en réalité la commune et le département étaient deux collectivités territoriales distinctes²⁶⁹ mais administrées par le même conseil et situées sur le même territoire. Si la ville de Paris recouvrait ces deux collectivités, elle ne pouvait être rattachée ni à l'une ni à l'autre²⁷⁰.

Les lois de décentralisation de 1982-1983 n'ont « pas fondamentalement remis en cause le mouvement de rapprochement du statut de Paris vers le droit

²⁶⁷ Loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, JO 12 juillet 1964, p. 6204.

²⁶⁸ Article 6.

²⁶⁹ « Outre la commune de Paris, le territoire de la ville de Paris recouvre une seconde collectivité territoriale : le département de Paris. Les affaires de ces deux collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée dénommée « conseil de Paris » présidée par le maire de Paris » (article L 2512-1 du C.G.C.T). La même disposition figure à l'article L 3411-1.

²⁷⁰ C'est ainsi qu'en 1980 le Conseil d'Etat a estimé que les membres du Conseil de Paris n'étaient pas concernés par l'interdiction du cumul de plusieurs mandats de conseiller général posée par le code électoral. Il a donc été admis que Jacques Chirac avait pu en 1976-1977 cumuler les fonctions de conseiller général de Corrèze et de conseiller et de maire de Paris. (voir CE 14 mars 1980 Elections au Conseil de Paris (2 espèces), *A.J.D.A.*, 1980, pp. 531-534, note C. Goyard).

commun »²⁷¹. La seule modification fondamentale consiste en l'organisation du régime des arrondissements, commun avec Lyon et Marseille²⁷².

B- Les caractéristiques de la ville de Paris

A l'image de l'ambivalence de la ville de Paris, son maire préside le conseil, siégeant tantôt comme conseil général, tantôt comme conseil municipal. L'institution emprunte au droit municipal le titre de maire et son élection en tant que tel (c'était d'ailleurs politiquement une des dimensions symboliques de la loi de 1975), ainsi que la durée du mandat (absence de renouvellement partiel du conseil comme c'est le cas pour les conseils généraux). De 1975 à 1982, indépendamment de la mise en œuvre de la loi de 1975 (retour au droit commun) et de celle de 1982 (« PLM »), le maire s'est vu transférer un certain nombre de compétences exercées auparavant par les autorités déconcentrées²⁷³. Il dispose entièrement depuis 1982 des prérogatives d'exécutif de la collectivité : instruction et présentation des affaires soumises au conseil, présidence des séances et des commissions et exécution des délibérations, mais aussi gestion des personnels ou du domaine public²⁷⁴.

Le conseil de Paris est composé aujourd'hui de 163 membres (depuis 1982)²⁷⁵, les lois successives en ayant augmenté le nombre : 90 en 1964, 109 en 1975. La dissolution du conseil présente la particularité de se faire selon les règles applicables aux conseils généraux et d'entraîner la dissolution de plein droit des conseils d'arrondissement²⁷⁶. Jusqu'en 1975, le principe de superposition des collectivités s'appliquait non pas dans le cadre communal ou départemental classique mais en vertu des attributions antérieures du conseil de Paris et du conseil général de la Seine, qui étaient pour l'essentiel des compétences d'attribution. Ce n'est qu'après

²⁷¹ BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998, p. 650.

²⁷² Signalons que l'argument du retour de Paris à un statut d'exception avec la « loi PLM » a été avancé par les parlementaires de l'opposition. Ceux-ci critiquaient le dévoiement de la charge de maire avec l'existence de maires d'arrondissement et de conseiller avec la coexistence de deux types d'élus dans les conseils d'arrondissement. (Voir R.Romani, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 18 novembre 1982, p. 5552).

²⁷³ Présidence du conseil d'administration de l'Assistance publique, compétence pour instruire les demandes de permis de construire (d'après DURANTIN (J-F), L'organisation administrative de Paris à la suite des lois n° 82-1169 et 82-1170 du 31 décembre 1982, permanences et mutations, *L.P.A.*, n° 30, 1990, pp. 16-21, p. 17).

²⁷⁴ Voir sur ce point COLIN (F), La confirmation du maire de Paris comme autorité gestionnaire de l'ensemble du domaine public de la ville, note sous CE 11 février 1998 Ville de Paris c/ Association pour la défense des droits des artistes peintres sur la place du Tertre, *L.P.A.*, n° 23, 1999, pp. 20-22.

²⁷⁵ Article L 2512-3 du C.G.C.T.

²⁷⁶ Article L 2512-4 du C.G.C.T.

cette date qu'on peut considérer que la collectivité dispose de la clause générale de compétence, aussi bien en tant que commune qu'en tant que département²⁷⁷.

Enfin, les autorités déconcentrées jouent encore un rôle important dans l'administration de la ville même si on ne peut plus dire comme dans les années cinquante que « le maire de Paris c'est le préfet de la Seine »²⁷⁸. En 1964, le préfet de Paris et le préfet de police étaient les réelles autorités exécutives de la collectivité. En outre, le préfet de police exerce les pouvoirs de police municipale et a la responsabilité des secours et de la lutte contre l'incendie, agissant en la matière au nom de la collectivité et non en celui de l'Etat²⁷⁹. Avec la loi de 1975, c'est le régime de Paris en tant que commune qui est modifié puisque le maire devient l'organe exécutif de la collectivité. L'exercice de la police municipale reste de la compétence du préfet de police, le maire disposant par contre en vertu du droit commun municipal de la qualité d'officier de police judiciaire²⁸⁰. Ce schéma doit être nuancé par deux observations. D'une part le maire de Paris dispose aujourd'hui de quelques compétences en matière de police municipale : police de la conservation du domaine public, salubrité sur la voie publique, foires et marchés, permis de stationnement pour les petits marchands et permissions de voirie. D'autre part, le préfet de police peut être entendu par le conseil et assister à ses séances pour les questions relevant de sa compétence.

L'évolution des moyens de la ville de Paris (principalement financiers et de personnel) et de sa capacité à les maîtriser ont suivi celle de son statut administratif, avec l'assouplissement de la tutelle de l'Etat. En matière budgétaire la période de l'après-guerre se caractérisait par des difficultés financières importantes et une emprise très forte des autorités de l'Etat sur le budget de la ville²⁸¹. La loi de 1964 maintenait le budget comme les autres actes de la collectivité sous une forte tutelle de l'Etat. Le budget de la préfecture de police était prévu dans un budget annexe à la loi

²⁷⁷ D'après DURANTIN (J-F), op. cit., p. 17.

²⁷⁸ VARENNE (F), La réforme du statut politique et administratif de Paris, *R.P.P.*, n° 639, 1954, pp. 249-252.

²⁷⁹ Voir par exemple CE 6 février 1970 Préfet de police c/ Sieur Kerguelen, *A.J.D.A.*, 1970, pp. 705-706.

²⁸⁰ D'après GOYARD (C), *Fluctuat nec mergitur*, Réflexion sur la loi du 31 décembre 1975 sur le régime de Paris, *R.D.P.*, 1978, pp. 999-1017, p. 1014.

²⁸¹ « Après la Libération, les budgets de Paris et du département ont accusé de graves déficits. Les assemblées se sont trouvées aux prises avec des besoins immédiats et impérieux (...). L'Etat a dû couvrir les déficits des budgets parisiens (...) mais cet appel au Trésor public a eu sa contre-partie. Le gouvernement s'est autorisé à exercer un contrôle sur ses avances et par conséquent à limiter les prérogatives des deux assemblées (...). Peu à peu ce contrôle est devenu plus serré, plus actif, plus permanent (...) » (TARDIEU (J), *Le budget de Paris*, *R.P.P.*, n° 676, 1958, pp. 215-217).

de finances. La loi prévoyait la participation de la ville de Paris et des communes des départements des Hauts de Seine, de Seine Saint Denis et du Val de Marne aux dépenses de fonctionnement, notamment en ce qui concernait le personnel. La loi de 1975 prévoyait l'existence de trois budgets : un budget communal et un budget départemental, organisés en sections de fonctionnement et d'investissement et un budget spécial pour la préfecture de police. Chacun de ces budgets était adopté par le conseil de Paris mais mis en œuvre par un ordonnateur différent : le maire pour le budget communal, le préfet de Paris pour le budget départemental et le préfet de police pour celui de la préfecture de police.

A partir de 1982, le maire prend les fonctions d'ordonnateur du budget départemental, le préfet de police gardant ses fonctions. Chacun des deux est donc chargé de présenter au conseil de Paris le compte administratif du ou des budgets relevant de sa compétence. Notons enfin que de 1939 à 2002²⁸², la ville de Paris disposait d'une institution particulière, appelée « questure », chargée de gérer les frais de fonctionnement du conseil et les frais de représentation et de réception des autorités municipales, mais dont l'opacité de la gestion était critiquée²⁸³.

En matière de personnels, la loi de 1964 distinguait trois hypothèses. Les deux premières concernaient ceux qui dépendaient de l'Etat. Les fonctionnaires de la préfecture de police et de la préfecture de la Seine, visés par la réorganisation de la région parisienne, sont devenus un corps de fonctionnaires d'Etat et les professeurs de l'enseignement primaire de la Seine ont rejoint le statut national. La loi n'envisageait expressément l'application du statut des agents communaux qu'aux communes des Hauts de Seine, de Seine Saint Denis et du Val de Marne qui faisaient l'objet d'une affiliation obligatoire à un syndicat chargé de mettre en œuvre les dispositions statutaires²⁸⁴. Un décret de 1967 renforçait l'autorité de l'Etat en créant un corps des administrateurs de la ville de Paris, ceux-ci passant du statut de fonctionnaires locaux sous l'autorité du préfet de police à celui de fonctionnaires nommés par décret du Président de la République²⁸⁵.

²⁸² Prévus à l'article L 2512-20 du C.G.C.T, cette possibilité est abrogée à compter du 31 décembre 2002 en application de l'article 37 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

²⁸³ Voir sur ce point : GRANDJEAT (P), Un nouveau « mystère » de Paris : la questure de la ville, *R.F.F.P.*, n° 76, 2001, pp. 229-242.

²⁸⁴ Le statut des agents communaux résulte principalement de la loi du 28 avril 1952 (Voir infra : 2^{ème} partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, §1- La construction d'un statut de l'agent communal).

²⁸⁵ Voir sur ce point SILVERA (V), Le statut des administrateurs de la ville de Paris, *Revue administrative*, n° 119, 1967, pp. 567-571.

Avec la loi de 1975, la commune et le département de Paris disposaient d'un personnel communal et départemental qui étaient sont propres²⁸⁶ et la ville contribuait au budget de la préfecture de police, même si les agents concernés restaient soumis à l'autorité du préfet de police. Les lois de 1982 emportent deux modifications du régime des personnels de la ville de Paris. La première opère le transfert de l'exécutif départemental au président de l'assemblée délibérante, avec le transfert concomitant des moyens matériels et humains. La deuxième permet d'affecter aux arrondissements des personnels, restant néanmoins sous l'autorité du maire. Enfin, le statut de la fonction publique territoriale, adopté en 1984 maintient le principe d'un statut particulier des personnels de la ville de Paris, qui sont notamment « recrutés par des concours au mérite (...), organisés en corps et non en cadres d'emploi » et qui « échappent à la compétence du Centre national de la fonction publique territoriale et des centres de gestion »²⁸⁷.

§2 – La Corse

L'établissement de la Corse en collectivité territoriale à statut particulier a été l'œuvre de la loi du 13 mai 1991²⁸⁸, qui est une étape fondamentale de l'évolution institutionnelle de l'île, les dispositions précédentes manifestant davantage des dérogations au droit commun.

Nous verrons les régimes successifs de la Corse (A), avant de nous attacher à présenter les caractéristiques de la collectivité territoriale de Corse (B).

A- Les régimes successifs de la Corse

La Corse était un département depuis 1795. Le projet de loi constitutionnelle rejeté par référendum en 1969 avait prévu, dans son article 3, d'ériger la Corse en région : « Les limites des régions sont celles résultant du décret n° 60-516 du 2 juin 1960. Toutefois, le département de la Corse est doté, en raison de son insularité, d'institutions de caractère régional ». La Corse ayant été séparée du reste de la

²⁸⁶ « La ville de Paris disposait de corps de personnels tant communaux que départementaux, qui n'étaient assimilables ni au personnel communal, ni au personnel des préfectures de province. L'ensemble de ces personnels reste soumis à un statut qui leur est propre afin de les laisser bénéficier des avantages, et notamment des indices plus favorables qui leur étaient appliqués antérieurement à la réforme de 1975. » (GOYARD (C), op. cit., p. 1005).

²⁸⁷ BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), op. cit., pp. 657-658.

²⁸⁸ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, JO 14 mai 1991, p. 6318.

circonscription d'action régionale « Provence-Cote d'Azur-Corse » en 1970²⁸⁹, la loi de 1972 sur les établissements publics régionaux en a donc fait une région monodépartementale. Il a fallu attendre 1975 et la division de la Corse en deux départements pour qu'elle ait une organisation semblable à celle des autres régions.

En 1982 la Corse ne dispose pas d'un statut particulier mais fait cependant l'objet d'une loi spécifique, qui utilise ce terme²⁹⁰. Selon le Conseil constitutionnel, « la création de la région de Corse intervient dans le cadre de la législation relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions »²⁹¹.

La volonté de doter la Corse d'un statut particulier était une proposition du candidat François Mitterrand afin notamment d'y faire revenir la paix civile²⁹². Si la loi de 1982 qualifiait la Corse de collectivité à statut particulier, elle ne différait des autres régions que sur deux points. Le premier, symbolique, était celui du calendrier : la Corse était une collectivité à part entière, avec des élections régionales dès 1982 (1986 pour les autres régions). Le second consistait en l'existence d'aménagements au droit commun, s'appliquant à l'organisation de la collectivité et à ses compétences. Ce statut est appliqué jusqu'en 1991, excepté une modification du régime électoral de l'assemblée territoriale²⁹³. En 1984, des difficultés certaines de fonctionnement avaient conduit le gouvernement à la dissoudre²⁹⁴.

En 1990, le gouvernement, associant un certain nombre d'élus corses, souhaite revoir et améliorer le statut de la Corse pour plusieurs raisons : lourdeurs et imperfections de l'édifice institutionnel de 1982, extension de la décentralisation, notamment régionale, à l'ensemble du pays gommant l'originalité de la Corse et surtout, maintien et renforcement des handicaps liés à l'insularité et désengagement financier de l'Etat²⁹⁵. L'objectif étant pour l'essentiel de parvenir à une « plus grande

²⁸⁹ Décret n° 70-18 du 9 janvier 1970 modifiant le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, JO 10 janvier 1970, p. 395.

²⁹⁰ Loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse, organisation administrative. L'article 1^{er} de la loi renvoie sauf exceptions aux dispositions de la loi du même jour relative aux droits et libertés des communes, départements et régions.

²⁹¹ Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 Loi portant statut particulier de la région de Corse, *rec.*, p 41.

²⁹² Voir les propos du rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale (G. Bonnemaïson, JO Débats A.N, séance du 18 janvier 1982, p. 144).

²⁹³ Loi n° 84-490 du 25 juin 1984 relative à l'élection de l'assemblée de Corse, JO 26 juin 1984, p. 1971.

²⁹⁴ Décret du 29 juin 1984 portant dissolution de l'Assemblée de Corse, JO 1^{er} juillet 1984, p. 2076.

²⁹⁵ D'après J. Rossi, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, JO Débats A.N, séance du 21 novembre 1990, p. 5796 (N.B : le choix de José Rossi, député corse d'opposition, comme rapporteur à l'Assemblée se

efficacité des institutions locales », « aussi bien sur le plan de l'organisation que sur le plan des compétences, la nouvelle loi ne fait généralement qu'accentuer une décentralisation et un particularisme dont les lois anciennes ont été les instigatrices »²⁹⁶.

L'assassinat du préfet de Corse en février 1998 a mis en exergue toutes les difficultés de résolution du « problème corse » dans la mesure où la succession des réformes institutionnelles n'a pas réussi à satisfaire les revendications d'un certain nombre de mouvements, satisfaction d'autant plus difficile que ces mouvements sont hétérogènes dans leurs logiques politiques et dans leurs intérêts²⁹⁷. Face à cette situation particulière en Corse, le gouvernement Jospin tente une politique à deux versants : d'une part la condamnation préalable du recours à la violence par les différents acteurs politiques corses et d'autre part, la négociation avec ceux-ci en vue d'une nouvelle amélioration du statut de la Corse. La négociation va s'ouvrir en décembre 1999 et susciter un certain nombre de polémiques au plan national avec l'abandon par Lionel Jospin du préalable de l'arrêt des violences, la démission du ministre de l'intérieur en août 2000 et le refus par le Président de la République d'inscrire à l'ordre du jour du conseil des ministres l'examen du projet de loi relatif à la Corse²⁹⁸.

La loi du 22 janvier 2002²⁹⁹ « ne constitue pas un troisième statut de l'île à la différence des lois du 2 mars 1982 (...) et du 13 mai 1991 (...). La loi de 2002 a une ambition plus modeste et est surtout conçue pour compléter et développer le statut de 1991, en renforçant l'autonomie »³⁰⁰. Elle ne comporte pas beaucoup de dispositions institutionnelles, d'autant plus que les dispositions les plus symboliques ont été supprimées³⁰¹ ou neutralisées³⁰² lors du contrôle de constitutionnalité.

La prise en compte de la question de la Corse persiste après la nomination d'un nouveau gouvernement au printemps 2002. Dans sa déclaration de politique

voulait être une illustration de la volonté du gouvernement et de sa majorité d'aboutir à un certain consensus sur la question corse).

²⁹⁶ ACQUAVIVA (J-C), L'évolution du statut particulier de la Corse, *R.R.J.*, 1993-1, pp. 63-94, p. 63 et p. 67.

²⁹⁷ Voir BRIQUET (J-L), Le problème corse, *Regards sur l'actualité*, n° 240, 1998, pp. 25-37.

²⁹⁸ Voir VERPEAUX (M), Une décision inattendue ?, *R.F.D.A.*, 2002, pp. 459-468, p. 459.

²⁹⁹ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, JO 23 janvier 2002, p. 1503.

³⁰⁰ VERPEAUX (M), *op. cit.*, p. 460.

³⁰¹ Exemple : expérimentation dans le domaine de la loi.

³⁰² Exemple : enseignement de la langue corse.

générale, le 3 juillet 2002, Jean-Pierre Raffarin donne le ton de la réforme de la décentralisation voulue par son gouvernement. S'agissant de la Corse, il ne s'agit, à ce moment là que de commencer par mettre en œuvre la loi de janvier 2002 votée quelques mois auparavant³⁰³.

La révision constitutionnelle de 2003, quant à elle, ouvre par certaines dispositions, la possibilité d'une évolution statutaire en Corse, en prévoyant notamment, au premier alinéa de l'article 72 que « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités ». Le troisième alinéa dispose, pour sa part, que : « lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées ».

Il est ici intéressant de s'arrêter quelques instants sur la portée de la disposition citée du premier alinéa de l'article 72. Celle-ci n'est pas montrée comme visant exclusivement la Corse³⁰⁴. Il s'agit cependant d'un exemple possible de mise en œuvre de cette faculté, plusieurs fois cité : « La faculté reconnue au législateur de substituer une nouvelle collectivité à des collectivités existantes permettra de rationaliser l'organisation territoriale et de lui donner plus de souplesse, par exemple en fusionnant la commune et le département de Paris ou les départements de Haute Corse et de Corse du Sud et la collectivité territoriale de Corse. Il s'agit d'une simple faculté pour le législateur et la création d'une telle collectivité pourra faire l'objet d'une consultation des électeurs concernés »³⁰⁵.

En 2003, une consultation des électeurs de la Corse est organisée sur l'organisation institutionnelle de la collectivité³⁰⁶. Les motifs de cette consultation sont essentiellement politiques. Il s'agit de la première application de la Constitution

³⁰³ « L'application complète de la loi de janvier 2002 donnera à nos compatriotes de Corse des chances nouvelles de développer les atouts spécifiques de leur île. » (J-P. Raffarin, JO Débats A.N, séance du 3 juillet 2002, p. 1835).

³⁰⁴ L'opposition critique, de manière générale, l'ouverture d'une possibilité de supprimer des collectivités territoriales (J-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 31 octobre 2002, p. 3346 ; J-P. Sueur, JO Débats Sénat, séance du 31 octobre 2002, p. 3347) ; un sénateur y voit même surtout le retour d'une « idée fixe » tendant aux fusions de communes (R. Courteau, JO Débats Sénat, séance du 31 octobre 2002, p. 3351).

³⁰⁵ R. Garrec, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 31 octobre 2002, p. 3352.

³⁰⁶ 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, JO 11 juin 2003, p 9815.

quant à la possibilité de consulter les populations concernées par un statut particulier. Exposant les motifs de la loi organisant la consultation devant le Sénat³⁰⁷, le ministre de l'intérieur veut se placer dans le même esprit que la révision constitutionnelle en faisant état de pragmatisme, assorti d'une volonté politique. Le pragmatisme gouvernemental se traduit par la volonté de créer une collectivité *sui generis* (une collectivité unique, subdivisée en conseils territoriaux dépourvus de la personnalité juridique), l'absence de condamnation dans leur principe des accords de Matignon conclus sous le gouvernement précédent, la comparaison avec les statuts des autres îles méditerranéennes, l'absence de renonciation préalable à la violence.

En l'absence de la formation d'un consensus en matière institutionnelle lors des assises des libertés locales, le gouvernement choisit finalement de trancher et d'opter pour la solution d'une collectivité territoriale unique réunissant les niveaux régional et départemental. Il préfère ainsi une nouvelle réforme institutionnelle au statu quo puisque de toute façon aucune des solutions apportées depuis les années soixante-dix n'avait été considérée comme satisfaisante.

Les opposants à la politique gouvernementale, même s'ils reconnaissent parfois l'utilité, depuis la révision constitutionnelle, de pouvoir consulter la population, refusent la solution préconisée pour trois raisons, étroitement liées : l'absence de condamnation de la violence, la concentration à prévoir des pouvoirs dans la collectivité unique et la part faite aux revendications nationalistes³⁰⁸. La consultation, organisée le 6 juillet 2003 va finalement donner lieu à l'expression d'une courte majorité en défaveur du projet gouvernemental³⁰⁹.

L'hypothèse d'un nouveau changement du statut de la collectivité territoriale de Corse paraît aujourd'hui s'éloigner. De nouvelles réformes pourront certainement être envisagées dans les années qui viennent, subordonnées à deux éléments. D'une part, il est nécessaire d'attendre l'achèvement de la mise en œuvre de la loi de 2002 et une application sur une période suffisamment longue pour pouvoir en tirer des enseignements. D'autre part, cela dépendra initiatives prises par le gouvernement et par les élus de l'assemblée territoriale, même si, en l'état actuel des choses, aucune

³⁰⁷ JO Débats Sénat, séance du 13 mai 2003, pp. 3117-3128.

³⁰⁸ Voir les arguments apportés par E. Zuccarelli au soutien d'une question préalable lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, JO Débats A.N, séance du 27 mai 2003, pp. 4274-4279.

³⁰⁹ 49 % de oui et 51 % de non.

proposition n'est venue à nouveau relancer la question institutionnelle, depuis les élections à l'assemblée de Corse en mars 2004.

B- Les caractéristiques de la collectivité territoriale de Corse

Outre les particularités d'organisation de l'institution (assemblée territoriale, exécutif, conseils consultatifs), la collectivité territoriale de Corse présente d'autres spécificités, à l'instar du statut fiscal qui lui est applicable.

La loi de 1982 prévoyait que l'assemblée territoriale était composée de 61 conseillers. Ils étaient élus au suffrage universel direct, avec un scrutin proportionnel dans une circonscription électorale unique. Comme pour les régions, le mandat était de six ans avec renouvellement intégral. Selon la formule usuelle, l'assemblée réglait par ses délibérations les affaires de la région de Corse, elle votait le budget, arrêtait le compte administratif et pouvait proposer au Premier ministre la modification de dispositions législatives ou réglementaires ou en matière d'organisation administrative³¹⁰. Elle se réunissait de plein droit au moins une fois par trimestre et pouvait être réunie par décret dans le cas de circonstances exceptionnelles³¹¹. Elle élisait en son sein, un bureau composé du président et de quatre à dix vice-présidents. Le président, en tant qu'organe exécutif de la collectivité pouvait déléguer des fonctions aux vice-présidents, il assurait la préparation et l'exécution des décisions de l'assemblée, était l'ordonnateur de la collectivité ... Dans l'ensemble, l'organisation de la région de Corse était semblable à celle des autres régions puisqu'il s'agissait de faire une application anticipée du droit commun régional³¹².

La loi de 1991 opère un changement important permettant, selon Jean-Claude Acquaviva « le renouvellement de la légitimité des institutions »³¹³. Le mode de désignation de l'assemblée est légèrement modifié : elle passe à cinquante-huit membres (exécutif compris), élus pour six ans (et rééligibles). Le scrutin est proportionnel avec une part majoritaire et se déroule toujours dans une circonscription électorale unique. L'innovation réside dans la distinction qui est faite

³¹⁰ Article 27

³¹¹ Cette disposition s'applique pour l'ensemble des régions (article L 4132-9 du C.G.C.T).

³¹² « En 1982, le Gouvernement et le Parlement avaient opté pour la création en Corse non pas d'une collectivité territoriale sui generis, originale, mais d'une région de droit commun : en fait, par anticipation des lois de décentralisation, la Corse a constitué une région et elle a été « rattrapée » par la suite par le droit commun qui s'est appliqué à l'ensemble des autres régions » (J. Rossi, JO Débats A.N, séance du 21 novembre 1990, p. 5797).

³¹³ ACQUAVIVA (J-C), *op. cit.*, p. 68.

entre le bureau de l'assemblée et l'exécutif de la collectivité, rapprochant la collectivité d'une organisation de type parlementaire. L'assemblée élit d'abord le président et les autres membres du bureau. Le président a seulement le rôle d'assurer la police de l'assemblée et d'organiser son travail (dates et ordre du jour des séances). L'assemblée élit également un conseil exécutif au scrutin de liste. Celui-ci est l'exécutif de la collectivité et les conseillers élus pour y siéger perdent la qualité de membre de l'assemblée. Le président du conseil est celui figurant en tête de la liste élue, il est chargé de la préparation et de l'exécution des délibérations de l'assemblée, il est l'ordonnateur de la collectivité, la représente en justice ... La comparaison avec une organisation de type parlementaire est renforcée par la possibilité ouverte aux conseillers de voter une motion de défiance à l'égard du conseil exécutif. La motion doit comporter un exposé des motifs et la liste des candidats destinés à remplacer le président et les membres du conseil exécutif, elle doit être proposée par un tiers des membres et le vote a lieu 48 heures après son dépôt³¹⁴.

En 1982, la Corse se différenciait des autres régions par l'existence de deux conseils consultatifs : au conseil économique et social régional se rajoutait un conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie ; les deux assurant la représentation d'un certain nombre d'organismes dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat après avis de l'assemblée. La loi prévoyait la consultation obligatoire de l'un ou de l'autre dans un certain nombre de cas : plan de développement, équipement, budget pour le conseil économique et social ; aménagement et urbanisme, budget en matière culturelle, avenir de la culture, pour le conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie. La loi de 1991 revient sur cette organisation, mais finalement d'une manière assez mineure. Elle prévoit l'existence d'un seul conseil économique, social et culturel (dont l'effectif ne peut dépasser celui de l'assemblée), néanmoins divisé en deux sections : économique et sociale, d'une part, et en matière de culture, éducation et cadre de vie, d'autre part. Les deux sections sont consultées dans des domaines sensiblement identiques que les deux conseils existant auparavant.

La loi du 2 mars 1982 ne donnait pas de compétences particulières à la Corse mais renvoyait à des lois ultérieures, ce qui s'est fait notamment avec la loi du 30 juillet 1982³¹⁵. Elle se singularisait des autres régions en intervenant en matière

³¹⁴ La loi de 2002 ne comporte pas de modification importante du régime institutionnel de la Corse, c'est donc toujours essentiellement le statut de 1991 tel que nous venons de le décrire qui s'applique aujourd'hui.

³¹⁵ Loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences, JO 31 juillet 1982, p. 2459.

d'établissement de la carte scolaire, de financement, de construction et d'entretien des établissements d'enseignement secondaire, de programmes régionaux de radio-diffusion-télévision, de culture et d'environnement ...³¹⁶

La loi de 1991 développe ces compétences (plan de développement économique, social et culturel, schéma d'aménagement de la Corse) et en ajoute en matière de logement, de formation professionnelle ou d'énergie. Afin d'assurer la mise en œuvre de ses compétences, la collectivité dispose de différents offices, soit créés par la loi (en matière de protection de l'environnement et de développement touristique), soit transférés par celle-ci de l'Etat à la collectivité (développement agricole et rural, équipement hydraulique, transports). Les transferts de compétence les plus importants concernent l'environnement, le tourisme et le transport (avec notamment le transfert de la voirie nationale)³¹⁷.

En 2002³¹⁸, le législateur continue à accroître les compétences de la collectivité territoriale, en renforçant les deux principaux pôles de compétences que sont l'identité culturelle et le développement de l'île. Concernant l'identité culturelle, il renforce les compétences en matière d'établissement de la carte scolaire, d'enseignement supérieur (possibilité de conclure des conventions avec les établissements d'enseignement supérieur); il attribue à la collectivité des blocs de compétence s'agissant de la culture, de la communication, du sport et de l'éducation populaire. S'agissant du développement et de l'aménagement du territoire il est reconnu à la collectivité la possibilité d'opérer des adaptations limitées du droit de l'urbanisme s'appliquant à la protection du littoral et de la montagne. Deux réformes sont opérées en matière de transports et d'infrastructures: la modification du principe de continuité territoriale en ce qu'il réservait la desserte maritime et aérienne de la Corse aux compagnies françaises (en raison du droit communautaire)³¹⁹ et surtout, le transfert par l'Etat à la collectivité territoriale des aéroports et du réseau ferré³²⁰. Enfin, en matière de développement économique, la loi confie à la collectivité le soin de définir les conditions des aides directes aux

³¹⁶ Voir MICHALON (T), Le statut de la Corse et la périphérie de la République, *Revue administrative*, n° 228, 1985, pp. 562-571, pp. 562-563.

³¹⁷ Voir ACQUAVIVA (J-C), *op. cit.*, pp. 80-94.

³¹⁸ D'après PASTOREL (J-P), Les nouvelles compétences de la collectivité territoriale de Corse, *R.F.D.A.*, 2002, pp. 685-695.

³¹⁹ Voir TAILLEFAIT (A), Corse, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 455, § 88.

³²⁰ PASTOREL (J-P), *op. cit.*, p. 691.

entreprises³²¹ (définies normalement par décret pour les régions) et autorise notamment la participation de la collectivité à un fonds d'investissement.

Enfin, en raison de son insularité, la Corse bénéficie de dispositions fiscales particulières depuis le Consulat et l'Empire, pour l'essentiel reprises dans une disposition de la loi de finances pour 1968³²². A l'instigation de parlementaires et avant le détail des dispositions fiscales, l'article commence par une disposition de principe : « le département de la Corse doit bénéficier d'un régime fiscal spécifique destiné à compenser le handicap de l'insularité ». Les impôts et taxes concernés sont la T.V.A (baisse de 50 % pour certains produits et de 20 % pour d'autres), la taxe sur les véhicules (exonération de la moitié), la taxe intérieure de consommation (réduction pour les huiles et carburants) et le droit de consommation sur les tabacs. Il s'agit, selon le rapporteur, de « compenser le handicap économique de la Corse et de favoriser son développement »³²³ même si des parlementaires de l'île appellent à une politique plus ambitieuse, avec notamment un « programme d'investissements particuliers »³²⁴.

La loi de 1991 ajoute aux particularités fiscales de la Corse l'institution au profit de la collectivité territoriale d'une taxe sur les transports publics aériens et maritimes. Enfin, le régime fiscal de la Corse a été complété par une loi de 1994³²⁵. Celle-ci procède à une suppression des parts régionale et départementale de la taxe professionnelle ainsi qu'à une exonération partielle de la part communale ; à une exonération totale des parts communale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et prolonge pour quatre ans un dispositif existant en matière d'exonération de l'impôt sur les sociétés.

³²¹ Dans un autre domaine et suivant le même principe, l'assemblée territoriale devient compétente pour le classement des stations touristiques.

³²² Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968, JO 22 décembre 1967, p. 12467 (article 20) ;

³²³ P. Rivain, JO Débats A.N, séance du 17 octobre 1967, p. 3687.

³²⁴ J. Bozzi, JO Débats A.N, séance du 17 octobre 1967, p. 3689.

³²⁵ Loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse, JO 28 décembre 1994, p. 18521.

Les statut particuliers sont apparus, en particulier en métropole pour répondre à des besoins spécifiques et ont une portée finalement limitée. Les différents statuts des collectivités territoriales d'outre-mer répondent à des caractéristiques plus marquées, tant historiques que géographiques.

Chapitre 3 : Sauvegarde et rénovation de la France d'outre-mer

« S'il est une puissance impériale que les événements conduisent à s'inspirer de leurs leçons et à choisir noblement, libéralement la route des temps nouveaux où elle entend diriger les soixante millions d'hommes qui se trouvent associés au sort de ses quarante deux millions d'enfants, cette puissance c'est la France ».

Ces propos, tenus par le Général de Gaulle à la conférence de Brazzaville en janvier 1944 traduisent la prise de conscience opérée pendant la seconde guerre mondiale, de la nécessaire évolution des rapports entre la métropole française et les différentes composantes de son empire. Il ne s'agit pas pour autant d'une prise de position radicale en faveur de l'indépendance de ces territoires, le Général affirmant également dans son discours l'attachement à l'exercice de la souveraineté française en outre-mer et le nécessaire achèvement de la mission civilisatrice française.

La Constitution de la Quatrième République organisait ces rapports dans le cadre de l'Union française, formée « de la République française avec ses départements métropolitains, ses départements et ses territoires d'outre-mer, des Etats associés » et « des territoires associés, c'est à dire des pays sous mandat »³²⁶. « Cependant l'Union française devait être un échec. Refusé tacitement par la Tunisie et le Maroc, le cadre de l'Union constitutionnelle n'a abrité que peu de temps les trois pays asiatiques, Viêt-Nam, Cambodge, Laos. Par ailleurs, les territoires souhaitaient, pour la plupart, devenir des Etats associés »³²⁷.

Le principal apport de la Constitution de la Quatrième République en la matière fut la création des catégories juridiques des départements et territoires d'outre-mer (articles 73 à 82)³²⁸. « Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi » (article 73). « Les territoires d'outre-mer sont dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République » (article 74).

³²⁶ PRELOT (M) et BOULOUIS (J), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 11^{ème} éd., 1990, p. 559.

³²⁷ *Ibid.*, p. 301.

³²⁸ On peut signaler que, curieusement, ces dispositions se trouvent dans le titre VIII relatif à l'Union française, dont la première disposition (article 60) précise bien qu'ils appartiennent à la République française, qui n'en est qu'une des composantes.

L'étude des statuts juridiques des dépendances française d'outre-mer sous la Cinquième République nécessite, au préalable, quelques précisions. D'une part, elle ne peut être dissociée des circonstances internationales de l'après-guerre et notamment du processus de décolonisation. « Prenant appui sur la Charte qui, à deux reprises, mentionne « le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes » (articles 1^{er} § 2 et 55), la majorité anti-colonialiste des Nations-Unies a forgé les instruments juridiques permettant de légitimer l'accession à l'indépendance des peuples coloniaux »³²⁹. Il s'agit notamment des résolutions 1514 (XV) du 14 décembre 1960 (déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux) et 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 (déclaration sur les relations amicales entre les Etats). L'application de ces principes ne conduit pas forcément les territoires concernés à l'indépendance (possibilité d'une libre association ou d'une intégration à un Etat indépendant) mais oblige à consulter sur leur avenir les populations intéressées³³⁰.

D'autre part, nous limiterons notre étude aux dépendances d'outre-mer présentant un intérêt particulier, tant au regard de ces considérations de droit international qu'au regard des dispositions constitutionnelles. Cela exclut par exemple l'organisation administrative des collectivités ultramarines, lorsque celle-ci ne présente pas en soi de spécificités majeures (ex : communes et structures intercommunales). Cela exclut également les dépendances les plus minimes comme les îles éparses proches de Madagascar (sous l'autorité du ministre chargé de l'outre-mer ; qui en a confié l'administration au préfet de la Réunion) ou l'île de Clipperton (classée dans le domaine public de l'Etat par arrêté interministériel et gérée par le ministre chargé de l'outre-mer)³³¹.

³²⁹ DAILLIER (P) et PELLET (A), *Droit international public*, L.G.D.J, 7^{ème} éd., 2002, p. 519.

³³⁰ La plupart des territoires dépendant de la France et qualifiés comme territoires non autonomes par l'Assemblée générale des Nations-Unies ont accédé à l'indépendance (Algérie, Cameroun, Comores, Congo, Côte française des Somalis (Djibouti), Côte d'Ivoire, Dahomey (Bénin), Établissements français dans l'Inde (Chandernagor, Pondichéry, Karikal, Mahé, Yanaon), Gabon, Guinée française (Guinée), Haute-Volta (Burkina-Faso), Indochine (Cambodge, Laos et Vietnam), Madagascar, Maroc, Mauritanie, Niger, Nouvelles-Hébrides (Vanuatu), Oubangui-Chari (République centrafricaine), Sénégal, Soudan français (Mali), Tchad, Togo, Tunisie). Certains font cependant toujours partie de la République française : Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Nouvelle-Calédonie et dépendances, Polynésie française (anciens Etablissements français de l'Océanie), La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon. (D'après la liste des territoires non-autonomes disponible sur le site internet de l'ONU : www.un.org).

³³¹ Le projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (Sénat, n° 360, 2005-2006) prévoit, en son article 7, d'actualiser la situation de Clipperton. Il précise que l'île est soumise au régime de l'identité législative et organise l'exercice par le ministre de l'outre-mer des compétences dévolues aux autorités administratives.

L'étude des collectivités territoriales d'outre-mer présente un intérêt certain en raison de la fréquence de l'adoption de textes de valeur législative dans ce domaine. Environ un quart des textes intervenus entre 1958 et 2001, touchant à l'administration décentralisée du territoire, concernent l'outre-mer (évolutions ou modifications statutaires, droit applicable). A cette profusion de textes, on peut associer une jurisprudence constitutionnelle riche et de nombreux débats doctrinaux. On retrouve ainsi avec le droit de l'outre-mer la mise en œuvre des principes généraux de l'article 72 de la Constitution, le respect des principes fondateurs de la République (indivisibilité, égalité), la possibilité et les limites de différenciations statutaires.

« Sauvegarde et rénovation » de la France d'outre-mer : ces propos, tirés du discours de Michel Debré au Conseil d'Etat³³² illustrent parfaitement l'évolution de l'outre-mer français au cours de la Cinquième République. Ils expliquent les choix statutaires ouverts à partir de 1958 en la matière, mais aussi la place importante faite à cette question dans la révision constitutionnelle de mars 2003 qui constitue une étape fondamentale.

Au-delà de la permanence ou de l'évolution des institutions de chaque collectivité d'outre-mer, il nous faudra distinguer entre les possibilités offertes à l'origine par le texte de la Constitution et celles qui résultent de la révision constitutionnelle de 2003.

L'échec de la Communauté et le régime des départements d'outre-mer ont limité les possibilités d'évolutions statutaires. La seule issue a alors été de se tourner vers la loi (Mayotte, Saint Pierre et Miquelon) ou la Constitution (Nouvelle-Calédonie) pour établir des statuts particuliers. La révision constitutionnelle de 2003 tend à assouplir les régimes des collectivités et départements d'outre-mer. Elle doit permettre de conserver l'expression de la diversité des dépendances d'outre-mer, tout en maintenant l'idée de leur répartition en deux catégories principales.

C'est pourquoi nous verrons successivement : des choix restreints en 1958 (section 1) et l'organisation de la diversité en 2003 (section 2).

³³² Allocution de M. Michel Debré, garde des Sceaux, ministre de la Justice, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume III : Du Conseil d'Etat au référendum*, La Documentation Française, 1991, pp. 255-269, p. 255.

Section 1 : Des choix restreints en 1958

Les travaux préparatoires de la Constitution montrent toute la difficulté qu'il y a eu à élaborer un cadre satisfaisant pour les différentes dépendances de l'empire colonial, tout en tenant compte des évolutions inéluctables de certaines vers l'indépendance. Même si les termes ont pu varier au cours des débats, l'idée était d'établir « une sorte de Commonwealth »³³³ à la française, permettant différents degrés d'association à la métropole. Ainsi, entre l'intégration clairement affirmée des départements d'outre-mer et les accords d'association avec les « peuples libres », plusieurs formules s'intercalent : le statut de territoire d'outre mer, intégré à la République mais conservant ses spécificités ; l'appartenance à un système de type fédéral ou confédéral. Ainsi, dans le cadre de cette dernière hypothèse, les termes choisis tout comme les organes proposés varient entre fédération et confédération. La formule de la fédération figurerait dans l'ensemble des avant-projets élaborés en juillet 1958. Ce n'est finalement qu'à l'issue des travaux du Comité consultatif constitutionnel que le terme « Communauté » a été choisi. L'organisation graduelle des rapports entre métropole et outre-mer s'est cependant rapidement limitée aux deux hypothèses « extrêmes » : l'indépendance (§ 1) ou l'appartenance à la République française dans le cadre des départements et territoires d'outre-mer (§ 2). L'expérience a montré par la suite la difficulté à sortir de ce cadre juridique. C'est pourquoi, avant d'étudier les termes et la portée de la révision constitutionnelle de 2003, nous verrons la diversification des statuts avant la révision constitutionnelle et ses limites (§3).

§1 – L'indépendance

Trois circonstances différentes ont mené certains territoires à l'indépendance. Le premier cas est celui de la Guinée qui, refusant la Constitution de 1958 lors du référendum du 28 septembre, est devenue de fait indépendante. Le second cas de figure concerne les Etats qui sont devenus pleinement indépendants à la suite de l'échec de la Communauté les unissant à la République française (A). Enfin, le troisième cas, juridiquement le plus ardu, est celui de l'accès à l'indépendance après 1958 de certains territoires dont des territoires d'outre-mer (B).

³³³ A. Chandénagor, note établie pour M. Guy Mollet à la suite de la réunion du groupe de travail du 18 juillet 1958, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume I, La Documentation Française, 1988, p. 455.

A- Le caractère éphémère de la Communauté

Le principe de la Communauté, figurant aux articles 77 et 78 de la Constitution se rapprochait de celui de l'Etat fédéral : autonomie des Etats membres, égalité de tous les citoyens de la Communauté, compétence limitée de la Communauté dans les matières se rattachant essentiellement à l'exercice des pouvoirs régaliens (politique étrangère, défense, monnaie, politique économique et financière, politique des matières premières stratégiques). La Communauté disposait de différents organes : un président (nécessairement le Président de la République), un Conseil exécutif (Président de la Communauté, premiers ministres de la République et des différents Etats membres), un Sénat (délégués du Parlement de la République et de ceux des Etats membres) et une Cour d'arbitrage. Il s'agissait ainsi d'organiser les rapports entre la République et ses anciennes colonies « sur un mode inspiré de celui de l'Union française, mais avec plus de souplesse »³³⁴.

« Le régime de la Communauté ne fonctionnera pas dans les faits, si ce n'est pour organiser l'accession à l'indépendance des Etats membres »³³⁵. Dès 1960, une révision constitutionnelle est intervenue pour autoriser la possibilité d'accéder à l'indépendance tout en restant membre de la Communauté³³⁶. Même si cette révision était rattachée par le gouvernement au caractère souple de la Communauté, celui-ci ne cachait pas son attitude pragmatique³³⁷. Il était rejoint en cela par l'opposition qui, si elle s'est opposée sur la forme à la révision, n'entendait pas remettre en cause cette évolution³³⁸.

Six Etats africains « conclurent avec la France un accord prévoyant leur maintien dans la Communauté dont les institutions révisées prévoyaient la réunion

³³⁴ AUBY (J-F), *Droit des collectivités périphériques françaises*, Coll. Droit fondamental, P.U.F, 1992, p. 27.

³³⁵ *Ibid.*, p. 28.

³³⁶ Loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution, JO 8 juin 1960, p. 5103.

³³⁷ « L'évolution des Etats de la Communauté se développe à l'échelle du continent africain tout entier et même à celle du monde, en vertu de décisions arrêtées les unes de longue date, les autres à une époque plus récente. L'année 1960 devait être, en Afrique noire, pour de nombreux pays, l'année de l'indépendance : Cameroun, Togo, Somalie, Nigeria, Congo belge enfin. Et ce mouvement, qui entraîne les peuples d'Afrique noire vers l'indépendance, a gagné le Sénégal et le Soudan groupés dans la Fédération du Mali, ainsi que la république malgache. Ces Etats ont, à la fin de l'année dernière, manifesté la volonté d'accéder à l'indépendance » (J. Foyer, Secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté, JO Débats A.N, 10 mai 1960, p. 724).

³³⁸ Un orateur socialiste au Sénat commence à défendre une motion préjudicielle en ces termes : « Le dépôt de cette motion (...) ne saurait en aucune manière être interprété comme l'expression d'une hostilité ou même d'une réserve vis à vis de la politique d'évolution des Etats de la Communauté vers leur indépendance qu'entend faire approuver le Gouvernement » (A. Courrière, JO Débats Sénat, 17 mai 1960, p. 215).

périodique d'une conférence des chefs d'Etat et de gouvernement et la possibilité pour chaque Etat d'envoyer des représentants à un Sénat interparlementaire consultatif. Ces institutions ne fonctionnèrent pas. La Communauté (...) tomba en désuétude. Le mouvement de décolonisation fut complété par l'affranchissement (...) des Etats placés sous tutelle (Togo et Cameroun) »³³⁹.

B- L'accès à l'indépendance de certains territoires après 1958

Un droit d'option était ouvert en 1958 aux territoires d'outre-mer entre quatre possibilités : la transformation en départements d'outre-mer, le maintien du statut de territoire d'outre-mer, le statut d'Etat associé au sein de la Communauté et l'indépendance (par le refus de la Constitution). Ces deux dernières hypothèses les menèrent à l'indépendance. Aucun n'ayant émis le souhait de devenir département d'outre-mer, les autres conservèrent donc leur statut. Dans différents cas (Cote française des Somalis, Comores), la question s'est posée ultérieurement de leur accession à l'indépendance.

Cette question a suscité un certain nombre de polémiques tant sur la possibilité de leur sécession de la République que sur les modalités de celle-ci. « De toutes les explications avancées émerge incontestablement celle de M. Capitant », reprise par le gouvernement et la majorité des députés de l'époque³⁴⁰. Cette interprétation de la Constitution postule en premier lieu que si les territoires d'outre-mer ont bien affirmé leur choix de rester dans la République en 1958, leur « droit de libre détermination (...) n'a pas disparu »³⁴¹, il n'était pas, selon les termes employés par Jean Foyer « consommable par premier usage »³⁴². Opérant en second lieu une interprétation très large de l'article 53 de la Constitution³⁴³, il en a déduit que la sécession de territoires d'outre-mer restait constitutionnellement possible à deux conditions : « 1° le vote par le parlement français d'une loi autorisant la (...) sécession et 2° le consentement de la population intéressée »³⁴⁴.

³³⁹ AUBY (J-F), *op. cit.*, p. 28.

³⁴⁰ D'après MAESTRE (J-C), L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit à l'autodétermination, *R.D.P.*, 1976, pp. 431-461, p. 443.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 444.

³⁴² *Ibid.*, p. 447.

³⁴³ « Nul échange, nulle cession, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

³⁴⁴ MAESTRE (J-C), *op. cit.*, p. 445.

Critiquable juridiquement, notamment sur cette interprétation de l'article 53, cette analyse de la majorité politique de l'époque a cependant été confirmée par le Conseil constitutionnel, se prononçant sur la loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores³⁴⁵. Il a confirmé que les dispositions de l'article 53 « doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un Etat étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant ou y être rattaché ». Si l'existence d'un droit de sécession est subordonnée en théorie à deux conditions (consultation de la population et accord des autorités étatiques), l'accession à l'indépendance des Comores, de Djibouti, de l'Algérie et des Nouvelles-Hébrides au cours des décennies 1960 et 1970 s'est révélée plus complexe. En effet, dans la plupart des cas le processus a davantage vu l'Etat reconnaître un état de fait qu'accorder l'indépendance.

En ce qui concerne les Comores, l'archipel « fut érigé en T.O.M par un décret du 24 septembre 1957. La Constitution fut approuvée massivement en 1958 (...). L'autonomie de gestion sera accrue successivement par la loi du 22 décembre 1961, puis par la loi du 3 janvier 1968. Mais le 23 décembre 1972, la Chambre des députés des Comores émit le souhait (malgré l'opposition des représentants de Mayotte) que le territoire accède « à l'indépendance dans l'amitié avec la France »³⁴⁶. En 1974, le gouvernement décide alors d'organiser une consultation de la population³⁴⁷. « Le 22 décembre 1974, 94 % des Comoriens votent en faveur de l'indépendance ; mais le « non » recueille à Mayotte 65 % des suffrages exprimés »³⁴⁸. Les mois qui ont suivi ont révélé les dissensions entre d'une part les autorités du territoire, considérant l'indépendance comme une suite logique à cette consultation et d'autre part les autorités de la République et les élus de Mayotte qui la refusaient.

Le 3 juillet 1975 une loi relative à l'indépendance du territoire des Comores est promulguée³⁴⁹, organisant une période transitoire pendant laquelle une constitution aurait normalement du être discutée. Mais le 6 juillet la majorité des députés

³⁴⁵ Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores, JO 3 janvier 1976, p. 151.

³⁴⁶ MAESTRE (J-C), *op. cit.*, p. 440.

³⁴⁷ Loi n° 74-965 du 23 novembre 1974 organisant une consultation des populations des Comores, JO 24 novembre 1974, p. 11771.

³⁴⁸ Comores : les voies de l'indépendance, *Regards sur l'actualité*, n° 13, 1975, pp. 17-21, p. 19.

³⁴⁹ Loi n° 75-560 du 3 juillet 1975 relative à l'indépendance du territoire des Comores, JO 4 juillet 1975, p. 6764.

comoriens ont proclamé unilatéralement l'indépendance des Comores et mis en place des institutions provisoires. Mis devant le fait accompli, le gouvernement fit adopter une loi en décembre³⁵⁰ prenant acte de l'indépendance des Comores à l'exception notable de Mayotte pour laquelle une nouvelle consultation est prévue pour lui permettre de choisir entre les deux Etats. Celle-ci eut lieu le 8 février 1976 et « à la quasi-unanimité des suffrages exprimés (99,4 %), les Mahorais se sont prononcés pour leur maintien dans la République française »³⁵¹. Le Conseil constitutionnel, saisi par les députés de l'opposition, reconnut la constitutionnalité de l'indépendance des Comores et du maintien de Mayotte dans la République, en dépit des critiques portant notamment sur l'intégrité territoriale du nouvel Etat³⁵².

Un autre cas d'accès à l'indépendance d'un territoire d'outre-mer après 1958 est celui de la Côte française des Somalis. A la suite d'incidents ayant marqué en 1966 une visite du Général de Gaulle à Djibouti, celui-ci admit la possibilité de consulter à nouveau la population du territoire sur son évolution statutaire. Le 19 mai 1967 la population se prononça majoritairement pour son maintien dans la République française. A la suite de cette consultation, la loi du 3 juillet 1967³⁵³ dota « le territoire d'un nouveau statut et d'une nouvelle dénomination : le territoire français des Afars et des Issas »³⁵⁴. La situation politique du territoire resta instable, avec notamment l'enlèvement de l'ambassadeur de France en 1976. Il a finalement été procédé à une nouvelle consultation³⁵⁵ et l'indépendance du territoire fut proclamée en juin 1977³⁵⁶ sous le nom de Djibouti.

Deux cas particuliers restent encore à traiter, dont le premier est évidemment l'Algérie et le second, les Nouvelles-Hébrides. La Constitution de 1958 ne prévoyait

³⁵⁰ Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des Iles des Comores, JO 3 janvier 1976, p. 151.

³⁵¹ MAESTRE (J-C), *op. cit.*, p. 443.

³⁵² Il s'agit notamment de la violation du principe d'*uti possidetis juris*, défini ainsi : « Lors des phases de décolonisation en Amérique latine au XIXème siècle, en Afrique et en Asie au XXème siècle, les Etats nouveaux ont retenu un principe politique de délimitation dit de l'*uti possidetis juris*, qui consiste à fixer la frontière en fonction des anciennes limites administratives internes à un Etat préexistant dont les Etats accédant à l'indépendance sont issus. (...) Bénéficiant de très nombreuses confirmations conventionnelles, le principe (...) revêt le caractère d'une norme générale » (DAILLIER (P) et PELLET (A), *op. cit.*, pp. 468-469).

³⁵³ Loi n° 67-521 du 3 juillet 1967 relative à l'organisation, du territoire français des Afars et des Issas, JO 4 juillet 1967, p. 6643.

³⁵⁴ MAESTRE (J-C), *op. cit.*, p. 440.

³⁵⁵ Loi n° 76-1221 du 28 décembre 1976 organisant une consultation de la population du territoire des Afars et des Issas, JO 29 décembre 1976, p. 7530.

³⁵⁶ Loi n° 77-625 du 20 juin 1977 relative à l'indépendance du territoire français des Afars et des Issas, JO 21 juin 1977, p. 3334.

aucune disposition relative à l'Algérie³⁵⁷, même si à partir des événements de mai 1958 les départements algériens ont été placés au premier plan de la scène politique et le sont restés pendant quatre ans. Ce silence est d'autant plus remarquable que le conflit était notamment à l'origine du recours au Général de Gaulle pour occuper les plus hautes fonctions de l'Etat et du changement de régime.

Quelles que soient les modalités intermédiaires de son action (plan de Constantine pour le développement économique et social, tentative de réflexion sur un partage et une organisation fédérale de l'Algérie entre colons et population locale), le Général de Gaulle a finalement toujours eu pour objectif l'indépendance de l'Algérie³⁵⁸. « Lors du référendum national du 8 janvier 1961, les électeurs ont approuvé un projet de loi concernant l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie avant l'autodétermination. (...) Enfin, lors du référendum du 8 avril 1962 les électeurs français ont ratifié les accords dits d'Evian (du 19 mars 1962) qui prévoyaient l'indépendance de l'Algérie et aménageaient une coopération entre le nouvel Etat et la France »³⁵⁹. La France reconnaît officiellement l'indépendance de l'Algérie le 3 juillet 1962³⁶⁰.

Enfin, les Nouvelles-Hébrides disposaient jusqu'en 1979 d'un statut international en tant que condominium franco-britannique ; les deux pays se partageant l'exercice de la souveraineté depuis un traité de 1887. Malgré une façade de concertation, des troubles politiques locaux et un désaccord entre la France et la Grande-Bretagne sur le territoire ont conduit à l'accession de celui-ci à l'indépendance³⁶¹ le 30 juillet 1980 sous le nom de Vanuatu. Mise devant le fait

³⁵⁷ Pour une contestation de ce « silence », voir par exemple JUNILLON (L), Les relations de la France avec les pays d'outre-mer, contribution à la réforme constitutionnelle, *Revue administrative*, n° 64, 1958, pp. 373-382.

³⁵⁸ Voir PEYREFITTE (A), *C'était de Gaulle (tome 1)*, Editions de Fallois Fayard, 1995 (plus particulièrement la première partie, pp. 23-276).

³⁵⁹ MAESTRE (J-C), *op. cit.*, p. 438.

³⁶⁰ Déclaration portant reconnaissance de l'indépendance de l'Algérie, JO 4 juillet 1962, p 6483.

³⁶¹ Voir A.F.D.I, 1980, pp. 942-945.

accompli³⁶², l'essentiel de l'action de la France a été de sauvegarder les intérêts de ses nationaux³⁶³.

§2 – L'organisation en D.O.M-T.O.M

Les dépendances d'outre-mer restées dans le cadre de la République française sont régies soit par le statut de département d'outre-mer (D.O.M) puis également de région d'outre-mer (R.O.M), soit par le statut de territoire d'outre-mer (T.O.M). Dans le but de montrer à la fois le contenu et l'évolution de leur statut juridique, ainsi que les caractéristiques propres à chaque collectivité, nous verrons successivement les principes communs s'appliquant à l'ensemble des dépendances d'outre-mer (A), les D.O.M et R.O.M (B) et les T.O.M (C).

A- Les principes communs³⁶⁴

Les départements et territoires d'outre-mer (tout comme les collectivités à statut particulier), s'ils bénéficient d'un régime particulier, sont soumis à un certain nombre de principes constitutionnels communs avec les autres collectivités territoriales. Ces principes sont issus soit du texte même de la Constitution (notamment articles 24 et 72), soit de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Trois dispositions de l'article 72 doivent en principe s'appliquer aux départements et territoires d'outre-mer comme aux autres collectivités territoriales : l'administration par des conseils élus, le rôle du délégué du Gouvernement et la compétence de la loi pour organiser la collectivité.

Les départements d'outre-mer ainsi que Mayotte ont une organisation basée sur celle des départements avec un conseil élu dans le cadre cantonal. Le cas de Saint Pierre et Miquelon est différent : puisque son exigüité territoriale empêche une division semblable du territoire, c'est un scrutin de liste qui a été mis en place. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est élu pour cinq ans selon un mode proche de celui des conseils municipaux de Paris, Lyon et Marseille : le Congrès est composé

³⁶² Lors de troubles internes, la France a été prise de court par la Grande-Bretagne, qui a envoyé la première des forces armées. De la même façon, la date de la proclamation d'indépendance a été fixée avec le soutien de la Grande-Bretagne et, un peu plus tardivement, de la France.

³⁶³ Loi n° 79-1114 du 22 décembre 1979 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures rendues nécessaires par la déclaration de l'indépendance des Nouvelles-Hébrides, JO 23 décembre 1979, p. 3254.

³⁶⁴ Sauf mention contraire, ces développements sont inspirés de LUCHAIRE (F), *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, Economica, 1992 (et sous le même titre, *A.J.D.A.*, 1992, pp. 539-543).

d'une partie des membres des assemblées de province. L'assemblée de la Polynésie française est élue pour cinq ans également, au suffrage direct et au scrutin proportionnel, dans le cadre de six circonscriptions électorales. Le cas de Wallis et Futuna est semblable : élection de l'assemblée délibérante pour cinq ans au suffrage direct et au scrutin proportionnel dans le cadre de cinq circonscriptions.

Seules les Terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F) posent problème dans la mesure où elles ne disposent ni d'une population permanente, ni par conséquent d'un conseil élu. Géré par un administrateur, assisté d'un conseil consultatif, le statut de ce territoire le rapproche davantage de celui d'un établissement public, même si la qualité de territoire d'outre-mer emporte en principe celle de collectivité territoriale. Le statut de territoire d'outre-mer lui a été attribué par la loi sous la Quatrième République et a été maintenu ensuite implicitement, avec la Constitution de la Cinquième République³⁶⁵.

S'agissant du rôle du délégué du gouvernement, à Mayotte et à Saint Pierre et Miquelon comme dans les départements d'outre-mer, le droit commun départemental s'applique. Le préfet, représentant de l'Etat, exerce les mêmes prérogatives tant s'agissant des services de l'Etat que du contrôle sur les collectivités territoriales. Le représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie dispose du titre de Haut-commissaire de la République et exerce les mêmes compétences que le préfet, avec, en outre, des particularités notables : pouvoir de proclamer l'état d'urgence (normalement de la compétence du Gouvernement), pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel des lois de pays adoptées par le Congrès³⁶⁶. En Polynésie française, le haut-commissaire de la République, représentant de l'Etat, a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et des engagements internationaux, de l'ordre public et du contrôle administratif ; il veille ainsi à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la Polynésie française et à la légalité de leurs actes. Enfin, à Wallis et Futuna, un préfet occupe les fonctions d'administrateur supérieur du territoire. Il dispose de compétences le rapprochant du préfet de département d'avant 1982, étant à la fois représentant de l'Etat et exécutif du territoire³⁶⁷

³⁶⁵ Voir LUCHAIRE (F), *op. cit.*, Economica, 1992, pp. 37-38 et infra : Section 2, § 4, B- Le renvoi à la loi pour les T.A.A.F.

³⁶⁶ Voir BERINGER (H), Nouvelle-Calédonie, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 465, § 35.

³⁶⁷ Voir BERINGER (H), Collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna), *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 466, §§ 14.

Comme nous l'avons déjà vu pour les limites s'imposant à la différenciation statutaire, le principe selon lequel la libre administration ne doit pas conduire « à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire »³⁶⁸ s'applique aux départements et territoires d'outre mer. Le Conseil constitutionnel a sanctionné ainsi une loi relative au statut de la Polynésie française prévoyant une incompatibilité entre les fonctions de membre du Gouvernement et membre du Gouvernement du territoire³⁶⁹. Il a également sanctionné des dispositions d'une loi d'amnistie spécifique pour les territoires d'outre-mer, Mayotte et Saint Pierre et Miquelon, en l'absence de raisons spécifiques³⁷⁰.

Il est nécessaire de souligner ici la portée des Accords de Nouméa en matière de citoyenneté, accords auxquels la Constitution renvoie depuis la révision de 1998 (articles 76 et 77). Le dispositif mis en place prévoit l'existence d'une citoyenneté de Nouvelle-Calédonie et l'existence d'un collège électoral plus restreint pour les élections locales que pour les élections nationales. Bien qu'opérant une distinction en matière de droits fondamentaux, le Conseil constitutionnel n'a pas sanctionné ces dispositions dans la mesure où c'est bien la lettre à défaut de l'esprit de la Constitution qui l'autorise³⁷¹.

Enfin, les populations des dépendances d'outre-mer participent à la vie politique nationale³⁷² dans les mêmes conditions que celles de métropole : élections

³⁶⁸ Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985 Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, *rec.*, p. 36.

³⁶⁹ « Cette incompatibilité, qui intéresse l'exercice des droits civiques, touche certains citoyens en fonction de leurs attaches avec une partie déterminée du territoire de la France ; qu'elle est donc contraire à l'indivisibilité de la République » (Décision n° 84-177 DC du 30 août 1984, Loi relative au statut du territoire de la Polynésie française, *rec.*, p. 66).

³⁷⁰ « Il appartient au législateur d'apprécier si, pour des raisons objectives en rapport avec les buts de la loi d'amnistie, il convient d'édicter des dispositions particulières visant les auteurs d'infractions commises en relation avec des événements déterminés et, par suite, de se référer aux dates et aux lieux caractérisant ces événements (...), par contre, le simple fait que certaines infractions aient été commises ou sanctionnées dans telle ou telle partie du territoire national ne saurait permettre, sans que soit méconnu le principe d'égalité, que leurs auteurs bénéficient d'un régime d'amnistie différent de celui applicable aux auteurs d'infractions identiques ayant conduit à des condamnations elles-mêmes identiques dans les autres parties du territoire national » (Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, Loi portant amnistie, *rec.*, p. 119).

³⁷¹ Voir infra Section 1, § 2, C, 4/ La Nouvelle-Calédonie.

Et pour une critique de ce dispositif, voir par exemple LE POURHIET (A-M), Nouvelle-Calédonie : la nouvelle mésaventure du positivisme, *R.D.P.*, 1999, pp. 1005-1035 et GOHIN (O), La Constitution française contre les droits de l'homme, le précédent de la restriction du suffrage en Nouvelle-Calédonie, in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, pp. 187-210.

³⁷² D'après LUCHAIRE (F), *op. cit.*, pp. 42-46.

présidentielles, référendums, élections législatives et sénatoriales. S'agissant des élections parlementaires, il n'y a pas en principe de particularités propres à l'outre-mer, sous deux réserves toutefois. La première concerne les T.A.A.F qui ne sont pas représentées au Parlement, ne disposant ni d'une population, ni de collectivités locales (ex : communes). La seconde concerne la représentativité des parlementaires, qui est inévitablement inégale puisque, par exemple, Saint Pierre et Miquelon dispose d'un député et d'un sénateur pour environ 7.000 habitants. La détermination du nombre de parlementaires par collectivité territoriale d'outre-mer a pourtant été inspirée par un souci de justice. Ainsi, la loi du 10 juillet 1985³⁷³ prévoit l'élection de deux députés en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, en raison de leur importance démographique (avoisinant les 150.000 habitants) et d'un député dans les autres collectivités (Wallis et Futuna, Mayotte, Saint Pierre et Miquelon) dont la population, quoique d'importance très diverse, reste inférieure à 50.000 habitants³⁷⁴.

B- Les D.O.M et R.O.M

« La Constitution d'octobre 1946, tout en maintenant l'identité du régime législatif des départements d'outre-mer et des départements métropolitains, admettait cependant des exceptions déterminées par la loi. La Constitution de 1958, dans son article 73, prévoit expressément que le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière »³⁷⁵. Cette situation particulière tient notamment aux caractéristiques démographiques (hétérogénéité de la population), économiques (difficultés importantes notamment liées au secteur primaire) et géographiques (éloignement de la métropole et insularité) de ces départements. Nous verrons d'abord le régime législatif des D.O.M-R.O.M, avant de nous intéresser à la spécificité des règles qui y sont applicables et aux difficultés que ces collectivités territoriales rencontrent.

1/ Le régime législatif et administratif

Le principe posé par les articles 72 et 73 de la Constitution est celui d'une organisation se rattachant au droit commun des départements. « Les départements

³⁷³ Loi n° 85-691 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés et sénateurs dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, JO 11 juillet 1985, p. 7804.

³⁷⁴ Voir G. Lemoine, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 20 juin 1985, pp. 1446-1447.

³⁷⁵ VIE (J-E), Dossier : les D.O.M, présentation, *Administration*, n° 79, 1973, pp. 17-20, p. 17.

d'outre-mer ne sont que des composantes de la catégorie départementale, à la différence des territoires d'outre-mer, catégorie à part entière. Le législateur, en l'occurrence explicitement doté d'une compétence d'adaptation, doit donc, en exerçant cette dernière, veiller à rester à l'intérieur de la catégorie départementale »³⁷⁶. Toute la difficulté pour le législateur, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, va être, en matière d'organisation administrative des D.O.M, de trouver l'équilibre entre le droit commun des départements et les adaptations possibles.

Ainsi, à l'occasion des lois de décentralisation de 1982, le législateur avait voulu créer pour chaque D.O.M des régions d'outre-mer (R.O.M), monodépartementales. Il prévoyait ainsi une seule assemblée délibérante, siégeant tantôt en conseil général et tantôt en conseil régional et élue selon les modalités d'élection au conseil régional. Le Conseil constitutionnel a indiqué à cette occasion que « le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une "organisation particulière", prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer ». Il en a conclu « qu'en confiant la gestion des départements d'outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains en l'état actuel de la législation, n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel confère à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux »³⁷⁷.

Cette interprétation du Conseil constitutionnel est critiquée par la majorité parlementaire, en ce qu'elle serait « fondée sur une analyse bien sommaire des dispositions de la Constitution »³⁷⁸. Certains dénoncent même le caractère « imprévisible » de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et les « considérations d'opportunité » fondant la décision en l'espèce³⁷⁹. La solution adoptée par le

³⁷⁶ CUSTOS (D), Le statut constitutionnel des départements d'outre-mer, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 731-735, p. 731.

³⁷⁷ Décision n° 82-147 du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, *rec.*, p. 70.

³⁷⁸ M. Suchod, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 15 décembre 1982, p 8310.

³⁷⁹ *Ibid.*, pp. 8310-8311.

législateur fut finalement celle de la coexistence sur le même territoire d'un département et d'une région, chacun élu selon le droit applicable aux collectivités métropolitaines de la même catégorie³⁸⁰.

Le Conseil constitutionnel est intervenu une seconde fois quant à l'organisation administrative des D.O.M-R.O.M, en admettant, dans une certaine mesure, un aménagement des compétences entre le département et la région différant du droit commun. « A condition que soit respecté le régime propre à chacune des collectivités territoriales, la loi peut, sans méconnaître l'article 72 de la Constitution, définir les compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, créées par la loi du 31 décembre 1982 (...) elle peut donc prévoir des mesures d'adaptation susceptibles de se traduire par un aménagement limité des compétences des régions et des départements d'outre-mer par rapport aux autres régions et départements, sans pour autant méconnaître le principe d'égalité posé par l'article 2, 1er alinéa, de la Constitution, qui n'interdit pas l'application de règles différentes à des situations non identiques »³⁸¹. Ont ainsi été sanctionnées comme n'étant pas justifiées par la situation particulière de ces départements l'exclusion de la consultation des communes pour l'établissement du plan de région et l'attribution à la région de l'essentiel des compétences du département pour les transports intérieurs ou d'habitat. Dans d'autres domaines, le Conseil a au contraire reconnu la constitutionnalité des aménagements opérés : institution d'une représentation du conseil régional dans les conseils d'administration des SAFER sans en modifier les autres composantes, institution de centres régionaux de promotion de la santé sans porter atteinte aux compétences exercées en cette matière par les conseils généraux, répartition différente des compétences en matière de cultures marines ou encore attribution à la région d'impositions spécifiques aux seuls départements d'outre-mer³⁸².

Le régime législatif et administratif des D.O.M-R.O.M se résume, en application de la Constitution dans les termes d'adaptation et d'assimilation : « le

³⁸⁰ Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, JO 1^{er} janvier 1983, p. 13.

³⁸¹ Décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *rec.*, p. 48.

³⁸² Le Conseil constitutionnel précise bien en la matière que « si ces dispositions transfèrent aux conseils régionaux les attributions actuellement dévolues aux départements d'outre-mer, elles n'ont pas pour effet de créer un régime différent entre ces derniers et les départements métropolitains, les impositions qui font l'objet des articles susmentionnés n'existant pas en métropole ».

principe, c'est l'assimilation ; la loi s'applique dans les départements d'outre-mer comme dans la métropole³⁸³ ; mais il est parfois nécessaire de l'adapter à leur situation particulière »³⁸⁴. Il est alors intéressant d'envisager successivement le rôle du législateur et du gouvernement en la matière ainsi que les traits les plus saillants des particularités des départements d'outre-mer, en matière institutionnelle, comme en matière de droit applicable.

En application des articles 73 d'une part et 21 et 34 de la Constitution, d'autre part, la compétence pour adapter les règles de droit aux particularités des départements d'outre-mer revient tantôt au législateur, tantôt au pouvoir réglementaire, selon les règles normales de délimitation de leurs compétences respectives. Le Conseil constitutionnel a ainsi sanctionné par exemple une disposition de loi renvoyant à un décret les conditions de son entrée en vigueur en ce qui concerne les départements d'outre-mer³⁸⁵. Il n'a pas sanctionné en l'espèce le renvoi au pouvoir réglementaire pour fixer les conditions d'application de la loi, y compris en ce qui concerne les mesures d'adaptation à ces départements³⁸⁶. Il a refusé par contre que les conditions d'entrée en vigueur de la disposition en cause soit définies dans la loi pour le droit commun applicable et par un décret (dont la survenue n'est associée à aucune limite) pour les départements d'outre-mer³⁸⁷.

Jusqu'en 2000, les D.O.M se distinguaient par la possibilité pour le gouvernement de consulter les conseils généraux concernés sur des projets de lois ou

³⁸³ Article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi. ».

³⁸⁴ LUCHAIRE (F), *op. cit.*, p. 83.

³⁸⁵ Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, *rec.*, p. 70.

³⁸⁶ « En tant qu'il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'application des dispositions ci-dessus mentionnées dans les départements d'outre-mer, le paragraphe V de l'article 56 n'est pas contraire à la Constitution ; (...) en effet, s'agissant de simples mesures d'application de dispositions législatives, même si elles doivent comporter une certaine adaptation à la situation des départements d'outre-mer, c'est à l'autorité réglementaire qu'il appartient de les prendre, sous le contrôle de la juridiction compétente pour en apprécier la légalité ».

³⁸⁷ « Dans les domaines de sa compétence, il est du pouvoir du législateur, (...) de fixer les règles d'entrée en vigueur des dispositions qu'il édicte ; (...) s'il lui est loisible de laisser au Gouvernement la faculté de fixer la date à laquelle entreranno en vigueur ces dispositions, il ne peut, sans par-là même méconnaître la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, lui conférer sur ce point un pouvoir qui n'est assorti d'aucune limite (...), pour ce motif, les dispositions du paragraphe V de l'article 56 de la loi déferée sont contraires à la Constitution en tant qu'elles renvoient à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la date d'application dans les départements d'outre-mer des dispositions relatives à la taxe départementale sur le revenu et aux attributions du fonds national d'aide aux départements ».

de décrets³⁸⁸. A l'inverse, était reconnue à ces mêmes conseils (par la suite également aux conseils régionaux) la faculté d'adresser au gouvernement des propositions de modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration ainsi que notamment des propositions concernant l'organisation des services de l'Etat³⁸⁹. La loi d'orientation sur l'outre-mer³⁹⁰ a élargi ces particularités, principalement dans le domaine de la conduite des relations internationales (normalement dévolue à l'Etat) dans l'« environnement régional » des D.O.M-R.O.M. Ainsi, il est ajouté un nouveau domaine dans lequel les conseils généraux peuvent faire des propositions à l'Etat : la « conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale »³⁹¹. D'une manière plus novatrice, les autorités décentralisées peuvent être associées à la négociation et à la signature de ces conventions internationales³⁹².

Les D.O.M-R.O.M se particularisent également en tant que régions monodépartementales, les deux assemblées territoriales sont élues sur la même circonscription selon des modalités différentes. Les régions disposent également, comme la Corse, de deux conseils consultatifs : l'un à vocation économique et sociale, l'autre, concernant la culture, l'éducation et l'environnement. Enfin, il ressort de la loi du 2 août 1984³⁹³ « que le conseil régional a un pouvoir de décision étendu en ce qui concerne la définition des orientations générales pour le développement économique, social, sanitaire et culturel, de même que pour l'aménagement du territoire »³⁹⁴.

2/ La spécificité des règles applicables

³⁸⁸ « Tous projets de lois ou décret tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer à leur situation particulière seront préalablement soumis, pour avis, aux conseils généraux de ces départements, par les soins du ministre d'Etat » (Article 1^{er} du décret n° 60-406 du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, JO 29 avril 1960, p 3944).

³⁸⁹ Voir LUCHAIRE (F), *op. cit.*, pp. 78-91.

³⁹⁰ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, JO 14 décembre 2000, p. 19760.

³⁹¹ Article L 3441-2 du C.G.C.T.

³⁹² Voir infra §3-B La loi d'orientation pour l'outre-mer.

³⁹³ Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, JO 3 août 1984, p. 2559.

³⁹⁴ GRUBER (A), *La décentralisation et les institutions administrative*, Coll. U, Armand Collin, 2^{ème} éd., 1996, p. 553.

Les règles s'appliquant spécialement aux départements d'outre-mer sont assez nombreuses et concernent des domaines variés. A l'instar de Jean-François Auby³⁹⁵, nous en citerons trois à titre d'illustration. La première concerne les revenus et comporte deux éléments : si « la disparité de revenus (SMIC, RMI, prestations familiales) qui existaient sont en voie de résorption progressive en application du choix de l'égalité sociale », les mécanismes particuliers concernant le traitement des fonctionnaires originaires de métropole et affectés dans ces départements (et réciproquement) sont davantage destinés à subsister³⁹⁶.

La seconde illustration porte sur le domaine public et le régime de la zone des cinquante pas géométriques. Il s'agit d'une réserve domaniale consistant en une bande de terrains en bordure de littoral, d'environ quatre-vingt mètres, incorporée initialement au domaine de l'Etat. Un décret de 1955 l'a déclassée dans le domaine privé, puis l'application de la loi littoral de 1986 a consacré son retour au domaine public³⁹⁷. Le législateur est intervenu à nouveau en la matière, pour résoudre les difficultés d'application de la loi littoral dans les D.O.M. Il s'agissait d'une part de régler la question de l'occupation sans titre de ce domaine depuis plusieurs décennies par les particuliers (environ un huitième de la population) : la loi a conduit ainsi à délimiter les zones concernées, vérifier les titres de possession anciens et céder certaines parcelles (à titre onéreux pour les particuliers et à titre gratuit pour les communes). D'autre part, le code de l'urbanisme a été modifié pour permettre à la fois une protection du littoral et un développement économique³⁹⁸.

Le dernier domaine de singularisation du droit applicable outre-mer est celui de la fiscalité. Les adaptations « ont été singulièrement présentes dans le champ fiscal et ce dès l'introduction dans ces départements du régime fiscal et douanier en vigueur en métropole. Mais elles se sont caractérisées aussi par une extrême diversité, étant issues tantôt du maintien de vieux particularismes fiscaux, tantôt et le plus souvent, de l'instauration de mesures dérogatoires, d'exonération ou d'allègements »³⁹⁹. Il est intéressant ici de s'arrêter un instant sur le cas de l'octroi de

³⁹⁵ AUBY (J-F), Départements d'outre-mer, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 350, § 36.

³⁹⁶ Ibid., §§ 44-45.

³⁹⁷ Ibid., § 39.

³⁹⁸ Voir par exemple LARRIEU (J), Le changement de statut de la zone des « 50 pas du Roi » dans les D.O.M, *L.P.A*, n° 149, 1997, pp. 8-13.

³⁹⁹ ESCLASSAN (M-C), Le régime fiscal des D.O.M, *R.F.F.P*, n° 33, 1991, pp. 39-61, p. 40 (voir également AUBY (J-F), *op. cit.*, §§ 41-43).

mer, dont le régime juridique s'est trouvé en porte-à-faux avec les dispositions du droit communautaire. « Institué en 1670 au profit des colonies françaises, l'octroi de mer est une taxe, assise sur la valeur en douane des produits, qui frappe les productions, en provenance de l'étranger mais également de la métropole, introduites dans les régions d'outre-mer »⁴⁰⁰.

La CJCE a considéré en 1992 que le régime de l'octroi de mer était contraire au droit communautaire en raison de l'application combinée de deux dispositions du traité : l'application immédiate aux départements d'outre-mer des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises et l'interdiction des droits de douane et taxes d'effet équivalent au sein du marché unique⁴⁰¹. Le sens et les raisons de cette décision étant prévisibles, une réforme de l'octroi de mer était déjà en préparation et a été mise en œuvre par une loi du 17 juillet 1992⁴⁰², comportant deux apports essentiels : d'une part, la soumission de l'ensemble des marchandises quelle que soit leur provenance géographique (non-discrimination) et d'autre part, l'affectation des recettes au développement économique et social. La CJCE a reconnu la validité du nouveau dispositif en considérant que la suppression de ses caractéristiques discriminatoires permettait de l'assimiler à une aide régionale⁴⁰³.

L'avenir de l'octroi de mer n'est pas pour autant définitivement fixé. La loi de 1992 a été modifiée en 2004⁴⁰⁴. Le nouveau dispositif permet de prolonger la possibilité de l'établissement de l'octroi de mer jusqu'en 2014. Le régime dérogatoire issu de la loi de 1992 était autorisé par une décision du Conseil européen de 1992 et arrivait à échéance le 31 décembre 2002. A la suite du rejet d'une première demande de maintien du dispositif, formulée par le gouvernement français en mars 2002, une prolongation d'un an a été admise, le temps de présenter une nouvelle demande. Celle-ci, adressée en décembre 2003, a été acceptée en février 2004 par le Conseil européen, qui a délivré une nouvelle autorisation courant jusqu'au 1^{er} juillet 2014 et permettant de faire bénéficier une liste de produits locaux d'écart de taux d'octroi de

⁴⁰⁰ LASVIGNES (S), Octroi de mer et traité de Rome, Concl. sur CE 2 avril 1993 Conseil régional de la région Martinique c/ Société anonyme Lancry, *R.F.D.A.*, 1994, pp. 340-342, p. 340.

⁴⁰¹ Voir CJCE 16 juillet 1992 Legros, aff. 163/90, rec., p. 4658.

⁴⁰² Loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer et portant mise en œuvre de la décision du conseil des ministres des communautés européennes n° 89-688 du 22 décembre 1989, JO 19 juillet 1992, pp. 9697.

⁴⁰³ Voir CJCE 19 février 1998 Chevassus-Marche, aff. 212-96, rec., p. 766 et BOISSARD (B), La validité inattendue du nouvel octroi de mer, *Revue du marché unique européen*, 1999-1, pp. 129-168.

⁴⁰⁴ Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, JO 3 juillet 2004, p. 12114.

mer dans certaines limites⁴⁰⁵. La loi a donc pour objet de transposer dans le droit national le nouveau dispositif accepté par les autorités communautaires⁴⁰⁶. Il s'agit notamment de distinguer un octroi de mer principal, système de taxation minorée pour certains produits déterminés et dans la limite de différentiels d'écart de points préétablis par catégorie de produits et un octroi de mer régional dont la dénomination est modifiée (l'« octroi de mer régional » remplace le « droit additionnel à l'octroi de mer ») et qui consiste en une taxe additionnelle encadrée. Pour l'essentiel, les débats parlementaires montrent un consensus autour de la satisfaction d'avoir trouvé une solution acceptable⁴⁰⁷, notamment en raison de l'importance économique de l'octroi de mer⁴⁰⁸, même si certains s'interrogent sur la pérennité du dispositif et sur la nouvelle échéance de 2014⁴⁰⁹.

3/ Les difficultés rencontrées

Envisageant maintenant les autres caractéristiques des D.O.M-R.OM, il nous est donné de constater que leurs difficultés sont de trois ordres. Il s'agit en premier lieu des inconvénients de l'organisation administrative locale : la coexistence sur le même territoire d'une région et d'un département ne favorise pas forcément la cohérence des politiques publiques. En second lieu, la décentralisation reste toujours à améliorer, notamment en ce qui concerne le transfert des compétences pour lesquelles l'Etat éprouve le plus de difficultés en raison de l'éloignement⁴¹⁰. Enfin, nous l'avons vue avec l'octroi de mer, l'assimilation des départements d'outre-mer non seulement dans la Constitution mais aussi en droit communautaire suscite un

⁴⁰⁵ B. Girardin, ministre de l'outre-mer, JO Débats A.N, séance du 4 juin 2004, pp. 4485-4486.

⁴⁰⁶ D'après LINGIBE (P), L'octroi de mer : du « droit de poids » à l'adaptation au droit communautaire, la loi du 2 juillet 2004, *Administrations et Collectivités territoriales*, n° 39, 2004, pp. 1207-1211 et CONNETABLE (F), La loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 11, 2004, pp. 8-11.

⁴⁰⁷ M. Vaxès, JO Débats A.N, séance du 4 juin 2004, p. 4489 ; V. Lurel, JO Débats A.N, séance du 4 juin 2004, pp. 4490-4491 ; A-M. Comparini, JO Débats A.N, séance du 4 juin 2004, p. 4492 ; A. Marie-Jeanne, JO Débats A.N, séance du 4 juin 2004, p. 4496.

⁴⁰⁸ L-J. Manscour, JO Débats A.N, séance du 4 juin 2004, p. 4495 ; A. Almont, JO Débats A.N, séance du 4 juin 2004, p. 4497.

⁴⁰⁹ M. Vaxès, JO Débats A.N, séance du 4 juin 2004, p. 4489 ; E. Jalton, JO Débats A.N, séance du 4 juin 2004, p. 4493.

⁴¹⁰ Citons l'exemple de la région de Guyane, qui a compétence pour construire les lycées mais qui ne dispose que de peu de réserves foncières dans la mesure où l'Etat est détenteur de 90 % des terres. En général et d'après le président du conseil régional, on pourrait multiplier les domaines pour lesquels se pose le problème de la cohésion de l'action publique lorsque (...) sa définition et sa mise en œuvre sont partagés « (d'après KARAM (A), Pour une réforme du statut de la Guyane, *R.P.P*, n° 1009-1010, 2001, pp. 61-67).

certain nombre de difficultés liées au marché commun⁴¹¹, même si ces départements bénéficient aussi de programmes spécifiques⁴¹².

Quelques caractéristiques de certains des départements d'outre-mer méritent ici d'être soulignées, afin de mettre en perspective leurs possibilités d'évolution⁴¹³.

La Guyane, tout d'abord, se caractérise par une pression démographique importante et une très grande hétérogénéité de la population, pouvant donner lieu à des « tensions inter-ethniques ». Sa géographie entre également en compte avec une superficie importante (territoire aussi vaste que le Portugal), des frontières avec le Brésil et le Surinam (posant des problèmes en matière d'immigration) et des disparités criantes entre le littoral et plus particulièrement Cayenne et ses environs, et les communes de l'intérieur⁴¹⁴.

L'île de la Réunion a demandé à bénéficier du statut de département à la Libération, notamment pour les conséquences que le régime de l'assimilation emportait en matière économique et sociale. Les bénéficiaires ne s'en sont fait sentir que de manière très progressive, l'achèvement de l'égalité sociale datant du premier mandat de Jacques Chirac. En matière institutionnelle, est apparue à partir des années quatre-vingt dix, l'idée d'une « bidépartementalisation » de l'île. Il s'agirait notamment d'améliorer la proximité des administrations avec les administrés et de rééquilibrer le Sud de l'île par rapport au Nord, plus développé (sur tous les plans) et qui abrite le chef-lieu de département actuel⁴¹⁵. Pour l'instant abandonnée, l'idée de la départementalisation est cependant encore relayée par plusieurs composantes des partis politiques de l'île comme le parti communiste ou l'ancien député André Thien Ah Koon⁴¹⁶.

⁴¹¹ Voir par exemple VAN EEUWEN (D), *Antilles et Guyane françaises face à 1993 : France d'Amérique ou Europe tropicale ?*, *Regards sur l'actualité*, n° 156, 1989, pp. 41-54.

⁴¹² Voir par exemple : PAULIN (E) et RIGOBERT (M-J), *Les régions ultrapériphériques et la CEE*, *R.M.C.U.E.*, n° 368, 1993, pp. 436-443 ; GOSALBO BONO (R), *Les politiques et actions communautaires*, *R.T.D.E.*, n° 4, 1997, pp. 769-800 ; ROLAND-GOSSELIN (Y), *L'Union européenne et les régions singulières*, *R.P.P.*, n° 1009-1010, 2001, pp. 89-96 et ZILLER (J), *L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*, *R.F.A.P.*, n° 101, 2002, pp. 127-136.

⁴¹³ Cf. infra Section 2, § 2, B- Evolutions statutaires possibles.

⁴¹⁴ D'après KARAM (A), *op. cit.*

⁴¹⁵ D'après ORAISON (A), *L'île de la Réunion à la croisée des chemins (de la départementalisation décidée par la loi du 19 mars 1946 aux perspectives d'avenir dans le cadre de la République française)*, *Revue administrative*, n° 312, 1999, pp. 642-647.

⁴¹⁶ Voir le site de « Clicanoo », journal en ligne consacré à la Réunion (www.clicanoo.com).

Enfin, dépendant de la Guadeloupe, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy disposaient historiquement d'un statut fiscal particulier, même si, dans plusieurs arrêts, le Conseil d'Etat a considéré qu'il fallait leur appliquer les mêmes règles que pour le reste de la Guadeloupe. Il reste que pour des raisons d'ordre historique et politique, l'administration ne recouvre pas forcément les impôts, consacrant ainsi des paradis fiscaux en fait⁴¹⁷.

C- Les T.O.M

L'étude des territoires d'outre-mer présente un intérêt certain dans la mesure où, avant mars 2003, c'était la seule catégorie de collectivité territoriale ayant été affectée par des révisions constitutionnelles. En effet, dans un premier temps et à l'occasion de la révision nécessitée par la ratification du traité de Maastricht, le constituant a modifié en 1992 l'article 74⁴¹⁸.

Le dispositif originel renvoyait à la loi le soin de définir l'organisation des T.O.M après consultation des assemblées intéressées. Le nouveau dispositif, issu de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, distingue entre les statuts de ces territoires (compétences, institutions propres) qui sont dorénavant fixés par la loi organique et les autres modalités de leur organisation particulière, définies et modifiées par la loi ordinaire. Dans ces deux hypothèses est maintenue l'obligation de consulter l'assemblée territoriale. L'autre révision constitutionnelle concerne la Nouvelle-Calédonie et fait suite aux accords de Nouméa du 5 mai 1998. Elle insère dans la Constitution un titre XIII intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » prévoyant notamment la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie sur les accords de Nouméa et la mise en œuvre de ceux-ci (transferts de compétences de l'Etat, institutions de la Nouvelle-Calédonie).

⁴¹⁷ Voir BRANDEAU (J), Les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont-elles de véritables paradis fiscaux ?, *L.P.A.*, n° 16, 1993, pp. 15-18.

⁴¹⁸ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » (JO 26 juin 1992, p. 8406). Notons que la manière dont cette disposition a été rajoutée au projet de révision est assez curieuse. En effet, pour cet amendement comme lors du reste des débats, le gouvernement et le rapporteur de la commission des lois ont refusé toute disposition « hors-sujet ». Cela a été le cas pour cette modification de l'article 74 comme pour une autre qui visait à supprimer les articles relatifs à la Communauté, tombés en désuétude. La seule différence ici est que, malgré cette double opposition, l'amendement a été adopté par une majorité absolue de députés. L'explication donnée par l'auteur de l'amendement quant à son opportunité tient à la protection des caractères des T.O.M contre les lois ordinaires (opérant pour certaines une transposition de règles communautaires) pouvant modifier leur statut (Voir JO débats A.N, séance du 12 mai 1992, pp. 1058-1059).

Dans un souci de clarté, nous avons choisi, comme pour les D.O.M-R.O.M de présenter en premier lieu les éléments d'une théorie générale des T.O.M, avant de s'attacher, encore plus en détail ici, à l'évolution de chacune de ces collectivités. Nous n'étudierons que les quatre territoires d'outre-mer essentiellement soumis au régime des T.O.M depuis 1958. Il s'agit de la Polynésie française, des T.A.A.F, de Wallis et Futuna, même si la collectivité n'a été reconnue comme T.O.M qu'en 1961 et de la Nouvelle-Calédonie, même si la collectivité dispose d'un statut spécifique depuis la révision constitutionnelle de 1998.

Cette classification exclut donc les territoires qui ont accédé à l'indépendance (cf. supra §1). Elle exclut également les collectivités à statut particulier qui se rapprochent du régime départemental comme Saint Pierre et Miquelon⁴¹⁹.

Concernant en particulier les T.A.A.F, si le statut de T.O.M leur est attribué par la loi, leur organisation n'est pas celle d'une collectivité territoriale. « Le territoire est (...) placé sous l'autorité d'un administrateur supérieur dépositaire des pouvoirs de la République et assisté d'un comité consultatif entièrement nommé par le Gouvernement »⁴²⁰. Nous allons donc simplement envisager les caractéristiques propres aux trois autres T.O.M, en incluant la Nouvelle-Calédonie même si se pose la question de son appartenance ou non à cette catégorie depuis les Accords de Nouméa et la révision constitutionnelle de 1998.

1/ Eléments d'une théorie générale des T.O.M

Le statut constitutionnel et administratif des T.O.M est soumis, nous l'avons vu, à des contraintes pesant sur l'ensemble des collectivités territoriales : assemblée élue, contrôle du représentant de l'Etat, principes d'égalité et d'indivisibilité. Nous allons ici nous attacher à décrire brièvement les deux points sur lesquels ces territoires diffèrent des autres collectivités : le principe de spécialité et la consultation des assemblées.

En ce qui concerne le principe de spécialité⁴²¹, celui-ci est défini par l'article 74 (initial) de la Constitution, au terme duquel : « les territoires d'outre-mer ont une

⁴¹⁹ Voir infra : §3- A : Les collectivités à statut particulier.

⁴²⁰ LUCHAIRE (F), *op. cit.*, p. 134 (voir également (AUBY (J-F), *op. cit.*, pp. 158-161).

⁴²¹ Le principe de spécialité « signifie que les lois ne s'appliquent pas de plein droit dans les territoires, et qu'elles n'y entrent en vigueur que si l'intention de les introduire dans l'ordre juridique de ceux-ci est apparue chez le législateur ». (LAMPUE (P), *Le régime constitutionnel des territoires d'outre-mer*, *R.D.P.*, 1984, pp. 5-20, p. 13).

organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République ». Plusieurs considérations découlent de cette affirmation de principe. D'une part, l'existence d'intérêts propres justifiant des règles particulières peut ne concerner qu'un seul territoire. C'est ce qu'a reconnu le Conseil constitutionnel en 1985 : « le législateur, compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres, peut prévoir, pour l'un d'entre eux, des règles d'organisation répondant à sa situation spécifique, distinctes de celles antérieurement en vigueur comme de celles applicables dans les autres territoires »⁴²².

D'autre part, le principe de spécialité législative ne concerne pas tous les textes s'appliquant dans les T.O.M. Si certains textes nécessitent en effet de mentionner expressément ces territoires pour y être applicables, ce n'est pas le cas pour tous. Ainsi, s'appliquent de plein droit, évidemment, les lois constitutionnelles et les lois (organiques ou ordinaires) « relatives à un organe commun à la métropole et à la France d'outre-mer » (Parlement, Gouvernement, juridictions supérieures ...). S'appliquent encore de plein droit « les lois constituant des statuts au profit des personnes pouvant résider soit en métropole, soit en outre-mer » et les lois décidant que « les textes s'appliquent de plein droit outre-mer »⁴²³.

Enfin, le Conseil constitutionnel admet que l'organisation particulière des T.O.M puisse emporter des dérogations à la délimitation des domaines respectifs de la loi et du règlement, les assemblées territoriales pouvant ainsi disposer de compétences dans les matières que l'article 34 de la Constitution réserve normalement à la loi⁴²⁴.

La formulation originale de l'article 74 disposait que l'organisation des T.O.M était définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée. La nouvelle rédaction de l'article, si elle distingue entre les dispositions statutaires et les autres modalités de l'organisation particulière, ne remet pas en cause le principe de cette consultation.

⁴²² Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985 Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, *rec.*, p. 63.

⁴²³ LUCHAIRE (F), *op. cit.*, pp. 66-70.

⁴²⁴ L'exemple cité par François Luchaire (*A.J.D.A.*, 1992, p. 540) est celui du droit de l'expropriation en Polynésie française. La loi du 12 juillet 1990 donne compétence au Conseil des ministres du territoire pour les arrêtés de déclaration d'utilité publique et de cessibilité lorsque l'expropriation est poursuivie pour le compte du territoire. En métropole, seule une autorité de l'Etat peut porter atteinte à la propriété privée (décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle, *rec.*, p. 78).

Les difficultés de mise en œuvre de celle-ci sont nombreuses, concernant tant le moment de la consultation que la nature des textes concernés. « Doit-elle porter non seulement sur les lois mais aussi sur les décrets, les ordonnances ? Non pour les premiers a répondu le Conseil d'Etat⁴²⁵, oui pour les secondes a répondu le législateur chaque fois qu'il a pris une loi d'habilitation »⁴²⁶.

Quant au moment de la consultation de l'assemblée territoriale, la jurisprudence constitutionnelle et la pratique administrative divergent. « Les sections administratives du Conseil d'Etat exigent que cet avis intervienne avant sa propre consultation (...), le Conseil constitutionnel⁴²⁷ est moins exigeant, pour lui l'avis est valablement donné s'il parvient au Parlement avant le vote en première lecture de l'assemblée parlementaire la première saisie »⁴²⁸.

2/ Wallis et Futuna

Les îles Wallis et Futuna⁴²⁹ disposent du statut de T.O.M depuis la loi du 29 juillet 1961⁴³⁰. Leur organisation se caractérise par une répartition des compétences entre l'Etat et le territoire « comparables à celles qui étaient attribuées au territoire de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française avant les réformes de 1976 et 1984. L'Etat est compétent dans les domaines suivants : défense du territoire, ordre et sécurité publics, respect des lois et règlements, relations et communications extérieures, enseignement, état civil, trésor et douanes, contrôle administratif et financier »⁴³¹. Le territoire est doté d'une assemblée délibérante dont l'exécutif est le représentant de l'Etat. Des autorités royales sont associées à l'administration du territoire grâce à un conseil territorial, disposant de compétences consultatives et placé auprès de l'administrateur du territoire.

⁴²⁵ CE 11 juillet 1988 *Pidjot, rec.*, p. 913.

⁴²⁶ LUCHAIRE (F), *op. cit.*, *A.J.D.A.*, 1992, p. 541.

⁴²⁷ « L'avis émis en temps utile par l'assemblée territoriale, consultée avec un préavis suffisant, doit être porté à la connaissance des parlementaires, pour lesquels il constitue un élément d'appréciation nécessaire, avant l'adoption en première lecture du projet de loi par l'assemblée dont ils font partie, mais (...) aucune disposition de valeur constitutionnelle n'exige que cet avis soit demandé avant le dépôt du projet de loi devant le Parlement ». (Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication, *rec.*, p. 141).

⁴²⁸ LUCHAIRE (F), *op. cit.*, *A.J.D.A.*, 1992, p. 541.

⁴²⁹ Le territoire comprend deux archipels (Wallis et Futuna) séparés d'environ 250 km, isolés dans le Pacifique. Il représente une superficie de 274 km² pour environ 15.000 habitants.

⁴³⁰ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, JO 30 juillet 1961, p. 7019.

⁴³¹ AUBY (J-F), *op. cit.*, pp. 153-154.

3/ La Polynésie française

Territoire d'outre-mer depuis la Quatrième République, la Polynésie française a conservé ce statut, même si les règles le régissant ont évolué, avec pas moins de huit lois en une quarantaine d'années. Quels que soient les termes employés, l'ensemble de ces lois va dans deux directions : le renforcement de l'autonomie des institutions et son développement économique et social.

A la suite des institutions conférées au territoire sous la Quatrième République, « le nouveau statut issu de l'ordonnance du 23 décembre 1958⁴³² a conduit à un net recul de l'autonomie »⁴³³. Les institutions étaient alors l'assemblée territoriale, organe délibérant, le conseil de gouvernement et le chef du territoire, dénommé gouverneur, qui était à la fois le représentant de l'Etat, le président du conseil de gouvernement, et l'exécutif du territoire.

La première étape importante de l'évolution du statut a été la loi du 12 juillet 1977⁴³⁴. L'obligation de consulter l'assemblée territoriale comme la volonté politique consensuelle du gouvernement ont conduit à de larges négociations sur le projet de loi. L'assemblée territoriale n'a d'ailleurs émis un avis favorable que dans un second temps. La disposition de la loi la plus symbolique mais aussi la plus importante était la suivante : « l'assemblée territoriale règle par ses délibérations les affaires du territoire qui ne relèvent pas de la compétence de l'Etat ou de celle du Conseil de gouvernement, telles qu'elles sont définies par la présente loi » (article 44). Ainsi, en principe, l'Etat ne disposait plus en Polynésie que d'une compétence résiduelle, même si elle restait très importante : relations extérieures, défense, nationalité, droit civil, justice, fonction publique, administration communale et tutelle des collectivités locales, enseignement secondaire et supérieur, radiodiffusion et télévision (article 62). Les débats parlementaires n'ont pas montré de divergences majeures quand à cette répartition des compétences et ont davantage porté sur les intitulés des domaines de compétence de l'Etat⁴³⁵ que sur le principe posé⁴³⁶. Un accord était visible quant à la volonté de donner au territoire une « administration décentralisée »⁴³⁷.

⁴³² Ordonnance n° 58-1337 du 23 décembre 1958 relative au conseil de gouvernement et à l'assemblée territoriale de la Polynésie française, JO 27 décembre 1958, p. 11871.

⁴³³ BERINGER (H), Polynésie française, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 468, § 12.

⁴³⁴ Loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française, JO 13 juillet 1977, p. 3703.

⁴³⁵ Voir JO Débats Sénat, séance du 24 juin 1977, pp. 1734-1735 et JO Débats A.N, séance du 29 juin 1977, pp 4459-4460.

L'autorité de l'Etat se faisait également ressentir par l'intermédiaire de son représentant, haut-commissaire et chef de territoire. Celui-ci était l'exécutif de la collectivité : il présidait le conseil de gouvernement et convoquait l'assemblée territoriale. L'assemblée territoriale, organe délibérant, était élue au suffrage universel direct. Elle désignait annuellement son président et un bureau, chargés de l'organisation de ses travaux. Présidé par le haut-commissaire, le conseil de gouvernement était « chargé collégalement de la gestion des affaires locales ». Il délibérait sur « les projets ou affaires à soumettre à l'assemblée territoriale ou à sa commission permanente ; les arrêtés pris pour l'application des délibérations de l'assemblée et sur les décisions relatives à certaines matières »⁴³⁸. Il était composé, outre son président, d'un vice-président et de six membres, ceux-ci étant élus par l'assemblée territoriale au scrutin de liste majoritaire.

L'étape suivante de l'évolution de la Polynésie fut la loi du 6 septembre 1984⁴³⁹. Cette nouvelle évolution avait principalement deux fondements : le renforcement de l'autonomie du territoire à la demande des autorités locales et l'extension aux territoires d'outre-mer de la réforme de la décentralisation de 1982-1983. Celle-ci s'est traduit par des dispositions visant à alléger la tutelle. Elle avait surtout pour effet de limiter le haut-commissaire à son rôle de représentant de l'Etat puisque le chef de l'exécutif territorial était désormais un élu.

Le renforcement de l'autonomie était symboliquement visible dès les premières dispositions de la loi (article 1), avec les formules suivantes : « la Polynésie française constitue (...) un territoire d'outre-mer doté de l'autonomie interne dans le cadre de la République » et « le territoire détermine librement les signes distinctifs permettant de marquer sa personnalité dans les manifestations publiques et officielles aux cotés des emblèmes de la République ». Les organes étaient désormais le gouvernement, l'assemblée territoriale et le comité économique et social, ce dernier étant créé à l'image des conseils économiques et sociaux régionaux. Comme en 1977,

⁴³⁶ Nous verrons que la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire de Nouvelle-Calédonie suit le même principe depuis la loi du 28 décembre 1976 (voit *infra*).

⁴³⁷ H. Ibéné, JO Débats A.N, séance du 29 juin 1977, p 4451.

⁴³⁸ Article 21. La loi énumère les 22 matières attribuées au conseil de gouvernement comme par exemple : administration des intérêts patrimoniaux et domaniaux du territoire ; acquisition, baux, location d'immeubles ; acceptation ou refus des dons et legs ; actions à intenter ou soutenir au nom du territoire ; projets, conditions d'exécution et modes d'exploitation des ouvrages publics territoriaux et concessions de services publics ; organisation des services et établissements publics territoriaux ...

⁴³⁹ Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, JO 7 septembre 1984, p. 2831.

l'assemblée territoriale disposait de la compétence de principe sur le territoire, l'Etat et le gouvernement du territoire n'exerçant que des compétences d'attribution.

Le président du gouvernement était élu par l'assemblée territoriale et désignait ses ministres parmi les membres de l'assemblée ou en dehors de celle-ci. Le conseil des ministres disposait toujours d'une compétence collégiale et, en dehors de la préparation et de l'exécution des délibérations de l'assemblée territoriale, intervenait dans une vingtaine de matières. Il était en outre obligatoirement consulté dans certains cas par le ministre chargé de l'outre-mer ou le haut-commissaire⁴⁴⁰. Le président du gouvernement était désormais associé par l'Etat aux relations diplomatiques intéressant la région : il pouvait proposer l'ouverture de négociations, y être associé ou même être autorisé à représenter l'Etat, conjointement avec le haut-commissaire, dans les organismes régionaux du Pacifique. L'assemblée territoriale désignait annuellement son bureau et sa commission permanente, elle était saisie soit de projets de délibérations par le conseil de gouvernement, soit de propositions émanant de ses membres. Elle disposait notamment de la faculté de voter une motion de censure à l'égard du gouvernement⁴⁴¹.

Le statut du territoire a été modifié par la loi du 12 juillet 1990⁴⁴², dont l'objectif était à nouveau de « moderniser » les institutions dans le cadre d'une plus grande autonomie. Les modifications pouvaient « être regroupées autour de trois axes principaux : la redistribution de certaines compétences⁴⁴³ (...), les aménagements apportés au statut qui se caractérisent par la présidentialisation du régime⁴⁴⁴ et le

⁴⁴⁰ Modification des tarifs postaux et des taxes téléphoniques, définition du réseau des établissements d'enseignement qui relèvent de l'Etat, sécurité civile, projets d'investissements directs étrangers en Polynésie, accords de pêche, contrôle de l'immigration, organisation législative de l'état civil et création, modification, suppression des subdivisions administratives (article 31).

⁴⁴¹ Le régime de la Polynésie Française rejoint sur ce point celui de la Nouvelle-Calédonie puisque la loi du 28 décembre 1976 donnait aux membres de l'assemblée territoriale la faculté d'engager la responsabilité collective des conseillers de gouvernement.

⁴⁴² Loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, JO 14 juillet 1990, p. 8319.

⁴⁴³ « La répartition actuelle des compétences entre l'Etat et le territoire est modifiée au bénéfice du territoire (...) dans quatre domaines principaux : en matière de relations internationales (...), de contrôle des investissements étrangers (...), d'exploration et d'exploitation de la zone économique concédée au territoire (...), de contrôle de l'immigration et des étrangers. (...) Les attributions collégiales du gouvernement sont également sensiblement renforcées, puisqu'il peut agir en justice, codifier, contrôler les transferts immobiliers et les investissements directs étrangers. » (M. David, rapporteur, JO Débats A.N, 13 juin 1990, p. 2417).

⁴⁴⁴ Le président du gouvernement reste élu par l'assemblée territoriale mais il nomme et révoque ses ministres. L'assemblée territoriale peut toujours mettre en cause la responsabilité du gouvernement du territoire.

rééquilibrage des autres institutions⁴⁴⁵ ; enfin la prise en compte des particularismes géographiques, qui se traduit (...) par la création de conseils d'archipel »⁴⁴⁶. Ces derniers, établis dans chacune des cinq composantes du territoire étaient composés des membres de l'assemblée territoriale et des maires ; ils disposaient d'un pouvoir consultatif notamment en matière d'aménagement du territoire.

Le statut de la Polynésie a été à nouveau modifié et par deux fois en 1994, non pas dans son économie d'ensemble mais sur certains points particuliers. Une première loi organisait le transfert à l'Etat des compétences du territoire en matière pénitentiaire⁴⁴⁷. Le problème du retour à l'Etat de ces compétences ainsi que de celles relatives à la liberté surveillée des mineurs avait été posé lors des débats précédant l'adoption de la loi de 1990 ; le transfert étant proposé par un amendement d'origine parlementaire, le gouvernement y avait opposé l'irrecevabilité financière en vertu de l'article 40 de la Constitution, tout en reconnaissant la nécessité d'y procéder⁴⁴⁸. La seconde loi concernait principalement la procédure budgétaire⁴⁴⁹ et avait un objet plutôt technique dans la mesure où elle devait être replacée dans la procédure d'élaboration du code des juridictions financières. Au lieu d'abroger les mesures qui concernaient la Polynésie française (ou la Nouvelle-Calédonie) pour les codifier, la loi organique reproduisait intégralement dans le statut du territoire les articles du code qui le concernait⁴⁵⁰.

Une nouvelle modification du statut est opérée par une loi organique et une loi ordinaire du 12 avril 1996 visant expressément un « statut d'autonomie »⁴⁵¹. Si ces lois procèdent à l'abrogation du statut de 1984, il s'agit en réalité et une nouvelle fois d'un approfondissement de l'autonomie, fait de concertation avec les autorités

⁴⁴⁵ Par exemple, l'assemblée territoriale dispose désormais, à l'image des assemblées parlementaires, d'une autonomie financière pour son fonctionnement.

⁴⁴⁶ M. David, *op. cit.*, p. 2417.

⁴⁴⁷ Loi organique n° 94-499 du 21 juin 1994 relative au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire, JO 22 juin 1994, p. 8952.

⁴⁴⁸ Voir M. David, *op. cit.*, p. 2417.

⁴⁴⁹ Loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994 relative à certaines dispositions législatives des livres Ier et II du code des juridictions financières, JO 28 décembre 1994, p. 18522.

⁴⁵⁰ Voir E. Hamel, rapporteur, JO Débats Sénat 27 avril 1994, p. 1268.

⁴⁵¹ Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et loi n° 96-313 du 12 avril 1996 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 13 avril 1996 pp. 5695 et 5705.

locales, d'éléments symboliques destinés à l'affirmation d'une identité propre⁴⁵², d'attachement à la République, de retouches institutionnelles et de renforcement des compétences.

Le contexte est une fois de plus celui de difficultés économiques et sociales du territoire, avec en toile de fond l'arrêt des essais nucléaires, impliquant le démantèlement des infrastructures et le départ des personnels qui y étaient affectés. Les modifications institutionnelles consistent essentiellement dans le renforcement des compétences du conseil des ministres, du président du gouvernement (en matière de relations internationales) et de la commission permanente de l'assemblée de la Polynésie française et dans la suppression des conseils d'archipel, institués dans la loi de 1990 mais jamais mis en œuvre. Afin de permettre au territoire de prendre en main son développement, les compétences de l'Etat concernant les ressources maritimes, le domaine public maritime et la desserte maritime et aérienne lui sont transférées.

Notons enfin, qu'à l'instar de la Nouvelle-Calédonie, le gouvernement avait prévu, en 1999, de doter la Polynésie française d'un statut constitutionnel. Elle aurait ainsi constitué un « pays d'outre-mer », collectivité qui aurait été une sorte d'intermédiaire entre le territoire d'outre-mer et l'ancien Etat associé. Ce pays aurait présenté les caractéristiques suivantes : « un statut constitutionnel complété par une loi organique, une large autonomie avec des compétences transférées par l'Etat de manière définitive ou non, la possibilité de devenir membre d'organisations internationales et de négocier les accords internationaux dans son domaine de compétences, la possibilité de prendre des actes de nature législative (...), une citoyenneté fondée sur une condition de résidence ou l'existence de liens particuliers avec le pays (...) »⁴⁵³.

4/ La Nouvelle-Calédonie

« De 1946 jusqu'en 1989, la Nouvelle-Calédonie aura connu sept statuts différents, dont cinq pendant la seule décennie 1980. Victime de l'opposition entre les deux communautés majeures, les Canaques (*kanaks*) d'origine mélanésienne et les

⁴⁵² « Le terme « territoire » est remplacé par l'expression « Polynésie française ». L'assemblée territoriale devient « assemblée de la Polynésie française » (...). Le gouvernement du territoire devient « gouvernement de la Polynésie française » ... (L. Lanier, rapporteur, JO Débats Sénat, 21 février 1996, p. 877).

⁴⁵³ FABERON (J-Y), Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999, *R.F.D.C.*, 2001, pp. 381-396, pp. 382-383.

Caldoches d'origine européenne, d'une large incompréhension de ses problèmes par l'administration métropolitaine et des débats politiques nationaux, la Nouvelle-Calédonie a été ballottée entre organisations administratives successives marquées par des inspirations divergentes. (...) Le premier statut date de 1946. Il dotait la Nouvelle-Calédonie antérieurement placée sous le régime colonial, du statut de territoire d'outre-mer. Statut peu décentralisé, conforme aux pratiques dont il était fait usage en cette époque, en outre-mer. Ce statut gouverna la Nouvelle-Calédonie durant trente ans sans que le territoire connaisse de troubles majeurs »⁴⁵⁴. Il faut cependant noter qu'en 1965 et 1969 l'Etat a opéré une reprise en main des affaires du territoire avec la réduction, voire le retour à l'Etat, d'un certain nombre de compétences⁴⁵⁵.

Une première réforme du statut de la Nouvelle-Calédonie est intervenue en 1976⁴⁵⁶. Bien que qualifié de « statut rénové »⁴⁵⁷, celui-ci traduisait une position gouvernementale en faveur d'une autonomie moins poussée que celle qui était réclamée par deux parlementaires du territoire dans une proposition de loi⁴⁵⁸. Les principales institutions étaient le haut-commissaire, l'assemblée territoriale et le conseil de gouvernement. Le haut-commissaire était à la fois le représentant de l'Etat dans le territoire et le « chef du territoire », c'est à dire son exécutif. L'assemblée territoriale, élue au suffrage universel direct était convoquée par le chef du territoire et délibérait sur les projets élaborés par le conseil de gouvernement ou les propositions de ses membres. Elle pouvait mettre en cause la responsabilité collective des membres du conseil de gouvernement. Le conseil de gouvernement, enfin, était présidé par le chef de territoire, les autres membres étant élus par l'assemblée territoriale à la représentation proportionnelle. Il assurait les tâches d'exécutif de la collectivité et disposait d'un certain nombre de compétences propres. Cette réforme de 1976 est donc venue clore une première étape du statut, commencée en 1946.

On peut ensuite distinguer une deuxième étape, avec les troubles de 1982-1983 et le statut de 1984. « En réveillant chez les uns l'espoir, chez les autres la peur de

⁴⁵⁴ AUBY (J-F), *op .cit.*, pp. 138-139.

⁴⁵⁵ Voir sur ce point DESLHIAT (C), Nouvelle-Calédonie, 40 ans d'histoire politique, *Regards sur l'actualité*, n° 144, 1988, pp. 3-43, p. 12.

⁴⁵⁶ Loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, JO 29 décembre 1976, p. 7530.

⁴⁵⁷ J. Piot, rapporteur, JO Débats A.N, 13 décembre 1976, p. 9270.

⁴⁵⁸ Proposition de loi A.N n° 1710 (1976) tendant à doter la Nouvelle-Calédonie et dépendances d'un nouveau statut.

l'indépendance, l'accès de la gauche à la présidence et au gouvernement de la République en 1981⁴⁵⁹ remet la question institutionnelle au premier plan de l'actualité néo-calédonienne »⁴⁶⁰. A la suite de tensions et à des violences le gouvernement a décidé d'agir dans deux directions : la réconciliation des communautés et les réformes institutionnelles. Ces dernières ont été faites au moyen d'ordonnances, visant notamment à résoudre les inégalités économiques et sociales. Critiqué pour cette conception de la décentralisation peu conforme à la réforme qu'il engageait en métropole, le gouvernement considérait qu'il n'existait pas dans les institutions territoriales « une majorité déterminée aux réformes rapides et fondamentales »⁴⁶¹. La loi d'habilitation autorisait le gouvernement à intervenir par ordonnances concernant le régime législatif et l'organisation administrative du territoire, le régime de la propriété foncière, la création d'institutions et de régimes juridiques et financiers propres à assurer le développement économique et social et le régime fiscal applicable au territoire⁴⁶².

De nouvelles violences ont eu lieu sur le territoire en 1983. Le nouveau secrétaire d'Etat à l'outre-mer, Georges Lemoine, a entrepris de réunir les représentants des différentes communautés en vue d'œuvrer à leur réconciliation. A la suite de cette réunion le Parlement a adopté un nouveau statut renforçant l'autonomie du territoire⁴⁶³. Ce statut accordait « une large décentralisation au territoire et donnait, pour la première fois à la coutume une place dans les institutions, reconnaissant ainsi l'identité culturelle mélanésienne. En outre, ce projet de loi prévoyait l'organisation, à l'expiration d'un délai de cinq ans, d'un référendum permettant aux Calédoniens de se prononcer eux-mêmes sur leur avenir, conformément aux dispositions de l'article 53 de la Constitution »⁴⁶⁴.

⁴⁵⁹ Parmi les cent dix propositions publiées par le parti socialiste avant l'élection présidentielle figure la formule suivante : « pour les peuples de l'outre-mer français qui réclament un véritable changement, ouverture d'une ère de concertation et de dialogue à partir de la reconnaissance de leur identité et de leurs droits à réaliser leurs aspirations ... » (Manifeste publié par le congrès extraordinaire du Parti socialiste réuni à Créteil le 24 janvier 1981 : 110 propositions pour la France, *A.J.D.A.*, 1981, pp. 420-424).

⁴⁶⁰ DELSHIAT (C), *op. cit.*, p. 13.

⁴⁶¹ H. Emmanuelli, secrétaire d'Etat, JO Débats A.N, séance du 14 janvier 1982, p. 97.

⁴⁶² Loi n° 82-127 du 4 février 1982 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à promouvoir les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie, JO 5 février 1982, p. 471.

⁴⁶³ Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, JO 7 septembre 1984, p. 2840.

⁴⁶⁴ F. Massot, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 28 mai 1984, p. 2710.

La loi prévoyait que le territoire dispose de la compétence de principe, l'Etat n'intervenant que dans le cadre de compétences limitativement énumérées⁴⁶⁵. La réforme de la décentralisation de 1982 est appliquée, avec la disparition de la tutelle et la limitation du rôle du Haut-Commissaire à celui de représentant de l'Etat. Le président du territoire était ainsi élu par l'assemblée territoriale, celle-ci approuvant également la composition du gouvernement qu'il proposait. Le gouvernement était responsable devant l'assemblée territoriale (élue au suffrage universel direct) ; il avait la charge d'exécutif du territoire et disposait également d'un certain nombre de compétences propres. Une assemblée des pays était créée, disposant d'un rôle consultatif et composée des représentants de la coutume et des communes.

Le statut de 1984, dès l'origine, posait plusieurs problèmes concernant d'une part son rejet par l'assemblée territoriale et la place faite à la culture kanak⁴⁶⁶. « Dés avant la loi du 6 septembre 1984 qui le promulgue, le « statut Lemoine » apparaît condamné (...) par l'unanimité dans la diversité des oppositions qu'il suscite »⁴⁶⁷. En novembre 1984 des élections territoriales se sont tenues dans un climat de violence. Caractérisées par 50 % d'abstention, elles ont vu le succès du RPCR, opposant au statut Lemoine.

Les mois suivants restaient dans la continuité d'une situation constatée depuis le début de la décennie : l'alternance d'évènements politiques et d'évolutions statutaires. Le 1^{er} décembre 1984, le FLNKS, principal parti indépendantiste avec à sa tête Jean-Marie Tjibaou, proclamait un gouvernement provisoire et se disait « prêt à dialoguer mais à condition qu'il s'agisse de l'autodétermination du peuple kanak »⁴⁶⁸. Le gouvernement nomma alors Edgar Pisani délégué du gouvernement en Nouvelle-Calédonie « afin d'accélérer le processus d'autodétermination »⁴⁶⁹. Le maintien et

⁴⁶⁵ Elles restent cependant conséquentes : relations extérieures, contrôle de l'immigration ; desserte aérienne et maritime ; exploitation et conservation des ressources naturelles ; monnaie, trésor, crédit et changes ; relations financières avec l'étranger ; défense ; maintien de l'ordre et sécurité civile ; nationalité et état civil ; droit civil ; matière régies par les ordonnances de 1982 ; principes directeurs du droit du travail ; justice et organisation judiciaire ; fonction publique d'Etat administration communale et contrôle administratif et financier ; enseignement du second cycle du second degré ; enseignement supérieur et communication audiovisuelle.

⁴⁶⁶ « Votre commission des lois (...) a exprimé ses craintes pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie si ce texte devait être appliqué en l'état, car il crée, selon elle, un déséquilibre entre les différentes ethnies qui composent actuellement la population de Nouvelle-Calédonie. Si la légitimité de la communauté kanak et reconnue (...) il ne peut être admis que cette seule communauté décide des critères de participation au scrutin d'autodétermination de 1989 ». (P. Ceccaldi-Pavard, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 10 juillet 1984, p. 2117).

⁴⁶⁷ DELSHIAT (C), *op. cit.*, p. 20.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁶⁹ *Ibidem.*

l'aggravation des violences dans le territoire ont conduit à proclamer l'état d'urgence le 12 janvier 1985. Un nouveau statut est par la suite adopté avec la loi du 23 août 1985⁴⁷⁰. Celle-ci visait à organiser un régime transitoire en vue d'un scrutin d'autodétermination permettant « aux populations intéressées de Nouvelle-Calédonie et dépendances » de se prononcer « sur l'accession du territoire à l'indépendance en association avec la France » (article 1).

La loi procédait notamment au retour de l'exécutif territorial entre les mains du représentant de l'Etat et à la création de régions⁴⁷¹. « Erigées en collectivités territoriales, les régions seront administrées par un conseil de région, élu, et leurs compétences très larges leur permettront de promouvoir leur développement économique, social et culturel »⁴⁷². Quatre régions furent créées, chacune disposant d'un conseil, dont la réunion formait le congrès du territoire, assemblée délibérante. A la suite des élections régionales du 29 septembre 1985 « se met en place, pour la première fois (...) un système institutionnel (...) qui répartit, en pratique, le pouvoir entre les ethnies et reflète ainsi précisément les fractures démographiques, géographiques et sociologiques réelles du territoire »⁴⁷³.

En 1986, l'alternance politique au sommet de l'Etat, eut pour conséquence une nouvelle période de crise et donc un nouveau statut. « Pour la seconde fois en cinq ans, la France connaît l'alternance (...). Alternance des hommes : à Paris, Jacques Chirac succède à Laurent Fabius, le ministère chargé de la Nouvelle-Calédonie est supprimé (...). Alternance surtout des politiques, qui s'appuient désormais résolument sur le RPCR, dont elles visent, en fait, à restaurer l'hégémonie institutionnelle. Dès l'été, le nouveau ministre des DOM-TOM présente le nouveau cours qu'il souhaite imprimer à l'action gouvernementale en Nouvelle-Calédonie : nouvelles mesures transitoires, référendum d'autodétermination d'ici à la fin 1987 et – les résultats ne faisant aucun doute – élaboration d'un nouveau statut du territoire »⁴⁷⁴. « Organisé le 13 septembre 1987, le référendum demande aux électeurs néo-calédoniens : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance

⁴⁷⁰ Loi n° 85-892 du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, JO 24 août 1985, p. 9775.

⁴⁷¹ Le terme de « région » ne correspond pas à son acception dans le droit commun de l'organisation décentralisée du territoire dans la mesure où le niveau d'organisation administrative concerné est un niveau intermédiaire entre les communes et le territoire.

⁴⁷² R. Forni, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 29 mai 1985, p. 1266.

⁴⁷³ DELSHIAT (C), *op. cit.*, p. 27.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 28.

ou demeure au sein de la République française ? ». Le FLNKS appelle à boycotter la consultation qui enregistre 40,9 % d'abstention sur l'ensemble du territoire mais plus de 55 % dans toutes les communes où les Mélanésiens représentent la moitié de la population ou davantage. Les votants se prononcent à 98,3 % pour le maintien dans la République »⁴⁷⁵.

Malgré un climat à nouveau marqué par la violence, un nouveau statut a été adopté. Il se caractérisait par une large autonomie et une modification de la régionalisation⁴⁷⁶. L'autonomie du territoire se traduisait par le retour à un exécutif territorial élu et par l'attribution d'une compétence de principe au congrès, l'Etat, comme le conseil exécutif, ne disposant que de compétences limitativement énumérées. La mise en œuvre de ce statut vint très rapidement se heurter à deux écueils. Le premier était l'hostilité du FLNKS au redécoupage régional opéré. Le second était la simultanéité de la mise en œuvre des nouvelles dispositions et de la campagne présidentielle de 1988.

Les principaux événements de la décennie se terminèrent en 1988, année du paroxysme de la violence et du retour aux négociations. Le climat de violence politique était présent dans le territoire dès le début de 1988 et culmina avec la prise en otage de sept gendarmes dans l'île d'Ouvéa, dont le dénouement, entre les deux tours de l'élection présidentielle, fit deux morts parmi les militaires et dix-neuf dans les rangs kanaks. A la suite des élections présidentielle et législatives de mai et juin 1988, des négociations s'ouvrirent avec les différents partis du territoire. « Dans un premier temps, les parties acceptent que la loi confie à l'Etat l'administration directe de la Nouvelle-Calédonie, pendant un an (...). Le « statut Pons » serait de ce fait, non pas abrogé, mais mis entre parenthèses »⁴⁷⁷. Le représentant de l'Etat redevint ainsi, par exemple, l'exécutif du territoire⁴⁷⁸. A la suite d'un référendum, organisé en application des dispositions de l'article 11 de la Constitution, un nouveau statut a été adopté en novembre 1988 dont l'objectif clairement affirmé était l'organisation d'un scrutin d'autodétermination en 1998⁴⁷⁹.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁷⁶ Loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie, JO 26 janvier 1988, p. 1231.

⁴⁷⁷ DELSHIAT (C), *op. cit.*, p. 39.

⁴⁷⁸ Loi n° 88-808 du 12 juillet 1988 relative à l'administration de la Nouvelle-Calédonie, JO 14 juillet 1988, p. 9142.

⁴⁷⁹ Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, JO 10 novembre 1988, p. 14087.

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprenaient les assemblées de province, le congrès, l'exécutif du territoire, le comité économique et social, le conseil consultatif coutumier du territoire et les conseils municipaux (article 5). L'institution centrale de ce statut était la province, compétente dans toutes les matières qui n'étaient pas réservées par la loi soit à l'Etat et au territoire, soit aux communes (article 7). L'Etat restait compétent dans une vingtaine de domaines⁴⁸⁰, le territoire se voyant attribuer un nombre comparable de compétences⁴⁸¹. Les provinces étaient des « collectivités territoriales de la République », élues au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel. Le congrès était formé de la réunion des trois assemblées de province, il réglait « par ses délibérations les affaires du territoire » (article 56) et était consulté par l'Etat (en vertu de l'article 74 de la Constitution). L'exécutif du territoire restait assuré par le représentant de l'Etat.

Avec la mise en œuvre des dispositions statutaires de 1988, la période 1988-1998 s'est caractérisée par le retour à la paix civile et l'engagement par l'Etat d'investissements importants. L'échéance de 1998 paraissant trop rapprochée et le seul choix de l'indépendance restrictif, des négociations tripartites se sont engagées entre l'Etat et les deux principaux partis de la Nouvelle-Calédonie (RPCR et FLNKS). Les accords de Nouméa, signés le 5 mai 1998, organisent pour une période de 15 à 20 ans les institutions de la Nouvelle-Calédonie et l'avenir du territoire. Ils se traduisent par une révision de la Constitution⁴⁸² et par l'adoption d'une loi organique⁴⁸³ et d'une loi ordinaire⁴⁸⁴. Une révision de la Constitution s'imposait dans la mesure où plusieurs dispositions des Accords de Nouméa s'opposaient à des principes constitutionnels⁴⁸⁵. D'une part, s'agissant de la définition du corps électoral destiné à se prononcer sur les accords puis sur l'issue de la période transitoire (entre 2014 et

⁴⁸⁰ Relations extérieures, contrôle de l'immigration, monnaie, défense, droit du travail, justice, fonction publique d'Etat ... (article 8).

⁴⁸¹ Impôts perçus dans le territoire, santé et hygiène, transports routiers, fonction publique territoriale, réglementation des professions libérales ... (article 9).

⁴⁸² Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, JO 21 juillet 1998, p. 11143.

⁴⁸³ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, JO 21 mars 1999, p. 4197.

⁴⁸⁴ Loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, JO 21 mars 1999, p. 4226.

⁴⁸⁵ Voir sur ce point l'exposé du Garde des Sceaux, E. Guigou, JO Débats Sénat, séance du 30 juin 1998, pp. 3631-3633.

2019), l'instauration d'une citoyenneté de Nouvelle-Calédonie déroge aux règles posées par la Constitution⁴⁸⁶.

Pour l'approbation des accords, il est renvoyé à la loi du 9 novembre 1988 : pourront voter les électeurs inscrits dans le territoire à la date de la consultation de 1988⁴⁸⁷. Pour le scrutin d'autodétermination à venir, plusieurs hypothèses sont prévues, qui supposent « globalement une résidence continue en Nouvelle-Calédonie d'au moins dix ans »⁴⁸⁸. D'autre part, la date de consultation des populations intéressées à l'issue de la période transitoire sera déterminée par le congrès du territoire et non par l'Etat. Enfin, différentes dispositions risquaient d'être sanctionnées par le Conseil constitutionnel : l'organisation des compétences du territoire entrainait en contradiction avec des principes constitutionnels (la souveraineté de l'Etat, s'agissant des transferts irréversibles de compétences ; le domaine de la loi, s'agissant de l'adoption par le congrès de « lois de pays »), la reconnaissance de la spécificité des T.O.M était d'ores et déjà limitée par sa jurisprudence, notamment en ce qui concerne l'exercice des libertés publiques. Il apparaît clairement dans les débats que la volonté du constituant est de « faire sortir » la Nouvelle-Calédonie de la catégorie des T.O.M et d'en faire une collectivité *sui generis*⁴⁸⁹.

Les lois de 1999 modifient le statut de la Nouvelle-Calédonie dans trois directions : la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire, des modifications statutaires et des dispositions d'ordre à la fois culturel et symbolique. Ces dernières complètent l'idée d'une citoyenneté de Nouvelle-Calédonie, en

⁴⁸⁶ Des difficultés persistent quant à la délimitation du corps électoral concerné. Ainsi, a été examiné le 29 mars 2006 en conseil des ministres un projet de révision constitutionnelle visant à préciser la portée des accords de Nouméa sur ce point. Il s'agirait de se rallier à une conception restrictive du corps électoral en établissant le caractère cumulatif et non alternatif des conditions posées (participation au scrutin de 1998 et résidence de 10 ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection (voir *A.J.D.A.*, 2006, p. 685). Notons en outre que la question de la restriction du droit de suffrage en Nouvelle-Calédonie a été soumise à la Cour européenne des droits de l'homme qui a notamment considéré que « l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant des nécessités locales de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote du requérant » (CEDH 11 janvier 2005 *Py c/ France*, *R.F.D.A.*, 2006, pp. 139-154, note A. Roblot-Troizier et J-G. Sorbara).

⁴⁸⁷ Les électeurs calédoniens se sont prononcés en faveur des Accords de Nouméa avec environ 72 % des suffrages exprimés (et 74 % de participation).

⁴⁸⁸ GOHIN (O), *Chronique de législation : l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie*, *A.J.D.A.*, 1999, pp. 500-514, p. 506.

⁴⁸⁹ E. Guigou, *JO Débats A.N.*, séance du 30 juin 1998, p. 3632 ; G. Allouche, *JO Débats A.N.*, séance du 30 juin 1998, p. 3645 ; J-J. Queyranne, *JO Débats Sénat*, séance du 3 février 1999, p. 638 ; J-J. Hyst, *JO Débats Sénat*, séance du 3 février 1999, p. 642.

prévoyant la faculté pour le territoire de disposer de signes distinctifs et l'existence d'un sénat et de conseils coutumiers. En matière institutionnelle, on assiste de nouveau à l'élection de l'exécutif du territoire, le gouvernement. Celui-ci est désigné au scrutin proportionnel et est responsable devant le congrès. L'Etat et le territoire disposent chacun de compétences limitativement énumérées (proches de celles exercées auparavant), la compétence de principe appartenant aux provinces, collectivités territoriales. Le regroupement des conseils de province forme toujours le congrès du territoire à la seule différence que, à l'instar du « modèle P.L.M », tous les membres des conseils de province ne siègent pas au congrès.

Enfin, un calendrier de transfert des compétences de l'Etat au territoire est établi⁴⁹⁰ se traduisant par le transfert immédiat de cinq établissements publics⁴⁹¹ puis, au 1^{er} janvier 2000 des compétences accordées par la loi organique qui ne figuraient pas dans la loi de 1988. Entre 2004 et 2009 seront ensuite transférées les compétences de l'Etat en matière de circulation aérienne et maritime, d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé, de droit civil et de droit commercial, de sécurité civile. En 2009, il sera possible au congrès de demander un nouveau transfert de compétences en matière d'administration des provinces et des communes, de leurs établissements publics et de contrôle de légalité ; d'enseignement supérieur et de communication audiovisuelle.

§3 – La diversification des statuts avant la révision constitutionnelle et ses limites

Les obstacles auxquels s'est heurté le législateur avant 2003 sont de deux ordres. Premièrement, le caractère restrictif de l'alternative DOM-TOM l'a conduit, dans certains cas, à adopter des statuts particuliers en vertu de l'article 72 de la Constitution. Deuxièmement, la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi d'orientation pour l'outre-mer a montré les limites d'une diversification statutaire conforme aux articles 73 et 74 originels de la Constitution.

A- Les collectivités à statut particulier

Comme nous l'avons vu (cf. chapitre 2), deux collectivités territoriales ultramarines ont fait l'objet de l'adoption d'un statut particulier les distinguant des

⁴⁹⁰ Articles 23 à 27 de la loi organique.

⁴⁹¹ Office des postes et télécommunications, Institut de formation des personnels administratifs, Agence de développement rural et d'aménagement foncier, Agence de développement de la culture kanak, Centre de documentation pédagogique.

régimes des départements et territoires d'outre-mer : Mayotte (loi du 24 décembre 1976) et Saint Pierre et Miquelon (loi du 11 juin 1985). Si ces deux statuts particuliers se rapprochent sur certaines de leurs caractéristiques (proximité avec l'organisation départementale), ils diffèrent par contre sur le droit qui leur est applicable (régime législatif).

Saint Pierre et Miquelon est, pour l'essentiel, à l'image des départements d'outre-mer, soumis au droit commun (principes d'assimilation et d'adaptation). « Le statut particulier, défini par la loi du 11 juin 1985, n'est guère différent de celui du D.O.M, auquel la collectivité territoriale succède (...) de sorte que, depuis 1946, au-delà du va-et-vient législatif, la continuité institutionnelle est assez remarquable dans le sens d'un alignement sur le droit commun de la décentralisation départementale. Du reste, le régime de l'assimilation adaptée qui caractérise les départements d'outre-mer est maintenu (...) sauf en matière douanière et fiscale »⁴⁹².

Le cas de Mayotte est plus complexe. Du point de vue institutionnel, son cas se rapproche de celui de Saint Pierre et Miquelon dans la mesure où, bien que disposant d'un statut particulier, son organisation est de type départemental⁴⁹³. En revanche, Mayotte paraît soumise au principe de la spécialité législative dans la mesure où la loi du 24 décembre 1976 dispose que « les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse » (article 10). La loi du 11 juillet 2001⁴⁹⁴ aménage un dispositif particulier, opérant une distinction entre trois catégories de lois, ordonnances ou décrets. Les premiers, « qui en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire national, sont applicables de plein droit à Mayotte » (article 3-I alinéa 1). Les seconds, et c'est la règle de principe, « ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse » (article 3-IV). Ces deux premières hypothèses correspondent à la définition du principe de spécialité, telle qu'opérée par exemple par François Luchaire⁴⁹⁵.

Mais une troisième catégorie de textes intervient, pour lesquels le droit commun est également applicable, dans un certain nombre de matières : nationalité ; état et capacité des personnes ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;

⁴⁹² GOHIN (O), *Institutions administratives*, Coll. Manuel, L.G.D.J., 4^{ème} éd., 1998, p. 516.

⁴⁹³ Voir articles L 3511-1 à L 3571-3 du C.G.C.T.

⁴⁹⁴ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, JO 13 juillet 2001, p. 11199.

⁴⁹⁵ LUCHAIRE (F), *op. cit.*, Economica, 1992, pp. 65-66.

droit pénal ; procédure pénale ; procédure administrative contentieuse et non-contentieuse ; droit électoral ; postes et télécommunications. Seront également applicables de plein droit certaines dispositions du code de commerce (à partir de 2001) et les règles relatives à l'organisation et à l'administration des conseils généraux et les règles relatives aux juridictions financières (à partir de 2007).

En conclusion, le recours aux statuts particuliers montre bien l'étroitesse de l'alternative offerte par les articles 73 et 74 tant du point de vue institutionnel que s'agissant du régime législatif de ces collectivités.

B- La loi d'orientation pour l'outre-mer

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000⁴⁹⁶ concerne essentiellement les D.O.M (même si quelques dispositions visent la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon). Elle envisage aussi bien l'évolution institutionnelle de ces départements que leur développement économique et social⁴⁹⁷, même si ce sont les questions institutionnelles qui attireront le plus notre attention en raison du débat qu'elles ont suscité, à la fois politique et juridique (décision du Conseil constitutionnel).

L'essentiel des dispositions institutionnelles est annoncé dans le premier article de la loi, reconnaissant aux D.O.M « la possibilité de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre ». « Elle accorde aux assemblées locales (...) la capacité de proposer des évolutions statutaires. Dans ce cadre elle pose le principe de la consultation des populations sur les évolutions qui seraient envisagées ».

S'agissant de la consultation des assemblées locales ; il est notamment introduit dans le C.G.C.T des articles L 3444-1 à L 3444-5 prévoyant principalement la consultation des conseils régionaux ou généraux de manière obligatoire sur les

⁴⁹⁶ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, JO 14 décembre 2000, p. 19760.

⁴⁹⁷ « Je souhaite que nos débats contribuent donc à enrichir son contenu, qui s'articule autour de huit grands axes : développer l'activité et la compétitivité des entreprises des départements d'outre-mer, afin de tenir compte des handicaps qui nuisent gravement à leur développement ; donner à chaque jeune d'outre-mer la possibilité d'occuper un véritable emploi ; mettre en œuvre un plan volontariste de lutte contre l'exclusion en renforçant considérablement les dispositifs de retour à l'activité ; reprendre le chemin de l'égalité sociale ; permettre aux départements d'outre-mer de développer leur identité propre ; franchir une nouvelle étape de la décentralisation en attribuant des responsabilités et des ressources nouvelles aux collectivités locales ; permettre à chaque département d'outre-mer de déterminer sa propre voie d'évolution au sein de la République ; enfin, étendre, en les adaptant, certains des dispositifs proposés à Saint Pierre et Miquelon, tout en rénovant les mécanismes de la démocratie locale dans cette collectivité ». (J-J. Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, JO débats A.N, séance du 10 mai 2000, p. 3959).

projets de lois, d'ordonnances ou de décrets « comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative » de ces départements ou régions. Une consultation est également prévue à la charge du ministre chargé des D.O.M sur les propositions d'actes communautaires pris en application de l'article 299§2 du traité, et à la charge de l'autorité de régulation des télécommunications (ART), avant toute décision d'attribution d'autorisation.

La loi d'orientation organise également le transfert de nouvelles compétences, essentiellement aux régions : transfert de la voirie nationale ; compétence en matière de gestion et de conservation des ressources naturelles de la mer ; compétences en matière minière ; schéma d'aménagement en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement ; plan énergétique en matière d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie⁴⁹⁸.

Parmi les autres dispositions institutionnelles, figurent celles qui ont été le plus remarquées : la création d'un congrès et le développement de l'action internationale des collectivités territoriales. Le congrès est une institution non permanente qui, dans les régions monodépartementales, réunit les conseillers généraux et régionaux ainsi que les parlementaires de ces circonscriptions (ayant voix consultative). Le congrès se réunit à la demande du conseil général ou du conseil régional sur un ordre du jour déterminé. Il « délibère de toute proposition d'évolution institutionnelle, de toute proposition relative à de nouveaux transferts de compétences de l'Etat vers le département ou la région concernés, ainsi que de toute modification de la répartition des compétences entre ces collectivités locales »⁴⁹⁹. Enfin, un certain nombre de dispositions visent à élargir les capacités d'action de ces collectivités en matière internationale, dans leur environnement régional⁵⁰⁰. On peut distinguer ainsi sept hypothèses en la matière ; l'action internationale de ces collectivités étant toujours sous le contrôle de l'Etat et la marge de manœuvre des autorités locales variant suivant la nature de la compétence en cause (compétence de l'Etat, compétence locale, compétence partagée)⁵⁰¹.

⁴⁹⁸ Les départements bénéficient par exemple de la création d'un Office de l'eau.

⁴⁹⁹ Article L 5915-1 du C.G.C.T, issu de l'article 62 de la loi.

⁵⁰⁰ Articles 42 et 43 de la loi, insérant dans le C.G.C.T les articles L 3441-2 à L 3441-7 et L 4433-4-1 à L 4433-4-8.

⁵⁰¹ Voir par exemple RIHAL (H), II- Décentralisation et collectivités territoriales, in CHAUVIN (F) et RIHAL (H), Chronique de l'administration, *R.F.A.P.*, n° 96, 2000, pp. 657-674, pp. 661-662 et pour une synthèse récente : GOESEL-LE BIHAN (V), La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux : essai d'analyse générale, *R.F.D.C.*, n° 65, 2006, pp. 3-11.

Les autres dispositions de la loi d'orientation sont essentiellement d'ordre économique et social : soutien au développement de l'emploi⁵⁰², soutien aux investissements⁵⁰³, égalité sociale et lutte contre l'exclusion⁵⁰⁴. Enfin, un certain nombre de dispositions sont regroupées dans un titre intitulé « du développement de la culture et des identités outre-mer ». Il réunit des dispositions concernant aussi bien l'utilisation des langues régionales que le soutien aux œuvres cinématographiques ou encore l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Si l'essentiel des dispositions de la loi a été validé par le juge constitutionnel⁵⁰⁵, certaines ont cependant été l'objet de sanctions pour non-conformité ou de réserves d'interprétation, marquant les limites de l'évolution possible des D.O.M dans le cadre de l'article 73 de la Constitution. La première sanction est celle du troisième alinéa de l'article 1^{er} qui disposait – formule ayant d'ailleurs davantage sa place dans un exposé des motifs que dans le corps de la loi – « la présente loi a (...) pour objet de poursuivre avec les départements d'outre-mer et Saint Pierre et Miquelon la rénovation du pacte qui unit l'outre-mer à la République ». Le Conseil constitutionnel considère cette mention comme contraire à la Constitution et notamment ses articles 1^{er} (indivisibilité de la République), 72 et 73.

La seconde sanction est la « neutralisation » de la disposition reconnaissant aux D.O.M « la possibilité de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre ». Le Conseil constitutionnel ne l'annule pas mais en précise la portée en la limitant à ce que prévoient déjà les dispositions de l'article 73 : « le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, (...) ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une « organisation particulière » au sens de l'article 74 de la Constitution, réservée aux seuls territoires d'outre-mer ».

⁵⁰² Exonérations de cotisations sociales, aides aux employeurs et travailleurs indépendants et aux exploitants agricoles, prime à la création d'emplois, mesures pour l'emploi des jeunes ...

⁵⁰³ Conventions avec l'Etat en matière de développement économique, conventions relatives aux transports publics, règles fiscales particulières ...

⁵⁰⁴ Simplification du chèque emploi service, versement du RMI dans les mêmes conditions que pour les départements métropolitains, contrats locaux d'insertion ...

⁵⁰⁵ Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 Loi d'orientation pour l'outre-mer, JO 14 décembre 2000, p. 19830.

Concernant la dévolution de compétences aux autorités locales en matière de relations internationales⁵⁰⁶, le Conseil accepte l'essentiel du dispositif, à condition que les autorités de la République conservent la compétence de principe en la matière. L'existence d'un congrès des élus départementaux et régionaux est, elle aussi, admise, si cela « ne conduit pas à la mise en place d'un conseil élu par lequel s'administrerait une collectivité territoriale de la République », « ne porte pas atteinte au régime propre aux départements et aux régions d'outre-mer » et ne méconnaît pas « les dispositions constitutionnelles qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales ». Le Conseil annule par contre une disposition aux termes de laquelle le Premier ministre accuse réception des propositions de modification de la législation formulées par le Congrès et fixe le délai dans lequel il rendra sa réponse. Pour le Conseil, « la Constitution attribue au Gouvernement, d'une part, et au Parlement, d'autre part, des compétences qui leur sont propres ; (...) le législateur ne saurait, sans excéder la limite de ses pouvoirs, enjoindre au Premier ministre de donner une réponse aux propositions de modifications législatives émanant d'organes délibérants de collectivités territoriales ».

Enfin, la loi prévoit d'insérer dans le C.G.C.T un article L 5916-1 permettant au Gouvernement d'organiser une consultation de la population d'un D.O.M en matière d'évolution institutionnelle. Le principe de la consultation est admis par le Conseil constitutionnel en vertu du Préambule de la Constitution de 1958 qui habilite les autorités de la République « à consulter les populations d'outre-mer intéressées notamment sur l'évolution statutaire de leur collectivité à l'intérieur de la République ». Cette consultation est néanmoins soumise à trois conditions : la liberté des autorités de la République d'en définir l'objet, les exigences constitutionnelles de clarté et de loyauté et l'impossibilité de lier le législateur par cet avis.

Section 2 : L'organisation de la diversité en 2003

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 comporte un volet important concernant l'outre-mer. Au-delà du renforcement significatif du droit commun de la décentralisation (articles 72 à 72-2), la révision tend à remodeler l'ensemble des institutions ultra-marines (articles 72-3, 72-4, 73, 74 et 74-1). Il s'agit, d'une manière générale, de s'orienter vers des statuts « à la carte », propres à chacune des collectivités. Cette tendance s'était déjà manifestée auparavant chez le législateur

⁵⁰⁶ Voir supra : Section 1, § 2, B- Les D.O.M et R.O.M.

mais s'était trouvée rapidement limitée ; le Conseil constitutionnel procédant à une interprétation stricte des règles applicables. Si le cadre constitutionnel change, et parfois les dénominations, la Constitution définit toujours deux grandes catégories de collectivités ultra-marines à l'instar de l'ancienne distinction entre départements et territoires d'outre-mer. Nous étudierons ici successivement les dispositions générales issues de la révision de 2003 applicables à l'outre-mer (§ 1), les variations autour de l'assimilation induites par le nouvel article 73 pour les D.O.M-R.O.M (§ 2), les variations autour de la spécialité induites par le nouvel article 74 pour les C.O.M (§ 3) et enfin, le maintien de cas particuliers (§ 4).

§1- Les dispositions générales

Nous allons ici présenter les dispositions constitutionnelles communes à toutes les collectivités territoriales (A) et celles qui visent spécialement les collectivités territoriales d'outre-mer. Ces dernières expriment principalement l'attachement de la France à ces collectivités (B).

A- Les dispositions communes à toutes les collectivités territoriales

« 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 » (article 72 alinéa 1). Déjà énumérées en tant que catégories de collectivités territoriales, les dépendances ultra-marines voient le symbole de leur appartenance à la République renforcé, dans l'article 72-3, par l'énumération précise de leur dénomination⁵⁰⁷. Elles bénéficient également des autres dispositions générales issues de la révision : principe de subsidiarité, libre administration, possibilité d'expérimentation, rôle du représentant de l'Etat, droit de pétition des électeurs, référendum local décisionnel, autonomie financière. Enfin, l'introduction de la possibilité d'une collectivité « chef de file » et de l'interdiction corrélative de l'exercice d'une tutelle par une collectivité territoriale sur une autre, s'applique également et a déjà fait l'objet d'un contrôle du Conseil constitutionnel⁵⁰⁸ lors de l'examen de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de

⁵⁰⁷ Cette énumération est une parfaite illustration de la volonté concomitante de reconnaissance de la diversité des collectivités territoriales d'outre-mer et de leur enracinement dans la République.

⁵⁰⁸ Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4220.

la Polynésie française⁵⁰⁹. Dans cette décision, le Conseil se limite à encadrer la portée du texte en considérant que les dispositions donnant la possibilité à la Polynésie française d'autoriser les communes ou leurs groupements à intervenir en matière d'assainissement, lorsqu'un tel service n'est pas assuré par elle, ou permettant à la Polynésie de déléguer certaines de ses compétences aux communes, « n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'instaurer une tutelle ».

B- L'attachement aux collectivités territoriales d'outre-mer

Un certain nombre de dispositions de la Constitution, issues de la révision constitutionnelle de 2003, concernent l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer. Nous allons essentiellement nous attacher à les étudier même si mention sera faite, *in fine*, des dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer de juillet 2003, qui a suivi de près la révision constitutionnelle.

L'article 72-4 pose le principe selon lequel une consultation des électeurs d'une collectivité (ou d'une partie de celle-ci⁵¹⁰) est obligatoire pour toute évolution statutaire impliquant un changement de régime entre les articles 73 et 74. Cette disposition, saluée par la plupart des parlementaires d'outre-mer⁵¹¹, est renforcée par trois éléments. Le premier est l'utilisation dans le texte de l'article 72-4 du terme « consentement », qui implique l'exigence d'un avis conforme des électeurs de ces collectivités. Le second est le renvoi à la loi organique pour un tel changement de régime, impliquant lui un « passage obligé » devant le Conseil constitutionnel. Le troisième est posé par la dernière phrase de l'article 72-4 : lorsque la consultation porte sur un changement entre les régimes des articles 73 ou 74, « et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ». En pratique, l'exemple des consultations qui se sont déroulées aux Antilles en décembre 2003 relativise quelque peu cette disposition dans la mesure où les débats, communs aux quatre consultations, ont été organisés après la publication du décret portant consultation des électeurs et à des

⁵⁰⁹ Loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4183.

⁵¹⁰ Cette disposition a permis notamment la consultation des électeurs des îles de Saint Martin et Saint Barthélemy sur leur avenir statutaire alors qu'elles étaient simplement, à l'origine, des communes de la Guadeloupe.

⁵¹¹ Voir par exemple D. Larifla (JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 2002, p. 3491) ou R-P. Victoria (JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5413).

horaires ne facilitant pas forcément la présence des parlementaires⁵¹². Dès lors qu'il ne s'agit pas de changer de régime entre l'article 73 et l'article 74, « le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiée au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences et à son régime législatif » (article 72-4 alinéa 2).

Il est ici nécessaire de faire également mention du premier alinéa de l'article 72-3 selon lequel : « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité ». En dehors et bien au-delà des considérations de rédaction ou d'esthétique quant à la formule choisie⁵¹³, il est nécessaire de s'y arrêter un moment afin d'en saisir le sens et la portée. Les débats parlementaires montrent clairement, une fois encore l'affirmation simultanée de l'identité des peuples d'outre-mer et de leur ancrage dans la République.

Cette disposition est issue d'un amendement adopté lors des discussions à l'Assemblée nationale et dont l'objectif était d'« intégrer à jamais les populations d'outre-mer dans le peuple français »⁵¹⁴. Il s'agissait explicitement de contester la jurisprudence du Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel a, de manière discutable, distingué le peuple français – dont il reconnaissait en même temps le caractère constitutionnel de l'existence et de l'unité – des peuples d'outre-mer. (...) L'universalité du peuple français s'étend naturellement aux citoyens français résidant dans les collectivités d'outre-mer, auxquels on ne saurait reconnaître sans danger pour l'unité de la République le caractère de peuple distinct du peuple français. (...) L'adoption de cet amendement marquera la fin définitive d'une époque

⁵¹² Voir sur ce point VERPEAUX (M), *Libres propos sur des consultations locales récentes ou les dérapages de la démocratie locale directe*, A.J.D.A., 2003, pp. 2249-2252, pp. 2251-2252.

⁵¹³ « C'est un très bel amendement qui m'a touché dès que je l'ai lu. Il est si beau que je ne résiste pas au plaisir de le relire ... » (P.Clément, président de la commission des lois, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 2002, p. 5864).

« Il est donc tout à fait dangereux de faire une pétition de principe, d'autant plus qu'elle ne veut rien dire en bon français. Reconnaître des populations... dans un idéal, cela ne signifie rien ! » (M. Dreyfus-Schmidt, JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2002, p. 5716).

« Je partage entièrement l'avis du président de la commission sur cet amendement, qui est effectivement très beau » (B. Girardin, ministre de l'outre-mer JO Débats A.N, séance du 27 novembre 2002, p. 5864).

⁵¹⁴ R-P. Victoria, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5413.

liée à la colonisation et affirmera notre ancrage au sein de la République »⁵¹⁵. Si le gouvernement et certains députés d'outre-mer soutiennent cette disposition⁵¹⁶, d'autres parlementaires s'y opposent estimant qu'il s'agit d'une négation des identités culturelles et des peuples d'outre-mer⁵¹⁷.

Plusieurs interprétations ont été faites de cette disposition. François Luchaire n'y voit pas une remise en cause de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : « est confirmée la reconnaissance au sein du peuple français des « populations d'outre-mer » auxquelles par conséquent peut s'appliquer le principe de libre détermination. (...) Par contre cette reconnaissance de la spécificité des populations d'outre-mer, même au sein du peuple français, paraît s'opposer à la reconnaissance de la spécificité de populations des régions métropolitaines comme le Conseil constitutionnel l'a jugé à propos de la Corse »⁵¹⁸. A l'inverse, Olivier Gohin, dans une approche qui a été qualifiée d'« intégrationniste »⁵¹⁹, estime que l'amendement « a pour objet et pour effet de mettre un terme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui visait à distinguer le peuple français des prétendus peuples d'outre-mer (...). Au terme de cette déconstruction préconisée de longue date en faveur de l'unicité définitive du peuple français, l'amendement Victoria donne le coup de grâce : en droit constitutionnel, il n'y a non plus de « peuples » mais des « populations d'outre-mer » au sein du peuple français de sorte que, notamment,

⁵¹⁵ R-P. Victoria, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 2002, p. 5864.

⁵¹⁶ « C'est une garantie constitutionnelle supplémentaire » (A. Thien Ah Koon, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 2002, p. 5847).

« Il s'agit d'un amendement historique. J'émet donc un avis extrêmement favorable » (B. Girardin ministre de l'outre-mer, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 2002, p. 5864).

⁵¹⁷ « Voilà que l'on raye d'un trait de plume l'aspect historique et sociologique culturel. Nous sommes donc devenus un agrégat d'individus ! (...) Par un amendement coupable et liberticide, on dissout la notion de peuple guadeloupéen, martiniquais, guyanais et réunionnais » (V. Lurel, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 2002, p. 5865).

« Pour moi, la « population », c'est un concept statistique, alors que le « peuple » est un concept historique. Et je ne peux pas concevoir que l'on passe par pertes et profits l'histoire de nos territoires, de nos peuples, la construction de nos identités... » (C. Taubira, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 2002, pp. 5865-5866).

⁵¹⁸ LUCHAIRE (Y) et LUCHAIRE (F), *Décentralisation et Constitution*, Economica, 2003, p. 47.

⁵¹⁹ ORAISON (A), *Réflexions sur l'article 72-3 de la loi fondamentale de la Cinquième République introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, La disparition de la notion de territoire d'outre-mer (T.O.M), l'émergence de la notion de collectivité d'outre-mer (C.O.M) et le déclin relatif de la notion de département d'outre-mer (D.O.M)*, *Revue juridique de l'océan indien*, n° 3, 2002-2003, pp. 109-117.

l'accord de Nouméa (...) constitutionnalisé dans son intégralité, doit être regardé comme enfin rectifié en tant qu'il envisage (...) l'existence d'un « peuple kanak »⁵²⁰.

Il est sans doute possible de s'arrêter sur une position intermédiaire, à l'instar de Jean-Philippe Thiellay : « cet amendement, purement déclaratif, a un mérite essentiel : recadrer, en ce qui concerne l'outre-mer, le débat sur la notion de peuple, de populations ou de composante du peuple français. Le Conseil constitutionnel avait dans plusieurs de ses décisions semé le doute, en distinguant notamment le peuple français des peuples d'outre-mer et en faisant revivre, de manière artificielle et contestable, le deuxième alinéa du Préambule de la Constitution. Il est aujourd'hui clair que le peuple français est un, mais qu'il est composé de populations, dont certaines vivent outre-mer. Le premier alinéa de l'article 72-3 vide ainsi de toute portée la mention des « peuples des territoires d'outre-mer » du Préambule. Il n'en reste pas moins que la Constitution, élargie à l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, continue, en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, à faire mention d'un peuple kanak. »⁵²¹

Le gouvernement n'a pas attendu la promulgation de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 pour engager un processus législatif dans le cadre d'une politique de développement économique de l'outre-mer puisque, dès le 18 mars 2003, est déposé un projet de loi de programme pour l'outre-mer, qui aboutit à une loi promulguée pendant l'été⁵²². Celle-ci comprend essentiellement des dispositions en faveur de l'emploi⁵²³, de l'économie⁵²⁴ et du logement⁵²⁵, même si sont également

⁵²⁰ GOHIN (O), L'adoption en termes identiques du projet de réforme constitutionnelle de la décentralisation, *L.P.A.*, n° 3, 2003, pp. 4-11, p. 7.

⁵²¹ THIELLAY (J-P), Les outre-mers dans la réforme de la Constitution, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 564-570, pp. 565-566.

⁵²² Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, *JO* du 22 juillet 2003, p. 12320.

⁵²³ Exonérations de cotisations patronales dans le secteur artisanal, modification du code rural, exonération de cotisations pour les navires immatriculés dans un DOM, modification du code du service national, modification du code du travail, dispositions spécifiques à certaines collectivités..

⁵²⁴ Mesures fiscales de soutien à l'économie : régime de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, exonérations de taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement dans les DOM ...

⁵²⁵ Taux réduits TVA, régime de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les D.O.M, concours de l'Etat, amélioration des logements locatifs sociaux, mise en œuvre du fonds régional aménagement foncier...

présentes des dispositions relatives aux collectivités territoriales⁵²⁶, à la continuité territoriale et à l'actualisation du droit de l'outre-mer (habilitant le gouvernement à agir par ordonnances dans un certain nombre de domaines).

La loi traduit une politique générale « de réforme en faveur du développement économique et social » et reprend les « engagements du Président de la République et du Gouvernement en faveur d'un développement durable de l'outre-mer », à la suite d'une large concertation avec tous les acteurs en outre-mer et en métropole⁵²⁷. Face aux handicaps de l'outre-mer (isolement géographique, économique ; insularité), d'ailleurs reconnus à l'échelon européen dans le cadre des régions ultra périphériques⁵²⁸, le gouvernement entend œuvrer dans trois directions : la création d'emplois durables dans le secteur marchand, l'encouragement d'une relance de l'investissement privé et une meilleure prise en compte de la continuité territoriale⁵²⁹. Le législateur s'inscrit largement dans le prolongement du dispositif législatif précédent, issu de la loi d'orientation sur l'outre-mer⁵³⁰, traduisant ainsi une continuité législative, indépendamment de la révision constitutionnelle. Cependant, un sénateur relevait, à juste titre, qu'il aurait sans doute été utile de procéder au préalable à une évaluation de la loi adoptée en 2000⁵³¹.

L'essentiel de la politique de développement économique est basée sur des mesures fiscales. Selon le rapporteur du projet de loi au Sénat, il s'agit d'une réorientation de la politique de l'Etat « vers l'aide au secteur marchand afin de rompre avec la logique d'assistance et de mise sous perfusion »⁵³². Selon le rapporteur du Conseil économique et social, la loi comprend des « avancées indéniables en faveur de l'emploi et de l'investissement en faveur des secteurs les

⁵²⁶ Dotations de l'Etat aux collectivités territoriales d'outre-mer, compétences des R.O.M (schéma d'aménagement régional, services ferroviaires, transfert de routes), offices de l'eau des D.O.M, fonction publique, équipement commercial...

⁵²⁷ B. Girardin, ministre de l'outre-mer, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, pp. 3396-3397.

⁵²⁸ Voir B. Girardin, ministre de l'outre-mer, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3397 et R. du Luart, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3402.

⁵²⁹ B. Girardin, ministre de l'outre-mer, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3397.

⁵³⁰ BLERIOT (L), Réflexions sur la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, *Revue juridique de l'océan indien*, n° 3, 2002-2003, pp. 65-77, p. 66.

⁵³¹ C. Lise, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3415.

⁵³² R. du Luart, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3402.

plus fragilisés des économies d'outre-mer »⁵³³. Cependant, la politique du gouvernement étant axée sur la fiscalité, comme beaucoup de lois précédentes, se pose la question de l'efficacité⁵³⁴.

L'élément le plus intéressant est la reprise du principe de continuité territoriale⁵³⁵ puisque l'article 60 de la loi prévoit une dotation de continuité territoriale pour l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer⁵³⁶. Sur la portée réelle de la loi, les appréciations divergent entre ceux qui soulignent l'importance du dispositif adopté, permettant de lutter contre le désenclavement⁵³⁷ et ceux qui soulignent l'insuffisance du dispositif⁵³⁸. Sur le plan juridique, cela permet au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ce principe de continuité territoriale⁵³⁹. Selon les auteurs de la saisine, « le législateur est resté en deçà de sa compétence en ne mettant pas suffisamment en œuvre le principe de « continuité territoriale », lequel serait (...) indissociable du principe d'indivisibilité de la République ». Le Conseil répond clairement que le principe dit de « continuité territoriale » n'a valeur

⁵³³ M. Méliisse, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3401.

⁵³⁴ « Le Conseil a (...) relevé que la fiscalité avait été choisie comme instrument privilégié d'intervention. Le Conseil observe que, de ce point de vue, les propositions contenues dans ce projet de loi se situent dans la continuité des politiques publiques mises en œuvre dans l'outre-mer depuis 1952, régulièrement corrigées mais toujours reconduites et amplifiées, sans que l'on ait pu véritablement mesurer leur incidence sur l'emploi et leur efficacité en vue du déclenchement d'une dynamique de développement endogène et durable. Le Conseil souligne, en outre, le caractère controversé de ces mesures ; ainsi que les risques que comportent, pour les territoires concernés et leur population, les choix d'investissements externalisés conduisant à un développement échappant aux acteurs locaux et ne s'appuyant pas sur les capacités et les initiatives locales. Il a été pris acte de ce que ces mesures ont fait l'objet de nombreux rapports, généralement critiques. Pour autant, faute de propositions de rechange, ils n'ont jamais conduit à une remise en cause ». (*Ibidem*).

⁵³⁵ Voir supra 1^{ère} partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, § 2, B- Les caractéristiques de la collectivité territoriale de Corse.

⁵³⁶ M. Méliisse, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3401.

⁵³⁷ L. Michaux-Chevry, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3419.

⁵³⁸ « Le dispositif proposé se situe bien en deçà de celui qui avait été initialement annoncé et qui consistait à mettre en œuvre un système analogue à celui dont bénéficient les régions ultrapériphériques. En l'état, le dispositif semble s'apparenter davantage à une aide au transport des personnes » (M. Méliisse, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3401).

« A titre de comparaison, la dotation de continuité territoriale pour la Corse, pourtant plus proche de l'Hexagone, s'élève à 616 euros par habitant, contre 11,5 euros pour le projet de loi de programme qui nous est présenté » (C. Paul, JO Débats A.N, séance du 5 juin 2003, p. 4697).

⁵³⁹ Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 Loi de programme pour l'outre-mer, *rec.*, p. 389.

constitutionnelle ni en lui-même ni comme corollaire du principe d'indivisibilité de la République ».

§2 – L'article 73 : variations autour de l'assimilation pour les D.O.M-R.O.M

L'essentiel du régime des départements et régions d'outre-mer est régi par l'article 73 et ne change pas véritablement sur le fond⁵⁴⁰. Nous allons cependant examiner plus en détail le principe de l'article 73 (A), avant d'envisager les évolutions statutaires possibles (B).

A- Le principe de l'article 73

Sur le principe, le régime du nouvel article 73, pour l'essentiel, ne change pas. En effet, du point de vue institutionnel, il est bien précisé que « la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion (...) sont régis par l'article 73 pour les départements et régions d'outre-mer » (article 72-3 alinéa 2). Ceux-ci restent définis par renvoi au droit commun : « 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 » (article 72 alinéa 1). Du point de vue du régime législatif est maintenu le principe de « l'assimilation adaptée » : « dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».

Le nouvel article 73 comporte cependant des dispositions visant à assouplir le régime des D.O.M-R.O.M dans deux domaines (évolution institutionnelle, régime législatif) et dans le but de permettre, à terme, une évolution différenciée des collectivités concernées⁵⁴¹. En matière institutionnelle est ouverte la possibilité (faisant échec à la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁵⁴²) soit de créer par la loi

⁵⁴⁰ Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur l'évolution des D.O.M dans le cadre de l'article 73. Pourtant, certains affirment déjà que « le nouveau dispositif (...) consacre le déclin de la notion de DOM et du principe d'assimilation législative » (ORAISSON (A), Les prévisibles répercussions de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans les départements d'outre-mer (D.O.M) (l'évolution de la notion de DOM en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique et la pérennisation du statu quo statutaire dans la région monodépartementale de la réunion), *Revue juridique de l'océan indien* n° 3, 2002-2003, pp. 87-108, p. 103).

⁵⁴¹ Voir D. Perben, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2002, p. 3280.

⁵⁴² Voir J-J. Queyranne, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 2002, p. 5848.

une collectivité se substituant à la région et au département d'outre-mer, soit d'instituer une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités.

En ce qui concerne le régime législatif, une plus grande latitude est laissée aux collectivités. Au-delà des adaptations opérées par le législateur ou le pouvoir réglementaire national et tenant compte de leurs caractéristiques propres, elles peuvent demander à être habilitées par la loi à procéder à des adaptations « dans les matières où s'exercent leurs compétences ». En outre, « par dérogation (...) et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités (...) peuvent être habilités par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi ». Cette possibilité est néanmoins sévèrement encadrée : il s'agit bien d'un « nombre limité de matières ». La loi organique prévoit les conditions d'une telle habilitation⁵⁴³, qui ne peut intervenir « lorsque sont en cause les conditions essentielles de l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti », ainsi que dans un certain nombre de matières⁵⁴⁴.

Enfin, issu d'un amendement parlementaire, le cinquième alinéa de l'article 73 exclut le département de la Réunion de cette possibilité d'adaptation. Les parlementaires du département, soutenus par le Gouvernement, ont procédé à une sorte de « verrouillage » de l'évolution institutionnelle de l'île ; en réponse à la crainte d'une évolution vers l'autonomie et dans le relâchement des liens avec la métropole qui porterait atteinte à son développement économique et social⁵⁴⁵. Ici encore, les dispositions constitutionnelles trouvent un écho dans la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000. Le dernier alinéa du premier article de la loi disposait : « respectant l'attachement des Réunionnais à ce que l'organisation de leur île s'inscrive dans le droit commun, elle {la loi} accorde aux assemblées locales des

⁵⁴³ Certains élus, ont réclamé à plusieurs reprises le dépôt d'un projet de loi organique pour mettre en œuvre les dispositions du sixième alinéa de l'article 73. C'est le cas, par exemple de Victorin Lurel, président du conseil régional de Guadeloupe, lors d'un discours à l'occasion des travaux du congrès, en décembre 2005 (www.cr-guadeloupe.fr/upload/document/LURELC.pdf). Un projet de loi organique a été déposé au Sénat le 17 mai 2006, dont l'article 1^{er} précise les conditions de mise en œuvre de la faculté ouverte par l'article 73 alinéa 6 de la Constitution (Projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, Sénat, n° 359, 2005-2006).

⁵⁴⁴ « Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique ». (article 73 alinéa 4).

⁵⁴⁵ Voir sur ce point D.Perben, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2002, p. 3280 ; R-P.Victoria, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5413 et A.Thien Ah Koon, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5418.

départements français d'Amérique la capacité de proposer des évolutions statutaires ». Le Conseil constitutionnel n'a pas relevé cette différence de traitement entre la Réunion et les trois autres D.O.M.-R.O.M.⁵⁴⁶, que le gouvernement expliquait par l'attachement des Réunionnais au statut départemental⁵⁴⁷.

B- Les évolutions statutaires possibles

Si l'évolution de La Réunion a été limitée par le texte issu de la révision constitutionnelle, l'évolution des autres D.O.M.-R.O.M paraissait plus probable, en raison notamment des propositions faites par les congrès (institués par la loi d'orientation pour l'outre-mer) et de la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre les réformes institutionnelles ouvertes par le nouveau texte de la Constitution. Une consultation des électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique a ainsi eu lieu le 7 décembre 2003⁵⁴⁸ proposant la création d'une collectivité territoriale unique restant régie par l'article 73. Impossible jusqu'en 2003, cette hypothèse a souvent été considérée comme favorisant une meilleure efficacité des institutions locales que la coexistence d'un département et d'une région sur la même circonscription. Le résultat va être celui d'un double « non », massif en Guadeloupe (73 %), de justesse en Martinique (50,5 %).

Un certain nombre d'éléments peuvent expliquer ce résultat, non forcément liés à l'évolution institutionnelle. D'une part, le Gouvernement n'a pas souhaité s'engager en faveur de l'une ou l'autre option pour laisser toute latitude aux électeurs de répondre à la question posée. Pour ce qui est des partis politiques et en dehors de l'UDF, qui a fait campagne pour le « non », la plupart étaient divisés tant au plan national qu'au plan local. Ainsi, par exemple, le P.S ayant laissé les fédérations locales concernées se prononcer, ses militants appelaient à voter « oui » en Martinique et « non » en Guadeloupe⁵⁴⁹. D'autre part, ce refus peut également être

⁵⁴⁶ Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 Loi d'orientation pour l'outre-mer, JO 14 décembre 2000, p 19830.

⁵⁴⁷ « Je veillerai à distinguer la Réunion, où la population est attachée à un statut qui restera régi par le droit de la départementalisation tel qu'il est prévu par l'article 73 de la Constitution, et les départements français d'Amérique, où le débat est engagé en des termes différents » (C. Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, JO Débats A.N, séance du 11 octobre 2000, p 6713).

⁵⁴⁸ Sur le contentieux de ces consultations voir CE 4 décembre 2003, Feler, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 595-598, note M. Verpeaux et *Administrations et collectivités territoriales*, n° 15, 2004, pp. 511-514, note D. Maillard Desgrées du Loû.

⁵⁴⁹ Voir les éditions du *Monde* des 2, 6, 8 et 9 décembre 2003.

analysé comme un mouvement de défiance envers certaines notabilités locales s'engageant en faveur du « oui », engagement pouvant être perçu comme une volonté de renforcer leurs pouvoirs, dans le cadre de la nouvelle collectivité territoriale. Enfin, il a été reproché au Gouvernement de ne pas inviter les électeurs de Guyane à une consultation semblable. L'explication donnée était celle de dissensions entre élus guyanais, ne permettant pas une consultation sur l'organisation institutionnelle inscrite dans les mêmes échéances que celles des deux autres départements⁵⁵⁰.

Ces deux résultats ne ferment pas pour autant les possibilités ouvertes par le nouvel article 73 de la Constitution. En dehors de la limitation de l'évolution de La Réunion que nous avons déjà évoquée, deux autres hypothèses sont possibles. D'une part, le Gouvernement peut organiser, notamment en Guyane⁵⁵¹ mais aussi en Guadeloupe et à la Martinique, une consultation de même nature que celle de décembre 2003.

D'autre part, reste toujours ouverte la possibilité (peut être dans un premier temps moins radicale) d'instituer une assemblée délibérante unique pour les deux collectivités. A l'image de ce qui se fait à Paris, cette solution aurait le mérite de répondre également au besoin affiché d'harmoniser les politiques locales dans la circonscription unique, région et département.

§3 – L'article 74 : variations autour de la spécialité pour les C.O.M

Les nouvelles dispositions de l'article 74, si elles maintiennent l'existence d'une autre catégorie de dépendances d'outre-mer, désormais intitulées collectivités d'outre-mer, modifient les perspectives en matière statutaire.

C'est pourquoi il reste intéressant d'envisager en premier lieu le principe de l'article 74 (A), et en second lieu les évolutions statutaires possibles, en nous

⁵⁵⁰ Voir X.B, Antilles : consultations électorales le 7 décembre, *La Gazette des communes*, 17 novembre 2003, p. 23 et ORAISON (A), Réflexions critiques sur le maintien du statu quo institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 42-58.

⁵⁵¹ L'hypothèse est abordée, à mots couverts, par Antoine Karam, président du conseil régional de Guyane, qui, dans une interview de mars 2006 conteste le caractère politique du refus du Gouvernement d'organiser un référendum en 2003 sur le principe d'une collectivité unique et rappelle « le constat inopérant de la région monodépartementale » (www.cr-guyane.fr/ressources/Files/region_dyn/communiqués_manif/tvw_AKARAM-KMO-03-04.pdf).

attachant principalement à l'exemple de la Polynésie française, qui a fait l'objet d'une nouvelle réforme en 2004 (B).

A- Le principe de l'article 74

Remplaçant à la fois les anciens territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales à statut particulier situées outre-mer, les collectivités d'outre-mer (C.O.M) constituent « une nouvelle catégorie en apparence harmonisée »⁵⁵². « S'agissant des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, chacune d'entre elles aura un statut particulier, défini par la loi organique, selon ses intérêts propres, qui leur reconnaîtra des compétences susceptibles de relever du domaine de la loi, voire pour certaines d'entre elles, une véritable autonomie. La nouvelle rédaction de l'article 74, très souple, permettra de régler des situations aussi différentes que celles de Saint Pierre et Miquelon, de Wallis et Futuna et de la Polynésie française »⁵⁵³. Du point de vue institutionnel, leur régime actuel est, en effet, extrêmement variable, entre le statut « quasi-départemental » de Mayotte et Saint Pierre et Miquelon et le statut d'autonomie de la Polynésie française. Cette variété doit pouvoir perdurer dans le cadre établi par l'article 74⁵⁵⁴.

La situation est tout aussi variée du point de vue de leur régime législatif, qualifié par le Garde des Sceaux de « principe de spécialité législative modulé »⁵⁵⁵. Celui-ci est organisé par les nouveaux articles 74 et 74-1 qui renvoient d'une part à la loi organique et d'autre part à des ordonnances. Il est disposé que le statut des C.O.M est fixé par une loi organique, après avis de l'assemblée délibérante, qui contient les éléments suivants : conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables, compétences de la collectivité, organisation et fonctionnement des institutions de la collectivité et régime électoral de son assemblée délibérante et conditions de consultation de ses institutions (sur les projets et propositions de lois, de décrets ou d'ordonnances ou sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence).

⁵⁵² THIELLAY (J-P), Les outre-mers dans la réforme de la Constitution, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 564-570, p. 568.

⁵⁵³ D. Perben, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3220.

⁵⁵⁴ L'article 2 d'un projet de loi organique déposé au Sénat le 17 mai 2006 procède à la réorganisation du C.G.C.T en vue de créer une sixième partie, consacrée aux C.O.M (Projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, Sénat, n° 359, 2005-2006).

⁵⁵⁵ *Ibid.*, p. 3219.

En outre, la loi organique peut fixer « pour celles des collectivités qui sont dotées de l'autonomie » les conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat contrôle les actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi. Elle peut également préciser les conditions de la possibilité pour la collectivité de saisir le Conseil constitutionnel afin de pouvoir modifier elle-même une loi intervenue postérieurement à l'entrée en vigueur du statut dans son domaine de compétence, des mesures notamment de restriction de l'accès à l'emploi peuvent être prise en faveur de la population locale⁵⁵⁶ et de la participation de la collectivité à l'action de l'Etat, sous son contrôle et dans le respect des garanties des libertés publiques.

Quant à l'article 74-1, il définit un nouveau cas de recours aux ordonnances : dans les C.O.M et en Nouvelle-Calédonie, est ouverte une « habilitation permanente » du Gouvernement concernant les matières qui sont de la compétence de l'Etat. Toute disposition législative en vigueur en métropole et non expressément exclue par la loi pour ces collectivités pourra ainsi leur être étendue avec les adaptations nécessaires. « Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication ».

B- Les évolutions statutaires possibles : l'exemple de la Polynésie française

Aux termes de l'article 72-3, relèvent de la catégorie des C.O.M : Mayotte, Saint Pierre et Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française⁵⁵⁷. Cela traduit bien l'extrême variété des situations pouvant être régies par l'article 74. Par exemple et comme nous l'avons vu, les deux premières ont une organisation institutionnelle proche du régime départemental et un régime législatif plus ou

⁵⁵⁶ Le principe de la priorité à l'emploi local est posé pour la première fois avec un dispositif en faveur des jeunes mahorais dans la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (Voir M. Mélisse, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social, JO Débats Sénat, séance du 21 mai 2003, p. 3401).

⁵⁵⁷ Le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (Sénat, n° 359, 2005-2006) modifie le statut de Mayotte (article 3) et celui de Saint Pierre et Miquelon (article 6) en vu d'y intégrer la mise en œuvre des dispositions de l'article 74 relatives aux C.O.M.

moins inspiré du principe de spécialité. C'est cependant ici davantage la Polynésie française qui va attirer notre attention, étant donné qu'un nouveau statut a été adopté en février 2004, en application des nouvelles dispositions de la Constitution. Ce statut s'est traduit par l'adoption d'une loi organique⁵⁵⁸ et d'une loi ordinaire⁵⁵⁹, toutes deux ayant fait l'objet d'un contrôle du Conseil constitutionnel⁵⁶⁰.

Nous allons donc envisager les principales dispositions de la loi organique et le contrôle qui en a été fait par le Conseil constitutionnel, dans la mesure où la loi ordinaire comporte des dispositions secondaires et n'a pas fait l'objet de censure ou de réserve d'interprétation de la part de celui-ci. Nous verrons donc successivement les dispositions de la loi organique participant à la définition de l'autonomie du territoire, puis plus particulièrement, les dispositions relatives aux compétences respectives de la collectivité et de l'Etat et à leur exercice. Enfin, nous verrons les principales appréciations portées par le Conseil constitutionnel sur ces dispositions et la question des lois du pays.

1/ L'autonomie du territoire

Parmi les dispositions relatives à la définition de l'autonomie du territoire, figurent en premier lieu certaines mentions symboliques. « Pays d'outre-mer au sein de la République, la Polynésie française constitue une collectivité d'outre-mer » ; « la République garantit l'autonomie de la Polynésie française ; elle favorise l'évolution de cette autonomie, de manière à conduire durablement la Polynésie française au développement économique, social et culturel, dans le respect de ses intérêts propres, de ses spécificités géographiques et de l'identité de sa population » (article 1). Il est par exemple prévu, en application de l'article 74, qu'elle puisse prendre des mesures « favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé » ou exonérant certaines personnes des déclarations de transfert de propriétés foncières, au bénéfice de ceux qui justifient d'une certaine durée de résidence sur le territoire (articles 18 et 19).

Deux articles concernent également « l'identité culturelle » de la collectivité. Le premier (article 57), tout en rappelant que « le français est la langue officielle de la

⁵⁵⁸ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4183.

⁵⁵⁹ Loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4213.

⁵⁶⁰ Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4220 et décision n° 2004-491 DC du 12 février 2004 Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4227.

Polynésie française »⁵⁶¹, dispose que « la langue tahitienne est un élément fondamental de l'identité culturelle » ; « le français, le tahitien, le marquisien, le paumotu et le mangarevien sont les langues de la Polynésie française », dont il est prévu l'enseignement « dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires, dans les établissements du second degré et dans les établissements d'enseignement supérieur ». Le second (article 58) institue un collège d'experts en matière foncière, disposant d'une compétence consultative. Enfin, le conseil économique, social et culturel figure parmi les institutions de la collectivité (articles 147 à 152).

Le titre IV de la loi organique comprend la plupart des dispositions institutionnelles⁵⁶². Les principales institutions de la collectivité sont le président, le gouvernement et l'assemblée de la Polynésie française. Le président est le chef de l'exécutif local, élu par l'assemblée parmi ses membres. Il représente la Polynésie française, dirige l'action du gouvernement, est chargé de l'exécution des délibérations et de la promulgation des « lois du pays » ; il dirige l'administration et est l'ordonnateur du budget ... Il nomme les ministres et le vice-président (chargé le cas échéant de son remplacement) et en transmet les noms et charges au haut-commissaire et au président de l'assemblée. Le président voit son rôle considérablement accentué, c'est un président rassembleur (élu à la majorité absolue) et un chef du gouvernement. On peut d'ailleurs voir dans ce statut l'empreinte de Gaston Flosse⁵⁶³, très impliqué dans la discussion des deux projets de loi⁵⁶⁴. Cette importance du Président a également été un des éléments majeurs des difficultés et des contentieux liés à la mise en place des nouvelles institutions (voir infra).

Le gouvernement est l'exécutif de la collectivité, il dispose de l'administration et est responsable devant l'assemblée. Le conseil des ministres est chargé

⁵⁶¹ Le Conseil d'Etat a annulé une disposition du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française autorisant les orateurs à s'exprimer indifféremment en français ou dans une langue polynésienne dans la mesure où cette disposition violait la loi organique qui fait du français la langue officielle du territoire (CE 29 mars 2006 Haut-commissaire de la République en Polynésie française (n° 282335), *A.J.D.A.*, 2006, p. 733, note M-C. de Monteclerc).

⁵⁶² Articles 63 à 165.

⁵⁶³ Actuel sénateur et ancien député de Polynésie française, Gaston Flosse a été président de l'assemblée territoriale de Polynésie en 1976-1977, vice-président du conseil de gouvernement en 1982-1984, président du gouvernement du territoire de 1984 à 1987, de 1991 à juin 2004 puis pendant quelques mois, entre octobre 2004 et février 2005.

⁵⁶⁴ D'après JAN (P), *L'outre-mer entre mimétisme et spécificité constitutionnels* (à propos des lois du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française), *L.P.A.*, n° 154, 2004, pp. 3-12.

collégalement des affaires de la compétence du gouvernement, la loi organique fixant dans deux articles son domaine de compétences sous la forme de listes comportant respectivement dix-sept et vingt-neuf matières. La première établit le domaine de la compétence réglementaire du conseil des ministres et la seconde, l'étendue des compétences pour les actes à caractère individuel⁵⁶⁵. Elle fixe également une liste de onze matières dans lesquelles le conseil des ministres peut déléguer au président ou au ministre compétent le soin de prendre les décisions. L'assemblée est l'organe central de l'organisation de la Polynésie française dans la mesure où elle dispose d'une compétence de principe alors que, tant l'Etat que les organes exécutifs de la collectivité (président et gouvernement) disposent d'une compétence d'attribution. Elle est élue au suffrage universel direct, avec un renouvellement intégral tous les cinq ans. Elle élit annuellement et à la représentation proportionnelle un bureau et une commission permanente, disposant de certaines compétences entre les sessions. Elle peut être dissoute par décret motivé du Président de la République délibéré en conseil des ministres, après avis du président de la Polynésie française et du président de l'assemblée. Enfin, diverses dispositions organisent la participation du président de la Polynésie et du haut-commissaire aux travaux de l'assemblée ainsi que la participation des électeurs à la vie de la collectivité (droit de pétition, référendum local).

La mise en place des nouvelles institutions de Polynésie, à partir d'avril 2004, a vu se succéder divers événements politiques, se traduisant par un certain nombre de contentieux devant le juge administratif, qu'il convient de retracer brièvement⁵⁶⁶. En premier lieu, le gouvernement a procédé à une dissolution de l'assemblée afin de permettre la mise en place des nouvelles institutions⁵⁶⁷. A l'issue des élections, Oscar Temaru a été élu en juin 2004 à la présidence de la Polynésie mais la fragilité de sa majorité a conduit au renversement de son gouvernement par une motion de censure dès le mois d'octobre suivant⁵⁶⁸. En novembre, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur les élections du 23 mai pour le renouvellement des représentants à l'Assemblée de la

⁵⁶⁵ Voir SCHOETTL (J-E), Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 248-263, p. 257.

⁵⁶⁶ Voir par exemple : BUI-XUAN (O), De la difficulté d'édifier un statut sur mesure : le nouveau statut de la Polynésie française, *L.P.A.*, n° 36, 2005, pp. 6-16, p. 14.

⁵⁶⁷ Décret du 2 avril 2004 portant dissolution de l'assemblée de la Polynésie française et fixant la date des élections en vue de son renouvellement, *JO* 3 avril 2004, p. 6535.

⁵⁶⁸ Voir THIELLAY (J-P), Le statut de la Polynésie française à l'épreuve d'un an de crise, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 868-872, pp. 869-870.

Polynésie et a annulé les opérations électorales dans la circonscription des Iles-du-Vent ; une commune ayant pavoisé les bureaux de vote aux couleurs d'un parti politique, l'existence d'une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin était constituée⁵⁶⁹.

Par la suite, plusieurs arrêts en date du 10 décembre 2004⁵⁷⁰ ont permis au Conseil d'Etat de se prononcer sur l'enchaînement des événements. D'une part, le Conseil d'Etat s'est reconnu compétent pour connaître de la motion de censure contre M. Temaru mais a rejeté la requête⁵⁷¹. D'autre part, il a tiré les conséquences de l'annulation des opérations électorales dans la circonscription des Iles-du-Vent et annulé la désignation des membres de l'exécutif qui avaient perdu la qualité de membre de l'assemblée⁵⁷². Ensuite, il a validé l'élection de Gaston Flosse, ancien président de la Polynésie, à la place de M. Temaru, après le renversement de celui-ci⁵⁷³. Enfin, après la validation de l'élection de M. Flosse, le Conseil d'Etat a prononcé un non-lieu sur le recours qui avait été formé contre l'élection précédente de M. Temaru à ces fonctions⁵⁷⁴. Après ces différents événements politiques et juridiques, l'épilogue fut politique : à la suite des élections partielles le 13 février 2005 dans la circonscription des Iles-du-Vent, une motion de censure a été votée le 18 février

⁵⁶⁹ MITJAVILE (M-T), Le contentieux relatif à la nouvelle assemblée de la Polynésie française (1- L'élection de l'assemblée), Conclusions sur CE 15 novembre 2004 Elections à l'Assemblée de la Polynésie française – Circonscription des Iles-du-Vent (M. Flosse), *R.F.D.A.*, 2005, pp. 115-122.

⁵⁷⁰ BRONDEL (S), Le Conseil d'Etat solde les contentieux polynésiens, *A.J.D.A.*, 2004, p. 2420 ; DONNAT (F), Le contentieux relatif à la nouvelle assemblée de la Polynésie française (2- L'élection du bureau de l'assemblée), Conclusions sur CE 10 décembre 2004 Election du bureau de l'Assemblée de Polynésie française (M. Fritch) ; Election du Président de l'Assemblée de la Polynésie française (M. Fritch) ; Election du Président de la Polynésie française (M. Fritch) ; Hoffer, Temaru ; Election du Président de la Polynésie française (M. Temaru ; M. Conroy), *R.F.D.A.*, 2005, pp. 123-142.

⁵⁷¹ La recevabilité du recours contre la motion de censure découle de la qualification de celle-ci d'acte administratif. Le Conseil d'Etat, saisi au fond, confirme la solution adoptée en référé (CE, ord. Réf. 23 octobre 2004 M. René Hoffer, M. Temaru (n° 273329) *A.J.D.A.*, 2004, p. 2021) : si la motion de censure votée n'avait pas été déposée par le nombre requis de représentants, ce grief peut être écarté dès lors que l'assemblée s'est en réalité prononcée par un même vote sur les deux motions, déposées simultanément, et donc l'une possédait le nombre requis de signatures (CE 10 décembre 2004 M. Temaru, n° 273330).

⁵⁷² CE 10 décembre 2004 Election du président de l'Assemblée de la Polynésie française (M. Fritch), n° 268868 ; Elections du bureau de l'assemblée de la Polynésie française (M. Fritch), n° 268515.

⁵⁷³ CE 10 décembre 2004 Election du président de la Polynésie française (M. Temaru, M. Conroy), n° 273662.

⁵⁷⁴ CE 10 décembre 2004 Election du président de la Polynésie française (M. Fritch), n° 268870.

contre le gouvernement de M. Flosse et M. Temaru reconduit à la présidence⁵⁷⁵. Cette élection a été à nouveau soumise au juge administratif mais la requête, formée par un électeur, rejetée puisque la loi organique a limité l'exercice des voies de recours en la matière « aux seules personnes habilitées à prendre part aux élections ou candidates, ainsi qu'au haut-commissaire »⁵⁷⁶.

2/ La définition et la répartition des compétences

En ce qui concerne la définition et l'exercice des compétences et en particulier l'application des lois et règlements⁵⁷⁷, s'applique le principe de spécialité législative : « dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin ». Cependant et par dérogation à ce principe, la loi organique prévoit cinq domaines dans lesquels les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit sans préjudice de dispositions d'adaptation : la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions des pouvoirs publics constitutionnels ; la défense nationale ; le domaine public de l'Etat ; la nationalité, l'état et la capacité des personnes ; le statut des agents publics de l'Etat ; les lois portant autorisation de ratifier ou d'approuver des engagements internationaux. Les dispositions concernées entrent en vigueur en Polynésie française à la date qu'elles fixent ou à défaut le dixième jour suivant la publication au Journal officiel de la République française⁵⁷⁸.

L'assemblée de la Polynésie française est consultée sur « les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Polynésie française » ; sur « les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution » et sur « les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française ». Enfin, une procédure de « déclassement » est organisée en ce qui concerne les lois intervenues dans le domaine de compétence de la Polynésie

⁵⁷⁵ THIELLAY (J-P), Le statut de la Polynésie française à l'épreuve d'un an de crise, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 868-872, p. 872.

⁵⁷⁶ CE 29 mars 2006 M. Hoffer (n° 280002), *A.J.D.A.*, 2006, p. 736, note M-C. M.

⁵⁷⁷ Titre II (articles 7 à 12).

⁵⁷⁸ Une publication de ces actes est effectuée « pour information » au Journal officiel de la Polynésie française (article 8).

française postérieurement à l'entrée en vigueur de son statut, dans le même esprit que celle prévue par le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution⁵⁷⁹. Saisi par des autorités nationales ou locales⁵⁸⁰, le Conseil constitutionnel constate cet empiètement, ceci permettant ensuite à l'assemblée de la Polynésie de procéder à l'abrogation ou à la modification des dispositions concernées.

S'agissant de la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité de Polynésie française⁵⁸¹, c'est cette dernière qui dispose de la compétence de principe sur son territoire puisque la loi organique prévoit que ses autorités sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat et sous réserve des compétences attribuées aux communes. Reprenant en cela les principes posés par les précédents statuts⁵⁸², la loi organique procède ensuite à l'énumération des compétences de l'Etat : la nationalité, les droits civiques, le droit électoral, le droit civil ; la garantie des libertés publiques ; la politique étrangère ; la défense ; l'entrée et séjour des étrangers ; la sécurité et l'ordre publics ; la monnaie, le crédit, le change, le Trésor ; l'autorisation d'exploitation des liaisons aériennes ; la police et la sécurité de la circulation maritime ; l'administration, l'organisation et les compétences des communes, de leurs groupements et établissements publics ; la fonction publique civile et militaire de l'Etat ; la communication audiovisuelle ; l'enseignement universitaire et la recherche.

Malgré la disposition qui en fait la dépositaire des compétences de principe exercées sur le territoire, la loi organique précise, dans différents domaines, des compétences particulières de la Polynésie française. Ces dispositions permettent notamment de prendre en compte les compétences conservées par l'Etat. Cela concerne la possibilité d'une représentation internationale, la possibilité de la négociation d'engagements internationaux dans son domaine de compétence, les mesures favorisant l'accès aux emplois du secteur privé aux personnes justifiant

⁵⁷⁹ « Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent ».

⁵⁸⁰ Le Conseil constitutionnel est saisi par le président de la Polynésie française après délibération du conseil des ministres, par le président de l'assemblée de la Polynésie française en exécution d'une délibération de cette assemblée, par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat (article 12-II).

⁵⁸¹ Titre III (articles 13 à 62).

⁵⁸² Article 62 de la loi du 13 juillet 1977, articles 2 et 3 de la loi du 6 septembre 1984 et article 5 de la loi organique du 12 avril 1996 (voir supra Section 1, § 2, C, 2/ La Polynésie française).

d'une certaine durée de résidence sur le territoire, les mesures de préservation de la propriété foncière et de mise en valeur des espaces naturels, l'édition de contraventions de grande voirie, la réglementation du droit de transaction, les casinos et jeux, la création d'entreprises de production et de diffusion d'émissions audiovisuelles, la création de sociétés d'économie mixte et la participation au capital de sociétés privées gérant un service public.

Enfin, la Polynésie française peut être associée à l'exercice des compétences de l'Etat, de quatre manières différentes. Premièrement, elle peut, dans certaines matières⁵⁸³ et sous le contrôle des autorités de l'Etat, prendre des mesures d'application dénommées « lois du pays ». Deuxièmement, elle peut participer à certaines missions de police de l'Etat, sous réserve de l'agrément des agents locaux concernés et de leur placement sous l'autorité opérationnelle des agents de l'Etat. Troisièmement et en matière de relations internationales, l'Etat peut confier au président de la Polynésie le pouvoir de négocier et signer des accords avec des Etats ou organismes régionaux⁵⁸⁴. Enfin, l'assemblée ou sa commission permanente peuvent adopter des résolutions « tendant soit à étendre des lois ou règlements en vigueur en métropole, soit à abroger, modifier ou compléter les dispositions législatives ou réglementaires applicables en Polynésie française » (article 133).

Des « lois du pays » sont adoptées par l'assemblée de la Polynésie dans deux cas : soit pour préciser les règles applicables dans le cadre de ses compétences particulières, soit dans le cadre de sa participation à l'exercice des compétences de l'Etat. Dans cette dernière hypothèse, la loi organique définit 17 matières dans lesquelles ces « lois » peuvent intervenir⁵⁸⁵. L'initiative de ces actes appartient

⁵⁸³ Etat et capacité des personnes, autorité parentale, régimes matrimoniaux, successions et libéralités ; Recherche et constatation des infractions, dispositions de droit pénal en matière de jeux de hasard ; Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'exercice du droit d'asile, de l'éloignement des étrangers et de la circulation des citoyens de l'Union européenne ; Communication audiovisuelle ; Services financiers des établissements postaux (article 31).

⁵⁸⁴ Il est également prévu d'associer le président lorsque l'Etat prend l'initiative de la négociation d'accords dans le domaine de compétence de la collectivité.

⁵⁸⁵ Droit civil ; Principes fondamentaux des obligations commerciales ; Assiette, taux et modalités de recouvrement des impositions de toute nature ; Droit du travail, droit syndical et de la sécurité sociale, y compris l'accès au travail des étrangers ; Droit de la santé publique ; Droit de l'action sociale et des familles ; Garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de la Polynésie française ; Droit de l'aménagement et de l'urbanisme ; Droit de l'environnement ; Droit domanial de la Polynésie française ; Droit minier ; Règles relatives à l'emploi local ; Règles relatives à la déclaration des transferts entre vifs des propriétés foncières situées en Polynésie française et à l'exercice du droit de préemption par la Polynésie française ; Relations entre la Polynésie française et les communes ; Accords conclus dans le domaine de compétence de la Polynésie française ; Règles relatives à la publication des actes des institutions de la Polynésie française ; Matières mentionnées à l'article 31 (participation à la compétence de l'Etat).

concurrentement au gouvernement et aux membres de l'assemblée de la Polynésie française. Quand il s'agit de la participation aux compétences de l'Etat, le projet ou proposition d'acte est transmis au ministre chargé de l'outre-mer, afin de permettre à celui-ci et aux autres ministres intéressés de faire des propositions au Premier ministre, tendant à son approbation totale ou partielle ou encore à son abrogation. Le décret portant refus d'approbation est motivé ; le décret d'approbation est transmis aux autorités locales et le projet ou proposition d'acte ne peut être adopté par l'assemblée que dans les mêmes termes⁵⁸⁶.

Bien qu'intervenant dans le domaine de la loi, ces « lois du pays » bénéficient d'une qualification trompeuse dans la mesure où la Constitution et la loi organique prévoient le contrôle par le Conseil d'Etat de leur conformité à la Constitution, aux lois organiques, aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit. Il est donc logique de considérer, à l'instar du Conseil constitutionnel, que les « lois du pays » ont le caractère d'actes administratifs. Elles se distinguent donc des « lois de pays » adoptées en Nouvelle-Calédonie⁵⁸⁷.

3/ L'examen par le Conseil constitutionnel de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française

A l'occasion de l'examen de cette loi organique⁵⁸⁸, le Conseil constitutionnel se prononce pour la première fois sur la portée des dispositions du nouvel article 74. Il se prononce également sur l'application des articles 72 et 72-1 ainsi que, selon une jurisprudence connue, sur l'existence de langues locales. Il procède enfin à une « neutralisation » de certaines dispositions en les interprétant conformément à l'ensemble des dispositions et principes constitutionnels. C'est le cas pour la désignation de la Polynésie comme « pays d'outre-mer », qui « n'emporte aucun effet de droit ». De même, l'article 4 de la loi selon lequel « la Polynésie française est représentée au Parlement (...) dans les conditions définies par les lois organiques » se borne « à rappeler que (...) des élections législatives et sénatoriales se tiennent en Polynésie française »⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ Article 32.

⁵⁸⁷ Voir supra Section 1, § 2, C, 4/ La Nouvelle-Calédonie ainsi que pour une étude conjointe des deux régimes de loi de pays : GOHIN (O), Les lois de pays : contribution au désordre normatif français, *R.D.P.*, 2006, pp. 85-112.

⁵⁸⁸ Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *op. cit.*

⁵⁸⁹ Le Conseil rappelle ainsi que députés et sénateurs représentent chacun la Nation tout entière et non la population de leur circonscription d'élection.

Le contrôle par le Conseil constitutionnel de la mise en œuvre de l'article 74 concerne essentiellement la portée de la disposition selon laquelle « la loi organique peut (...) déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles (...) des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ». Si « rien ne s'oppose (...) à ce que le pouvoir constituant introduise des dispositions nouvelles qui (...) dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle, (...) la mise en œuvre de telles dérogations ne saurait intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à l'application du statut d'autonomie ; qu'il en est ainsi des dispositions édictées en faveur de la population locale ». Concernant par exemple les mesures favorisant l'accès de la population locale aux activités professionnelles, le Conseil reconnaît la conformité de l'article 18 de la loi organique à la Constitution dans la mesure où « il prévoit notamment que les mesures prises (...) doivent, pour chaque type d'activité professionnelle et chaque secteur d'activité, être justifiées par des critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien ou de la promotion de l'emploi local ».

Concernant les articles 72 et 72-1, le problème de leur application se posait en ce qui concerne l'article 159 de la loi organique, déterminant les conditions d'application des référendums décisionnels locaux. Il était prévu que seul le conseil des ministres pouvait avoir l'initiative d'un tel référendum, que le projet d'acte concerne une de ses compétences ou une de celles de l'assemblée. Cette exclusivité est sanctionnée par le Conseil constitutionnel : elle méconnaît les dispositions des articles 72⁵⁹⁰ et 72-1⁵⁹¹ et apporte des dérogations non justifiées par des particularités locales aux dispositions de la loi organique relative au référendum local. En effet, cette dernière dispose que « l'assemblée délibérante d'une collectivités territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité »⁵⁹².

⁵⁹⁰ Article 72 alinéa 3 : « 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 ».

⁵⁹¹ Article 72-1 alinéa 2 : « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

⁵⁹² Article LO 1112-1 du C.G.C.T.

Enfin, s'agissant des dispositions organisant l'usage et l'enseignement du français, du tahitien et des autres langues polynésiennes, le Conseil rappelle, selon une jurisprudence constante, « qu'aux termes de l'article 2 de la Constitution : La langue de la République est le français ». Ainsi, l'enseignement des langues locales, prévu par l'article 57 dans le cadre des horaires normaux d'enseignement « ne saurait revêtir pour autant un caractère obligatoire ni pour les élèves ou étudiants, ni pour les enseignants ».

La première réserve d'interprétation opérée par le Conseil constitutionnel au profit de l'Etat concerne la définition du régime législatif de la Polynésie. En effet, si la loi organique énumère les matières dans lesquelles les textes législatifs et réglementaires s'appliquent de plein droit en Polynésie, cette énumération « ne saurait être entendue comme excluant les autres textes qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire de la République ». La seconde réserve concerne la liste des compétences de l'Etat dans la mesure où l'article 14-4° exclut de celles-ci « les hydrocarbures liquides et gazeux » ; cette exclusion est considérée comme s'appliquant sous réserve « des prérogatives de l'Etat en matière de sécurité et de défense »⁵⁹³.

Une sanction pour non-conformité et deux réserves d'interprétation visent certaines compétences de la Polynésie pour préserver celles de l'Etat. Est sanctionnée la compétence du conseil des ministres pour les règles applicables à la sécurité de la circulation et de la navigation dans les eaux territoriales puisque cette disposition s'oppose notamment à celles des articles 73 et 74 de la Constitution aux termes desquels « le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités d'outre-mer ne peut porter sur la sécurité et l'ordre publics ». Les deux réserves d'interprétation concernent d'une part la possibilité pour la Polynésie de disposer dans certains cas d'une représentation extérieure, qui « ne saurait, sans empiéter sur une matière de la compétence exclusive de l'Etat, conférer à ces représentations un caractère diplomatique » et d'autre part la possibilité ouverte au haut-commissaire, dans le cadre de la réglementation édictée par la Polynésie française, de s'opposer à la délivrance de titres de séjour aux étrangers par le gouvernement de la Polynésie française. Cette disposition doit s'entendre comme donnant au haut-commissaire un

⁵⁹³ La même réserve sera formulée lors de l'examen des compétences du conseil des ministres de la Polynésie française, chargé de fixer « les conditions d'approvisionnement, de stockage et de livraison ainsi que les tarifs des hydrocarbures liquides et gazeux » (article 91-15°).

pouvoir hiérarchique sur les décisions individuelles prises par les autorités de la Polynésie dans le cadre de la participation de celle-ci aux compétences de l'Etat.

Lors de l'examen des compétences des institutions et collectivités de Polynésie, la décision du Conseil constitutionnel s'attache principalement à préserver la compétence de principe de l'assemblée et la compétence des communes. La compétence de principe de l'assemblée délibérante est préservée en insistant sur le caractère limitatif des attributions tant de la commission permanente que du Président de la Polynésie. Si la première peut être compétente pour exprimer l'avis de la collectivité, prévu par l'article 74, en dehors des sessions de l'assemblée, c'est « à la double condition que la commission y ait été habilitée par l'assemblée et que les textes en cause ne portent pas sur des dispositions réservées par la Constitution à la loi organique statutaire ». Si le second peut se voir attribuer la faculté de négocier et de signer des conventions de coopération décentralisée au nom de la Polynésie française, ces conventions ne sauraient porter, sauf vote conforme de l'assemblée délibérante, que sur les matières ressortissant à la compétence d'attribution du conseil des ministres ; sous peine de porter atteinte au principe fixé par l'article 72 de la Constitution selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus.

La protection de la compétence des communes se fait tout d'abord par le contrôle du respect de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Outre les dispositions que nous avons déjà citées en matière d'assainissement ou de délégation de compétences, nous pouvons aussi citer l'exemple de la définition du domaine des communes. Ainsi, si la loi organique prévoit un avis conforme de l'assemblée de la Polynésie sur la détermination du domaine initial des communes, « le caractère conforme de cet avis doit porter sur le domaine retiré à la collectivité de Polynésie française pour être attribué aux communes et non sur celui appartenant déjà aux communes ». Ensuite, la disposition selon laquelle la compétence de la Polynésie française est de principe, sous réserve des compétences dévolues à l'Etat ou attribuées aux communes ou exercées par elles en vertu de la loi organique, doit s'entendre « sans préjudice des attributions qui sont réservées aux communes par les lois et règlements en vigueur ». Enfin, la mise en œuvre d'un fonds intercommunal de péréquation, destiné aux communes et à leurs groupements et financé par le budget de la Polynésie devra « respecter l'objectif d'égalité mentionné au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ».

S'agissant du contrôle du régime juridique des « lois du pays », le Conseil constitutionnel censure une disposition de la procédure d'adoption. Il était en effet prévu que les décrets d'approbation de ces actes devenaient caducs en l'absence d'approbation par la loi dans un délai de dix-huit mois. Le Conseil supprime la mention de ce délai dans la mesure « où l'intervention d'un simple décret ne saurait permettre à cette collectivité de modifier, pour une durée pouvant aller jusqu'à dix-huit mois, des dispositions qui restent de la compétence de l'Etat et qui, pour la plupart, touchent à la souveraineté de celui-ci ou à l'exercice des libertés publiques ». Cette sanction le conduit à opérer une interprétation du « nouveau » dispositif de la loi organique : la caducité des décrets en l'absence d'intervention d'une loi « doit s'entendre comme interdisant l'entrée en vigueur de l'acte dénommé « loi du pays » intervenant dans le domaine législatif de l'Etat, tant que le décret d'approbation (...) n'a pas été ratifié par le Parlement ». Le Conseil constitutionnel précise ensuite la portée de la disposition selon laquelle le président de la Polynésie est chargé de promulguer les « lois du pays » : « la distinction formellement établie par la loi organique entre les (...) « lois du pays » et les « délibérations » n'a pas pour effet de retirer aux « lois du pays » leur caractère d'acte administratif. Enfin, le Conseil valide la possibilité ouverte aux « lois du pays » de s'appliquer aux contrats en cours si l'intérêt général le justifie dans la mesure où il appartiendra à chaque fois au Conseil d'Etat d'en vérifier la nécessité.

4/ Valeur et contentieux des « lois du pays »

En ce qui concerne la valeur des lois de pays, les auteurs divergent. Selon François Luchaire, « pouvant contenir des normes rétroactives ou portant atteinte à des situations existantes, la loi de pays est plus qu'un acte administratif et moins qu'un acte législatif »⁵⁹⁴. En effet, la qualification d'acte administratif posée par le Conseil constitutionnel doit être combinée avec les dispositions de la loi organique selon laquelle – et comme le rappelle le Conseil d'Etat - « les lois de pays ne doivent en principe comporter que des dispositions relevant du domaine de la loi »⁵⁹⁵. On ne peut alors que constater la complexité de la détermination du droit applicable.

Ainsi, la thèse de François Luchaire se heurte par exemple à la question de l'application des principes généraux du droit à ces « lois du pays – actes

⁵⁹⁴ LUCHAIRE (F), La Polynésie française devant le Conseil constitutionnel (décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004), *R.D.P.*, 2004, pp. 1727-1737, p. 1733.

⁵⁹⁵ CE 1^{er} février 2005 Commune de Papara, M. Sandras (n° 286584).

administratifs » puisque la majorité de la doctrine suit René Chapus quand il interprète la jurisprudence comme donnant à ces principes une valeur infralégislative et supradécrétale⁵⁹⁶. Il y aurait donc plusieurs types de normes dans le champ infralégislatif et « supraréglementaire ». Même en se limitant à une interprétation plus littérale de cette qualification d'actes administratifs, le constat reste celui d'une situation complexe, liée à la mise en place d'un « ordre juridique polynésien » : « toutes les sources polynésiennes du droit ayant un caractère réglementaire, elles ne peuvent être hiérarchisées qu'en fonction de leur champ d'application et de leur régime juridique »⁵⁹⁷.

Le Conseil d'Etat s'est déjà prononcé à plusieurs reprises sur des lois du pays polynésiennes. Il a par exemple annulé une ordonnance adoptée à la suite de l'habilitation donnée au gouvernement par la loi de programme pour l'outre-mer en application de l'article 38 de la Constitution, au terme d'un raisonnement qu'il est intéressant de présenter ici⁵⁹⁸. Le Président de la Polynésie demandait l'annulation d'une ordonnance relative au code du travail et prévoyant notamment que le contrat de travail des salariés des entreprises établies en métropole, dans un D.O.M ou à St Pierre et Miquelon reste régi, pendant un certain temps, par les dispositions applicables à ces entreprises même s'ils exercent leur activité en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Mayotte ou à Wallis et Futuna.

La difficulté de l'espèce était que, jusqu'en 2004, les principes généraux du droit du travail applicables en Polynésie étaient de la compétence de l'Etat mais qu'ils n'y figurent plus au terme de la loi organique. Or, entre l'habilitation (le 21 juillet 2003) à actualiser le droit du travail en Polynésie dans la limite des compétences de l'Etat et l'ordonnance attaquée, l'Etat a perdu toute compétence en la matière. Selon le président de la Polynésie, le droit du travail polynésien, fixé par une loi de 1986, ne peut désormais être modifié que par une loi du pays. Pour le commissaire du Gouvernement, le problème est plus subtil que la simple question de compétence et pose la question de savoir qui est compétent pour fixer une règle de

⁵⁹⁶ CHAPUS (R), *Droit administratif général (Tome 1)*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, p. 111.

⁵⁹⁷ TROIANIELLO (A), Le nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française (loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française), *R.F.D.C.*, n° 60, 2004, pp. 833-860, p. 838.

⁵⁹⁸ D'après VEROT (C), Les conflits de lois entre droit métropolitain et droit local d'outre-mer, Conclusions sur CE, Ass 4 novembre 2005 Président de la Polynésie française, *R.F.D.A.*, 2005, pp. 1129-1136.

conflit de norme. En effet, selon lui, la question ne relève pas des compétences propres de la Polynésie ; sa compétence pour déterminer les principes généraux du droit du travail en Polynésie ne semble pas emporter compétence pour déterminer les champs d'application respectifs du droit du travail métropolitain et du droit du travail polynésien. Finalement, la Polynésie française n'a pas la compétence de sa compétence. L'Etat détenant alors cette compétence, il faut alors se tourner vers le texte de la Constitution. Selon l'article 74, seule la loi organique détermine la répartition des compétences entre l'Etat et les C.O.M. Suivi en cela par le Conseil d'Etat, le commissaire du gouvernement conclut à l'annulation de l'ordonnance.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé à d'autres reprises sur le régime des lois du pays en considérant, notamment, qu'il ne lui revient pas de contrôler les empiètements des lois du pays sur le domaine réglementaire réservé à l'exécutif polynésien (ce n'est pas selon la loi organique un motif d'illégalité)⁵⁹⁹. Il a également précisé le régime du droit d'amendement des lois du pays en le calquant sur celui applicable aux projets de loi qu'a dégagé la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁶⁰⁰ et accepté un recours contre l'acte de promulgation d'une loi de pays : « si le texte même d'une loi du pays à l'égard duquel les délais prévus par l'article 176 de la loi organique sont expirés, ne peut plus être contesté à l'occasion d'une requête dirigée contre l'acte qui promulgue cette loi du pays, cet acte peut être contesté devant le Conseil d'Etat au motif qu'il méconnaît les exigences qui découlent de l'article 177 de la loi organique ou qu'il est entaché d'un vice propre »⁶⁰¹.

§4 – Le maintien de cas particuliers

Bien qu'ayant opéré un assouplissement des régimes organisés en 1958 par les articles 73 et 74, le texte issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 maintient un cas particulier, la Nouvelle-Calédonie et en crée un autre concernant les T.A.A.F.

A- La Nouvelle-Calédonie

⁵⁹⁹ CE 1^{er} février 2005 Commune de Papara, M. Sandras (n° 286584), *A.J.D.A.*, 2006, p. 287, note S.Brondel.

⁶⁰⁰ CE 15 mars 2006 M. Flosse et autres (n° 288390), *A.J.D.A.*, 2006, p. 629, note S.Brondel.

⁶⁰¹ CE 22 mars 2006 M. Edouard Fritch et autres (n°288490), *A.J.D.A.*, 2006, p. 687, note S.Brondel.

« Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII » (article 72-3 alinéa 3). On peut se poser la question de l'appartenance ou non de la Nouvelle-Calédonie au régime de l'article 74. Plusieurs arguments y sont favorables. D'une part, l'article 74-1 organise le même régime d'ordonnances en matière d'adaptation du droit pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. D'autre part, on pourrait envisager, dans l'avenir, ce rattachement si l'issue de la consultation qui doit se tenir dans les années 2010 est favorable à un maintien dans la République.

A l'inverse, deux arguments s'opposent à une telle « réintégration » de la Nouvelle-Calédonie dans le droit commun de l'outre-mer, malgré la diversification statutaire permise par l'article 74⁶⁰². Le premier est plutôt de forme : les dispositions constitutionnelles relatives à la Nouvelle-Calédonie figurent au titre XIII de la Constitution alors que l'article 74, comme l'ensemble des dispositions applicables aux collectivités territoriales, relève du titre XII. L'article 7263 distingue d'ailleurs clairement entre la Nouvelle-Calédonie et les autres collectivités territoriales d'outre-mer. Plus pertinent encore est le problème du régime juridique des actes pris par la collectivité dans le domaine de la loi. Si les « lois de pays » adoptées en Nouvelle-Calédonie relèvent de la compétence du Conseil constitutionnel, les actes de même type adoptés en Polynésie française relèvent eux de la compétence du Conseil d'Etat, suivant en cela les termes de l'article 74.

B- Le renvoi à la loi pour les T.A.A.F

« La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises » (article 72-3 alinéa 4). Etant donné les particularités des T.A.A.F, cette disposition entérine logiquement la difficulté de leur donner un statut de collectivité territoriale, quel qu'il soit. Les T.A.A.F ne figurent d'ailleurs plus comme tels en vertu des articles 72 et 72-3⁶⁰³. En l'absence d'une loi visant à donner un nouveau statut à ces territoires, conformément à l'article 72-3 et à la suppression de la catégorie des territoires d'outre-mer, on pourrait imaginer un régime juridique « sur mesure »⁶⁰⁴. Cela pourrait être un établissement public⁶⁰⁵ ou un

⁶⁰² En ce sens, voir par exemple : SAUVAGEOT (F), La nouvelle catégorie des collectivités d'outre-mer, *Revue juridique de l'océan indien*, n° 3, 2002-2003, pp. 119-139, pp. 121-122.

⁶⁰³ Voir ORAISON (A), Quelques remarques sur le nouveau statut des terres australes et antarctiques françaises au lendemain de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (une collectivité territoriale *sui generis* en dehors du binôme DOM-COM ?), *R.R.J.*, 2005, pp. 2221-2235.

⁶⁰⁴ Notons simplement qu'un décret de décembre 2003 (décret n° 2003-1172 du 8 décembre 2003 relatif à la représentation de l'Etat dans les Terres australes et antarctiques françaises, JO 9 décembre 2003, p. 20984) prévoit que la représentation de l'Etat y soit assurée par un préfet. Il est intéressant de signaler que les visas font

groupement d'intérêt public particulier, permettant ainsi des modalités d'administration intermédiaires entre le statut de collectivité territoriale et une administration directe de l'Etat.

Le régime des T.A.A.F est abordé par un projet de loi déposé au Sénat le 17 mai 2006⁶⁰⁶. Celui-ci prévoit de moderniser l'intitulé de la loi de 1955 en adoptant la formule : « Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises ». Il prévoit également le rattachement aux T.A.A.F des îles éparses de l'océan indien (Juan de Nova, Bassa da Indien, Europa, les Glorieuses et Tromelin). Il prévoit enfin et surtout le maintien du principe de la spécialité législative et le renvoi au décret pour modifier les règles relatives au conseil consultatif du territoire.

Le texte du projet de loi modifie à de multiples reprises la loi de 1955 mais ne prévoit pas, en l'état, de supprimer la qualification de territoire d'outre-mer. En effet, l'article 1^{er} de la loi de 1955 établissant le statut des T.A.A.F dispose, pour l'instant que ces dépendances « forment un territoire d'outre-mer possédant l'autonomie administrative et financière ». L'article 8-2° du projet comprend la mention suivante : après les mots : « territoire d'outre-mer » sont insérés les mots : « doté de la personnalité morale et ». Si cette disposition du projet est adoptée, l'article 1^{er} de la loi de 1955 disposera alors que les T.A.A.F « forment un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière ».

Si cet oubli n'est pas réparé à l'occasion des débats parlementaires, il est probable qu'en cas de saisine du Conseil constitutionnel, celui-ci ôte toute portée à l'expression « territoire d'outre-mer » puisque cela ne correspond plus à une disposition constitutionnelle. L'expression serait alors à comprendre dans son sens

référence aux articles 13 et 72-3 de la Constitution ainsi qu'à la loi du 6 août 1955 régissant ce territoire (alors que celle-ci lui donne le statut de territoire d'outre-mer, catégorie ne figurant plus dans la Constitution). Le ministère de l'outre-mer, à l'occasion d'un communiqué consécutif au passage de ce décret en conseil des ministres qualifie les T.A.A.F de « collectivité de la République mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution » (disponible sur le site Internet du ministère : www.outre-mer.gouv.fr).

⁶⁰⁵ Selon Hélène Simonian-Gineste, reprenant en cela Olivier Gohin, les T.A.A.F « demeurent un T.O.M régi par la loi du 6 août 1955 mais elles ne sont plus une collectivité territoriale. Elles sont un établissement public territorial à caractère administratif formant une catégorie unique ». (Voir GOHIN (O), *L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation*, R.F.D.A, 2003, pp. 678-683, p. 678 et SIMONIAN-GINESTE (H), *Les bouleversements institutionnels des vingt dernières années en outre-mer*, in KRYNEN (J) et HECQUARD-THERON (M), ss dir., *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Tome 2 : *Réformes – Révolutions*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005, pp. 651-667, p. 652).

⁶⁰⁶ Projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, Sénat, n° 360, 2005-2006.

commun et non par référence à l'ancien régime juridique. Elle n'aurait alors pas plus de portée que le terme de « pays d'outre-mer », qui « n'emporte aucun effet de droit »⁶⁰⁷.

⁶⁰⁷ Voir *supra* : Section 2, § 3, B, 3/ L'examen par le Conseil constitutionnel de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

L'évolution des institutions de l'administration décentralisée du territoire de 1958 à nos jours montre une réelle évolution avec l'achèvement du modèle de l'organisation décentralisée du territoire à trois niveaux. Cette construction homogène s'est paradoxalement établie simultanément au développement de spécificités institutionnelles : adoption de statuts particuliers pour certaines collectivités, renforcement de la diversité statutaire en outre-mer. Le modèle initial va encore être altéré avec la multiplication des structures de coopération entre collectivités territoriales dont certaines visent à établir des niveaux supplémentaires d'administration décentralisée du territoire ou ont cet effet.

Titre 2 : Le changement de nature de la coopération locale

L'expression de coopération locale recouvre des régimes juridiques et des réalités très divers, que l'on peut regrouper sous deux formes : d'une part les régimes de coopération intercommunale, interdépartementale ou interrégionale et d'autre part, les régimes de coopération « mixtes », c'est à dire associant des collectivités territoriales de niveau différent, ou des collectivités territoriales et d'autres personnes morales, de droit public comme de droit privé. Une première approche de l'évolution de ces régimes de coopération sous la Cinquième République tendrait, en les énumérant, à faire état de leur nombre et de leur extrême diversité : syndicat de communes (à vocation unique ou multiple), syndicat mixte, district, communauté urbaine, communauté de ville, de communes ou d'agglomération, groupement d'intérêt public, société d'économie mixte, association, entente interrégionale ou interdépartementale, agence départementale, commission syndicale ...

Une autre approche est possible qui s'inspirerait des motifs (avoués ou non) de certaines formes de coopération, dont l'objectif est de répondre aux critiques formulées quant à l'exiguïté géographique des collectivités territoriales, que ce soit les communes, les départements ou les régions. Cela nous conduirait alors à distinguer d'une part les régimes de coopération intercommunale, interdépartementale et interrégionale et, d'autre part, les autres régimes de coopération. Cette approche aurait le défaut de se limiter à une classification encore assez grossière, l'exemple des régimes de coopération intercommunale nous montrant le fossé pouvant séparer des formules comme celles de la communauté urbaine et du syndicat de communes à vocation unique.

C'est pourquoi, nous nous attacherons à étudier les régimes juridiques de ces différentes formes de coopération mais aussi, en amont, les objectifs du législateur et du Gouvernement et, en aval, leur portée et leur mise en œuvre. Par exemple, même si la coopération intercommunale vise, d'une manière générale, à remédier au morcellement communal, certains de ses régimes restent des outils au service des communes (syndicats de communes) alors que d'autres posent, à terme, la question de leur maintien (communautés de communes et d'agglomération, communautés urbaines). En effet, si la vocation « intégratrice » de ces dernières n'est pas toujours clairement affirmée ou assumée, nous verrons que leur régime juridique présente des caractéristiques de cette vocation. A l'inverse, les « pays » ont été conçus, tout au

moins selon certains, comme un élément de recomposition de l'organisation territoriale tant du point de vue de l'administration décentralisée que de celle de l'Etat. Les caractéristiques de leur régime juridique et l'application qui en a été faite conduisent à nuancer le propos et, finalement, à ne pas les associer aux formules de coopération qui tendent à la remise en cause de collectivités territoriales.

Nous allons montrer un changement de nature de la coopération locale au cours de la Cinquième République, qui correspond en réalité à deux problématiques distinctes : la libéralisation et la multiplication des instruments de coopération et le renforcement de l'intercommunalité¹. Ce dernier correspond à un objectif plus ou moins affirmé ou assumé clairement de substitution des structures de coopération intercommunale aux communes. Le pas n'ayant pas pour le moment été franchi, nous devons nous interroger, *in fine*, sur une solution intermédiaire, originale.

Ainsi, nous distinguerons parmi les différentes formules de coopération celles visant à se superposer aux collectivités territoriales existantes (chapitre 1), et celles visant à s'y substituer (chapitre 2).

¹ Nous pensons que, sans vraiment condamner la coopération de substitution, les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale correspondent davantage à la coopération de superposition : « les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités » (article 10 alinéa 1).

Chapitre 1 : Le développement de la coopération de superposition

La coopération de superposition regroupe des régimes juridiques divers qui ont pour point commun la participation d'une collectivité territoriale à un autre organisme comme un syndicat de commune, un groupement d'intérêt public ou une société d'économie mixte. Ces différents instruments de l'action des collectivités territoriales se sont multipliés sous la Cinquième République et sont destinés, selon des modalités diverses, à faciliter l'exercice de leurs compétences.

Nous distinguerons la coopération entre collectivités de statut identique (section 1) et les procédés de coopération particuliers (section 2). La première, bien que créant un cadre juridique et géographique composé de plusieurs communes, départements ou régions, n'a pas pour but ni pour effet de remettre en cause ces niveaux d'administration territoriale. Les seconds, associant des collectivités de niveau différent, voire d'autres personnes morales de droit public ou des personnes privées, restent par nature des régimes au service des collectivités territoriales, tendant, par exemple, à améliorer l'exercice de leurs compétences et non à s'y substituer.

Section 1 : La coopération entre collectivités de statut identique

Pendant la période révolutionnaire, « de nombreux départements avaient organisé entre eux des « ententes » qui risquaient de ressusciter les anciennes organisations provinciales. Ce processus de subversion des institutions de la République « une et indivisible » par des départements créés pour être des instruments dociles du pouvoir central, et qui manifestaient une opposition croissante à la centralisation, sera brisé net par la dictature qui s'installe à la chute de Robespierre. (...) L'institution départementale, coupable de s'être opposée à la centralisation, d'avoir parfois revendiqué la restauration des anciennes libertés locales, et soupçonnée de velléités fédéralistes, restera elle-même longtemps suspecte aux yeux du pouvoir central »². Ainsi, selon l'article 199 de la Constitution du 5 fructidor An III, « les administrations, soit de département, soit de canton, ne peuvent correspondre entre elles que sur les affaires qui leur sont attribuées par la loi et non sur les intérêts généraux de la République ».

² OHNET (J-M), *Histoire de la décentralisation française*, Coll. Références, Le Livre de Poche, 1996, p. 60.

Ce n'est qu'en 1837 que les premières formes de coopération intercommunale furent timidement autorisées, sous la forme d'ententes et de commissions syndicales pour la gestion de biens indivis. Il a fallu attendre 1871 pour que les départements bénéficient de cette possibilité de coopération, la loi restant longtemps très stricte à leur égard. La loi des 22-25 juin 1833 leur interdisait de correspondre entre eux sous peine de suspension ; le code pénal prévoyait de sanctionner avec des peines allant jusqu'à l'emprisonnement « tout concert de mesures contraires aux lois pratiquées soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux »³.

Une fois le risque pour le pouvoir central d'une concertation entre départements ou entre communes écarté⁴, le législateur de la Troisième République a organisé les premières formes de coopération : ce fut, pour les départements à l'occasion de la grande loi du 10 août 1871 et pour les communes, non pas par la loi municipale de 1884 mais quelques années plus tard par celle du 22 mars 1890.

Ce n'est que beaucoup plus tard, à partir de 1972, que sont venues se greffer les premières formes de coopération interrégionale. La coopération interrégionale présente d'ailleurs la caractéristique, par rapport à la coopération intercommunale et à la coopération interrégionale, d'avoir été développée concomitamment à l'organisation du niveau régional.

Présentant comme point commun de constituer des formules de coopération de superposition, nous verrons successivement les premières formes de coopération intercommunale (§ 1), la coopération interdépartementale (§ 2) et la coopération interrégionale (§ 3).

§1 – Les premières formes de coopération intercommunale

Les premières formes de coopération intercommunale se distinguent suivant le fait qu'elles bénéficient de la personnalité juridique (commissions syndicales et

³ D'après BODINEAU (P) et VERPEAUX (M), *La coopération locale et régionale*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 1998, pp. 12-13.

⁴ François Burdeau explique les craintes du pouvoir central à l'occasion de la présentation des lois du 21 mars 1831 sur les communes et du 22 juin 1833 sur l'organisation des départements : « Pour parer à tout danger d'abus de pouvoir, ou aux vellétés d'indépendances d'autorités qui échappent désormais à la désignation départementale, le législateur a multiplié interdictions et sanctions. Toute correspondance des conseils municipaux entre eux et des conseils généraux de divers départements sont, par crainte du fédéralisme, prohibées » (BURDEAU (F), *Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1994, p. 195).

syndicats de communes), ou non (ententes et conférences intercommunales). Nous les distinguerons cependant, pour conserver la logique du raisonnement, suivant les objectifs poursuivis par la coopération. Ainsi, nous verrons d'une part les ententes et commissions syndicales, qui restent des outils juridiques au service des communes ; d'autre part, les syndicats de communes, qui, bien qu'ils en préservent la liberté, ont été la « première génération » de remèdes aux difficultés des communes.

A- Les ententes et les commissions syndicales

Nous allons ici étudier deux régimes juridiques différents : les ententes et conférences intercommunales et les commissions syndicales pour la gestion de biens et de droits indivis.

Avec la loi du 18 juillet 1837, « le législateur avait timidement organisé une certaine coopération intercommunale pour les travaux intéressant plusieurs communes (...). Mais le mécanisme créé était très sommaire puisqu'il reposait uniquement sur des délibérations distinctes des conseils municipaux dont le désaccord éventuel sur le partage des dépenses était tranché par le préfet (auquel le conseil général a été ultérieurement substitué par la loi du 18 août 1871). Il fallut attendre la loi du 5 avril 1884 pour que le législateur précise les dispositions de 1837 (...). Désormais les accords entre communes sur les objets communs d'utilité communale peuvent faire l'objet d'ententes »⁵. Ainsi, « deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives (...). Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret. Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées, pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous réserve des approbations budgétaires. Si des questions autres que celles que prévoit la loi étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute »⁶.

⁵ DEBOUY (C), Ententes et commissions syndicales, *Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 210, §§ 6-7.

⁶ HAURIOU (M), *Précis de droit administratif et de droit public général*, Librairie de la Société du recueil général des lois et arrêts du Journal du Palais, 3^{ème} éd., 1897, pp. 508-509.

Aujourd'hui, les ententes et conférences intercommunales sont régies par les articles L 5221-1 et L 5221-2 du code général des collectivités territoriales. Selon Christian Debouy, en raison de leurs compétences limitées et de l'absence d'institutions propres, « les ententes et les conférences intercommunales ne présentent aujourd'hui qu'un intérêt très limité. (...) La création ultérieure d'autres formes plus élaborées de coopération intercommunale (...) a définitivement relégué cette forme archaïque de coopération à un rôle pratiquement nul »⁷.

Cependant, en 2004, l'article 192 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales⁸ modifie le code général des collectivités territoriales en ajoutant la possibilité d'ententes à l'initiative d'organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixte. Les débats ne sont pas très éclairants sur les motifs ayant conduit à élargir le champ d'application de ces ententes. La disposition est issue d'un amendement voté en première lecture à l'Assemblée nationale, approuvé de manière laconique par le rapporteur du projet de loi et le gouvernement et non discuté par la suite. Selon son auteur, il s'agit de « confirmer expressément la faculté pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes de passer des ententes entre eux » et de permettre « une forme de coopération souple non institutionnelle. En levant l'ambiguïté, on permettrait aux EPCI et aux syndicats mixtes de gérer en commun des équipements importants tels qu'un stade, une salle de spectacle ou une zone d'activités »⁹.

« L'existence de biens indivis et les problèmes de gestion qu'ils posent remontent au XVIème siècle. Mais ce n'est que par la loi sur l'administration municipale du 18 juillet 1837 que fut pour la première fois institué un régime juridique cohérent »¹⁰. Les principaux traits du régime juridique institué sont les suivants : « si des biens ou des droits sont indivis entre plusieurs communes, une commission syndicale est instituée par décret du pouvoir exécutif et composée de délégués de conseils municipaux : la commission est renouvelée tous les trois ans ; elle est présidée par un syndic que le préfet choisit parmi les membres qui la composent. Les attributions de la commission syndicale et du syndic, en ce qui touche les biens et les droits indivis, sont les mêmes que celles des conseils

⁷ DEBOUY (C), *op. cit.*, § 5.

⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août 2004, p. 14545.

⁹ J. Pélissard, JO Débats A.N, séance du 5 mars 2004, p. 2565.

¹⁰ DEBOUY (C), *op. cit.*, § 28.

municipaux et des maires pour l'administration des propriétés communales : toutefois les délibérations prises par la commission ne sont exécutoires que sur l'approbation du préfet, sans aucune distinction. Lorsque des travaux intéressent diverses communes, les conseils municipaux sont appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de dépense que chaque commune devra supporter »¹¹.

Aujourd'hui, le régime juridique de ces commissions est prévu aux articles L 5222-1 à L 5222-6 du Code général des collectivités territoriales. La commission syndicale est composée des délégués des conseils municipaux des communes intéressées et présidée par un syndic élu par les délégués parmi eux. Les délibérations de la commission et les actes du syndic sont soumis aux règles établies pour les délibérations des conseils municipaux et les décisions des maires. La commission et le syndic assurent la gestion des biens en suivant la répartition des compétences entre le conseil municipal et le maire. Les transactions les plus importantes (ventes, partages, acquisitions de biens) sont réservées aux conseils municipaux qui peuvent autoriser le président de la commission à passer les actes nécessaires, les décisions doivent être prises à la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées. Enfin, la répartition des excédents de recettes et de dépenses est décidée par les conseils municipaux et en cas de désaccord par le représentant de l'Etat dans le département.

S'il faut bien les distinguer avec les commissions syndicales des sections de communes, elles ont cependant en commun d'avoir subi une « modernisation » de leur régime juridique par la loi du 9 janvier 1985 dite « loi montagne »¹². Celle-ci procède principalement pour les commissions syndicales à une amélioration des textes existants¹³, comme le passage de la règle de l'unanimité à la majorité des deux tiers pour faciliter la gestion¹⁴, même si des réticences à tout changement se font sentir¹⁵.

¹¹ LAFERRIERE (F), *Cours théorique et pratique de droit administratif (tome 2)*, Cotillon éditeur, 4^{ème} éd., 1854, pp. 675-676.

¹² Elles se caractérisent également par une localisation différente. Les débats parlementaires de la « loi montagne » montrent que la question des biens sectionaux se rencontre davantage dans le Massif Central et celle des commissions syndicales dans les Pyrénées (JO Débats A.N, séance du 8 juin 1984, p. 3177 et pp. 3185-3189).

¹³ M. Inchauspé, JO Débats A.N séance du 8 juin 1984, p. 3185.

¹⁴ R. de Caumont, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 8 juin 1984, p. 3185.

¹⁵ « Ne serait-il pas plus sage et plus efficace de tenir compte des réalités et de ne pas changer à tout prix ce qui existe, lorsque la gestion des biens en indivision ne suscite aucune difficulté, et ce depuis
194

B- Les syndicats de communes

La loi du 22 mars 1890 complétait la loi municipale du 5 avril 1884 en établissant une nouvelle institution, le syndicat de communes ; plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes pouvaient se rapprocher en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale. La limitation de l'objet du syndicat a conduit à la qualification de syndicat à vocation unique. En effet, selon les termes de l'exposé des motifs : « nous ne pensons pas qu'il y ait utilité à créer entre le département et la commune un groupe qui leur soit comparable, qui ait comme eux toute la charge d'une administration générale, et qui puisse prétendre à l'existence politique. Nous considérons, non comme un inconvénient mais comme un avantage l'hypothèse d'associations intercommunales ayant, suivant les régions et les départements, des objets très divers (...). C'est à ces expériences diverses que se formera le plus rapidement l'esprit public, et c'est en s'appliquant à des entreprises limitées que les initiatives locales se développeront »¹⁶.

« En 1890, on espérait que la nouvelle organisation allait prendre un grand développement »¹⁷. Il n'en sera rien, du moins dans un premier temps : « le nouvel instrument était souple et facilement maniable. (...) Pourtant on s'en servit peu. Dans le quart de siècle qui s'est écoulé de 1890 à 1915 il n'a pas été constitué 40 syndicats de communes »¹⁸. Ce n'est qu'après la première guerre mondiale que la formule du syndicat de communes a connu un essor significatif, permettant notamment de mener à bien des travaux d'assainissement, d'électrification ou d'organiser le ramassage des ordures ménagères.

Le syndicat intercommunal, tel que prévu par la loi de 1890, est une structure laissant toute sa place à la volonté des communes ; ce qui permet d'ailleurs à Maurice Hauriou de le considérer comme un établissement public communal : « le syndicat de communes n'est qu'un établissement public subordonné aux communes qui l'ont

des décennies, voire des siècles ? (...) Certaines libertés communales (...) ont été acquises dès le XII^{ème} siècle. Une gestion collective des espaces montagnards a toujours donné satisfaction. (...) La période napoléonienne a commencé à mettre en cause ces acquis historiques à l'occasion de l'établissement du cadastre. Pourquoi donc liquider ce qui reste de droits, de coutumes et de libertés, et qui donne satisfaction à un certain nombre de nos maires ?» (L. Minetti, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1984, p. 2830).

¹⁶ D., 1890, IV, p. 106.

¹⁷ JEZE (G), Chronique administrative (syndicat des communes suburbaines de Paris), *R.D.P.*, 1904, p. 165.

¹⁸ BERTHELEMY (H), *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau et Cie éditeurs, 9^{ème} éd., 1920, p. 230.

constitué, que ce n'est pas du tout une circonscription administrative qui se superposerait aux communes »¹⁹. En effet, le syndicat est créé à la suite de délibérations concordantes des conseils municipaux concernés sur sa formation, son objet et ses ressources. Il ne sera dissous qu'à la demande de l'ensemble des conseils municipaux concernés ou à l'expiration de la durée fixée initialement. Un comité est élu à raison, en principe, de deux délégués par commune ; celui-ci élit un président et un bureau. Enfin, les règles applicables aux délibérations des conseils municipaux s'appliquent aux syndicats de communes sous quelques réserves : les séances du comité ne sont pas publiques et les préfets et sous-préfets peuvent y assister.

Le principal défaut des syndicats de communes était lié à la règle de l'unanimité qui paralysait leur action. De plus, la limitation de l'objet du syndicat conduisait à reproduire en quelque sorte l'émiettement communal : afin de remédier à la multiplicité des communes et à l'insuffisance de leurs moyens, on en vient créer de multiples structures, au fonctionnement parfois laborieux²⁰. C'est notamment pour ces raisons que le régime des syndicats de communes a été modifié par un décret du 20 mai 1955. Outre la création des syndicats mixtes, ce décret a notamment pour objet de faciliter l'adhésion de communes nouvelles à un syndicat, de permettre à des communes de plusieurs départements de s'associer et de donner aux syndicats la possibilité de recourir à l'emprunt²¹.

L'amélioration de l'organisation des syndicats de communes a été poursuivie par l'ordonnance du 5 janvier 1959, généralement retenue pour avoir créé la possibilité de syndicats à vocation multiple²². C'est en effet la principale modification apportée au régime juridique des syndicats de communes, même si d'autres retouches concernent l'admission et le retrait des communes d'un syndicat, l'extension de ses attributions et son financement. « Moins ambitieuse que l'ordonnance sur les districts urbains la réforme de la législation sur les syndicats de communes ne prétend qu'à des mises au point. Sa présentation même contribue à

¹⁹ HAURIOU (M) et HAURIOU (A), *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 12^{ème} éd., 1933, p. 296.

²⁰ Voir par exemple CHARRIER (M), Témoignage sur les syndicats de communes, les déficiences, quelques remèdes, *Revue administrative*, n° 13, 1950, pp. 82-88.

²¹ Voir le décret et l'exposé des motifs (*Gaz. Pal.*, 1955, pp. 867-868) ainsi que PRIEURET (J), La réforme du statut légal des syndicats intercommunaux, *Revue administrative*, n° 46, 1955, pp. 434-437.

²² Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes, JO 6 janvier 1959, p. 313.

son effacement : une série de retouches, dont plusieurs de pure forme, à huit articles du Code de l'administration communale qui en comprend 630 »²³.

Les syndicats de communes, qu'ils soient à vocation unique ou multiple, sont aujourd'hui régis par les dispositions du code général des collectivités territoriales. La création peut se faire avec l'accord soit d'une majorité qualifiée, soit de l'unanimité des communes concernées²⁴. La plupart des dispositions relatives à leurs organes sont communes à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale et organisées en référence aux règles applicables aux communes²⁵.

Malgré l'assouplissement (dans un sens favorisant l'intercommunalité) des règles initiales de création et d'organisation des syndicats de communes, on peut néanmoins considérer que ces structures restent soumises à la volonté des communes, même si, dès l'origine, la volonté du législateur était de pallier les défauts de l'organisation communale²⁶. Cette volonté initiale a été ultérieurement remise en cause avec l'adoption de dispositions favorisant, à l'inverse, le retrait des communes²⁷ et la possibilité de constituer des « syndicats à la carte »²⁸. Ces dispositions sont issues de la loi d'amélioration de la décentralisation de 1988²⁹ et visent à une amélioration de la coopération intercommunale, passant par l'assouplissement de certaines règles³⁰.

²³ HOURTICQ (J), Districts urbains et syndicats de communes, *E.D.C.E.*, 1961, pp. 31-46, pp. 43-44.

²⁴ Article L 5212-2 du C.G.C.T. Si la création se fait à l'initiative de l'unanimité des communes intéressées, le représentant de l'Etat ne peut inclure une commune contre son gré. Si la création se fait à l'initiative d'une majorité qualifiée de communes, il établit une liste des communes intéressées qui peut donc inclure une commune contre son gré (voir les observations sous l'article L 5212-2 in MOREAU (J), ss dir., *Code général des collectivités territoriales*, Litec, 4^{ème} éd., 2005).

²⁵ Articles L 5211-7 à L 5211-10 du C.G.C.T.

²⁶ « La loi du 22 mars 1890 (...) permet la création entre communes, de véritables associations pourvues de la personnalité morale, et grâce auxquelles les communes pourront désormais gérer commodément les services communs. Grâce à elle, les petites communes qui sont si nombreuses, vont pouvoir échapper aux fâcheux effets de leur faiblesse et de leur isolement. Trop faibles pour agir, trop pauvres pour créer des services sérieux, trop ignorantes de leurs véritables intérêts, elles ne peuvent que gagner à s'associer entre elles » (BAUDOT (E), *Recherche sur les rapports entre administrations publiques en droit administratif français*, Thèse, Faculté de droit de Nancy, 1913, p. 118).

²⁷ Article L 5212-29 du C.G.C.T.

²⁸ Article L 5212-16 du C.G.C.T.

²⁹ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO 6 janvier 1988, p. 208..

³⁰ « La promotion de la coopération intercommunale suppose (...) un assouplissement des conditions dans lesquelles une collectivité pourrait se retirer des structures coopératives auxquelles elle appartient. La rigidité actuelle de ces règles a conduit de trop nombreuses communes à refuser, contre leurs intérêts, de s'associer à des structures dans lesquelles elles redoutaient de perdre, sans espoir de retour, une part de leur autonomie » (C. Pasqua, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 20 octobre 1987, p. 3251).

Reste à évoquer la question du rôle de l'Etat, notamment dans la création de ces syndicats. Dans les années soixante-dix, la difficulté était de savoir, entre les délibérations concordantes des communes demandant la création du syndicat et l'arrêté préfectoral l'autorisant, quelle était la décision emportant création de la personnalité morale des syndicats. Le débat a surgi à la suite d'un arrêt dans lequel le Conseil d'Etat a considéré qu'une demande d'autorisation d'installer une usine d'incinération présentée par un maire au nom d'un syndicat intercommunal, avant que le préfet n'approuve la création de celui-ci, était valable. La création du syndicat avait régularisé la demande³¹. Certains tirent de cet arrêt et de la jurisprudence ultérieure une volonté du juge administratif de privilégier « l'aspect contractuel du syndicat de communes » face aux pouvoirs du représentant de l'Etat³². Cette position est néanmoins contredite par deux éléments. D'une part, même la jurisprudence de 1972, tendant à régulariser la situation du syndicat de communes, ne revient pas sur le fait que l'arrêté préfectoral est une condition nécessaire à la création du syndicat de communes, personnalité morale. D'autre part, le respect des règles relatives au consentement des communes lors de la demande de création du syndicat n'enlève pas au préfet le pouvoir de disposer d'un contrôle de l'opportunité sur la création de celui-ci³³.

Les syndicats de communes, y compris après 1959, restent une manifestation de la coopération de superposition, malgré cette présence importante de l'Etat, conditionnant éventuellement l'existence du syndicat de communes. L'ensemble des règles applicables aux syndicats (création, compétences, fonctionnement ...) montre que, pour l'essentiel, les compétences et la volonté des communes sont préservées.

§2 – La coopération interdépartementale

Revenant sur les préventions antérieures à l'égard de la coopération entre départements, la loi du 10 août 1871 organisait la possibilité d'ententes et de conférences interdépartementales. Les conseils généraux pouvaient constituer une entente sur des objets d'utilité départementale, faire des conventions portant sur des ouvrages ou institutions d'utilité commune et se réunir dans des conférences. A ces conférences, les conseils généraux étaient représentés par leurs commissions

³¹ CE 16 juin 1972 *Ministre du développement industriel et scientifique c/ Dame Bret et autres*, *rec.*, p. 450.

³² Voir notamment ZOLLER (E), *La création des syndicats de communes : une décision des communes ou de l'Etat ?* (CE 23 juillet 1974 *Commune de Cayeux sur Mer*), *R.D.P.*, 1976, pp. 985-994.

³³ CE 13 mars 1985 *Ville de Cayenne*, *rec.*, p. 76.

départementales ou par une commission spéciale. Le préfet pouvait assister à ces conférences et exerce ses pouvoirs de tutelle dans les mêmes conditions que pour les conseils généraux. Ils pouvaient, en outre, dissoudre la réunion si elle venait à porter sur des questions sortant de son objet³⁴.

Un décret du 5 novembre 1926 en a précisé le fonctionnement mais sans revenir sur les éléments essentiels : présence du préfet et faculté de dissolution, absence de personnalité morale³⁵. A l'image de ce qui avait été fait pour les syndicats de communes en 1890, une loi du 8 janvier 1930 a reconnu la possibilité pour les institutions interdépartementales de bénéficier de la personnalité civile et de l'autonomie financière³⁶. Même si, en 1933, André Hauriou y voit un premier pas vers l'affirmation de régions³⁷, la coopération interdépartementale est restée, par

³⁴ Article 89 : Deux ou plusieurs conseils généraux peuvent provoquer entre eux et par l'entremise de leurs présidents et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs. Ils peuvent faire des conventions, à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Article 90 : Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil général sera représenté soit par sa commission départementale, soit par une commission spéciale nommée à cet effet. Les préfets des départements intéressés pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils généraux intéressés et sous les réserves énoncées aux articles 47 et 49 de la présente loi. (N.B : *exercice de la tutelle*).

Article 91 : Si des questions autres que celles que prévoit l'article 89 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute. Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la présente loi. (N.B : *condamnation à trois ans d'inéligibilité*).

³⁵ D'après BODINEAU (P) et VERPEAUX (M), *op. cit.*, p. 15.

³⁶ « Les syndicats interdépartementaux sont créés après délibérations concordantes des conseils généraux. Ils sont formés soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée. (...) Le syndicat est administré par un comité composé, sauf disposition contraire des délibérations créatrices, de membres élus pour six ans par les conseils intéressés, parmi les citoyens jouissant de leurs droits civils et politiques. Le comité élit son bureau auquel il a faculté de déléguer certaines affaires. (...) Les règles concernant ses délibérations et leur force exécutoire sont identiques à celles relatives aux conseils généraux. (...) Les syndicats interdépartementaux ont compétence pour s'occuper des services prévus à la délibération les instituant. La liste de ces services peut être étendue par délibération concordante. Il y a lieu de décider, par analogie avec ce qui existe pour les syndicats de communes, que les syndicats interdépartementaux ne peuvent s'occuper que des questions rentrant dans la sphère d'attribution du conseil général. » (ROLLAND (L), *Précis de droit administratif*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1930, pp. 144-145).

³⁷ « Les grands travaux et l'organisation des services relatifs aux intérêts économiques régionaux débordent les cadres des départements et que ces matières seraient mieux réglées par des administrations locales à circonscription plus vaste s'étendant à des régions économiques naturelles et qui seraient dénommées régions. Pour l'organisation de ces régions, plusieurs solutions peuvent être proposées : Il y en a une d'abord, qu'il convient d'écarter, c'est celle qui tendrait à créer des assemblées régionales délibérantes ayant des pouvoirs de décision et constituées exclusivement sur la base de la représentation des intérêts économiques. (...) Cette solution écartée, il en reste deux autres. Ou bien la création d'assemblées régionales délibérantes sans représentation des intérêts qui ne seraient que de grands conseils généraux avec, à côté d'eux, des préfets régionaux ; Ou bien la création d'organismes départementaux permettant aux départements de se grouper suivant

excellence, une coopération se limitant à la mise en commun ponctuelle de moyens et non une tentative de dépassement du cadre départemental en vue de son éventuelle suppression.

Le régime juridique de la coopération interdépartementale reste fondé sur les principes posés par les lois de 1871 et 1930 et a connu quelques applications, dans des domaines très spécifiques. Gustave Peiser cite trois cas : l'entente interdépartementale pour la démoustication du littoral méditerranéen, l'entente interdépartementale pour l'aménagement du bassin de la Vaine et l'entente régionale de la Savoie, créée en 1983³⁸. D'autres exemples peuvent être également relevés : l'entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt et de l'environnement contre l'incendie (créée en 1963, regroupe aujourd'hui 14 départements du sud de la France), l'entente interdépartementale pour la protection contre les inondations de l'Oise, de l'Aisne, de l'Aire et de leurs affluents (créée en 1968, regroupe aujourd'hui 6 départements), l'atelier départemental de restauration de mosaïques et de peintures murales de Saint-Romain-en Gal (entente interdépartementale créée en 1981), l'entente interdépartementale de lutte contre la rage et autres zoonoses (créée en 1973, elle regroupe aujourd'hui 35 départements, principalement de la moitié Est de la France) ou l'entente interdépartementale Ain, Isère, Rhône, Savoie pour la démoustication (créée en 1965). On peut enfin noter que plusieurs institutions créées sous l'intitulé d'ententes interdépartementales sont en réalité des associations³⁹.

En 1992, la loi « ATR » en a précisé certains éléments en lui étendant le dispositif applicable aux départements en matière de publicité et de communication des délibérations et autres documents administratifs et budgétaires les concernant⁴⁰. Elle ouvre également la possibilité d'associer des conseils régionaux et des conseils municipaux aux travaux des institutions et organismes interdépartementaux. Cette disposition trouve sa source dans un amendement socialiste, repoussé au Sénat en

leurs affinités naturelles pour la réalisation d'objectifs dépassant leur cadre propre. C'est la solution qui a été adoptée avec un large libéralisme par la loi du 9 janvier 1930 (...). Elle permettra, sans doute, au bout de quelques années, de voir ce qu'il y a de positif dans le régionalisme en favorisant la création de régions de fait qui pourraient ensuite être organisées par le législateur ». (HAURIU (M) et HAURIU (A), *op. cit.*, pp. 88-89).

³⁸ PEISER (G), Les activités du département, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 1693 (2000), § 332.

³⁹ Exemples : entente interdépartementale du bassin du Lot, entente interdépartementale de la vallée du Blavet.

⁴⁰ Articles L 5421-4 à L 5421-6 du C.G.C.T.

première lecture (y compris par le gouvernement⁴¹), tendant à faire siéger au conseil d'administration d'ententes interdépartementales des « représentants d'autres collectivités territoriales »⁴². Même si l'objectif était de « renforcer les ententes » et de les mettre en mesure de « répondre mieux encore aux besoins »⁴³, l'amendement a été rejeté au nom du principe de libre administration et en invoquant les risques de tutelle d'une collectivité sur une autre⁴⁴. La disposition finalement adoptée est issue d'un amendement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale⁴⁵, même si, le Sénat voulait à nouveau la supprimer deuxième lecture⁴⁶. Le rapporteur de la loi voulait faire le parallèle avec d'autres dispositions relatives à la coopération interrégionale, en rappelant l'intérêt des formules de coopération interdépartementale et permettre d'associer aux travaux les régions et les communes, avec une participation réelle et non un statut « de simple membre associé ne leur conférant qu'une voix consultative »⁴⁷.

Enfin, le rapport de la « Commission Mauroy » appelle à « favoriser les coopérations interdépartementales ». Il est d'ailleurs paradoxal de constater que l'amélioration souhaitée de cette coopération ne passe pas forcément par un renforcement des structures interdépartementales : « les coopérations interdépartementales, trop embryonnaires, doivent être favorisées car elles sont extrêmement utiles pour la création et la gestion en commun d'équipement particulièrement lourd et coûteux. Mais la commission pense que des formules plus souples que la création d'établissements publics pourraient être recherchées, et notamment en ouvrant à plusieurs départements la possibilité de confier la conduite ou la réalisation d'un projet, à l'un d'entre eux. Le suivi du projet pourrait s'effectuer de manière régulière par une émanation des départements ainsi associés »⁴⁸. Cette

⁴¹ J.-P. Sueur, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 2 juillet 1991, p. 2377.

⁴² Amendement n° 362 présenté par MM. Estier, Régnauld, Allouche, Autain, Courteau, Delfaet Saunier, JO Débats A.N, séance du 2 juillet 1991, p. 2376.

⁴³ R. Régnauld, JO Débats Sénat, séance du 2 juillet 1991, p. 2376.

⁴⁴ « Il n'est pas souhaitable d'introduire des représentants du conseil régional au sein du conseil d'administration d'une entente interdépartementale. Il y aurait là incontestablement un risque de tutelle, surtout si le conseil régional devait au surplus disposer d'une voix délibérative » (P. Graziani, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 2 juillet 1991, pp. 2376-2377).

⁴⁵ Amendement n° 274 de M. G. Saumade, JO Débats A.N, séance du 29 novembre 1991, p. 6853.

⁴⁶ JO Débats Sénat, séance du 14 janvier 1992, p. 140.

⁴⁷ C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 29 novembre 1991, p. 6854.

⁴⁸ MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, Coll. des rapports officiels, La documentation française, 2000, pp. 44-45.

dernière proposition est d'ailleurs à rapprocher des propositions similaires formulées pour les régions⁴⁹ et de celle de l'instauration de collectivités « chef de file »⁵⁰.

§ 3- La coopération interrégionale

Comme nous l'avons vu⁵¹, avant même d'être instituées comme collectivités territoriales, les régions encouraient déjà la critique d'une taille insuffisante, tant du point de vue de l'ampleur de leur assise territoriale que de la comparaison avec les autres pays européens. A l'instar de la coopération intercommunale, la coopération interrégionale pourrait être conçue comme impliquant, à terme, l'apparition d'un niveau d'administration décentralisée correspondant à des collectivités régionales plus vastes, se substituant aux actuelles régions. Pour autant, nous verrons qu'elle demeure l'expression d'une coopération de superposition.

Dès la loi de 1972 instituant les établissements publics régionaux, trois formules de coopération étaient mises en place : la conférence interrégionale (décidée par délibérations concordantes des conseils régionaux), la convention interrégionale et les institutions d'utilité commune⁵². Des débats parlementaires, il ressortait l'utilité et l'opportunité du renforcement de la coopération entre régions⁵³, remède au problème de la dimension des régions⁵⁴. Cependant, les diverses formules offertes par la loi « ne furent pas utilisées par des conseils régionaux qui ne disposaient ni du temps ni de la volonté de construire des relations de partenariat entre des régions

⁴⁹ *Ibid.*, p. 42.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 59 (Nous traiterons ultérieurement la question des collectivités « chef de file : cf. 2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 2, C- La collectivité « chef de file »).

⁵¹ Voir supra 1^{ère} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, § 1, B- La difficulté d'un choix politique.

⁵² On peut noter ici que les débats parlementaires ont conduit à développer les dispositions relatives à la coopération interrégionale par rapport à ce qui était prévu dans le projet de loi (pour le texte du projet de loi voir *A.J.D.A.*, 1972, pp. 103-105). Les termes du débat se situaient davantage dans l'amélioration des moyens et des compétences des régions (voir J. Valleix, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1016 et R. Frey, JO Débats Sénat, séance du 31 mai 1972, p. 597) que dans l'évocation, plus rare, d'une coopération interrégionale visant à terme à une révision du cadre régional (Voir P. Bernard-Reymond, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1010).

⁵³ J. Valleix, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1016.

⁵⁴ « La dimension actuelle de la région ne me paraît pas constituer le meilleur outil économique possible. (...) Ne devrait-on pas favoriser le rapprochement de certaines d'entre elles en autorisant, par exemple, la réunion commune de deux ou, au maximum, trois conseils régionaux. Cette mesure pourrait constituer l'un des cadres à l'intérieur desquels la région doit se transformer. Telles sont les suggestions qui me paraissent de nature à faire évoluer le problème régional dans le sens des intérêts de la nation » (P. Bernard-Reymond, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1010).

sans pouvoirs aux moyens limités »⁵⁵. La convention régionale et l'institution d'utilité commune sont des formules reprises dans la loi du 2 mars 1982 ; une réelle évolution des formes de coopération interrégionale n'interviendra qu'à partir de la loi ATR de 1992 avec l'entente interrégionale.

Le régime juridique de la coopération interrégionale est aujourd'hui prévu aux articles L 5611-1 à L 5622-4 du C.G.C.T. L'article L 5611-1 reprend les termes de la loi de 1972 : « deux ou plusieurs régions peuvent, pour l'exercice de leurs compétences, conclure entre elles des conventions ou créer des institutions d'utilité commune ». L'ensemble des autres dispositions concerne les ententes interrégionales créées par la loi du 6 février 1992 et modifiées par la loi du 4 février 1995. Comme l'entente interdépartementale de 1930, l'entente interrégionale est un établissement public. Elle est créée par décret en Conseil d'Etat à la suite des délibérations concordantes de conseils régionaux. Ses organes se composent d'un conseil (composés de délégués des conseils régionaux désignés au scrutin proportionnel), d'une commission permanente et d'un président, organe exécutif de l'entente. Elles exercent les compétences des régions membres telles que la décision institutive le prévoit, y compris en ce qui concerne, pour les matières relevant de sa compétence, la signature des contrats de plan avec l'Etat.

Ces dispositions montrent que la coopération interrégionale reste dans le cadre d'une coopération de superposition. On peut distinguer, à l'instar de Jean-Marie Pontier, les expressions de l'interrégionalité « respectueuses du cadre régional » et celles qui le dépassent⁵⁶. Les premières regroupent les ententes interrégionales, figures institutionnelles, tout comme les modalités contractuelles de l'interrégionalité. Celles-ci présentent le paradoxe d'être à la fois les formules juridiques les plus « abouties » et les moins courantes. Les secondes se caractérisent à la fois par une ampleur géographique plus importante et par une organisation beaucoup plus souple. Elles tendent à faciliter les interventions des régions auprès de l'Etat ou, plus souvent, de collectivités régionales de plusieurs Etats membres auprès des institutions communautaires⁵⁷. Dans les deux hypothèses, on est donc loin d'une généralisation de structures remettant en cause les régions.

⁵⁵ BODINEAU (P) et VERPEAUX (M), *op. cit.*, p. 84.

⁵⁶ PONTIER (J-M), L'émergence de l'interrégionalité, *L.P.A.*, n° 114, 1998, pp. 4-12.

⁵⁷ Voir sur ces deux points les exemples donnés par Jean-Marie Pontier et par Pierre Bodineau et Michel Verpeaux (*La coopération locale, op. cit.*).

Signalons enfin que le rapport Mauroy appelle à un développement de la coopération interrégionale⁵⁸, justifié par la taille trop limitée des régions françaises par rapport aux autres régions européennes⁵⁹ ; « l'évolution vers des régions plus puissantes est donc retenue (...) comme une perspective de long terme »⁶⁰. Même si l'objectif visé est donc celui de la recomposition de la carte régionale, les moyens proposés sont assez hétérogènes, faits d'encouragements financiers et de diversification des formules juridiques⁶¹.

L'organisation de structures de coopération interrégionale peut, dans certains cas, être une étape vers une procédure de fusion. Le seul exemple de remise en cause des circonscriptions régionales existantes est aujourd'hui celui de l'accroissement de la coopération entre la Haute-Normandie et la Basse-Normandie. Les deux régions ont créé une entente interrégionale pour contracter avec l'Etat dans le cadre du prochain contrat de projet et un aéroport interrégional. Elles ont même en projet une consultation sur une « réunification »⁶².

Section 2 : Les procédés de coopération particuliers

Le législateur a créé, plus particulièrement sous la Cinquième République, des procédés de coopération multiples, associant différentes catégories de collectivités territoriales ou celles-ci avec d'autres personnes morales.

Nous verrons la multiplication de ces procédés, qu'ils soient de nature institutionnelle ou contractuelle, avant de nous attacher à étudier la portée de deux cas originaux : le pays et la coopération décentralisée.

⁵⁸ Proposition n° 10 : Encourager un développement vigoureux de la coopération interrégionale pour la réalisation d'un projet ou d'une action.

⁵⁹ MAUROY (P), *op. cit.*, p. 41.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 42.

⁶¹ « Les solutions retenues doivent s'inspirer du formidable succès de l'intercommunalité. Elles reposent donc sur le partenariat et sur des projets partagés à l'intérieur d'un espace cohérent. L'évolution vers des régions plus puissantes est donc retenue par la commission comme une perspective de long terme que les modifications institutionnelles devront fortement encourager. Les formules juridiques de coopération interrégionale devront être souples et diversifiées. Il ne paraît pas nécessaire d'imposer uniquement le recours à un établissement public. Mais plusieurs régions pourraient se regrouper pour confier à l'une d'elles la conduite d'un projet, la réalisation d'une action ou la mise en œuvre d'une programmation ou d'une planification interrégionale. Cette opération s'effectuerait sous le contrôle d'une émanation des commissions permanentes des régions parties prenantes. Par ailleurs, l'interrégionalité pourrait bénéficier comme l'intercommunalité d'incitations financières de l'Etat et d'attributions prioritaires des crédits des fonds européens ». (*Ibidem*).

⁶² BOTTOIS (P), Normandie, les deux régions multiplient les partenariats, *La Gazette des communes*, 13 mars 2006, p. 14.

§1 – La multiplication des procédés

L'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République se caractérise par la multiplication de structures de coopération particulières dont nous verrons à chaque fois les caractéristiques, les raisons ayant poussé à leur adoption et leur mise en œuvre. Nous nous intéresserons successivement aux syndicats mixtes (A), aux groupements d'intérêt public (B) ainsi qu'aux autres structures de coopération (C), avant de consacrer des développements spécifiques aux formules contractuelles (D).

A- Les syndicats mixtes

Les syndicats mixtes ont été créés en 1955 pour permettre à des collectivités territoriales et plus généralement des collectivités publiques de nature différente de gérer ensemble certaines activités d'intérêt commun. « Il s'agissait d'élargir la formule des syndicats de communes traditionnels, dont la composition était légalement limitée aux seules communes (...). Ce besoin d'associer des collectivités et des partenaires différents s'est d'abord traduit par une longue évolution jurisprudentielle et législative avec des dispositions ponctuelles, autorisant successivement : le groupement de communes, départements, chambres de commerce et établissements publics sous la forme de syndicats pour l'exploitation de services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales membres (décret-loi du 30 octobre 1935 avec une extension des possibilités ainsi prévues en 1938 et 1953 pour les travaux contre l'inondation puis l'exploitation de transports publics locaux) ; l'institution d'associations mixtes constituées entre des ententes départementales, des départements, des communes et leur association ainsi que des établissements publics, pour la gestion de services publics présentant un intérêt pour chacun des membres (loi du 28 février 1942 abrogée à la Libération par l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine) »⁶³.

La formule du syndicat mixte a été finalement consacrée par un décret du 20 mai 1955⁶⁴ : « des syndicats mixtes peuvent être constitués par accord entre des ententes interdépartementales, des départements, des syndicats de communes, des communes, des chambres de commerce, d'agriculture, de métiers et autres établissements publics, en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité

⁶³ FAURE (E), *Les syndicats mixtes, un outil modulable au service de l'intercommunalité*, Editions La Découverte Syros, 1998, p. 20.

⁶⁴ Décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes, JO 22 mai 1955, p. 5141.

pour chacune des personnes morales en cause. » Comme pour le syndicat de communes, le législateur a entériné ultérieurement le passage du syndicat mixte à vocation unique au syndicat mixte à vocation multiple, dans la loi du 31 décembre 1970⁶⁵.

La loi distingue deux sortes de syndicats mixtes, généralement qualifiés d'« ouverts » ou « fermés ». Les seconds associent exclusivement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁶⁶ alors que les premiers associent « des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public »⁶⁷. Quant à leur régime juridique, le C.G.C.T renvoie aux dispositions générales régissant les établissements publics de coopération intercommunale pour les syndicats « fermés »⁶⁸, tandis qu'il prévoit des règles spécifiques d'organisation, de fonctionnement et de financement des syndicats « ouverts »⁶⁹. On peut en particulier noter que si les règles applicables sont finalement les mêmes, les dispositions qui régissent le contrôle de légalité des actes des syndicats mixtes ouverts sont celles applicables aux départements⁷⁰ alors que celles qui régissent le contrôle de légalité des syndicats mixtes fermés sont celles applicables, en général, aux établissements publics de coopération intercommunale et donc aux communes (par renvois successifs)⁷¹.

Les syndicats mixtes ont connu, en trente ans, une progression importante : 153 en 1972, 542 en 1981, 1107 en 1995 et 1454 en 1999⁷². Selon Jean-Pierre Lebreton, cela répond « à deux besoins importants, mais distincts de l'action publique locale ». Le premier correspond à leur vocation initiale : organiser « un partenariat entre les collectivités territoriales de statut différent, et entre des collectivités territoriales et des établissements publics ». Le second découle des caractéristiques actuelles de

⁶⁵ « Des syndicats mixtes peuvent être constitués (...) en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales en cause ». (article 31 de la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JO 1^{er} janvier 1971, p. 6).

⁶⁶ Article 5711-1 du C.G.C.T.

⁶⁷ Article 5721-2 du C.G.C.T.

⁶⁸ Articles L 5211-1 à L 5212-34 du C.G.C.T.

⁶⁹ Règles de majorité pour les modifications statutaires, organisation des services publics, transferts de compétences, dissolution, finances et fiscalité ... (articles L 5721-2 à L 5722-7 du C.G.C.T).

⁷⁰ Article L 5721-4 alinéa 1 du C.G.C.T.

⁷¹ Articles L 5711-1 alinéa 1 et L 5211-3 du C.G.C.T.

⁷² D'après HOFFFEL (D), *Rapport sur le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, Sénat, n° 281, 1998-1999.

l'intercommunalité : « il ne s'agit plus seulement de regrouper des communes, mais des communes et des EPCI »⁷³. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs eu à se prononcer en 2005 sur la question de l'enchevêtrement des structures et des périmètres au niveau local et les conséquences qui s'ensuivent pour le régime juridique des syndicats mixtes en particulier. La question inédite qui se posait était de savoir si un syndicat mixte pouvait adhérer à un autre syndicat mixte. Le Conseil d'Etat a posé le principe selon lequel le législateur n'a pas permis à un syndicat mixte de transférer des compétences à un autre syndicat mixte, ne serait-ce qu'en l'absence de procédure permettant de recueillir l'accord ou même l'avis des membres⁷⁴.

D'après les conclusions du commissaire du gouvernement, cette solution repose sur trois arguments. D'une part, elle est justifiée par la lettre des dispositions du C.G.C.T : les syndicats mixtes fermés regroupent communes et EPCI et les syndicats mixtes ouverts peuvent regrouper les « institutions d'utilité commune interrégionales, régions, ententes ou institutions interdépartementales, départements, établissements publics de coopération intercommunale, communes, chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et autres établissements publics »⁷⁵. Ainsi, il n'y a aucune disposition expresse incluant les syndicats mixtes dans l'une ou l'autre des catégories. D'autre part, les syndicats mixtes sont des établissements publics mais ne font pas partie des EPCI. Cela est démontré à la fois par la construction du C.G.C.T et par sa rédaction : « l'article L 5711-1 du CGCT dispose que les syndicats mixtes sont soumis aux dispositions du code régissant tous les EPCI (...) une telle assimilation montre bien que les syndicats mixtes ne sont pas des EPCI, sans quoi aucune assimilation ne serait nécessaire »⁷⁶. En outre, le commissaire du gouvernement considère que les syndicats mixtes ne peuvent être

⁷³ D'après LEBRETON (J-P), Syndicats mixtes et politiques intercommunales, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 910-915, pp. 911-912.

⁷⁴ « Bien que les syndicats mixtes fermés créés en application de l'article L 5711-1 (...) soient soumis, en vertu de cet article, aux règles d'organisation et de fonctionnement applicables aux établissements publics de coopération intercommunale, il ne résulte ni des dispositions ci-dessus rappelées ni d'aucune autre disposition du code général des collectivités territoriales que le législateur, qui n'a pas organisé de procédure permettant de recueillir l'accord ou même simplement l'avis des communes ou établissements publics de coopération intercommunale intéressés, ait entendu donner à ces syndicats la faculté de transférer à nouveau les compétences qui leur ont été dévolues par leurs membres, à d'autres syndicats mixtes » (CE 5 janvier 2005 Société des eaux du Nord, Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement, *rec.*, p. 6 ; *R.G.C.T.*, 2005, pp. 205-210, Concl. E. Glaser ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 770-774, note M. Degoffe).

⁷⁵ Article L 5721-2 alinéa 1.

⁷⁶ Conclusions E.Glaser, *op. cit.*, p. 207.

compris dans la formule « et autres établissements publics » employée par l'article L 5721-2 alinéa 1 du C.G.C.T⁷⁷.

Enfin, l'organisation administrative locale présente déjà un caractère suffisamment complexe, sans y ajouter cette possibilité⁷⁸. Le commissaire du gouvernement rejoint ici l'étude de Jean-Pierre Lebreton qui posait, en ce qui concerne le régime des syndicats mixtes, la question de la représentativité : « c'est peu de dire que le lien entre le citoyen électeur et l'organe délibérant du syndicat mixte est distendu »⁷⁹.

Il est possible que cette jurisprudence soit prochainement mise en échec. En effet, un amendement a été adopté, avec l'accord du gouvernement, à l'occasion de l'examen en première lecture d'un projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. L'idée de permettre l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte est destinée à « sécuriser une pratique dans certains cas très pertinente »⁸⁰. Puisque le Conseil d'Etat a considéré que cette faculté n'a pas été ouverte explicitement par le législateur, l'amendement entend « réparer ce vide juridique »⁸¹, cet « oubli »⁸². Cette faculté est néanmoins limitée à certaines matières comme la gestion de l'eau, l'alimentation en eau potable, l'assainissement collectif ou non collectif, la collecte ou l'élimination des déchets ménagers et assimilés⁸³.

⁷⁷ « La lecture de l'article L 5721-2 montre bien que les établissements publics qui sont visés ne sont pas ceux qui relèvent de la coopération locale. L'article énumère, en effet, d'abord, la coopération interrégionale et les régions, puis la coopération interdépartementale et les départements, puis la coopération intercommunale et les communes, enfin, il passe à des personnes publiques de nature différente, chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture... C'est cette dernière catégorie que l'expression autres établissements publics vient compléter. Elle vise les établissements publics nationaux, les associations syndicales de propriétaires, les universités... Elle en vise pas les syndicats mixtes, qui sont une forme de coopération locale » (*Ibid.*, p 208).

⁷⁸ « La coopération intercommunale est déjà particulièrement compliquée et donne lieu à des montages dont la simplicité et la transparence démocratique ne sont pas la première vertu. Admettre qu'un syndicat mixte puisse adhérer à un autre syndicat mixte, c'est admettre des constructions à trois étages, voire plus. On voit mal en effet ce qui interdirait alors à un syndicat mixte composé lui-même de communes, d'EPCI et de syndicats mixtes d'adhérer à son tour à un autre syndicat mixte » (*Ibid.*, p. 208).

⁷⁹ LEBRETON (J-P), *op. cit.*, p. 914.

⁸⁰ Réponse du ministre de l'intérieur à une question de M. J-L. Masson (n° 16250), JO Sénat, 10 novembre 2005, p. 2914.

⁸¹ E. Sittler, JO Débats Sénat, séance du 8 avril 2005, p. 2935.

⁸² P. Raoult, JO Débats Sénat, séance du 8 avril 2005, p. 2936.

⁸³ Voir JO Débats A.N, séance du 17 mai 2006, pp. 3615-3616.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 prévoit quelques modifications du régime des syndicats mixtes et notamment, la possibilité de fusions de syndicats mixtes⁸⁴, le « classement » des syndicats uniquement composés d'EPCI dans la catégorie des syndicats mixtes « fermés »⁸⁵, la représentation d'un établissement public de coopération intercommunale au sein du comité syndical en substitution de ses communes membres⁸⁶ et la dissolution des syndicats mixtes⁸⁷. Ces modifications restent ponctuelles, à l'image des dispositions relatives à la fusion des syndicats mixtes rangée par Michel Degoffe parmi les dispositions de la loi constituant de « simples aménagements techniques »⁸⁸.

B- Les groupements d'intérêt public (G.I.P)

Les groupements d'intérêt public (G.I.P) constituent « une nouvelle formule de coopération entre différents partenaires, hors des associations para-administratives de la loi de 1901, dont l'usage était régulièrement dénoncé par la Cour des comptes, (...) il s'agit d'assurer la coordination d'actions d'intérêt général entre plusieurs personnes morales de droit public, voire de droit privé »⁸⁹. Ce sont des personnes morales, dotée de l'autonomie financière et administrative, qui se consacrent à des actions relevant de la compétence de leurs membres. Les G.I.P constituent, selon le Tribunal des conflits, une catégorie de personnes morales de droit public *sui generis*⁹⁰. Il n'existe pas à proprement parler de droit commun des G.I.P même si la plupart des lois les créant font référence aux dispositions de l'article 21 de la loi de 1982⁹¹, organisant le premier groupement. Il est précisé qu'ils

⁸⁴ Article 155.

⁸⁵ Article 176.

⁸⁶ Article 161.

⁸⁷ Article 177.

⁸⁸ DEGOFFE (M), *L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 133-139, p. 134.

⁸⁹ FRIER (P-L), *Précis de droit administratif*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 3^{ème} éd., 2004, p. 197.

⁹⁰ « Le législateur a entendu faire des groupements d'intérêt public des personnes publiques soumises à un régime spécifique ; (...) ce dernier se caractérise, sous la seule réserve de l'application par analogie à ces groupements des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui fondent la compétence de la loi en matière de création d'établissements publics proprement dits, par une absence de soumission de plein droit de ces groupements aux lois et règlements régissant les établissements publics » (TC 14 février 2000 Groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris » *c/ Mme Verdier, rec.*, p. 748).

⁹¹ Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, JO 16 juillet 1982, p. 2272.

disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, ne peuvent être assimilés à une société commerciale⁹², ont pour principaux organes un directeur, un conseil d'administration et un commissaire du gouvernement et sont constitués par une convention approuvée par l'autorité administrative.

Parmi les multiples sortes de G.I.P, trois peuvent concerner des collectivités territoriales. La première sorte concerne ceux pour lesquels la participation d'une collectivité en particulier est prévue par la loi ; il en existe un seul exemple, les conseils départementaux de l'aide juridique constitués notamment du département⁹³. La seconde sorte concerne les groupements dans lesquels est prévue, de manière générale, la participation de collectivités territoriales. Les domaines visés sont plus nombreux : insertion professionnelle et sociale des jeunes⁹⁴, développement social urbain⁹⁵, culture⁹⁶, coopération transfrontalière⁹⁷. Sont aussi visés deux groupements en particulier : l'Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux⁹⁸ et le G.I.P d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire⁹⁹. Enfin, une troisième sorte de G.I.P est constituée de ceux pour lesquels la participation de collectivités territoriales est possible dans la mesure où il est simplement prévu la présence de personnes morales de droit public. Cela concerne les domaines suivants : organisation et promotion d'activités physiques et sportives¹⁰⁰, protection et mise en

⁹² « Le groupement d'intérêt public ne donne pas lieu ni à la réalisation ni au partage de bénéfices. Il peut être constitué sans capital. Les droits de ses membres ne peuvent être représentés par des titres négociables. Toute clause contraire est réputée non écrite ».

⁹³ Article 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, JO 13 juillet 1991, p. 9170.

⁹⁴ Article 1 du décret n° 88-41 du 14 janvier 1988 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, JO 15 janvier 1988, p. 734.

⁹⁵ Article 13 du décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, JO 3 novembre 1988, p. 13800.

⁹⁶ Article 1^{er} du décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture, JO 4 décembre 1991, p. 15829.

⁹⁷ Article 133 de la loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République, JO 8 février 1992, p. 2083.

⁹⁸ Article 53 de la loi n° 92-125 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, JO 8 février 1992, p. 2064.

⁹⁹ Article 9 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 5 février 1995, p. 1976.

¹⁰⁰ Article 50 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, JO 17 juillet 1984, p. 2293.

valeur de la montagne¹⁰¹, développement du mécénat¹⁰², action sanitaire et sociale¹⁰³, tourisme¹⁰⁴, formation et orientation professionnelle¹⁰⁵.

Les G.I.P souffrent de quelques difficultés persistantes en ce qui concerne par exemple le statut de leur personnel, les incertitudes juridiques du fait de la rareté de la jurisprudence et une législation encore en évolution (ils ne sont soumis au contrôle des Chambres régionales des comptes que depuis une ordonnance de juillet 2005¹⁰⁶). S'agissant de la jurisprudence, le Conseil d'Etat, suivant en cela les conclusions du commissaire du gouvernement Mathias Guyomar, considère que les ministres disposent d'une marge de manœuvre pour créer un G.I.P, de la possibilité d'apprécier l'opportunité de la création y-compris quand les conditions légales sont remplies : ils « doivent s'assurer de la légalité du projet de convention, vérifier qu'il entre bien dans le champ d'application de la loi et apprécier, sous le contrôle du juge, son contenu au regard de l'ensemble des intérêts généraux dont ils ont la charge »¹⁰⁷. En l'espèce, cependant, le refus ministériel de créer un G.I.P « environnement » pour gérer un service d'assainissement est annulé pour erreur de droit, les termes du code de l'environnement ne s'opposant pas à ce que la prise en charge d'une telle activité entre dans le champ d'application de la loi.

Malgré ces imperfections, les G.I.P restent une « bonne formule » pour les collectivités territoriales. Ils ont notamment pour avantage de présenter une plus grande sécurité juridique que l'association, avec laquelle se présente le risque de gestion de fait, de correspondre à un intérêt politique pour les élus, tout en ne créant

¹⁰¹ Article 12 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JO 10 janvier 1985, p. 321.

¹⁰² Article 22 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, JO 24 juillet 1987, p. 8257.

¹⁰³ Article 1^{er} du décret n° 88-1034 du 7 novembre 1988 relatif aux groupements d'intérêt public constitués dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, JO 11 novembre 1988, p. 14171.

¹⁰⁴ Article 30 de la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, JO 14 juillet 1992, p. 9460.

¹⁰⁵ Article 26 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail, JO 19 juillet 1992, p. 9696.

¹⁰⁶ Article 1-11° de l'ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 modifiant le code des juridictions financières, JO 7 juin 2005, p. 10001.

¹⁰⁷ CE 28 décembre 2005 Syndicat mixte intercommunal d'aménagement du bassin de la Vesle, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 380-383, Concl. M. Guyomar ; *Administrations et collectivités territoriales*, n° 25, 2006, pp. 843-846, note B. Jorion.

pas un nouvel échelon d'administration territoriale et en n'opérant pas de transfert de compétences et enfin d'incarner un projet¹⁰⁸.

C- Les autres structures de coopération

Outre les syndicats mixtes et les groupements d'intérêt public, le législateur a créé plusieurs autres structures de coopération particulières. Cela a été le cas successivement des agences départementales, des établissements publics de coopération culturelle et des communautés aéroportuaires.

1/ L'agence départementale

« Le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Cette agence est chargée d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier ». Cette disposition figurant aujourd'hui à l'article L 5511-1 du code général des collectivités territoriales est issue de l'article 32 de la loi du 2 mars 1982. Son adoption découle de la critique de la tutelle administrative et technique de l'Etat. Il est remédié à la première en supprimant la tutelle administrative et à la seconde, avec la solution de l'agence départementale¹⁰⁹. Plusieurs questions ont été, à cet égard, vivement débattues à l'occasion des débats parlementaires. On constate tout d'abord l'utilisation, à double tranchant, de l'argument selon lequel il n'y a pas d'innovation puisque quelques départements avaient déjà créé, depuis quelques années, des structures remplissant un objet similaire. Cela peut soit justifier l'adoption de la disposition¹¹⁰, soit conduire à s'interroger quant à l'utilité de l'intervention de la loi¹¹¹. La question se pose aussi de la nature et du régime juridique de l'agence départementale. Le choix de l'établissement public administratif est présenté comme permettant un statut public des agents et des à un tarif inférieur au prix coûtant¹¹². La proposition a été formulée

¹⁰⁸ D'après GERBEAU (D) et MEYER (F), Le G.I.P, une bonne formule, *La Gazette des communes*, 4 juillet 2005, pp. 20-27.

¹⁰⁹ A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 1^{er} août 1981, p. 722.

¹¹⁰ L. Besson, JO Débats A.N, séance du 1^{er} août 1981, p. 723.

¹¹¹ M. Giraud, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 12 novembre 1981, p. 2614.

¹¹² « Le caractère administratif vise à éviter les formules commerciales afin d'empêcher l'établissement public de vendre ses services d'étude au prix coûtant en vigueur dans les bureaux d'études privés.

d'utiliser le syndicat mixte. C'était une structure déjà existante qui aurait pu convenir¹¹³ mais elle a été écartée pour permettre la représentation au conseil d'administration d'autres entités que les collectivités territoriales (organisations professionnelles, comités d'expansion...) ¹¹⁴. Finalement, malgré l'adoption de la disposition, l'essentiel des critiques et des réticences se résume de la façon suivante : le problème des compétences techniques des petites communes est préoccupant mais se présente le risque de l'instauration d'une forme nouvelle de tutelle¹¹⁵, le conseil général remplaçant en quelque sorte le sous-préfet dans le conseil aux communes¹¹⁶.

Selon Gustave Peiser, « la crainte des élus communaux a néanmoins persisté. Elle est probablement la cause de la non édiction, jusqu'à présent, des textes d'application de la loi »¹¹⁷. Cette explication reste valable puisque, en effet, aucune disposition réglementaire codifiée au code général des collectivités territoriales n'est venue préciser et compléter les dispositions de l'article L 5511-1.

Cependant, un premier bilan peut être tiré de la mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982 sur ce point, à partir de données publiées par le ministère de l'intérieur en 1990, en réponse à une question parlementaire¹¹⁸. Selon ces indications, seuls quatre départements ont créé une agence sous la forme d'un établissement public, comme prévu par la loi¹¹⁹ ayant ainsi, à titre principal, un rôle de conseil juridique¹²⁰. Il est surtout intéressant de noter qu'une mission similaire a pu être confiée à d'autres structures. C'est d'ailleurs l'hypothèse la plus courante : dans douze départements,

Dans ce cas, le bénéfice pour les collectivités locales serait mince » (A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 18 décembre 1981, p. 5208).

¹¹³ C. Millon, JO Débats A.N, séance du 1^{er} août 1981, p. 723.

¹¹⁴ A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 1^{er} août 1981, p. 723.

¹¹⁵ E. Garcin, JO Débats A.N, séance du 1^{er} août 1981, p. 722 ; M. Giraud, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 12 novembre 1981, p. 2614.

¹¹⁶ C. Millon, JO Débats A.N, séance du 1^{er} août 1981, p. 723.

¹¹⁷ PEISER (G), Les activités du département, *Encyclopédie Dalloz collectivités locales*, Fasc. 1693, § 345.

¹¹⁸ Réponse du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales à une question de M. J. Balarello (n° 8080), JO A.N, 7 juin 1990, p. 1239.

N.B : un bilan a été demandé à nouveau au ministre de l'intérieur en 2006 mais pour l'instant la réponse n'est pas connue (Question de M. P. Morel-A-L'Huissier au ministre de l'intérieur (n° 89074), JO A.N, 21 mars 2006, p. 2920).

¹¹⁹ Dordogne, Haute-Garonne, Landes, Nord.

¹²⁰ A ce titre, certaines agences départementales ont pu développer des missions de formation des élus (voir l'exemple de l'agence technique départementale de Haute-Garonne : www.atd31.fr).

une association a été constituée dans ce but, dans trois départements des syndicats mixtes exercent cette activité à titre principal ou subsidiaire et dans neuf départements c'est le cas pour des SEM. Enfin, certains conseils généraux ont mis en place au sein de leurs services des bureaux spécifiques pour conseiller les élus communaux.

Le succès en demi-teinte des agences départementales est enfin à mettre en relation avec des risques de contentieux. D'une part, l'utilisation pour le conseil aux communes d'autres structures que celle prévue par la loi est contestable. Notamment, et comme on le verra ultérieurement, le juge administratif limite les hypothèses dans lesquelles des collectivités publiques peuvent créer ou adhérer à une association. D'autre part, dans un contexte de « montée du contentieux dans la sphère locale »¹²¹, les collectivités conseillées peuvent être tentées d'engager la responsabilité de l'agence, par exemple pour la délivrance de renseignements erronés ou incomplets¹²².

2/ Les établissements publics de coopération culturelle (EPCC)

La loi du 4 janvier 2002¹²³ a créé une nouvelle catégorie d'établissements publics associant Etat et collectivités territoriales : les établissements publics de coopération culturelle (E.P.C.C)¹²⁴. Ceux-ci sont chargés de la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture. La création de l'établissement public ne peut se faire qu'à la demande unanime des collectivités territoriales et des groupements intéressés et est décidée par le représentant de l'Etat¹²⁵.

¹²¹ AUBY (J-B), *La Décentralisation et le droit*, Coll. Systèmes droit, L.G.D.J, 2006, p. 38.

¹²² Pour une illustration, voir : CAA Bordeaux 28 mars 2006 Agence technique départementale de la Dordogne, n° 03BX00262.

¹²³ Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, JO 5 janvier 2002, p. 309.

¹²⁴ On peut noter que la loi ne qualifie pas les EPCC d'établissements publics locaux ou nationaux, ce sont donc des établissements publics « sans rattachement » (en ce sens : DUPUIS (G), GUEDON (M-J) et CHRETIEN (P), *Droit administratif*, Coll. U, Armand Collin, 9^{ème} éd., 2004, p 313).

¹²⁵ « La procédure de création d'un établissement public de coopération culturelle suppose un accord unanime des personnes publiques partenaires » (Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de

Selon les dispositions du code général des collectivités territoriales, le conseil d'administration de l'établissement était composé de la façon suivante : une majorité de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, le maire de la commune siège de l'établissement (membre de droit), des représentants de l'Etat (dans une proportion ne pouvant excéder la moitié du nombre des représentants des collectivités territoriales), des personnalités qualifiées et des représentants élus du personnel¹²⁶. En pratique, la présence de représentants de l'Etat ne fut pas pour autant systématique. En effet, si « le législateur a souhaité créer un nouveau mode de gestion permettant d'assurer le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales », « il n'a pas voulu pour autant exclure la possibilité de créer des établissements publics de coopération culturelle sans la participation de l'Etat. Dans ce dernier cas, il n'est pas nécessaire de prévoir des représentants de l'Etat ni des personnalités qualifiées désignées par l'Etat dans le conseil d'administration de ces établissements »¹²⁷.

Si cette nouvelle formule juridique répondait à une attente, notamment en raison de l'échec de la formule des groupements d'intérêt public dans le domaine de la culture, elle n'était pas pour autant exempte de critiques et il faudra attendre de voir un bilan de son application. On pouvait en effet reprocher au régime des EPCC nombre d'ambiguïtés et d'imperfections, en raison de la place finalement limitée faite aux collectivités territoriales¹²⁸. A cet égard, les assouplissements précités concernant la constitution d'EPCC uniquement composés de collectivités territoriales et dans lequel aucun représentant de l'Etat ne participe au conseil d'administration, sont difficilement rattachables à la lettre des dispositions législatives et réglementaires¹²⁹ du code général des collectivités territoriales en cause.

coopération culturelle et du décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002, disponible sur le site internet du ministère de la culture : www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/epcc/epcc.htm).

¹²⁶ Voir articles L 1431-1 à L 1431-3 du C.G.C.T.

¹²⁷ Réponse du ministre de la culture à une question de Mme B. Le Brethon (n° 32499), JO A.N, 16 mars 2004, p. 2041.

¹²⁸ Voir PONTIER (J-M), L'établissement public de coopération culturelle, un nouvel outil juridique pour la culture ?, *A.J.D.A.*, 2002, pp. 430-435.

¹²⁹ Issues du décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 relatif aux établissements publics de coopération culturelle et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, JO 18 septembre 2002, p. 15370.

Après quelques années d'application de la loi et surtout après un travail d'évaluation et de suivi mené par des parlementaires¹³⁰, le législateur a modifié en 2006 le régime des EPCC¹³¹. Le constat est unanime quant à l'utilité des EPCC parmi les instruments juridiques à la disposition des acteurs des politiques culturelles¹³². Ils n'ont pas de caractère obligatoire mais permettent un partenariat entre collectivités territoriales ou avec l'Etat¹³³. En ce sens, l'EPCC participe à la décentralisation culturelle¹³⁴. Les modifications apportées vont essentiellement dans deux directions, le renforcement de la place de l'Etat et l'amélioration ou l'assouplissement de certaines règles.

Le renforcement de la place de l'Etat correspond à la confirmation et au développement de l'esprit de partenariat qui doit guider la création et l'existence de tels établissements¹³⁵. L'attention portée à la place de l'Etat a d'ailleurs comme

¹³⁰ Un rapport d'information déposé au Sénat le 19 octobre 2005 tirait les leçons des premières applications de la loi. A l'époque, une quinzaine d'établissements étaient créés et le même nombre était en cours de création (RENAR (Y), *Les établissements publics de coopération culturelle : la loi à l'épreuve des faits*, Sénat, session ordinaire 2005-2006, n° 32).

¹³¹ Loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, JO 23 juin 2006, p. 9427.

¹³² Y. Renar, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2631.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ « La décentralisation culturelle, longtemps demeurée en dehors de la logique des blocs de compétences qui dominait les premières lois de décentralisation de 1982 et 1983, a été dotée par la loi du 4 janvier 2002 d'un nouvel instrument juridique : l'établissement public de coopération culturelle. (...) Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré certaines compétences en matière culturelle aux collectivités : inventaire du patrimoine, monuments historiques ... Il s'agit incontestablement de conforter l'intervention culturelle des collectivités territoriales qui, pour répondre aux demandes de plus en plus nombreuses, ont développé depuis plusieurs années des actions très diverses, hors de leurs compétences obligatoires » (B. Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2635).

Voir également : A. David, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2639 ; C. Morin-Desailly, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2639.

¹³⁵ « Il s'agit (...) de conforter la place de l'Etat, dans le respect de l'esprit de partenariat qui doit prévaloir au sein du conseil d'administration en supprimant la règle actuelle qui impose à l'Etat une participation minoritaire, quand bien même il serait le financeur majoritaire de l'établissement. Il s'agit non pas d'instaurer une proportionnalité entre participation au conseil d'administration et financement, mais de permettre aux partenaires de fixer eux-mêmes la répartition des sièges, de façon la plus pertinente, et avec pragmatisme, selon les cas de figures et les situations particulières. Je tiens à insister sur ce point. L'EPCC est, et doit être, un outil de partenariat et non un lieu d'enjeu de pouvoir. Il convient de conjuguer le principe de libre administration des collectivités territoriales et le souhait (...) d'une présence de l'Etat, indépendamment même de son éventuelle participation financière » (Y. Renar, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2632).

objectif de le voir s'engager davantage¹³⁶, voire plus simplement d'écarter le risque de son désengagement financier¹³⁷. Quelques critiques visent ce renforcement de la place de l'Etat, mettant en avant un autre risque, celui d'une « recentralisation »¹³⁸. Cette critique est involontairement relayée par le ministre de la culture, qui affirme, en dissonance avec les propos de la grande majorité des parlementaires que « dans notre pays, la politique culturelle est une mission essentielle de l'Etat, une mission régaliennne »¹³⁹.

Deux séries d'améliorations sont portées au régime des EPCC. Les premières tendent à un assouplissement des règles. La loi rend ainsi facultative la présence dans le conseil d'administration du maire de la commune d'implantation de l'établissement¹⁴⁰ et permet la représentation des établissements publics nationaux et des fondations. Dans ce dernier cas, est explicitement cité l'exemple de l'utilité de pouvoir associer un établissement public national, comme le centre Beaubourg ou le Louvre¹⁴¹. Les secondes sont pour l'essentiel des améliorations statutaires. La loi précise certaines règles relatives à la représentation du personnel et définit un statut du directeur de l'EPCC.

3/ Les communautés aéroportuaires

« L'action dans le domaine culturel est une responsabilité partagée. (...) Le trait majeur du paysage culturel est donc la collaboration, le partenariat » (P. Nachbar, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2636).

« Loin d'accentuer de façon trop contraignante la présence de l'Etat au cœur des EPCC, le texte permet de relancer ou de réactiver la décentralisation culturelle en renforçant les partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales » (C. Kert, JO Débats A.N, séance du 7 juin 2006, p. 4083).

¹³⁶ S. Lagauche, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2642.

¹³⁷ P. Nachbar, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2637.

¹³⁸ « Ce texte ne doit pas (...) servir de prétexte pour renforcer le pouvoir de l'administration territoriale de la culture, notamment des directions régionales des affaires culturelles. Méfions-nous de trop grandes féodalités territoriales susceptibles de brider la créativité » (P-C. Baguet, JO Débats A.N, séance du 7 juin 2006, p. 4085).

¹³⁹ R. Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2634.

¹⁴⁰ « Il est apparu (...) que les situations devaient être envisagées au cas par cas et que la participation ne devait pas être automatiquement imposée. Lorsque la commune n'est pas partie prenante au projet, la présence du maire au conseil d'administration peut en effet apparaître pour le moins insolite. C'est pourquoi la précision introduite me paraît de bon sens. Elle permettra aux communes de décider ou non la participation du maire au conseil d'administration de l'établissement » (P. Nachbar, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2637).

¹⁴¹ Y. Renar, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 28 mars 2006, p. 2631 (la loi avait auparavant créé, autour de quelques aéroports, des fonds de compensation des nuisances aéroportuaires).

Dernière création législative en date, les communautés aéroportuaires ont été instituées en février 2004¹⁴². Ce sont des établissements publics administratifs destinés, pour les aéroports les plus importants¹⁴³, à « favoriser la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale, l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs et l'information relative aux impacts de l'aéroport sur son territoire et aux actions menées pour en corriger les effets ». La communauté est en principe créée par le représentant de l'Etat dans la région, sur proposition du conseil régional. Son conseil d'administration est composé à parité de représentants des collectivités territoriales et de représentants d'entreprises¹⁴⁴.

Les raisons du choix de la formule de l'établissement public sont malaisées à discerner. Pour les parlementaires soutenant le texte, c'est « un bon choix », notamment parce que « ce n'est ni une collectivité territoriale, ni un fonds, solution tout à fait imparfaite qui fonctionnait jusqu'ici »¹⁴⁵. Si un consensus se dégage sur l'utilité de mettre tous les partenaires autour de la table, le doute reste présent sur le choix d'un établissement public¹⁴⁶, notamment en raison des incertitudes sur la maîtrise de cet établissement par les collectivités territoriales¹⁴⁷. Les arguments employés sont même contradictoires. En effet, selon le rapporteur de la proposition de loi au Sénat, « cet établissement public à caractère administratif (...) est plutôt une innovation dans le droit français, une sorte d'expérience qui (...) pourra

¹⁴² Loi n° 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires, JO 24 février 2004, p. 3664.

¹⁴³ L'importance des nuisances est établie par référence aux aéroports où « les aéronefs paient la taxe sur les nuisances aériennes » (J-P. Lachenaud, JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2003, p. 9927).

¹⁴⁴ Voir le décret n° 2005-1282 du 11 octobre 2005 relatif aux conseils d'administration des communautés aéroportuaires, JO 15 octobre 2005, p. 16375.

¹⁴⁵ J-P. Lachenaud, JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2003, p. 9927.

¹⁴⁶ On « propose un projet que l'on ne peut pas contester, c'est à dire mettre autour de la même table des partenaires et tous ceux qui ont un intérêt du point de vue économique ou environnemental, avec l'idée de créer un établissement autonome *{qui}* va se superposer à d'autres, et je ne vois pas très bien comment cela va fonctionner » (J-P. Placade, JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2003, p. 9928).

¹⁴⁷ « Je crains que cet établissement ne crée un nouveau champ institutionnel qui échappe aux directives des collectivités locales. A la lecture du texte, on s'aperçoit que les entreprises exprimeront leur point de vue, ce qui est normal et légitime (...) et que les collectivités locales pourront représenter les riverains. Je ne suis pas d'accord sur ce point. Les collectivités locales n'ont pas pour vocation unique de représenter les riverains. Elles partagent cette vocation avec des associations, au demeurant très actives (...). En outre, les collectivités locales exercent des compétences économiques qui risquent de leur échapper, même si le président du conseil régional préside cette institution paritaire » (J-P. Placade, JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2003, p. 9928).

éventuellement être reproduite pour d'autres plate-formes aéroportuaires »¹⁴⁸. En revanche, le ministre du tourisme rejette, lui, l'hypothèse d'un élargissement du champ d'application de la loi à tous les aéroports puisqu'il existe d'autres structures ¹⁴⁹.

Des critiques émanent également de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) dans son rapport de 2004 : « après une certaine hâte pour faire adopter ce texte par le parlement (..), il semblerait que de nombreuses dispositions posent problème. La première forte opposition à ce texte vient des membres des commissions consultatives de l'environnement en raison de la portion congrue réservée aux associations de riverains »¹⁵⁰. Dans une perspective plus large, il est possible de critiquer la création de ces communautés dans le cadre d'une complication excessive de l'organisation administrative locale. Par exemple, même si cela n'a pas eu d'incidence dans le cas d'espèce, l'appartenance à une communauté aéroportuaire a pu être invoquée, comme circonstance de fait, dans un litige opposant une commune et un préfet au sujet du refus de celui-ci de la laisser quitter une communauté d'agglomération pour rejoindre une communauté de commune¹⁵¹.

D- Les formules contractuelles

De multiples formules de coopération contractuelle entre collectivités territoriales ou avec l'Etat existent¹⁵², faisant notamment suite aux transferts de compétences des années 1982-1983 et 2003-2004. Pour la première période, nous

¹⁴⁸ F-M. Gonnot, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 10 février 2004, p. 1590-1591.

¹⁴⁹ « Il existe déjà, pour tous ceux qui accueillent du trafic commercial, des structures de concertation et de dialogue entre les professionnels de l'aéronautique, les collectivités locales et les associations de riverains : ce sont les commissions consultatives d'environnement créées par la loi du 11 juillet 1985 et dont le rôle a été renforcé en juillet 1999 » (L. Bertrand, secrétaire d'Etat au tourisme JO Débats A.N, séance du 10 février 2004, p. 1592).

¹⁵⁰ Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, *Rapport 2004* (disponible sur le site internet de l'Autorité : www.acnusa.fr/rapports/pdf_2004/miseenoeuvrerecommandations2004.pdf).

¹⁵¹ CE, ord. 24 janvier 2005 Commune de Wissous, n° 276493.

¹⁵² Le Conseil constitutionnel en a reconnu la possibilité : « de façon générale, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que l'Etat passe des conventions avec les diverses collectivités territoriales de la République (...); de même, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que de telles conventions aient pour objet d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'Etat, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi » (Décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, *rec.*, p. 43).

pouvons citer, à titre d'exemple, les conventions de solidarité¹⁵³, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement¹⁵⁴ ou encore les conventions d'accompagnement de certains transferts de compétences¹⁵⁵. Le même système paraît avoir été retenu pour la loi relative aux libertés et responsabilités locales, opérant notamment les transferts de compétences à la suite de la politique de décentralisation entamée en 2002. Ainsi, à la suite de l'examen du projet de loi en première lecture, le sénateur Jean-Pierre Sueur relevait une quarantaine de dispositifs contractuels en la matière¹⁵⁶.

D'une manière générale, le phénomène contractuel a pris aujourd'hui une place importante dans la vie des collectivités territoriales, tant dans leur action que dans leurs rapports avec l'Etat ou avec d'autres collectivités¹⁵⁷. Les analyses divergent quant à sa portée. Selon Jean-Bernard Auby, ce développement du phénomène contractuel participe à la « juridicisation de la vie publique locale »¹⁵⁸ ; il relie ce processus à un « progrès de l'Etat local de droit, au sens d'un espace de discussion et

¹⁵³ L'article 6 alinéa 3 de la loi du 7 janvier 1983 dispose que les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions pour lesquelles l'une d'entre elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité des services et des moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences.

¹⁵⁴ « Les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics » (article 29 alinéa 1 de la loi du 7 janvier 1983).

¹⁵⁵ Par exemple, l'article 83 de la loi du 7 janvier 1983 prévoit que pour les centres de formation d'apprentis, des conventions seront passées entre la région et les départements, communes, chambres de métiers ...

¹⁵⁶ in Table ronde : les enjeux des transferts de compétences, GRALE, Colloque des 22 et 23 mars 2004, Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat, Assemblée nationale in MARCOU (G) et WOLLMANN (H), *Annuaire 2004 des collectivités locales*, CNRS Editions, p. 89.

¹⁵⁷ En ce sens, voir : MARCOU (G), Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales, Réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs, *A.J.D.A.*, 2003, p. 982 ; AUBY (J-B), AUBY (J-F) et NOGUELLOU (R), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2004, p. 284 et pp. 298-301 et TESOKA (L), Les conventions entre collectivités territoriales, in *Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal (volume 2)*, Coll. Mélanges, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, p. 101-114.

¹⁵⁸ « Depuis les années 1970, le contrat s'est introduit d'une manière de plus en plus importante et régulière dans les rapports entre autorités d'Etat et autorités locales. (...) Le but n'était assurément pas – il n'est toujours pas – d'introduire du droit dans la relation. Il était – il est toujours – ,en somme, de synchroniser les temps administratifs et politiques locaux et nationaux : d'obtenir des engagements d'action à moyen terme en contrepartie de prestations, notamment financières, également promises sur le moyen terme. Mais le contrat, par nature, juridicise la relation. Au départ, et pour la durée. Au départ, parce qu'il formalise, procéduralise, enserre dans les formes du droit les engagements politiques et administratifs qui se rejoignent en lui. Dans la durée, parce qu'il constitue une norme juridique particulière de référence dans la relation entre eux qu'il lie » (AUBY (J-B), *La décentralisation et le droit*, Coll. Systèmes droit, L.G.D.J, 2006, p. 37).

de contestation juridique »¹⁵⁹. Il compare ce phénomène de contractualisation avec le droit administratif allemand et l'idée de contrats publics de coordination¹⁶⁰.

René Chapus porte, lui une « appréciation nuancée » sur la politique de contractualisation. Elle permet d'organiser les rapports entre collectivités ou avec l'Etat avec souplesse mais est porteuse d'un risque d'inégalités de traitements ainsi que d'une tutelle « indirecte et informelle »¹⁶¹. Quant au Conseil d'Etat, il rappelle que le système de contractualisation est contraire aux principes de répartition des compétences du début des années 1980, mais peut se comprendre pour les domaines qui ne peuvent être totalement à la charge de l'Etat ni totalement décentralisés (ex : action sociale). Cependant, « le système des relations contractuelles entre collectivités publiques actuellement en vigueur est, il est vrai, davantage placé sous le signe des rapports de force, et d'une certaine opacité, que sous celui du droit et de la transparence »¹⁶².

Au-delà de ces considérations générales sur le phénomène de contractualisation, deux formules méritent un traitement particulier, ce sont les sociétés d'économie mixte locales (SEML) et les associations. Toutes deux sont juridiquement des contrats et elles correspondent à des problématiques importantes et spécifiques de l'action des collectivités territoriales et de son organisation sous la Cinquième République¹⁶³.

1/ Les sociétés d'économie mixte locales

Application locale du principe de l'économie mixte – « solution relais entre la nationalisation et la gestion purement privée » – les sociétés d'économie mixte locales (SEML) voient leur naissance avec les décrets Poincaré de 1926¹⁶⁴. « Selon ces textes,

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 35.

¹⁶⁰ AUBY (J-B), Les problèmes posés par le développement du contrat en droit administratif comparé, in *Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal (volume 1)*, Coll. Mélanges, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, pp. 411-426, p. 413.

¹⁶¹ CHAPUS (R), *Droit administratif général, Tome 1*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, p. 438.

¹⁶² Conseil d'Etat, Décentralisation et ordre juridique, *E.D.C.E.*, 1993, pp. 15-105, p. 97.

¹⁶³ D'une importance moindre, nous pouvons signaler ici que plusieurs juges du fond de l'ordre administratif ont admis la possibilité pour une collectivité territoriale d'adhérer à un groupement d'intérêt économique (voir MAZIERES (A), Licéité de la participation d'une personne publique à un groupement d'intérêt public (note sous TA Nantes 5 juillet 2004 Préfet de la Mayenne et CAA Paris 24 février 2004 Préfet des Yvelines, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 2286-2288).

¹⁶⁴ Décret du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales, *Gaz. Pal.*, 1927, I, p. 968.

les communes et les départements pouvaient, par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière intervenir dans les organismes et entreprises sous forme coopérative ou commerciale ayant pour objet la mise au point des projets d'exécution de travaux présentant un caractère d'intérêt public ou l'exploitation d'un service public (...). Le principe de la participation d'une collectivité locale à une société commerciale était donc admis. Les divers textes successifs n'ont fait qu'accentuer ce mouvement ; par exemple un décret du 20 novembre 1955 a augmenté le seuil des participations des collectivités locales à 65 % et étendu le champ d'intervention des communes »¹⁶⁵.

Un certain nombre d'éléments ont par la suite fait évoluer la législation sur les SEML. D'une part, « les activités des SEML étaient compartimentées, chaque catégorie (...) faisait l'objet de décrets et de statuts-types distincts »¹⁶⁶. D'autre part, « un certain nombre de sociétés (...) connurent des difficultés financières dans les années 1970, et durent solliciter l'aide de l'Etat ou de collectivités locales »¹⁶⁷. Tout cela appelait à une refonte de la législation, ce qui fut fait avec la loi du 7 juillet 1983¹⁶⁸. Il s'agissait de tirer les conséquences des lois de décentralisation : « Une novation (...) est intervenue avec la loi du 2 mars (...) qui supprimait les tutelles, les contrôles a priori, dans le même temps qu'elle développait les capacités d'intervention économique des communes. Ces deux phénomènes se conjuguant, il était plus que temps qu'on réfléchisse sur le statut de ces sociétés »¹⁶⁹. Dans le même esprit que la loi du 2 mars 1982, la loi tendait à équilibrer la liberté donnée aux SEML par l'établissement de règles de responsabilité plus affirmées¹⁷⁰. La loi a permis de remédier au constat qui était fait de l'absence de législation cohérente¹⁷¹ et de tirer les

¹⁶⁵ ALBOUY (C), *Sociétés d'économie mixte locales*, Coll. Pratique de l'immobilier, Masson, 2^{ème} éd., 1991, p. 7.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, JO 8 juillet 1983, p. 2099.

¹⁶⁹ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 273 (Voir également : G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 273 ; R. Regnault, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 275 ; F. Lefort, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 276 ; P. Lacour, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 277 ; P. Bourguignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 21 juin 1983, p. 2919 ; M. Ligot, JO Débats A.N, séance du 21 juin 1983, p. 2923).

¹⁷⁰ G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 273 ; P. Bourguignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 21 juin 1983, p. 2919.

¹⁷¹ « Il faut reconnaître qu'elles se sont développées dans un extraordinaire maquis de textes – circulaires, décrets, articles du code des communes – quelquefois presque à la limite de la

conséquences des critiques des rapports de la Cour des comptes sur le sujet¹⁷², même si celles-ci étaient parfois minimisées par les élus¹⁷³. Les opinions exprimées au cours des débats montraient l'unanimité sur l'importance du rôle des SEML dans la vie locale¹⁷⁴ et soulignaient l'étendue de la concertation¹⁷⁵. Tous insistaient sur l'utilité de l'économie mixte¹⁷⁶ et sur la souplesse de ce mode d'action publique¹⁷⁷ en raison du choix de la société anonyme¹⁷⁸.

Les SEML sont donc des sociétés anonymes, sociétés commerciales, au capital majoritairement public. « La création d'une SEM locale ne nécessite (...) aucune autorisation préalable et s'exerce librement par les collectivités locales comme par leurs groupements. La collectivité locale fixe par délibération de constitution de la SEM locale le montant de sa participation et ses modalités d'apport ainsi que la désignation – en qualité de mandataire de la collectivité locale – du représentant légal pour signer les statuts et autres actes constitutifs. (...) la décision de l'organe délibérant de la collectivité locale relative au contrat de société est un acte administratif détachable du contrat de société. A ce titre cette décision, comme tout acte administratif, est soumise à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat et au contrôle de légalité »¹⁷⁹. Les SEML sont destinées à « réaliser des opérations

contradiction les uns par rapport aux autres » (P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 273).

Voir également : G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 273

¹⁷² P. Bourguignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 21 juin 1983, p. 2919.

¹⁷³ « Quelques incidents minimes, si on les rapporte au volume des opérations traitées dans toute la France, ont fait apparaître la nécessité d'une rigueur plus grande dans la gestion ainsi qu'un contrôle plus étroit des collectivités locales concédantes » (M. Lombard, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 276).

¹⁷⁴ G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 273 ; F. Lefort, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 276 ; M. Lombard, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 276.

¹⁷⁵ G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 272 ; M. Lombard, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 277 ; G. Lemoine, secrétaire d'Etat, JO Débats A.N, séance du 21 juin 1983, p. 2920 ; M. Adevah-Pœuf, JO Débats A.N, séance du 21 juin 1983, p. 2922.

¹⁷⁶ M. Ligot, JO Débats A.N, séance du 21 juin 1983, p. 2923.

¹⁷⁷ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 273.

¹⁷⁸ G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 14 avril 1983, p. 273.

¹⁷⁹ AUBY (J-F), *La gestion des satellites locaux*, Berger-Levrault, 2000, p. 58.

d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général »¹⁸⁰.

Le droit des sociétés d'économie mixte locales est modifié en 2002¹⁸¹ dans le sens notamment d'une certaine libéralisation de leur financement et d'une clarification du statut des élus représentant les collectivités territoriales dans les organes des S.E.M.L.¹⁸². La loi vise également la communication et la transparence des SEML, l'attribution des délégations de service public et la composition du capital des SEML. Plusieurs éléments des débats parlementaires rappellent ceux de la loi de 1983. En premier lieu, est affirmé un consensus sur la réforme¹⁸³ puisque le parlement a été saisi d'une proposition de loi émanant de députés et sénateurs de tous les groupes et soutenue par le gouvernement qui, lui-même, avait un projet en attente¹⁸⁴.

En second lieu, les SEML sont mises en valeur pour leur importance dans la pratique des collectivités locales, intervenant principalement dans les domaines des services, des opérations d'aménagement et du logement social¹⁸⁵. Elles se sont multipliées depuis la loi de 1983, leur nombre passant d'environ 600 au double, correspondant à plus de 50.000 personnes employées et 790 milliards de francs de chiffre d'affaires¹⁸⁶.

En troisième lieu, leur régime juridique reste fondé sur les principes de liberté et de responsabilité¹⁸⁷, ce qui conduit notamment à renforcer la transparence¹⁸⁸ et à

¹⁸⁰ Article L 1521-1 du C.G.C.T.

¹⁸¹ Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixtes locales, JO 3 janvier 2002, p. 121.

¹⁸² Voir DEVES (C), La modernisation du statut des sociétés d'économie mixte locales, *A.J.D.A.*, 2002, pp. 139-151.

¹⁸³ A. Rouvière, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6244 ; J-F. Picheral, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6248 ; J. Darne, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 juin 2001, p. 5072.

¹⁸⁴ C. Paul, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6241.

¹⁸⁵ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6239.

¹⁸⁶ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6239 ; C. Paul, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6241 ; J-F. Picheral, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6248 ; J. Darne, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 juin 2001, p. 5072 ; G. Gouzes, JO Débats A.N, séance du 27 juin 2001, p. 5073.

¹⁸⁷ J-P. Schosteck, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6245.

¹⁸⁸ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6240.

améliorer l'information des assemblées délibérantes des collectivités¹⁸⁹, en prenant acte des risques en matière de gestion¹⁹⁰.

Enfin, la loi procède à un « toilettage du statut des SEML »¹⁹¹, elle doit permettre de remédier aux carences des textes en vigueur, non pas à cause de leur dispersion et de leur hétérogénéité comme en 1983 mais au regard des insuffisances dans le dispositif législatif révélées par la pratique et pas toujours comblées par la jurisprudence¹⁹². Ainsi, la loi organise la possibilité pour les collectivités de détenir des comptes courants au sein des SEM pour avoir la même souplesse de gestion que les autres sociétés privées¹⁹³ et pour procurer aux SEML les marges de manœuvre financières nécessaires¹⁹⁴. Elle vise également à protéger les élus en consacrant la jurisprudence selon laquelle le statut de mandataire conféré à un élu ne doit pas permettre, de ce seul fait, de le poursuivre en matière de prise illégale d'intérêt¹⁹⁵.

A court ou moyen terme, une nouvelle modification du statut des SEML est probable¹⁹⁶. Il s'agirait ne se plier aux exigences européennes. En effet, la loi de 2002 encadre encore trop strictement la structure du capital puisque les collectivités doivent en détenir plus de 50 % et moins de 85 %. Un groupe de travail formé à l'initiative du ministre délégué aux collectivités territoriales, Brice Hortefeux, travaille sur une évolution possible du statut des SEML, inspiré de celui des entreprises publiques locales européennes ; l'idée principale étant que la collectivité territoriale puisse choisir son niveau de participation au capital, tout en conservant une minorité de blocage.

2/ Les associations

¹⁸⁹ C. Paul, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6242.

¹⁹⁰ « Le recours à une SEM locale n'est pas sans présenter des risques pour les finances locales et certaines expériences récentes ont démontré que des opérations mal maîtrisées pouvaient conduire les collectivités actionnaires ou garantes à des sinistres financiers importants » (C. Paul, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6241).

¹⁹¹ J-F. Picheral, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6249.

¹⁹² C. Paul, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6242 ; J-J. Hyst, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6243.

¹⁹³ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6240.

¹⁹⁴ C. Paul, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6242.

¹⁹⁵ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 21 novembre 2000, p. 6240.

¹⁹⁶ D'après : Dossier : Economie mixte : SEM, un modèle en mutation, *La Gazette des communes*, 10 octobre 2005, pp. 25-33.

En principe, les collectivités territoriales ou les établissements publics peuvent être membres d'une association, à condition de respecter certaines conditions dont l'autorisation par l'assemblée délibérante.

André de Laubadère avait synthétisé les rapports entre associations et administration en distinguant trois catégories d'associations : « tantôt les associations apparaissent comme des instruments de défense des citoyens contre l'administration ; tantôt, au contraire, elles constituent des auxiliaires de celle-ci ou même, dans certains cas, des illustrations de la catégorie des personnes privées chargées de l'exécution d'un service public (...), tantôt enfin, sous l'habillage tissé par la loi de 1901, elles ne sont pas autre chose que des services de l'administration déguisés en personnes de droit privé¹⁹⁷(...). L'association contrepoids de l'administration, l'association alliée de l'administration, l'association faux-nez de l'administration ; si l'on aimait céder au goût pour les formules chocs, tel pourrait être le triptyque »¹⁹⁸.

On pourrait ajouter une quatrième catégorie d'associations permettant la coopération entre collectivités territoriales ou avec d'autres personnes morales de droit privé comme de droit public¹⁹⁹, même si quelques incertitudes planent sur cette question. Le Conseil d'Etat a formulé en 1958 un avis selon lequel « l'association de la loi de 1901 ne peut être utilisée par les collectivités publiques s'il existe un système juridique adapté à la finalité recherchée »²⁰⁰. Si la structure de l'association est utilisée par les collectivités, le contentieux administratif s'y rapportant est rare.

On peut signaler, pour un exemple récent, la transmission au juge administratif, sur déferé préfectoral, de la question de l'adhésion du département des Pyrénées-Orientales à une association regroupant des collectivités utilisatrices d'un logiciel²⁰¹. Selon la Cour administrative d'appel de Marseille, aux termes de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des

¹⁹⁷ Sur la question de la responsabilité des élus, notamment en matière de gestion de fait en ce qui concerne l'utilisation d'associations, voir infra : 2^{ème} partie, Titre 2, Chapitre 3, Section 2, § 2- La responsabilité budgétaire et financière.

¹⁹⁸ De LAUBADERE (A), Les associations et la vie administrative, *A.J.D.A.*, 1980, p. 115.

¹⁹⁹ « La pratique d'une concertation entre partenaires publics et privés est (...) l'un des deux motifs importants de création des associations de la loi de 1901 » (NEGRIN (J-P), Les associations administratives, *A.J.D.A.*, 1980, pp. 129-137, p. 130).

²⁰⁰ AUBY (JB), AUBY (J-F) et NOGUELLOU (R), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 3^{ème} éd., 2004, p. 326.

²⁰¹ CAA Marseille 21 janvier 1999 Département des Pyrénées-Orientales, *rec.*, p. 495.

conseils élus et dans les conditions prévues par la loi et la liberté d'association constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

« Ainsi, si le second alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (...) précise que « les collectivités territoriales peuvent s'exercer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur », ces dispositions ne sauraient interdire aux départements de créer ou d'adhérer à une association de droit privé régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Toutefois, les départements ne peuvent confier à une association de droit privé la gestion d'un service public à caractère administratif qui, par sa nature ou par la volonté du législateur, ne peut être assuré que par eux-mêmes. (...) Lorsqu'ils entendent s'associer pour gérer un tel service public, il leur appartient de choisir l'une des formes de coopération interdépartementale prévues par la loi ». En l'espèce, la délibération du conseil général a été annulée car le logiciel exploité par l'association en cause permettait la gestion informatisée des archives départementales et cet objet n'était pas dissociable de la gestion de ce service.

§2 –La portée de deux cas originaux : les pays et la coopération décentralisée

Les pays et la coopération décentralisée sont des procédés de coopération de superposition intéressants à mettre en valeur pour plusieurs raisons. Pouvant être institués par le biais de structures diverses (G.I.P, syndicat mixte...), il convient d'aller au-delà de celles-ci pour envisager l'objectif poursuivi par le législateur. Dans le cas du pays, il s'agit à la fois de tenter une recomposition de l'organisation territoriale et de prendre en compte les réalités socio-économiques dans le cadre du bassin d'emploi. Dans le cas de la coopération décentralisée, la portée est également ambivalente : d'une part, nous constaterons un assouplissement de la position de l'Etat face à l'action internationale des collectivités territoriales ; d'autre part, le droit applicable est largement issu des règles européennes et communautaires.

A- Les pays

Apparue dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, l'idée de pays partage avec la promotion de la région et le développement de l'intercommunalité, l'objectif de permettre à l'action publique de dépasser les limites administratives des communes et des départements. Nous verrons cependant que le

pays demeure un domaine de coopération de superposition. En effet, la généralisation de pays sur le territoire est loin d'être achevée, notamment entravée par les flux et reflux législatifs successifs sur la question et en particulier les conceptions différentes exprimées à quatre ans d'intervalle par les lois dite « Pasqua » et « Voynet ».

1/ L'apparition des pays

La première apparition des « pays » dans le domaine de l'administration du territoire a été le fait de l'Etat, et plus particulièrement, puisque cela concerne avant tout l'aménagement du territoire, de la DATAR. « Le CIAT {N.B: Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire} du 11 avril 1975 fixe les orientations d'une politique d'aide aux petites villes et à leurs pays. Dans l'esprit des promoteurs, il faut enrayer le phénomène d'exode rural en apportant, dans le cadre de contrats de pays, passés entre l'Etat et des groupements de communes solidaires, une aide à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes globaux de développement. Douze villes moyennes sont choisies par le Gouvernement »²⁰².

La formule du contrat de pays était originale à plusieurs titres : son caractère expérimental, la collaboration avec l'Etat, l'incitation à l'intercommunalité, les modalités de financement, le travail sur la définition et la réalisation d'objectifs précis²⁰³. Par la suite, ce processus fut décentralisé et intégré aux contrats de plan dans leur volet territorial. Certains départements ou régions continuèrent donc à exercer sous cette appellation, à leur échelle, une politique d'aménagement du territoire. Par exemple, dans le Maine et Loire, depuis les contrats de pays, le conseil général a soutenu la création des pays, apporté son appui financier à leur développement, contribué à leur fonctionnement comme à la mise en œuvre de leurs programmes d'action, sous des intitulés divers²⁰⁴.

2/ Le pays selon la loi « Pasqua »

²⁰² MASSON (P), Le retour aux « Pays », *Administration*, n° 170, 1996, pp. 165-172, p. 168.

²⁰³ D'après PEPY (D), Une formule originale : le contrat de pays, *Revue administrative*, n° 168, 1975, pp. 623-626 (voir également GERARD (B), Le sous-préfet et le contrat de pays, *Administration*, n° 101, 1978, pp. 49-50).

²⁰⁴ Voir AUBELLE (V), Intercommunalité et pays, in DANTONEL-COR (N), ss dir., *L'avenir de l'intercommunalité après les réformes récentes*, Presses Universitaires de Nancy, 2000, pp. 35-64, pp. 51-52 ainsi que notre mémoire de DEA : *Un exemple d'application de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 : la transformation du district de l'agglomération angevine en communauté d'agglomération*, DEA Etudes juridiques sur le territoire, Angers, 2001 p. 77.

La notion de pays a fait un « retour en force » avec la loi du 4 février 1995²⁰⁵. « Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale²⁰⁶ constate qu'il peut former un pays » (article 22).

« Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement » (article 23). Ainsi, la portée de cette inscription du pays dans la loi restait assez limitée, la « communauté d'intérêts » demeurant une formule assez floue et la procédure de constitution du pays se limitant à la constatation des formules existantes²⁰⁷.

La reconnaissance des pays se voulait une « disposition novatrice », et répondant à une définition « claire, souple, pragmatique »²⁰⁸. Deux conceptions du pays étaient possibles et la solution la plus souple fut choisie, n'ayant ni pour objet ni pour effet de créer un échelon d'organisation administrative supplémentaire²⁰⁹ : « Il y a deux conceptions possibles du pays. Selon la première, c'est une réalité sur laquelle il faut calquer les limites administratives. C'est la conception qui a été retenue par le Gouvernement. Selon la seconde, ce doit être un échelon de droit commun de la coopération intercommunale. Mais dans cette hypothèse, nous nous heurterions à

²⁰⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 5 février 1995, p. 1973.

²⁰⁶ La commission départementale de la coopération intercommunale est une institution créée par la loi ATR de 1992 et régie par les articles L 5211-42 à L 521-45 du C.G.C.T. Elle est présidée par le préfet et composée des représentants des collectivités territoriales (communes, département, région) et des établissements publics de coopération intercommunale. L'essentiel de ses missions concerne la coopération intercommunale (voir infra chapitre 2) puisqu'elle tient à jour un état de la coopération intercommunale dans le département peut formuler des propositions et est consultée en cas de création d'un E.P.C.I ou de retrait d'une commune d'un E.P.C.I.

²⁰⁷ « Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale constate qu'il peut former un pays. (...) L'autorité administrative publie la liste et le périmètre des pays » (article 22-I de la loi du 4 février 1995). « Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement » (article 23 alinéa 2).

²⁰⁸ A. Cazin d'Honincthun, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4504.

²⁰⁹ « Il n'est pas question d'ajouter un échelon d'administration supplémentaire (...) ce n'est pas une collectivité territoriale, ce n'en est pas l'amorce » (D. Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4507).

Voir également : A. Fanton, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4507.

une difficulté pratique. En effet, la loi de 1992 ayant engagé un processus de coopération intercommunale dont les limites ne recouperaient pas nécessairement celles des pays, en faisant de ceux-ci un niveau de droit commun de la coopération intercommunale, nous surajouterions un niveau d'administration locale à d'autres, ce qui ne serait pas très réaliste »²¹⁰.

La volonté du gouvernement de prendre en compte la réalité des pays, donnant au préfet le rôle d'en constater le périmètre, était prise sous le feu de critiques contradictoires. Le pays était, disait-on, une réalité difficile à définir juridiquement²¹¹, d'autant plus si les notions auxquelles on renvoyait (ex : bassin de vie) étaient elles-mêmes floues²¹² ; il demeurait « un concept aussi vaste que vague »²¹³. Mais on refusait également une institutionnalisation contraire à la « conception de la coopération » et à « la liberté d'association autour des pays »²¹⁴, tout comme on refusait de laisser à l'autorité administrative le soin de fixer le périmètre des pays²¹⁵.

D'autres problématiques, plus générales, apparurent à l'occasion des débats. On peut citer, à cet égard, le refus d'une complication plus importante des niveaux de gestion²¹⁶ et un questionnement sur l'utilité de créer un organisme nouveau à chaque fois qu'un problème se posait²¹⁷. En outre, suivant les orateurs, on constatait soit une confusion entre pays et intercommunalité²¹⁸, soit au contraire une volonté de

²¹⁰ A. Cazin d'Honinchtun, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4504.

²¹¹ G. Saumade, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, pp. 4510-4511.

²¹² A. Cazin d'Honinchtun, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4504.

²¹³ BILBAUT-FAILLANT (F), Commentaire de la notion de pays telle qu'elle apparaît dans les lois n° 95-115 et 99-533 relatives à l'aménagement et au développement du territoire (1^{ère} partie), *L.P.A.*, n° 140, 2000, pp. 4-10, p. 9.

²¹⁴ A. Bonrepaux, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4505.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 4506.

²¹⁶ « Plus vous multipliez les structures, les collectivités, plus vous créez de problèmes et de difficultés pour les gérer. (...) On disait de la décentralisation qu'elle avait pour objectif de rapprocher les structures administratives du citoyen. Je me demande dans quelle mesure on ne s'en éloigne pas. » (P. Mazeaud, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4506).

²¹⁷ Y. Bonnet, A. JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4504.

²¹⁸ « C'est à ce niveau {N.B : le pays} qu'une péréquation de la taxe professionnelle serait l'instrument privilégié de progrès vers l'intercommunalité. (...) Si le pays doit être le cadre privilégié de la coopération intercommunale, n'est-il pas préférable que les conseils municipaux aient le pouvoir de décider en la matière ? » (G. Sarre, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4505).

« Il s'agit de réintroduire à marche forcée l'obligation de coopération intercommunale » (R. Auchédé, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4510).

les différencier²¹⁹. Enfin, certains s'interrogeaient quant à la nécessité de distinguer le milieu rural et le milieu urbain, le pays n'étant alors destiné qu'au premier²²⁰.

3/ Les principes posés par la loi « Voynet »

La loi dite « Voynet »²²¹ de 1999 a repris l'idée du pays, en lui donnant un régime juridique beaucoup plus structuré, le principe même du pays ne changeant pas : « lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays » (article 25). En revanche, la procédure de « construction », de mise en place du pays se révélait beaucoup plus complexe²²². D'abord, le représentant de l'Etat arrêta un périmètre d'étude après avis conforme de la ou des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire intéressées et après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunales compétentes, ainsi que du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements et régions concernés. Ensuite, les communes et groupements concernés élaboraient une charte de pays « en prenant en compte les dynamiques locales déjà organisées et porteuses de projets de développement » et exprimant « le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux²²³ ». « La

²¹⁹ « La coopération intercommunale est un processus qui demande du temps, une maturation des esprits. Il ne s'agit pas de l'interrompre, car l'aménagement du territoire passe aussi par l'affirmation forte de la coopération intercommunale, fondée sur des projets. La notion de pays ne vient en rien la contrecarrer ou se substituer à elle » (D. Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4507).

²²⁰ « Le pays est bien une réalité pour le monde rural (...). Pour le monde urbain, je l'appellerai plutôt agglomération, mais cet équivalent urbain du « pays » manque dans le projet » (J-P. Balligand, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4508).

Voir également : M. Laffineur, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4508.

²²¹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 29 juin 1999, p. 9515.

²²² Voir BILBAUT-FAILLANT (F), Commentaire de la notion de pays telle qu'elle apparaît dans les lois n° 95-115 et 99-533 relatives à l'aménagement et au développement du territoire (2^{ème} partie), L.P.A, n° 141, 2000, pp. 5-11, p. 6.

²²³ Les « agendas 21 locaux » sont des projets territoriaux de développement durable inspirés par la conférence de Rio de 1992. Ces projets doivent correspondre à cinq finalités : la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources, la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations, l'épanouissement de tous les êtres humains et une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables (source : site internet du ministère de l'écologie et du développement durable : www.ecologie.gouv.fr).

charte est adoptée par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique ». Enfin, après l'adoption de la charte de pays, le préfet arrêta le périmètre définitif du pays²²⁴.

Le pays de la loi Voynet se distinguait de plusieurs façons de celui adopté dans le texte de 1995. D'une part, le périmètre du pays devait respecter celui des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre concernés. D'autre part, sauf si le pays était composé d'un ou plusieurs de ces établissements et en vue de contracter avec l'Etat pour organiser le développement, le pays devait se constituer soit en syndicat mixte, soit en groupement d'intérêt public de développement local. Enfin, un conseil de développement devait être organisé dans le cadre du pays, « composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs »²²⁵.

La modification du dispositif de la « loi Pasqua » s'expliquait par le caractère expérimental de cette dernière : « La loi de 1995 a reconnu le concept de pays mais ne lui a pas donné de cadre opérationnel précis. Elle était demeurée floue sur les finalités et les échéances de cette politique. C'est bien normal. Elle reposait en effet sur une intuition et elle prévoyait une phase expérimentale pour vérifier l'adéquation entre cette intuition et ce qui se passait sur le terrain. De fait, cette politique issue d'une bonne idée menaçait, après une phase expérimentale stimulante, de s'essouffler. L'article 19 du projet de loi que je propose reconnaît ce qui a été fait et prévoit de passer maintenant à la vitesse de croisière en se servant du matériel accumulé pendant cette phase expérimentale »²²⁶. Même s'il s'agissait toujours d'organiser un « échelon d'étude, de projet » et non d'un « échelon de pouvoir »²²⁷, plusieurs arguments justifiaient également la réforme du dispositif : l'importance du pays dans le cadre de la contractualisation²²⁸, le lien avec la région²²⁹ et avec l'intercommunalité²³⁰.

²²⁴ Les pays dont la charte a déjà été approuvée ne sont pas modifiés.

²²⁵ Voir infra : 2^{ème} partie, Titre 3, Chapitre 1, Section 3, § 2 – Les autres lieux de l'expression des intérêts socioéconomiques.

²²⁶ D.Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 798.

²²⁷ F. Leyzour, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 799.

²²⁸ « Le pays est un espace de contractualisation, et cela est fondamental. On ne peut pas contractualiser avec de trop petits EPCI. C'est impossible, aucune région ne le fera » (J-P. Balligand, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 790).

L'essentiel des critiques était illustré par la volonté du Sénat d'en rester essentiellement au régime de la loi de 1995²³¹. On reprochait à la loi Voynet son esprit « technocratique »²³², contraire à l'esprit de souplesse d'organisation du pays²³³. L'institutionnalisation était perçue comme la création d'un échelon d'administration supplémentaire²³⁴ et sa justification par les nécessités de la contractualisation, comme un faux argument²³⁵. On lui reprochait aussi et d'une manière paradoxale

« Il s'agira non d'une structure territoriale de plus, mais d'un territoire sur la base duquel les structures intercommunales pourront réaliser un projet de développement et élaborer un contrat de pays qui s'intégrera dans le contrat de plan Etat-région, ce dernier étant financé par l'Etat pour son volet territorial, par la région pour le volet régional et par des fonds européens » (L. Deprez, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 795).

²²⁹ S'agissant de la procédure de constitution des pays, une préférence est affirmée pour le « prisme régional » car il est dans l'esprit des pays de tenir compte des « configurations transdépartementales » (J-P. Balligand, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 790), de « mailler le territoire au niveau infrarégional » (P. Duron, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 797).

²³⁰ « La constitution des pays est (...) bien un nouvel élan donné à la décentralisation, mais aussi à la coopération intercommunale impulsée par la loi de 1992 » (J-P. Baeumler, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 791).

« Le pays doit être une fédération de communautés de communes (J-C. Lenoir, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 794).

Voir également : A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 25 mars 1999, p. 1854.

²³¹ « Le texte de la commission organise la constatation des pays par la commission départementale, après avis des conseils généraux et régionaux. Il supprime la distinction entre le périmètre d'étude et le périmètre définitif. Il supprime le conseil de développement. Il supprime le GIP de développement local... » (D. Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, JO Débats Sénat, séance du 25 mars 1999, p. 1855).

²³² C. Estrosi, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 789.

²³³ « Les prescriptions contenues dans ce projet sont bien éloignées de l'esprit dans lequel, depuis plusieurs années, les pays se sont organisés. Le pays est avant tout un espace d'innovation, de projet et de programmation qui doit pouvoir bénéficier de la souplesse d'organisation. (...) A trop vouloir formaliser les pays, nous allons retrouver à ce niveau les difficultés liées à la superposition des compétences, qui nécessiteront l'intervention des préfets » (G. Voisin, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 788).

Voir également : S. Bassot, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 794.

²³⁴ « Le pays se traduira à terme par une nouvelle structure, dont le fonctionnement coûtera aux collectivités même si elle n'a pas une fiscalité propre. Les élus locaux (...) sont (...) dans leur grande majorité, très favorables à la constitution de pays (...). Ce dont ils ne veulent à aucun prix, c'est d'une structure de plus qui entraînera inéluctablement une complexification administrative et des charges supplémentaires qui freineront le développement de nos territoires » (M-T. Boisseau, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 792).

Voir également Y. Coussain, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 793 ; S. Poignant, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 796 ; M. Leroy, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 796.

²³⁵ « Quant à l'argument de la contractualisation avec l'Etat qui nécessiterait une institutionnalisation du pays, il ne me paraît pas pertinent. Des territoires de projet de type pays font depuis de

l'incertitude régnant sur la portée de certaines notions comme le projet de développement durable²³⁶.

4/ Les dernières évolutions

Un premier bilan de la politique de pays faisait apparaître ses faiblesses : disparités régionales de mise en œuvre de la politique de pays, nécessité de clarifier le concept de pays par rapport à l'intercommunalité, difficulté de définition du « projet de développement durable », excès de procédures²³⁷. Le législateur revient sur certaines des règles posées en 1999 à l'occasion de la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003²³⁸. A la suite du constat des contraintes imposées par la loi Voynet²³⁹, l'objectif est de revenir à la souplesse de la loi Pasqua : « nous voulons supprimer toutes les contraintes insupportables que Mme Voynet a instaurées et qui empêchent,

nombreuses années l'objet d'un soutien territorialisé dans le cadre des contrats de plan Etat-région » (G. Voisin, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 788).

²³⁶ « Nous supprimons l'ajout de l'Assemblée nationale relatif aux recommandations de la conférence de Rio. Nous doutons que sa portée normative soit certaine. » (G. Larcher, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 25 mars 1999, p. 1852).

²³⁷ D'après le rapport demandé par le ministre de l'intérieur au groupe de travail présidé par le préfet Dominique Schmitt, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain, état des lieux et propositions*, La Documentation Française, 2002.

²³⁸ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JO 3 juillet 2003, p. 11176.

²³⁹ « Je m'associe à l'amendement du président Ollier sur la simplification des procédures d'élaboration des pays. La loi Pasqua de 1995 avait permis la reconnaissance d'un certain nombre de pays, que la loi Voynet a retardés, voire découragés, compte tenu des avis conformes nécessaires. J'avais un pays, (...) qui était reconnu loi Pasqua. Cela fonctionnait très bien et cela pouvait encore fonctionner. Il n'y avait pas besoin de passer sous je ne sais quelles fourches caudines. Mais je connais des pays dont la création a tardé à cause des contraintes de la loi Voynet. Je comprends la volonté du président Ollier d'éviter les complications introduites, je le maintiens, par la loi Voynet, notamment l'avis conforme des CRADT, les conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, dont la mission, à l'origine, était d'étudier le schéma national d'aménagement du territoire institué par la loi Pasqua. Je mesure toute la légitimité de cet assouplissement présidant moi-même un pays, et ayant dû reprendre une nouvelle procédure de reconnaissance de ce pays, au moment de l'instauration de la loi Voynet, alors qu'elle avait été décidée par la loi Pasqua » (S. Poignant, JO Débats A.N, séance du 28 janvier 2003, p. 594).

« La multiplication des échelons intermédiaires de décision a compliqué la création des pays. La nécessité de créer un périmètre d'étude, puis le périmètre définitif, les avis conformes à obtenir et les fourches caudines sous lesquelles il fallait souvent passer pour cela, toutes ces complications, ajoutées aux enjeux de pouvoir, ont malheureusement dissuadé bon nombre de nos collègues qui souhaitaient s'engager dans la création d'un pays » (P. Ollier, président de la commission, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 671).

par des avis conformes et des consultations, une mise en place des pays aussi rapide que nous le souhaitons »²⁴⁰.

Par exemple, la loi revient sur les dispositions adoptées en 1999 en prévoyant la consultation du conseil régional et non de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire²⁴¹ et en redonnant au préfet le rôle de constater et non de créer le périmètre. Ces modifications sont expliquées par le président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale en ces termes : « S'agissant du rôle du préfet, oui, nous sommes revenus en arrière. Cet amendement ne lui reconnaît pas le pouvoir de décider du périmètre du pays. Le périmètre, c'est une affaire d'élus. C'est à eux qu'il appartient de déterminer le périmètre au sein duquel ils ont envie de travailler ensemble. En revanche, il convient de prévoir (...) que les représentants de l'Etat « vérifient », en effet, que le pays peut être formé. Cela permet au préfet de mettre les élus en conformité avec la loi si d'aventure leur projet de création d'un pays ne la respectait pas. Dans ce cas, le préfet a tous pouvoirs pour leur suggérer de revenir sur le chemin du respect de la loi »²⁴².

Cette simplification est d'ailleurs saluée par certains commentateurs de la loi : « les communes et les EPCI à fiscalité propre approuvent la charte et son périmètre. Le préfet qui en est saisi soumet alors pour avis la charte et le périmètre aux conseils régionaux et généraux concernés. Au vu du projet présenté et des avis recueillis, le préfet de région vérifie que le pays peut être formé et en publie le périmètre par arrêté ; il n'y a donc plus de périmètre d'étude mais seulement un périmètre définitif. (...) cette réforme des pays a l'avantage de la simplification. Elle supprime bien des phases de la procédure (...). Surtout sont supprimés les groupements d'intérêt public

²⁴⁰ P. Ollier, JO Débats A.N, séance du 28 janvier 2003, p. 601 (Voir également : J. Proriol, JO Débats A.N, séance du 28 janvier 2003, p. 570 ; E. Raoult, JO Débats A.N, séance du 28 janvier 2003, p. 583 ; J-P. Abelin, JO Débats A.N, séance du 28 janvier 2003, p. 592 ; A. Ferry, JO Débats A.N, séance du 28 janvier 2003, p. 598).

²⁴¹ « Concernant la région, le Gouvernement et nous sommes tombés d'accord : il est normal qu'elle puisse donner un avis, non pas un avis conforme mais un avis. Et les conseillers régionaux étant élus au suffrage universel, nous avons accepté que cette proposition soit retenue. Pourquoi avoir écarté la CRADT ? Parce qu'elle n'a pas été faite pour cela - je m'en suis expliqué, je ne vais pas y revenir - et parce qu'elle est composée de personnes qui, pour la plupart, ne sont pas légitimées par le suffrage universel et qui n'ont pas qualité pour décider en lieu et place des élus du périmètre au sein desquels ceux-ci doivent travailler » (P. Ollier, président de la commission, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 674).

²⁴² P. Ollier, président de la commission, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 674.

spécialisés dans la gestion du pays qui risquaient de faire double emploi avec les structures déjà existantes »²⁴³.

Au cœur du dispositif, se trouve donc le pays comme expression d'un projet de territoire, d'une dynamique locale, d'un volontarisme²⁴⁴. Si la loi de 2003 s'explique par une volonté de retour à l'esprit de la loi Pasqua, sa critique résulte, logiquement, d'une défense de la loi Voynet. Celle-ci est considérée comme la seule ayant réellement organisé les pays : « les pays sont nés de la loi Pasqua de 1995. C'est tout à fait exact. On peut juste ajouter que de 1995 à 1999 ils n'ont pas existé et qu'il a fallu la loi Voynet pour les faire exister »²⁴⁵. Il s'ensuit l'interprétation des dispositions de la loi comme autant de reculs : méconnaissance du rôle de la région en matière d'aménagement du territoire²⁴⁶, interrogations sur le rôle du préfet²⁴⁷,

²⁴³ CHAUVIN (F), DELAUNAY (B), MOREAU-SOULAY (C) et RIHAL (H), *Chronique de l'administration, R.F.A.P.*, n° 108, 2003, pp. 633-654, pp. 636-637.

²⁴⁴ « Notre position est claire : tout doit être mis en oeuvre pour que les élus puissent concevoir un projet de territoire. Nous souhaitons en effet faire émerger la dynamique des territoires. Toutefois, la volonté d'élaborer un projet doit venir d'en bas. Si le pays doit être un espace de projet, il ne peut pas être un instrument de pouvoir pour le département, la région ou l'Etat. En outre, il doit être l'expression libre d'une volonté : ceux qui veulent créer un espace de projet le font, ceux qui ne le veulent pas ne le font pas. » (J-P. Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 672).

²⁴⁵ P. Cohen, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 675.

²⁴⁶ « On nous dit, d'abord, que les pays ne doivent pas être considérés comme une structure administrative supplémentaire. Si vous lisez attentivement le texte original, il est explicitement stipulé ce même principe. On nous dit que le pays est une structure où se dessinent des enjeux de « féodalité » au lieu de remplir sa mission de projet. C'est parfois le cas, mais comment cette loi amènera-t-elle quelques garanties pour éviter que les enjeux de pouvoirs personnels ne prennent le pas ? Certainement pas en laissant se créer des pays sans l'avis des CRADT au niveau des régions. A l'heure où le Gouvernement fait de la décentralisation une priorité, et de la région l'interlocuteur privilégié de l'aménagement du territoire, cette démarche va à contre-courant et constitue un véritable recul. Et cela d'autant plus que les contrats territoriaux seront signés entre les régions et les pays. Quelle contradiction ! » (P. Cohen, JO Débats A.N, séance du 28 janvier 2003, p. 595).

²⁴⁷ « Paradoxe, vous laissez la décision finale aux préfets. En effet, monsieur le président, si je lis l'amendement qui a été voté par la commission ce matin, le VI précise que, au vu du projet présenté et des avis formulés, les représentants de l'Etat, dans les régions concernées, vérifient que le pays peut être formé et en publient le périmètre par arrêté. S'il y a divergence entre les commissions départementales, intercommunales et l'avis du conseil régional, qui décide ? En fait, on redonne le pouvoir au seul préfet » (P. Cohen, JO Débats A.N, séance du 28 janvier 2003, p. 595).

Voir également : P. Cohen, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 675 ; J-J. Descamps, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 677.

risque d'une incitation à l'absence de solidarité²⁴⁸, réduction excessive des phases de constitution du pays²⁴⁹

Malgré « l'épisode » de la loi Voynet, le pays reste paradoxalement une structure assez souple, ne remettant en rien en cause l'actuelle organisation de l'administration décentralisée du territoire. Le paradoxe réside dans le double langage employé par les promoteurs du pays. Face notamment aux tenants du département, il s'agissait, pour ne pas effrayer les élus, d'insister sur son rôle de coordination, de superposition : c'est un « espace de projets », un « cadre de vie économique et sociale » fondé sur « les solidarités actives entre les acteurs locaux »²⁵⁰. Pourtant, l'objectif visé par la DATAR, à l'origine du concept de pays dès les années 1970, était bien de promouvoir « la recomposition territoriale en pays et en agglomérations »²⁵¹. Il est même utilisé, à l'occasion de la loi Pasqua, l'idée du caractère « subversif » du pays selon laquelle celui-ci aboutira à une recomposition territoriale à moyen ou long terme²⁵². On retrouve également en 1999 l'idée selon laquelle une réorganisation du territoire est en germe : « A l'examen du présent

²⁴⁸ « La fin du texte prévoit que les communes peuvent contractualiser directement. Cela peut se comprendre. Je sais bien que des problèmes peuvent en effet se poser pour des communes qui ne seraient pas encore membres d'une structure intercommunale. Mais je crains qu'une telle disposition n'ait pour effet d'encourager ces communes à ne jamais intégrer une structure intercommunale. Le risque est donc de faire reculer une dynamique de l'intercommunalité qui est porteuse d'espoir et d'initiatives fortes en termes de construction, de coopération, de solidarité. Que les communes puissent, à titre transitoire, contractualiser directement, cela peut se comprendre, mais que cette possibilité leur soit ouverte pour toujours, si je puis dire, cela me laisse un peu perplexe » (F. Brottes, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 673).

²⁴⁹ « Avec l'élaboration des pays on configure notre territoire dans des structures qui vont durer un long moment, d'autant plus qu'on sait très bien l'importance de l'articulation entre les pays et les EPCI. Nous ne pouvons donc pas les faire à la sauvette, en quelques mois. Il ne suffit pas qu'il y ait une dynamique, quelques leaders charismatiques que tout le monde suit, et un périmètre. Non, un pays, c'est quelque chose qui doit s'appuyer, comme cela a été dit, sur des projets, sur des territoires, sur des bassins d'emploi, des bassins de vie. La phase d'étude me semble donc importante » (P. Cohen, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 675).

²⁵⁰ Voir LEURQUIN (B), « Pays » : tout est possible, rien n'est acquis, *Pouvoirs locaux*, n° 36, 1998, pp. 36-39.

²⁵¹ GUIGOU (J-L) (DATAR), *Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement*, La Documentation Française, 2000, pp. 65-66.

²⁵² « M. Mazeaud (...) nous a expliqué (...) que communes, groupements intercommunaux, départements et régions, c'est trop, et qu'il faut faire évoluer cette hiérarchie des collectivités territoriales. Il sait que je suis adepte de cette théorie. Mais lui voudrait le faire d'un coup et moi je pense que cela viendra tout seul, au fil de l'histoire. Cette notion de pays, mes chers collègues, elle est subversive. Elle fera évoluer naturellement les structures des groupements intercommunaux, les structures départementales et dans dix ans, dans vingt ans ou dans trente ans, ce que vous souhaitez, monsieur Mazeaud, vous l'aurez, parce que (...) vous avez voté la notion de pays » (C. Millon, président de la commission spéciale, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4509).

projet (...) et du projet de loi relatif à l'intercommunalité (...) on voit se dessiner un axe pays-agglomération-région, sur lequel les institutions traditionnelles se retrouveraient, en quelque sorte, court-circuitées et mises hors-jeu »²⁵³.

La situation actuelle des pays montre un bilan en demi-teinte. La question d'un échec peut se poser avec la loi du 23 février 2005²⁵⁴ relative au développement des territoires ruraux dans laquelle le « pays » est le grand absent²⁵⁵. En effet, si le pays et plus généralement l'organisation des compétences locales ne sont pas l'objet de la loi, plusieurs domaines de son intervention auraient pu concerner les pays : zones de revitalisation rurale, activités économiques en milieu rural, dispositions relatives aux services au public. On retrouve dans les débats des arguments rappelant ceux utilisés en 2003, en ce qui concerne la comparaison des lois Pasqua et Voynet : absence de réelle politique de développement rural depuis la loi Pasqua²⁵⁶, l'action de Mme Voynet « a préféré le dogmatisme au pragmatisme »²⁵⁷.

L'absence du pays²⁵⁸ du dispositif proposé s'explique de différentes manières. D'une part, la loi recèle une ambiguïté sur les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales. Elle manifeste une volonté de « donner une plus grande liberté d'action aux décideurs locaux », de favoriser « l'initiative et (...)

²⁵³ G. Le Cam, JO Débats Sénat, séance du 25 mars 1999, p. 1850.

²⁵⁴ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO 24 février 2005, p. 3073.

²⁵⁵ CHRISTIANY (D), Développement des territoires ruraux : où en sont les pays ?, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 4, 2005, p. 3.

²⁵⁶ « Rien n'a été véritablement entrepris depuis la loi du 4 février 1995, dite « loi Pasqua », qui a créé les pays et les démarches territoriales, développé les schémas d'aménagement des territoires et un système efficace de péréquation en faveur du monde rural, à travers le Fonds de gestion de l'espace rural et les zones de revitalisation rurale » (H. Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 472).

²⁵⁷ P. Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 487.

²⁵⁸ Si le pays est quelquefois évoqué en lien avec le développement économique (G. Le Cam, JO Débats Sénat, séance du 28 avril 2004, p. 2626) ou les progrès de l'aménagement du territoire (Y. Dauge, JO Débats Sénat, séance du 4 mai 2004, p. 2741 ; F. de Saint-Sernin, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, JO Débats Sénat, séance du 4 mai 2004, p. 2758), il est aussi parfois oublié purement et simplement par certains orateurs : « avec la décentralisation, les communes, les intercommunalités, les départements et les régions sont les partenaires et les acteurs de l'aménagement du territoire » (E. Blessig, président de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 490).

l'accompagnement des porteurs de projets »²⁵⁹, d'« inventer de nouvelles relations entre l'Etat et nos partenaires ruraux » mais « sous l'impulsion volontariste et décentralisatrice du Premier ministre »²⁶⁰. L'ambiguïté réside dans l'attachement simultané au rôle de l'Etat et à l'initiative locale²⁶¹. Un député préfère même le rôle de l'Etat à un risque de « centralisation » par les départements et les régions : « Nous devons décréter que l'Etat a un rôle d'équilibre et de partage des chances sur l'ensemble du territoire. Bien sûr, les régions et les départements sont là. Mais alors même que je suis pour la décentralisation, je me méfie parfois des régions et des départements. Les capitales régionales reproduisent si souvent les mauvais schémas et les mauvais clichés que l'on trouve à Paris »²⁶². D'autre part, les débats montrent une reconnaissance du rôle des intercommunalités. Ainsi, les périmètres des zones de revitalisation rurales doivent être actualisés « en tenant compte des intercommunalités à fiscalité propre »²⁶³, puisque celles-ci sont le « meilleur levier de développement »²⁶⁴. Enfin, la loi est conçue comme permettant une amélioration de l'aide aux projets des petites communes²⁶⁵.

En conclusion, pour achever cette présentation contrastée de la problématique des pays, rappelons aussi que plane sur ceux-ci l'incertitude liée au financement par

²⁵⁹ H. Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 473.

²⁶⁰ J-P. Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 480.

²⁶¹ « Le territoire (...) ne doit pas être considéré comme la juxtaposition de collectivités et de communautés isolées les unes des autres. Il doit être regardé comme un tout où le rôle de l'Etat, en tant que garant de l'égalité des chances, doit être affirmé afin que l'unité et la cohésion nationale puissent être garanties. Mais l'initiative doit venir du terrain (...) et non trouver son origine dans les bureaux parisiens. Il faut la favoriser dans le cadre des projets de développement (...). L'aménagement du territoire, c'est aussi faire en sorte que se déploie une véritable solidarité entre les territoires, la ville et le monde rural. Solidarité, complémentarité, il est temps de mettre un terme à une opposition que nous avons trop longtemps vécue ces dernières années. La solidarité dans un élan fraternel entre toutes les catégories de la population doit permettre de rétablir les équilibres et de compenser les handicaps » (P. Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 488).

²⁶² J. Lassalle, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 510.

²⁶³ H. Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 473.

²⁶⁴ H. Nayrou, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 496.

²⁶⁵ H. Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, JO Débats A.N, séance du 15 janvier 2004, p. 474.

l'Etat des contrats de plan²⁶⁶. A cet égard, une nouvelle période d'étude s'ouvre avec les « contrats de projet Etat-région » 2007-2013. D'un autre côté, la création des pays est en progression régulière mais est loin d'être achevée : si au 1^{er} mai 2004, 132 pays sont reconnus et environ 200 en projet²⁶⁷, au 1^{er} janvier 2006, 352 pays (321 reconnus et 31 en projet), correspondent à 44 % de la population et 74 % des communes de métropole²⁶⁸.

Un rapport sénatorial²⁶⁹ rendu en 2006 parle d'un bilan « globalement positif » et appelle à la poursuite de l'expérience. Il constate la diversité des pays du point de vue de leur taille ou de leur mode d'organisation. L'essentiel du raisonnement tend à démontrer l'utilité du pays mais il apparaît aussi clairement qu'il doit rester un instrument de coopération de superposition : « En 2006, les pays sont donc le résultat d'une longue évolution de l'histoire, de la législation, des discussions politiques et des pratiques. Toute approche par trop cartésienne ou unidimensionnelle ne serait pas pertinente. (...) Globalement, on peut considérer que le système des pays ne fonctionne pas si mal. Il constitue un bon outil de réflexion, d'initiative et de coordination de projets pour un certain nombre de communautés de communes (...). Le pays permet aussi d'assurer un meilleur respect mutuel des différents territoires (communes, communautés de communes, agglomérations...) au travers d'un débat poursuivant un objectif d'intérêt général au niveau de l'espace concerné. Il a vocation à jouer un rôle décisif dans l'amélioration du dialogue urbain-périurbain-rural. (...) Il importe que le « pays » s'insère de façon harmonieuse dans notre organisation territoriale. Il convient par conséquent d'être vigilant. Le pays est investi de missions sur un territoire cohérent de projets. Il n'a pas de compétences légales. Il ne doit pas se substituer aux communautés de communes, ni aux départements, mais intervenir selon une règle de subsidiarité pertinente. Le recadrage et la clarification de son rôle sont souvent souhaités. La question du champ de compétences des différents niveaux territoriaux (région, département, agglomération, pays, communauté de communes, commune) reste posée. (...) A l'évidence, il importe de s'efforcer de

²⁶⁶ Voir MAZON (R), L'avenir incertain des politiques contractuelles, *La Gazette des communes*, 28 juin 2004, pp. 10-13 et infra 2^{ème} partie, Titre 2, Section 1, § 2, C- Le cas particulier des contrats de plan.

²⁶⁷ Réponse du secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire à une question de M. J-Y. Cousin (n° 43660), JO A.N, 2 novembre 2004, p. 8618.

²⁶⁸ D'après LOEIZ (L), « Retricoter » la France : le « pays », *Pouvoirs locaux*, n° 69, 2006, pp. 133-138.

²⁶⁹ FOUCHE (A), *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'avenir des pays*, n° 430, 2005-2006.

réserver aux pays les missions pertinentes répondant notamment aux besoins des population d'un « bassin de vie » que la commune ou l'intercommunalité ne peuvent satisfaire et pour lesquelles le département ou la région ne constituent pas un échelon suffisant de proximité ».

B- La coopération décentralisée

Caractérisée par des relations entre collectivités territoriales d'Etats différents, la coopération décentralisée ressortit, par nature, à la coopération de superposition. Concrétisée d'abord par les jumelages entre communes, la coopération décentralisée, « dénomination officielle depuis la loi Administration territoriale de la République », « se répand dans les collectivités locales et est devenue, à l'échelle des communes, un phénomène massif. Les zones géographiques et les « contenus » sont aussi de plus en plus divers – mobilisant une expertise militante qui débouche sur l'éligibilité à des programmes internationaux, tout en restant greffées sur les sociétés civiles locales »²⁷⁰. Le terme de coopération décentralisée recouvre aujourd'hui²⁷¹ deux hypothèses, que nous envisagerons successivement : une hypothèse générale et une hypothèse particulière, la coopération transfrontalière.

1/ Principe et évolution de la coopération décentralisée

«Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat (...) » (article L 1115-1 du C.G.C.T). « Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger » (article L 1115-5).

« La montée en puissance de la coopération décentralisée témoigne d'une appropriation progressive et pragmatique par un nombre d'acteurs très divers et très nombreux de nouveaux rapports à l'espace et au temps que condense le territoire. Elle a donc à voir avec la question essentielle de la souveraineté dont le modèle étatique national est en train de changer »²⁷². Cette analyse montre bien deux

²⁷⁰ ALLIES (P), La coopération décentralisée : une nouvelle frontière, *Pouvoirs locaux*, n° 55, 2002, pp. 116-120, p. 116.

²⁷¹ Articles L 1115-1 à L 1115-7 du C.G.C.T.

²⁷² ALLIES (P), op. cit., p. 118.

éléments caractéristiques du régime de la coopération décentralisée. Le premier, fondamental, est celui de l'évolution au cours de la Cinquième République du contenu donné à la souveraineté et à l'unité et à l'indivisibilité de l'Etat. Le second est le caractère pragmatique de l'évolution de ces relations, l'ouverture réalisée par la loi en 1992 étant d'ailleurs davantage une constatation de ce qui existait déjà²⁷³.

Les débats parlementaires sur la loi ATR ont vu ainsi s'affronter deux positions opposées. La première tendait à considérer les dispositions sur la coopération décentralisée comme une atteinte aux institutions nationales²⁷⁴ et à la souveraineté : « Notre conception de la coopération internationale recouvre, à l'inverse, une réalité bien précise. Elle se conçoit dans le respect des souverainetés nationales, et aucun attribut de la souveraineté ne doit pouvoir être exercé par une autorité qui n'a pas qualité pour représenter la nation – pas plus qu'un groupement, une autorité régionale n'a cette qualité. (...) Votre texte ne cadre absolument pas avec notre conception de la coopération, encore moins avec notre conception de la démocratie »²⁷⁵.

A l'opposé, la majorité des parlementaires considéraient que les dispositions en cause étaient utiles, répondaient à des préoccupations de bon sens et permettaient de résoudre des problèmes locaux : « L'article 65 vise à permettre à des collectivités locales françaises de conclure des accords de coopération avec des collectivités locales étrangères. Des liens nombreux existent déjà (...). L'article 65 tend donc à dépasser le stade des jumelages pour engager des vraies coopérations, de commune à commune. De nombreuses communes pourraient ainsi s'entraider, coopérer et mieux se connaître. Des actions décentralisées pourraient avoir lieu en faveur du développement, d'échanges culturels ou d'échanges de jeunes. Tout cela va dans le

²⁷³ « Après les avoir tolérées (...), l'Etat s'est attaché, à partir de 1992, à traduire dans la législation, les pratiques des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée. La loi d'orientation du 6 février 1992 modifiée correspond en effet à la première étape de la construction du cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales. » (Ministère des affaires étrangères, *Guide de la coopération décentralisée, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La Documentation française, 2000, p. 18).

²⁷⁴ « Votre texte est intrinsèquement pervers (...). Ce titre IV a le mérite d'apparaître comme la conclusion logique d'un texte qui utilise l'échelon régional pour pousser au maximum notre pays dans une intégration européenne où il perdra peu à peu la maîtrise de son destin, et son âme. (...) Ainsi, de la commune à la coopération internationale, vous prenez la responsabilité de mettre en place un système qui annihile toute relation entre les institutions de notre pays et la volonté populaire » (J-P. Brard, JO Débats A.N, séance du 8 avril 1991, p. 925).

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 926.

bon sens et, franchement, le texte ne met en cause ni l'autonomie des communes, ni les engagements internationaux de la France, ni la souveraineté nationale »²⁷⁶.

Du point de vue du droit administratif, cette évolution de la coopération décentralisée pose problème si on l'envisage sous l'angle de l'intérêt local et de la compétence des collectivités territoriales. A cet égard on retient généralement un arrêt fondateur dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui procède à une interprétation large de la notion d'intérêt local en ce qui concerne les actions de coopération décentralisée. En 1995, dans l'arrêt *Commune de Villeneuve d'Ascq*²⁷⁷, il admet la légalité de l'octroi de bourses de thèse par une commune à des étudiants étrangers. Différentes circonstances expliquent la présence d'un intérêt local, parmi lesquelles l'existence d'un jumelage entre la commune et les collectivités dont sont originaires les étudiants concernés, l'existence d'un jumelage entre les universités concernées et le but affiché « d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération ». Dans le même esprit, la Cour administrative d'appel de Douai a, quant à elle, fondé la légalité d'une intervention financière de la région de Picardie auprès d'un département béninois sur la possibilité ouverte par le législateur, de « permettre aux collectivités territoriales françaises d'apporter aux collectivités territoriales étrangères, après signature d'une convention soumise au contrôle de légalité, une aide, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France », alors même que le projet n'a pas « de répercussions concrètes immédiates sur la région »²⁷⁸.

La situation se complique avec quelques décisions récentes de juridictions du fond qui annulent notamment des opérations de financement d'ordre humanitaire. Par exemple, la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé, au sujet de l'aide au financement de la construction d'une école au Burkina-Faso, que « cette opération qui a été effectuée au bénéfice des habitants d'une commune distincte de celle d'Istres ne revêt pas un intérêt public communal alors que des habitants d'Istres et des associations de cette ville auraient participé à ce projet »²⁷⁹. De même, le tribunal administratif de Poitiers a annulé deux délibérations d'un conseil général visant

²⁷⁶ J-P. Sueur, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 3 juillet 1991, p. 1481 (Voir également D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 3 juillet 1991, p. 1481).

²⁷⁷ CE 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve d'Ascq*, *A.J.D.A.*, 1995, pp. 834-838, Concl. R. Schwartz.

²⁷⁸ CAA Douai 13 mai 2004 M. Eric X. (n° 02DA00929).

²⁷⁹ CAA Marseille 7 décembre 1999 *Commune d'Istres*, n° 98MA00236.

aider au financement d'un collège au Burkina-Faso et d'un service de lutte contre l'incendie d'une commune malgache²⁸⁰. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé la délibération d'une commune accordant une subvention à une organisation non gouvernementale intervenant dans un camp de réfugiés palestiniens²⁸¹. Le risque d'une illégalité de l'intervention en matière de coopération décentralisée est accentué lorsque celle-ci est mise en œuvre par un établissement public de la collectivité, le principe de spécialité ajoutant une limite supplémentaire. Le tribunal administratif de Paris a ainsi jugé illégale une convention entre l'agence des espaces verts de la région Ile de France et une paysagiste libanaise sur le suivi d'opérations de reboisement à Beyrouth : « si l'agence (...) met en œuvre la politique de la région d'Ile de France en matière d'espaces verts, elle ne peut, sauf à méconnaître la spécialisation de ses attributions et alors même quelle y aurait été expressément autorisée par la collectivité à laquelle elle est rattachée, participer au contrôle de travaux d'espaces verts effectués hors des limites de la région Ile de France et ne présentant pas un intérêt régional direct »²⁸².

Après le jugement du tribunal administratif de Poitiers, beaucoup d'élus locaux ont manifesté leur inquiétude quant à la légalité et à la pérennité des actions entreprises au titre de la coopération décentralisée. Un groupe de travail a été aussitôt constitué au Conseil d'Etat à la demande du Premier ministre et sous la direction de l'ancien ministre de l'intérieur Philippe Marchand²⁸³. Le législateur s'est aussi penché sur la question à deux reprises, en 2004 et en 2005.

Sa première intervention est le fait d'une loi du 9 janvier 2005 qui intervient dans le domaine particulier de la coopération en matière d'eau et d'assainissement²⁸⁴. La loi a inséré dans le code général des collectivités territoriales un article L 1115-1-1 selon lequel : « Les communes, les établissements publics de coopération

²⁸⁰ Ces opérations, « présentant un intérêt essentiellement humanitaire », ne répondent pas « à des besoins de la population deux-sévrienne » (TA Poitiers 18 novembre 2004 Département des Deux-Sèvres, *A.J.D.A.*, 2005, p. 486, note Y. Gounin).

²⁸¹ D'après GUENE (C), Rapport sur la proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, Sénat, n° 29, 2005-2006.

²⁸² TA Paris 14 décembre 1999 Préfet région Ile de France, *Droit administratif*, février 2000, p. 16.

²⁸³ Voir GOUNIN (Y), Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1713-1717.

²⁸⁴ Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, JO 10 février 2005, p. 2202.

intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de la distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées au budget de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement ». L'objectif était de donner « une assise légale plus solide à des pratiques anciennes »²⁸⁵ et de « légaliser un état de fait qui dure depuis longtemps et que personne ne remet en cause »²⁸⁶. Cela a permis de remédier au fait que les actions entreprises étaient contraires au principe de spécialité lorsqu'elles étaient exercées par des établissements publics comme les agences de l'eau²⁸⁷.

Quelques mois plus tard, une proposition de loi est déposée au Sénat²⁸⁸ dans le but de remédier à l'incertitude sur la notion d'intérêt local²⁸⁹ et dans un domaine plus large que l'eau et l'assainissement. La proposition vise à introduire un article L 1115-1-2 au code général des collectivités territoriales selon les termes suivants : « les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et leurs groupements peuvent, dans la limite de 1 % des recettes d'investissement, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aides d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale en cas de catastrophe humanitaire²⁹⁰ ». Le texte a été amendé lors de la discussion en première lecture au Sénat²⁹¹. En premier lieu, le

²⁸⁵ C. Guéné, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 22 juin 2004, p. 4541.

²⁸⁶ X. Darcos, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, JO Débats Sénat, séance du 22 juin 2004, p. 4543.

²⁸⁷ C. Guéné, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 22 juin 2004, p. 4541.

²⁸⁸ Proposition de loi présentée par M. Michel Thiollière relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, Sénat, n° 224, session ordinaire 2004-2005.

²⁸⁹ C. Guéné, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 2005, p. 6341 ; C. Cambon, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 2005, p. 6347 ; B. Girardin, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 2005, pp. 6342-6343.

²⁹⁰ On peut signaler ici que 23 millions d'euros ont été alloués par les collectivités territoriales pour l'aide d'urgence et la reconstruction à la suite du tsunami en Asie (D'après GERBEAU (D), Tsunami : le choix d'une aide sur la durée, *La Gazette des communes*, 23 janvier 2006, pp. 28-30).

²⁹¹ Au 15 septembre 2006, le texte adopté par le Sénat était en instance devant la commission des lois de l'Assemblée nationale.

plafond fixé à 1 % des recettes d'investissement est abandonné en raison d'un risque de financement de l'action extérieure des collectivités par l'emprunt²⁹² ainsi que de l'atteinte à la libre administration des collectivités²⁹³ et au principe de l'autonomie financière²⁹⁴. En second lieu, le texte a été précisé de façon à résoudre la question de la légalité des aides au développement sous l'angle de l'intérêt local, selon la position adoptée par la commission des lois : « donner une base légale incontestable à l'aide au développement (...) tout en exigeant la formalisation de cette aide dans le cadre de conventions » et se passer de conventions « lorsque l'urgence l'exige »²⁹⁵.

Même après cette clarification législative, dont il faut attendre l'aboutissement, une autre incertitude, d'ordre politique, plane sur la coopération décentralisée. En effet, le gouvernement la conçoit aujourd'hui en lien avec la politique de « l'immigration choisie ». Selon les propos du ministre délégué aux collectivités territoriales, « l'accompagnement de l'Etat sera d'autant plus important que les nouvelles actions de coopération des collectivités locales seront déployées en faveur de pays présentant un intérêt manifeste en terme de recrutement à l'étranger d'une main-d'œuvre faisant défaut au plan national ou en terme de sélection d'étudiants présentant un fort potentiel notamment dans les secteurs de la recherche ou des nouvelles technologies»²⁹⁶.

Cette position va à l'encontre du principe de libre administration des collectivités territoriales, dans le choix des opérations de coopération menées et de la situation existante, où l'on constate la large part faite aux opérations dites « humanitaires »²⁹⁷.

2/ La coopération transfrontalière

L'organisation de modèles de coopération transfrontalière a été le fait de divers instruments juridiques dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'Union

²⁹² C. Guéné, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 2005, p. 6342.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ P. Nogrix, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 2005, p. 6344.

²⁹⁵ C. Guéné, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 2005, p. 6342/

²⁹⁶ Intervention de M. Brice HORTEFEUX, Ministre délégué aux collectivités territoriales, aux Premières Rencontres de la coopération décentralisée franco-brésilienne, Marseille, 22 mai 2006 (http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c7_le_ministre_delegue/c21_discours_mindel_col_ter/2006_05_22_cooperation_franco_bresilienne).

²⁹⁷ Voir GUENE (C), *op. cit.*

européenne. Le premier a été la Convention de Madrid du 21 mai 1980²⁹⁸, qui proposait des modèles de statuts ou d'accords, mais qui reste une incitation prudente, « visant à favoriser les initiatives », à « résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique » entravant « les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière ». Le gouvernement Barre a cependant refusé de la signer, en raison notamment des problèmes d'ordre constitutionnel posés, répondant en cela à Michel Debré qui y voyait la mise en cause de l'unité de la République et de l'autorité de l'Etat. La solution adoptée fut de promouvoir un développement de la coopération transfrontalière dans le respect de la Constitution et au moyen d'accords bilatéraux²⁹⁹. Il a fallu attendre l'alternance pour voir s'assouplir les règles relatives à la coopération transfrontalière avec la publication de la Convention de Madrid³⁰⁰ ainsi qu'une disposition de la loi du 2 mars 1982 dans ce domaine en ce qui concerne les régions.

L'article 65 de la loi du 2 mars 1982 disposait : « Le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région ». Issue d'un amendement en première lecture au Sénat³⁰¹, cette disposition avait fait l'objet de débats sur deux points en particulier. D'une part, s'était manifestée la crainte d'une remise en cause du rôle de l'Etat et des compétences du chef de l'Etat³⁰² au sujet de la formulation adoptée par le Sénat et transmise en deuxième lecture à

²⁹⁸ Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (disponible sur le site internet du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/106.htm>).

²⁹⁹ D'après LOCATELLI (R), La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe, La mise en œuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, *Pouvoirs*, n° 19, 1981, pp. 59-66, p. 65.

³⁰⁰ Décret n° 84-432 du 4 juin 1984 portant publication de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980, JO 9 juin 1984, p. 1802.

³⁰¹ Amendement n° III-171 rectifié bis de MM Jung, Jager, Palmero, Schiélé, Bajoux, Blanc, Bohl, Bosson, Bouvier, Goetschy, Gravier, Rausch, Tinant, Zwickert, Herment, Blin et Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 17 novembre 1981, p. 2761.

³⁰² « Ce qu'on peut reprocher à ce texte, c'est qu'il tend à reconnaître au président du conseil régional, autorité exécutive d'une collectivité décentralisée, une véritable compétence en matière de relations internationales. Or, dans notre système constitutionnel, l'exclusivité des compétences internationales appartient à l'Etat, et même, plus précisément, au Président de la République » (J. Foyer, JO Débats A.N, séance du 19 décembre 1981, p. 5290).

l'Assemblée nationale : « Le conseil régional peut décider d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région »³⁰³. Dans un souci d'apaisement, un sous-amendement proposé par le ministre de l'intérieur fut adopté, visant à introduire l'accord du gouvernement³⁰⁴. La formule définitive fut donc : « Le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement ». Un amendement centriste en deuxième lecture au Sénat³⁰⁵, visant à supprimer l'autorisation du gouvernement a été rejeté ; selon Gaston Defferre, « il est évident que l'autorisation du gouvernement est nécessaire »³⁰⁶. D'autre part, dans le texte initial de l'amendement, figure la disposition suivante : « Les présidents des conseils régionaux concernés participent aux commissions créées par des accords internationaux et chargées des questions transfrontalières ». Votée par le Sénat en première puis en seconde lecture³⁰⁷, elle a été supprimée à chaque fois par l'Assemblée nationale, y compris en dernière lecture, au motif qu'il n'est pas « souhaitable d'imposer dans la loi la présence des présidents de conseils régionaux »³⁰⁸. Finalement, c'était un « pas prudent » vers la coopération transfrontalière, « qui coïncide heureusement avec la convention cadre européenne » et revient sur l'attitude du précédent gouvernement³⁰⁹.

Plusieurs Etats signataires ont conclu des accords de coopération. La France est notamment entrée dans plusieurs relations bilatérales ou multilatérales : accord

³⁰³ JO Débats A.N, séance du 19 décembre 1981, p. 5290.

³⁰⁴ « Il ne s'agit pas de relations diplomatiques. Toutefois, si cela peut (...) rassurer, je propose (...) d'insérer les mots : « avec l'autorisation du gouvernement ». (...) J'ai engagé la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans des relations très poussées avec l'Algérie (...). Mais avant de partir en Algérie avec des fonctionnaires et des représentants de fédérations patronales, j'ai demandé au gouvernement – j'étais alors dans l'opposition – son accord, et je l'ai obtenu » (G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 19 décembre 1981, p. 5291).

³⁰⁵ « Les dispositions dont il s'agit prévoient (...) des réunions transfrontalières ou internationales. Mais comme ces réunions ne peuvent avoir qu'un caractère de concertation – c'est le texte même de l'Assemblée nationale qui le précise – et non de délibération ni de décision, on ne voit pas très bien, dès lors que l'on veut commencer à doter la région d'une plus grande autonomie en matière d'autorité, la nécessité de cet état de sujétion à l'égard du gouvernement » (P. Schiélé, JO Débats Sénat, séance du 14 janvier 1982, p. 204).

³⁰⁶ G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 14 janvier 1982, p. 204.

³⁰⁷ Voir M. Giraud, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 14 janvier 1982, p. 204.

³⁰⁸ A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 22 janvier 1982, p. 440.

³⁰⁹ SADLAN (P), La région en devenir, commentaire du titre III de la loi du 2 mars 1982 « Droits et libertés des communes, des départements et des régions », *A.J.D.A.*, 1982, pp. 339-343, p. 343.

franco-italien du 26 novembre 1993, accord franco-espagnol du 10 mars 1995, accord de Karlsruhe entre l'Allemagne, la France, la Suisse et de Luxembourg du 26 janvier 1996³¹⁰. Le dispositif est limité aux relations entre des collectivités territoriales françaises et d'autres collectivités de pays membres de l'Union européenne. Il prévoit, notamment, l'existence de groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière et la participation des collectivités à des organismes publics de droit étranger³¹¹.

Le rapport de la Commission Mauroy salue cette évolution et en rappelle les limites, tenant au « respect du principe de souveraineté ». Il propose cependant une amélioration, portant sur trois propositions : « harmoniser les législations, voire encourager un cadre juridique commun européen simple et souple pour la mise en œuvre de la coopération transfrontalière » ; « faciliter la création de services communs et la mise en commun de financements par les collectivités frontalières » ; « déconcentrer l'intervention de l'Etat en matière de coopération transfrontalière »³¹². Ces propos trouvent un écho dans les dispositions du troisième alinéa de l'article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui dispose : « les collectivités locales peuvent, dans les conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats ».

Les propositions du rapport Mauroy ont été, pour partie suivies d'effets dans les années suivantes. La législation a été améliorée grâce à l'institution du district européen par la loi relative aux libertés et responsabilités locales. L'harmonisation des législations reste en projet, avec notamment l'élaboration d'un règlement communautaire.

L'article 187 de la loi du 13 août 2004 crée le district européen, en insérant un article L 1114-4-1 dans le code général des collectivités territoriales : « dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière, dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'objet du district européen est d'assurer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes

³¹⁰ Pour des exemples d'application de ces accords, voir LAMASSOURE (A), *Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises*, La Documentation Française, 2005.

³¹¹ Articles L 1115-2 à L 1115-4.

³¹² MAUROY (P), *op. cit.*, pp. 48-51.

publiques participantes et de créer les services publics et les équipements afférents ». Cette disposition est issue d'un amendement socialiste au Sénat en première lecture, confirmé et amélioré à l'Assemblée nationale. Elle était présentée comme un « amendement Mauroy » puisque celui-ci l'a soutenu et était intéressé en tant que président de la communauté urbaine « Lille métropole », qui développe des relations avec des collectivités belges³¹³. Le gouvernement reconnaît que le district européen est une avancée nécessaire³¹⁴, rejoignant en cela les propos de Pierre Mauroy y voyant un moyen de « pallier l'absence d'un outil pérenne et polyvalent » en matière de coopération transfrontalière, permettant d'organiser des services publics³¹⁵ ou du rapporteur à l'Assemblée nationale le présentant comme un « nouvel outil juridique facilitant la coopération transfrontalière »³¹⁶. La loi renvoie aux syndicats mixtes pour définir le régime du district européen puisque le dernier alinéa de l'article 187 dispose : « sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen ». La mention « sauf stipulation internationale contraire » est une précision apportée par les députés. En effet, cela permet de « relativiser » le renvoi au droit commun des syndicats mixtes. Si ces derniers sont la « forme juridique du droit français qui est la moins éloignée », il s'agit de préserver les « spécificités de fonctionnement prévues par la convention de coopération transfrontalière de référence »³¹⁷.

Au plan communautaire, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil a été formulée, relative à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)³¹⁸. Ce groupement est constitué à l'initiative de ses membres : Etat, collectivités ou autres organismes publics locaux ; « ils décident si le GECT est une entité juridique séparée ou s'ils confient des tâches à

³¹³ Voir : DUCUING (O), La métropole lilloise s'érige en pôle transfrontalier, *La Gazette des communes*, 28 mars 2005, p. 16.

³¹⁴ « Les groupements locaux de coopération transfrontalière pourront sans doute être améliorés, généralisés à un autre stade, mais en attendant, il faut avancer et ce que vous proposez constitue une étape » (P. Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2003, p. 8141).

³¹⁵ P. Mauroy, JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2003, p. 8140.

³¹⁶ M-P. Daubresse, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 24 février 2004, p. 1836.

³¹⁷ P. Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, JO Débats A.N, séance du 5 mars 2004, p. 2560.

³¹⁸ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), juillet 2004 (<http://europa.eu.int/scadplus/printversion/fr/lvb/g24235.htm>).

l'un des membres ». Ses compétences sont obligatoirement fixées dans une convention de coopération « de laquelle sont exclus les pouvoirs de puissance publique, tels que les pouvoirs de police et de réglementation ». Le Comité des régions s'est prononcé sur cette proposition³¹⁹. Il soutient l'idée de résoudre d'une manière « plus efficace que jusqu'à présent » et « d'améliorer de manière durable » les conditions juridiques de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. S'il propose de remplacer le GECT par l'Association européenne de coopération transeuropéenne » (AECT), il se prononce en faveur des principales dispositions de la proposition comme le fait que cette structure puisse associer des Etats, des collectivités régionales et locales et d'autres organismes publics locaux ou l'idée d'avoir le choix entre la création d'une structure et la possibilité de confier des tâches à un des membres, pour « empêcher l'émergence de nouvelles structures bureaucratiques inutilement pesante ».

En 2005, le rapport Lamassoure³²⁰ dresse un état des lieux de la coopération transfrontalière et de ses différents instruments. Les groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) issus des accords de Karlsruhe ont été utilisés, cinq ont été créés (trois ont leur siège en France et deux en Allemagne) et trois sont en cours de constitution. Ces groupements présentent cependant plusieurs inconvénients dont la difficulté à disposer d'un personnel propre et la lourdeur de la procédure de constitution puisqu'un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour autoriser une collectivité à participer à un GLCT de droit étranger. En outre, ils ne disposent pas, comme les districts européens, de la faculté de créer des S.E.M. Le district européen est « un outil pérenne et polyvalent », mais qui se heurte également à des limites comme l'impossibilité pour un Etat d'en faire partie et l'obligation d'avoir son siège en France.

En l'attente de l'adoption du règlement communautaire, la position des pouvoirs publics est empreinte d'un certain attentisme. Ainsi, à l'occasion de la discussion au Sénat le 27 octobre 2005 de la proposition de loi Thiollière sur la coopération décentralisée, a été évoquée la question de l'ajout de dispositions relatives à la coopération transfrontalière mais il a été jugé préférable d'attendre la

³¹⁹ Avis du Comité des régions du 18 novembre 2004 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transeuropéenne (AECT) (disponible sur le site internet du Comité des régions : www.cor.europa.eu).

³²⁰ LAMASSOURE (A), *op. cit.*

fin des discussions en cours sur le règlement communautaire³²¹. Celui-ci posera certainement la question, lors de son application en droit interne, de la place de l'Etat dans le système de coopération transfrontalière puisqu'un Etat pourrait être membre d'un GECT, ce qui s'oppose à la conception française des relations extérieures des collectivités territoriales. Dans cette optique et selon les termes mêmes du rapport Lamassoure, une réflexion devra s'engager pour « repenser la place de l'Etat ».

Après avoir vu la question de la libéralisation et la multiplication des instruments de coopération au cours de la Cinquième République, nous allons maintenant envisager la seconde problématique portant sur le changement de nature de la coopération locale : le renforcement de la coopération, envisagé dans le sens d'une emprise croissante de la coopération de substitution.

³²¹ C.Guéné, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 2005, p. 6342.

Chapitre 2 : L'emprise croissante de la coopération de substitution

Selon Pierre Mauroy, l'intercommunalité est une révolution tranquille et discrète des dernières décennies : « Chut ! Ne le répétez pas ! Une révolution est en marche. Si tranquille qu'elle en devient silencieuse ? Je le mesure. Si discrète qu'elle en devient invisible ? Je le crains. Si puissante qu'elle en devient irréversible ? Je le crois. Cette révolution porte un nom : l'intercommunalité »³²².

En effet, la question de l'intercommunalité est une des questions majeures de l'évolution des structures de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République, notamment en ce qui concerne les choix politiques effectués. Il est possible de faire un lien, à ce stade, avec certaines des problématiques du titre précédent. Il faut citer, d'une part, l'échec de la politique de fusion de communes, qui va conduire à la création de structures intercommunales, pour remédier aux défauts du morcellement communal. D'autre part, la politique régionale montre la progression de la construction d'un nouveau niveau d'administration décentralisée du territoire. La comparaison trouve ses limites dans le fait qu'il n'a fallu que dix ans à la région pour passer du statut initial d'établissement public à celui de collectivité territoriale, alors qu'une période beaucoup plus longue d'évolution et de renforcement de l'intercommunalité n'a pas abouti à cette situation.

L'objectif plus ou moins clairement affirmé et envisagé à long terme est la substitution, tout en tenant simultanément le discours de la préservation des communes : « rôle fondamental des communes dans la vie démocratique de notre pays », « niveau irremplaçable de notre organisation administrative »³²³. Les propos du rapport Guichard étaient, à cet égard, très éloquents : « Dans l'esprit de la commission, l'effort de décentralisation doit tendre à faire converger le plus grand nombre de compétences (...) sur les communautés de communes. C'est une des justifications majeures de l'effort d'association demandé aux communes. Il ne s'agit pas pour elles de mettre en commun leur position subordonnée et leurs difficultés financières. Mais bien, en se fédérant, de devenir aptes à recevoir l'exercice effectif de compétences étendues et nouvelles. Chaque commune française est (...)

³²² MAUROY (P.), La coopération intercommunale, *Pouvoirs*, n° 95, 2000, pp. 33-42, p. 33.

³²³ Réponse de B. Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales à une question orale de M. J. Boyer (n° 798), JO Débats Sénat, séance du 25 octobre 2005, p. 6174.

irremplaçable comme institution de participation et lieu privilégié d'exercice de la démocratie locale. Les fédérations de communes que seront les communautés sont irremplaçables comme instrument d'administration moderne, capable de recevoir de l'Etat de vraies compétences et les vrais moyens de les exercer »³²⁴. Il reste que, s'agissant de la remise en cause des communes, le pas n'a jamais été franchi. C'est pourquoi la question se pose d'une solution intermédiaire, originale.

Dans le but de prendre en compte l'évolution historique de l'intercommunalité et les questions juridiques posées et de mener une réflexion prospective, nous étudierons successivement la montée en puissance de l'intercommunalité au cours de la Cinquième République (section 1), la place particulière des communautés dans l'évolution de l'intercommunalité (section 2) et l'avenir de l'organisation administrative du niveau local (section 3).

Section 1 : La montée en puissance de l'intercommunalité au cours de la Cinquième République

L'essentiel des structures de coopération intercommunale que nous connaissons aujourd'hui ont été créées sous la Cinquième République. Nous allons voir ainsi la multiplication des structures de coopération intercommunale (§ 1) et le dernier développement du renforcement de la coopération intercommunale, à savoir les communautés issues de la loi « Chevènement » (§ 2).

§1- La multiplication des structures de coopération intercommunale

La première formule juridique de coopération intercommunale, seule formule possible au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution de la Cinquième République, était le syndicat intercommunal à vocation unique (S.I.V.U), institué par la loi du 22 mars 1890. Deux mouvements successifs ont vu se multiplier les structures de coopération, d'abord de 1959 à 1966 (A), puis à l'occasion de la loi « ATR » de 1992 (B).

A- Du S.I.V.U à la communauté urbaine

Après la création des S.I.V.U en 1890, une seconde étape législative fut franchie avec deux ordonnances du 5 janvier 1959. La première³²⁵ complétait le paysage des

³²⁴ GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales (tome 1)*, La Documentation Française, 1976, p. 151.

³²⁵ Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes, JO 6 janvier 1959, p. 313.

structures dites syndicales³²⁶ avec la création des syndicats intercommunaux à vocation multiple (S.I.V.O.M), permettant le transfert de plusieurs compétences. La seconde³²⁷ créait le district urbain, qui se distinguait de plusieurs façons des structures syndicales : il devait être doté à terme d'une fiscalité propre et disposait d'un socle de compétences obligatoires : le logement et les centres de secours.

Le district a perdu son qualificatif d'urbain en 1970 à la suite de la loi sur la gestion municipale et les libertés communales³²⁸. La disposition qui modifie les règles établies par l'ordonnance du 5 janvier 1959 avait pour but de permettre à la fois la création volontaire de districts ruraux et la suppression de la procédure de création de districts par décret³²⁹. Elle était issue d'amendements en première lecture à l'Assemblée nationale³³⁰ et visait à accompagner le développement de l'intercommunalité en milieu rural en permettant la création de districts ruraux³³¹ et surtout en donnant une base légale aux districts existant déjà en milieu rural³³². Si le district était donc venu augmenter « la panoplie des possibilités de coopération » en milieu rural³³³, la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines³³⁴, créa un nouvel outil de coopération intercommunal dans les agglomérations.

Le principe de la création des communautés urbaines, s'il avait inévitablement une dimension institutionnelle, se situait davantage aux confins des politiques nationales de développement économique et d'aménagement du territoire. En effet, « dans ce qu'il a été convenu d'appeler les métropoles d'équilibre, un effort considérable d'équipement va être réalisé, tout au long du Vème Plan et sans doute

³²⁶ Le syndicat mixte qui permet d'associer des collectivités de rang différent ou des collectivités et des établissements publics avait été créé par un décret du 20 mai 1955. (voir *supra* 1^{ère} partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, § 1, A- Les syndicats mixtes.

³²⁷ Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, JO 6 janvier 1959, p. 314.

³²⁸ Article 28 de la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JO 1^{er} janvier 1971, p. 3.

³²⁹ R. Marcellin, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 16 décembre 1970, p. 2898.

³³⁰ Amendement n° 72 de M. Flornoy et amendement n° 77 (2^{ème} rectification) de MM. Foyer et Bignon, JO Débats A.N, séance du 25 novembre 1970, pp. 5924-5925.

³³¹ B. Flornoy, JO Débats A.N, séance du 25 novembre 1970, p. 5925 ; C. Bignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 25 novembre 1970, p. 5925 ; R. Marcellin, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 25 novembre 1970, p. 5925.

³³² A. Mignot, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 16 décembre 1970, p. 2898.

³³³ R. Marcellin, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 16 décembre 1970, p. 2898.

³³⁴ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux « communautés urbaines », JO 4 janvier 1967, pp. 99-103.

des plans suivants. Ces métropoles vont bénéficier d'un apport financier particulièrement important de l'Etat qui ne pouvait se permettre de voir son action mise en échec, et le rendement de ses subventions mis en cause, par les structures existantes où toute volonté de coordination s'avère, dans la plupart des cas, impuissante »³³⁵. Dans cette perspective d'équipement des agglomérations, les formules de coopération intercommunale existantes et plus particulièrement le district, n'étaient pas adaptées : « Les districts ont connu du succès principalement dans les agglomérations petites et moyennes : sur 67 districts au 31 décembre 1965, on compte 51 districts véritablement urbains, mais un seul dans une métropole d'équilibre (Nancy) »³³⁶.

Ce constat fut à l'origine de deux des principales caractéristiques de la loi de 1966, à savoir la création d'office de quatre communautés urbaines et l'étendue des compétences de cette nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale. Ainsi, la loi a créé des communautés urbaines dans les agglomérations de Bordeaux, Lille, Strasbourg et Lyon. La création de la communauté urbaine de Lyon est cependant intervenue un peu plus tard³³⁷ en raison de la nécessaire modification préalable des limites territoriales des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône puisque l'article 43 de la loi disposait : « Aucune communauté urbaine ne pourra être créée entre communes faisant partie de départements différents. Les dispositions de la présente loi ne seront applicables à l'agglomération lyonnaise qu'après modification des limites territoriales des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône ».

Cette disposition était issue des débats provoqués par un amendement en première lecture à l'Assemblée nationale visant à prendre en compte le cas particulier de l'agglomération lyonnaise en ouvrant la possibilité de la création d'une communauté urbaine après modification des limites territoriales des départements concernés³³⁸. Mais au Sénat, un amendement fut voté en première lecture à

³³⁵ A. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 7 octobre 1966, p. 3216.

³³⁶ MEDARD (J-F), Les communautés urbaines : renforcement ou déclin de l'autonomie locale ?, *R.D.P.*, 1968, pp. 737-800, pp. 745-746 (dans le même sens, voir (HOURTICQ (J), Les communautés urbaines, *Revue administrative*, n° 120, 1967, pp. 714-717, p. 714).

³³⁷ Loi n° 67-1205 du 29 décembre 1967 modifiant les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône, JO 30 décembre 1967, p. 12980.

³³⁸ « Cet amendement (...) corrobore les informations qui sont parvenues à la commission en ce qui concerne la situation dans l'agglomération de Lyon. Il semble unanimement admis, dans le département du Rhône tout au moins, que la communauté urbaine ne peut être créée que si elle englobe certaines communes qui dépendent de l'Ain et de l'Isère. Il s'agit là de la constatation d'un

l'instigation de la commission spéciale³³⁹, visant à supprimer l'alinéa concernant Lyon et à affirmer uniquement un principe général en la matière³⁴⁰. L'exception lyonnaise fut rétablie en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, même si des députés préféraient la formule adoptée par le Sénat, plus claire, étant entendu que les deux textes aboutissaient « au même résultat »³⁴¹. Finalement le choix du maintien des deux formules a été entériné après les travaux de la commission mixte paritaire³⁴². Ces débats n'ont donné en fin de compte que peu d'explications quant à l'impossibilité de créer des communautés urbaines regroupant des communes de départements différents : « il n'était absolument pas dans les intentions du gouvernement d'envisager la création de communautés urbaines entre des communes faisant partie de départements différents. Cela ne serait d'ailleurs pas possible puisque le texte du projet ne prévoit pas de règlements particuliers pour la tutelle qui serait nécessaire dans ce cas »³⁴³.

La procédure exceptionnelle de création d'office n'empêcha pas, bien au contraire, la création de communautés urbaines à l'initiative des communes³⁴⁴, une procédure de concertation étant organisée associant les conseils municipaux intéressés, le conseil général et le préfet. Dans tous les cas, le seuil démographique de 50.000 habitants est exigé pour la création de la communauté urbaine.

Quant aux compétences de celle-ci, elles sont particulièrement étendues et se classent en deux catégories, suivant la distinction entre transferts de compétences obligatoires ou facultatifs. Les transferts de compétences obligatoires sont conséquents et regroupent douze domaines. Ils touchent l'urbanisme (plans

fait et non pas d'un moyen de pression (...) qui serait exercé sur le gouvernement » (R. Zimmermann, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 11 octobre 1966, p. 3309).

³³⁹ Amendement n° 67 de M. Descours Desacres au nom de la commission spéciale, JO Débats Sénat, séance du 9 novembre 1966, pp. 1518-1519.

³⁴⁰ « Votre commission a déjà eu à maintes reprises l'occasion de dire qu'elle avait établi un texte de portée générale. Elle estime que la disposition qui figurait dans le texte transmis par l'Assemblée nationale et qui était liée à l'idée de création d'une communauté dans l'agglomération lyonnaise, traitait d'un cas particulier. Elle a souhaité poser un principe de caractère général » (J. Descours-Desacres, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 9 novembre 1966, p. 1519).

³⁴¹ E. Dubuis, JO Débats A.N, séance du 17 novembre 1966, p. 4658.

³⁴² Voir JO Débats A.N, séance du 9 décembre 1966, p. 5410.

³⁴³ A. Bord, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} décembre 1966, p. 2253.

³⁴⁴ Les communautés urbaines créées « spontanément » ont été, successivement : Dunkerque (1968), Le-Creusot-Montceau-les-Mines et Cherbourg (1970), Le Mans (1971), Brest (1973), Alençon et Nancy (1996), Arras (1998).

d'urbanisme, constitution de réserves foncières, zones d'aménagement concerté), le logement, les services de secours et de lutte contre l'incendie, les lycées et collèges, l'eau et l'assainissement, la création et l'extension des cimetières, les abattoirs et marchés, la voirie, la signalisation et les parcs de stationnement. Les transferts facultatifs visent les compétences des communes en ce qui concerne les équipements culturels, sportif et socio-éducatif, sanitaires, les espaces verts et l'éclairage public.

Quelques modifications au régime juridique des communautés urbaines ont été apportées ultérieurement, notamment par la loi du 22 juillet 1977³⁴⁵ ; principalement dues aux difficultés de fonctionnement du conseil dans certaines communautés³⁴⁶. Il s'agissait notamment, tant en matière de dissolution que de création, d'aménager une sorte de droit de veto à la commune centre, dont la population est supérieure au quart de celle du groupement. La règle de la majorité qualifiée a été ainsi modifiée avec l'ajout d'une condition supplémentaire puisque le dispositif initial de création prévoyait la demande de deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux comptant les deux tiers de la population.

Le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales de 1979 ne prévoyait pas de nouvelles institutions intercommunales et se contentait de quelques dispositions sur les syndicats de communes, les districts et les ententes intercommunales. L'attachement à la commune est toujours l'explication : « Les communes veulent continuer d'exister, c'est là une affirmation qui, pour les maires, ne se discute pas. (...) La réforme ne passe à leurs yeux ni par un remodelage général de la carte communale ni par l'institution d'une coopération obligatoire »³⁴⁷.

B- La loi « ATR »

En 1992, la loi dite « ATR »³⁴⁸ a complété le dispositif en modifiant le régime applicable aux communautés urbaines et en créant de nouvelles structures de

³⁴⁵ Loi n° 77-825 du 22 juillet 1977 complétant les dispositions du Code des communes relatives à la coopération intercommunale, JO 23 juillet 1977, p. 3891.

³⁴⁶ Sur ces difficultés et plus généralement sur le contenu de la loi, voir la chronique générale de législation d'André de Laubadère (*A.J.D.A.*, 1977, pp. 431-434).

³⁴⁷ Communication du gouvernement (M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat) sur la synthèse effectuée par la commission des communes de France à partir du questionnaire adressé aux maires, Sénat, n° 184, 1977-1978.

³⁴⁸ Loi n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, JO 8 février 1992, p. 2064.

coopération intercommunale. Cette loi ne concernait pas seulement la coopération intercommunale³⁴⁹ mais cela en était un volet important³⁵⁰.

La loi a modifié le régime des communautés urbaines en déconcentrant leur procédure de création mais surtout en « banalisant »³⁵¹ leur existence. Ainsi, le législateur abaissa le seuil démographique exigé (passant à 20.000 habitants), abandonna l'obligation de respecter les limites départementales, et organisa des possibilités de transformation, notamment en communautés de villes.

Les débats parlementaires faisaient apparaître des appréciations contradictoires quant aux choix opérés. L'esprit de la loi était présenté comme impliquant une volonté de compléter et non remettre en cause ce qui existait³⁵², puisqu'une différence de logique était affirmée entre la communauté urbaine et les nouvelles structures : « Les communautés urbaines se situent dans une logique différente de celle du projet – de transfert d'un nombre important de compétences, couvrant à la fois la gestion traditionnelle des services publics et le développement économique »³⁵³.

Deux critiques principales de la position adoptée furent formulées. La première mettait en valeur l'hypocrisie de vouloir renforcer les structures de coopération alors que la formule de la communauté urbaine avait eu peu de succès³⁵⁴.

³⁴⁹ La loi comprend également des dispositions en matière de déconcentration, de coopération interrégionale, de coopération décentralisée et de démocratie locale.

³⁵⁰ « Le renouveau de la coopération intercommunale est certainement le point le plus controversé mais aussi le plus important du texte. » (C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 312).

« J'en arrive maintenant (...) au point important de la coopération intercommunale dont la relance constitue l'une des options majeures de la réforme proposée par le gouvernement. » (P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 321).

³⁵¹ D'après LAJOURS (J) et MUSSOTTE (O), Les communautés urbaines après la loi administration territoriale de la République, *L.P.A*, n° 86, 1993, pp. 6-10.

³⁵² « Il faut marquer le plus clairement possible que le renouveau de la coopération, dans l'esprit de la commission, n'implique nullement l'abandon des formes juridiques que la coopération a prises jusqu'ici. Il s'agit d'enrichir le schéma départemental, sans faire table rase de tout ce qui a été réalisé jusqu'à présent : communautés urbaines, districts, syndicats à vocation unique ou syndicats à vocation multiple » (C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 315).

³⁵³ P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 322.

³⁵⁴ « Depuis 1985, le nombre de communautés urbaines est resté à neuf et celui des districts a peu évolué. (...) Si les élus locaux ne se sont pas emparés des formules les plus intégrées de coopération que sont les communautés urbaines et les districts, c'est que celles-ci, qui existent pourtant depuis de longues années, n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. (...) Il y a donc une hypocrisie certaine à présenter les structures supracommunales contraignantes comme une réponse aux besoins de coopération des collectivités » (L. Pierna, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 351).

La seconde, développée au Sénat, tendait à considérer que le texte soumis aux parlementaires était moins pertinent que le projet initial : « L'intention initiale du gouvernement était claire et elle avait le mérite de la cohérence : instituer les communautés de communes et les communautés de villes, mais faire table rase des formes actuelles de coopération. Le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale était déjà moins clair : maintien des structures actuelles mais situation privilégiée des deux nouvelles structures. Quant au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, il est devenu franchement obscur ! En effet, l'examen à l'Assemblée nationale a tendu, avec l'accord du gouvernement, à rapprocher, voire à assimiler, structures actuelles et structures nouvelles »³⁵⁵.

La loi procéda donc à la création de deux nouvelles structures de coopération intercommunale : les communautés de communes et communautés de villes. Deux motifs justifiaient cette création ; le premier étant comparable au souci du législateur de 1966 : le constat à la fois de l'utilité et de l'insuffisance des structures existantes³⁵⁶. Le second était d'amener la création d'une seconde génération de structures de coopération, ajoutant à la gestion en commun de services publics une dimension de projets communs³⁵⁷, en particulier concernant l'aménagement du territoire et le développement économique : « Sans doute cette coopération intercommunale a-t-elle permis de faire face avec succès, au cours des trente dernières années, aux besoins exprimés en matière notamment de voirie, d'adduction d'eau, de distribution d'électricité. Mais, force est de constater que d'autres dimensions telles que l'aménagement du territoire et le développement économique n'ont que très partiellement été appréhendées par le biais de l'intercommunalité, telle qu'elle est organisée. Si l'on établit un palmarès des compétences exercées par les structures de coopération intercommunale, on s'aperçoit que le développement économique intervient seulement en onzième position parmi les compétences exercées par les groupements existants »³⁵⁸.

³⁵⁵ P. Graziani, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1515.

³⁵⁶ « Il nous est proposé, à travers les communautés de villes et les communautés de communes, de dépasser le cadre, figé par le législateur, des structures traditionnelles de coopération. Non d'ailleurs que celles-ci soient à condamner (...), bien au contraire » (C. Pierret, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 313).

³⁵⁷ « Il ne s'agit pas seulement, je dirais même qu'il s'agit moins ici, de définir des procédures ou de créer des structures juridiques que de créer les conditions politiques au sens le plus élevé du terme, d'un véritable renouveau de la coopération qui aille au-delà d'une relance purement quantitative. Il faut regrouper les collectivités sur le thème du projet et non principalement sur celui de l'institution à créer. » (C. Pierret, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 312).

³⁵⁸ P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 321.

Les deux communautés se distinguaient essentiellement par le degré d'intégration supplémentaire donné à la communauté de villes. Ainsi, en ce qui concerne leurs compétences, si le législateur leur a attribué des groupes de compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace) et optionnelles (protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement, voirie, équipements culturels et sportifs) comparables, il apportait plus de précision quant à leur contenu pour les communautés de villes. En ce qui concerne la fiscalité, les communautés de communes pouvaient instaurer une taxe professionnelle de zone pour les zones d'activité relevant de leur compétence alors que les communautés de villes instauraient, en principe, une taxe professionnelle unique sur l'ensemble de l'agglomération.

En dernier lieu, la loi cherchait à améliorer la coopération intercommunale en instaurant dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), composée d'élus et présidée par le préfet, chargé d'établir un schéma départemental de la coopération intercommunale. La création de cette commission et le schéma qu'elle devait établir étaient destinés à « jouer un indéniable rôle moteur »³⁵⁹ dans le développement de la coopération intercommunale. La mise en œuvre de cette disposition se révéla assez difficile, avec notamment des reports successifs du délai d'établissement du schéma, fixé par la loi. Après le refus du gouvernement, dans un premier temps, d'un allongement du délai initial³⁶⁰, un premier allongement de six mois fut voté à l'occasion de la loi du 29 janvier 1993³⁶¹.

Un nouveau report intervint pour fixer au 31 décembre 1993 le terme du délai d'élaboration du schéma, à la suite du vote d'une proposition de loi sénatoriale³⁶². Le raisonnement suivi était le suivant : la procédure mise en place avec la loi ATR, faisant notamment intervenir les CDCI était utile comme « moyen de provoquer dans les communes une réflexion sur la coopération et de susciter les initiatives » mais

³⁵⁹ DEBOUY (C), Communautés de communes – Institution, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 250, § 50.

³⁶⁰ Réponse du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique à une question de M. Ambroise Dupont (n° 21446), JO Sénat, 13 août 1992, p. 1891 ; Réponse du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique à une question de M. Luc Dejoie (n° 21969), JO Sénat, 27 août 1992, p. 1978.

³⁶¹ Article 84 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JO 30 janvier 1993, p. 1588.

³⁶² Loi n° 93-869 du 29 juin 1993 allongeant le délai d'élaboration des projets de schéma départemental de la coopération intercommunale, JO 30 juin 1993, p. 9264.

nécessitait des délais supplémentaires en raison de l'avancement inégal des travaux selon les départements³⁶³. Un accord se forma finalement sur le report au 31 décembre 1993³⁶⁴.

Certains avaient pourtant demandé l'adoption d'un report plus important en raison de la difficulté à « accélérer le processus », du besoin de « diplomatie » et de « sérieux » pour faire adhérer les communes à un « projet de développement ». Il s'agissait clairement du refus d'un « rythme à marche forcée »³⁶⁵. Cette demande ne fut donc pas accueillie, un report plus important risquant de « cristalliser (...) la situation avant que le schéma ne soit publié »³⁶⁶ et pouvait poser des difficultés en raison de la proximité croissante avec les élections municipales de 1995³⁶⁷.

Finalement, ces atermoiements cachèrent mal une réticence manifestée par certains élus à l'égard de la loi : « nous sommes d'autant moins étonnés des difficultés rencontrées (...) qu'un sondage publié à l'occasion du congrès de l'Association des maires de France à la fin de 1992 faisait clairement apparaître les réserves des élus et leur sentiment que la loi était loin de répondre aux exigences de notre temps : 57 % des maires pensaient qu'il y aurait une augmentation des coûts de fonctionnement avec la création des communautés de communes, 64 % une augmentation de la pression fiscale et 68 % craignaient un regroupement forcé »³⁶⁸.

Ce débat rebondit, à l'occasion des débats sur la loi du 12 juillet 1999, avec l'expression de l'attachement à la liberté des communes et de la crainte d'un rôle trop important donné au préfet³⁶⁹. Cependant, si un rôle a été confié à ce dernier dans

³⁶³ B. Laurent, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 3 juin 1993, p. 686.

³⁶⁴ B. Laurent, *ibid.* ; D. Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, JO Débats Sénat, séance du 3 juin 1993, p. 686.

³⁶⁵ G. Saumade, JO Débats A.N, séance du 22 juin 1993, p. 2008.

³⁶⁶ B. Laurent, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 3 juin 1993, p. 686.

³⁶⁷ P. Girod, JO Débats Sénat, séance du 3 juin 1993, p. 690 ; J. Legendre, JO Débats Sénat, séance du 3 juin 1993, p. 692.

³⁶⁸ J. Jambu, JO Débats A.N, séance du 22 juin 1993, p. 2009.

³⁶⁹ « Le département de l'Aisne (...) s'enorgueillit du fait que 85 % de ses communes se trouvent dans cette situation {N.B : adhésion à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre}. C'est la conséquence du fait que, aucun schéma contraignant n'ayant été adopté, la création des structures s'y est faite dans une totale liberté et le plus souvent sur des projets communs réels. C'est pourquoi j'accueille avec beaucoup de scepticisme les missions que le gouvernement souhaite désormais confier au préfet en matière d'intercommunalité » (P. Girod, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, pp. 2079-2080).

l'établissement et la modification des périmètres des EPCI, c'est à la suite de la reconnaissance d'un certain échec des schémas départementaux : on « propose la mise en place d'un schéma directeur qui serait élaboré par les commissions départementales de la coopération intercommunale. Je voudrais faire observer que les travaux de ces commissions n'ont pas été concluants partout et que, dans maints départements, on en est restés à une esquisse assez vague »³⁷⁰.

§2- Les communautés issues de la loi « Chevènement », dernier développement du renforcement de la coopération intercommunale

Une simplification du paysage intercommunal s'imposait et ce fut un des objectifs de la loi du 12 juillet 1999³⁷¹ relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ». A la suite de cette loi, les principales structures intercommunales sont les suivantes : les communautés urbaines pour les ensembles d'au moins 500.000 habitants, les communautés d'agglomération (principale structure de coopération en milieu urbain), regroupant au moins 50.000 habitants dont 15.000 pour la ville centre³⁷² et enfin, les communautés de communes, au régime juridique plus souple et davantage destinées au milieu rural.

On peut noter que les communautés urbaines ont retrouvé ainsi leur vocation originelle. En effet, le seuil de création des communautés urbaines avait progressivement reculé au cours des années puisqu'en 1966 le projet de loi initial sur les communautés urbaines prévoyait un seuil de 100.000 habitants, déjà abaissé au cours des débats à 50.000 dans le but « d'ouvrir l'éventail des possibilités et {de} mettre à la disposition de toutes les collectivités locales ce nouvel instrument »³⁷³. La loi ATR a abaissé à nouveau le seuil en le fixant à 20.000 habitants, de façon à harmoniser « les conditions de création des communautés urbaines avec celles qui valent pour la création des communautés de villes »³⁷⁴. La loi Chevènement permet

³⁷⁰ J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 6 avril 1999, p. 2152.

³⁷¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JO 13 juillet 1999, p. 10361.

³⁷² Les seuils démographiques ne s'appliquent pas si la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu ou la commune la plus importante du département (article L 5216-1 du CGCT).

³⁷³ E. Dailly, JO Débats Sénat, séance du 9 novembre 1966, p. 1476.

³⁷⁴ C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 30 novembre 1991, p. 6897.

de « revenir aux règles et aux principes fixés en 1966 qui avaient réservé la création des communautés urbaines aux très grandes agglomérations »³⁷⁵.

Les districts et les communautés de villes ont ainsi été supprimés, et pouvaient se transformer en l'une ou l'autre des trois communautés. La seule obligation prévue était de se conformer aux règles régissant la nouvelle structure : seuils démographiques, compétences obligatoires et optionnelles, fiscalité propre...

Ces trois communautés constituent la base d'une coopération intercommunale de substitution. En effet, celles-ci se distinguent des autres structures intercommunales, que l'on peut regrouper sous le terme générique de « syndicales »³⁷⁶. Leur vocation à concerner l'ensemble des communes est affirmée³⁷⁷ et l'existence d'un socle juridique commun consacrée. La différenciation des structures « communautaires » et « syndicales » se retrouve dans les propos de Jean-Pierre Chevènement lors des débats précédant l'adoption de la loi de 1999 : « cette relance de la solidarité entre les communes est venue heureusement compléter la coopération syndicale », elle relève d'une volonté globale de « repenser notre organisation urbaine et sauvegarder nos communes rurales »³⁷⁸.

Cette différenciation figurait déjà dès les débats précédant la loi de 1966 : « L'actuelle politique de regroupement communal s'est soldée par un échec. Cette politique se déroule sur deux plans : un plan fonctionnel, par services, il s'agit du syndicalisme intercommunal, et un plan territorial, il s'agit des fusions et des districts »³⁷⁹. En 1966, les districts et communautés urbaines sont vus comme les premiers éléments de la coopération de substitution : « Comme le district, la communauté est un organisme de substitution et non de superposition. Enfin, le caractère autoritaire est plus accentué. Ainsi, sans aboutir, au moins dans l'immédiat,

³⁷⁵ J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 952.

³⁷⁶ L'ensemble des syndicats de communes et des communautés entre sous le vocable général d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Si leur régime juridique dispose d'une base commune (articles L 5211-1 à L 5211-58 du C.G.C.T), les communautés se distinguent par l'étendue et la définition de leurs compétences, ainsi que par l'existence d'une fiscalité propre.

³⁷⁷ Le ministère de l'intérieur et en particulier la direction générale des collectivités locales font d'ailleurs un point régulier sur le maillage du territoire en communautés. Selon leurs estimations, au 1^{er} janvier 2006, près de 90 % des communes françaises et 85,5 % de la population relèvent d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

³⁷⁸ J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 951.

³⁷⁹ MEDARD (J-F), Les communautés urbaines : renforcement ou déclin de l'autonomie locale ?, *R.D.P*, 1968, pp. 737-800, pp. 742-743.

à la disparition des communes, la communauté urbaine va plus loin que le district, mais dans la même direction »³⁸⁰.

L'intérêt de l'étude du régime juridique des communautés est également lié au constat d'une évolution inexorable des structures intercommunales vers des solutions de plus en plus intégrées. La construction européenne nous offre à cet égard la possibilité de recourir à une comparaison³⁸¹ : l'organisation actuelle de l'Union Européenne peine à rentrer dans les critères juridiques traditionnels, qu'ils soient de droit interne (Etat fédéral), ou de droit international (organisation internationale). De la même façon, les communautés sont dans une situation transitoire à moyen ou long terme, qui a pour conséquence de les détacher progressivement des caractéristiques de l'établissement public sans qu'elles acquièrent vraiment celles de la collectivité territoriale.

Comme le relève à juste titre Jean-Marie Pontier, l'organisation territoriale en communautés peut être envisagée de différentes manières. « On peut y voir, simplement, un avatar de plus des établissements de coopération entre les communes, les communautés s'inscrivant dans une liste déjà longue, mais dont on est assuré qu'elle n'est pas terminée et s'enrichira encore dans l'avenir »³⁸². Le caractère intégré des différentes communautés peut être aussi considéré comme remettant en cause l'existence et le rôle des communes dans notre organisation territoriale. « Même s'ils ne le disent pas, certains pensent ou espèrent que ces communautés deviendront un jour les collectivités de base de l'administration locale »³⁸³.

Si l'attachement à la commune reste une constante, depuis les travaux préparatoires de la Constitution jusqu'aux différentes politiques relatives à l'administration décentralisée du territoire, l'amorce de nouvelles solutions apparaissait déjà dans les travaux de Michel Debré sous la Quatrième République³⁸⁴. En 1951, il envisageait trois corrections possibles aux insuffisances de l'organisation

³⁸⁰ *Ibid.*, pp. 746-747.

³⁸¹ Voir sur ce point DEGOTTE (M), Quelles réformes pour l'intercommunalité ?, *Droit administratif*, novembre 2002, pp. 6-8, ou BOURJOL (M), *La coopération intercommunale*, LG.D.J., 1996.

³⁸² PONTIER (J-M), La décentralisation territoriale en France au début du XXIème siècle, *R.G.C.T.*, n° 22, 2002, pp. 87-110, p. 103.

³⁸³ *Ibid.*, p. 104.

³⁸⁴ Voir DEBRE (M), A propos de l'administration des grandes agglomérations, *Revue administrative*, n° 19, 1951, pp. 56-59.

communale. Les deux premières étaient connues mais insuffisantes à elles seules : le syndicat de communes et la fusion de communes. La « troisième solution » qu'il envisageait était plus originale et anticipait pour partie sur la situation actuelle, en prévoyant notamment une distinction entre le régime des grandes villes et des petites communes et « l'hypothèse pour les agglomérations urbaines d'un système à deux degrés ».

Section 2 : Communautés et évolution de l'intercommunalité

Nous allons étudier les communautés en tant que structures intercommunales, avec les outils de théorie juridique et de droit positif aujourd'hui à notre disposition. Nous verrons quelles seraient les conséquences de la présentation des communautés en tant que structures supracommunales, non seulement du point de vue de la théorie juridique, mais aussi du point de vue politique, en se replaçant dans la problématique générale de la décentralisation.

Si le niveau local permet en principe une distinction claire entre la commune et les structures de coopération intercommunale, renvoyant aux définitions respectives de la collectivité territoriale et de l'établissement public (§ 1), les communautés posent aujourd'hui, en effet, le problème de l'émergence d'un « niveau supracommunal » (§ 2).

§1 – La commune et la coopération intercommunale

Les relations entre communes et communautés en l'état actuel du droit administratif et de la théorie juridique sont assez simples. La commune est une collectivité territoriale, reconnue par la Constitution, qui dispose d'une compétence de principe au niveau local (A). La communauté est, elle, un établissement public de coopération intercommunale, régi par la loi et le règlement et aux compétences spécialisées (B).

A- La compétence de principe de la commune, collectivité territoriale³⁸⁵

³⁸⁵ Notre propos sera ici volontairement concis ; il ne s'agira que de mettre en valeur les principales caractéristiques de la compétence des communes, utiles à l'analyse de l'évolution des compétences intercommunales. Nous développerons davantage ultérieurement la question de la compétence des collectivités territoriales (cf. 2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 1, section 1, §1 – La complémentarité de deux techniques apparemment opposées).

« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » : toujours en vigueur, cette formule aujourd’hui issue de l’article L 2121-29 du code général des collectivités territoriales trouve son origine dans la loi municipale du 5 avril 1884. Subordonnés et inférieurs à l’Etat, les pouvoirs de la commune sont nécessairement limités par celui-ci. Que ce soit en lui accordant une certaine autonomie dans le cadre de la clause générale de compétence ou en faisant, depuis les lois Defferre, un partage ou un transfert des compétences, c’est toujours la loi qui définit la compétence des collectivités territoriales. «La détermination matérielle des compétences des collectivités territoriales n’est pas exclusive de la clause générale de compétence car les textes et la jurisprudence vont en ce sens »³⁸⁶ ; la seule issue possible est de « considérer la clause générale de compétence comme une technique « subsidiaire » du point de vue de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et entre elles et l’Etat (...) »³⁸⁷. Sur ce point, la jurisprudence administrative récente montre davantage une complémentarité et une concurrence entre ces deux techniques de définition des compétences qu’un rapport de subsidiarité de l’une à l’autre³⁸⁸.

D’après la jurisprudence administrative, les conséquences juridiques de la compétence de principe de la commune sont de trois ordres, si l’on se place dans l’optique des rapports entre commune et intercommunalité. D’une part et même si la remarque relève de l’évidence, il faut préciser que la commune ne peut pas transférer à un établissement public de coopération intercommunale une compétence dont elle est dépourvue³⁸⁹. D’autre part, la soumission de l’établissement public au principe de spécialité empêche que celui-ci n’intervienne dans un domaine qui ne lui est pas transféré ou, plus précisément, pour un objet qui ne lui est pas transféré³⁹⁰, même s’il

³⁸⁶ JOYAU (M), *De l’autonomie des collectivités territoriales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Bibliothèque de droit public, Tome 198, L.G.D.J, 1998, p. 205.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 210.

³⁸⁸ CE 29 juin 2001 Commune de Mons en Baroeul (A.J.D.A, 2002, pp. 42-44, note Y. Jégouzo) : La compétence locale est entendue de façon assez large dans la mesure où la politique en cause (insertion) si elle est principalement, selon la loi, de la compétence de l’Etat, reste ouverte à l’intervention des communes dès lors que cela répond à un intérêt communal (Voir *infra* 2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 1 : La complémentarité de deux techniques apparemment opposées).

³⁸⁹ Voir CE 13 janvier 1995 District de l’agglomération de Montpellier, *rec.*, p. 681 (l’exemple portait sur l’exploitation et de la mise en valeur d’un cours d’eau).

³⁹⁰ Voir CE 19 novembre 1975 Commune de Thaon-les-Vosges, *rec.*, p. 577 (« l’article 1^{er} des statuts du district (...) prévoit notamment au nombre des attributions de cet établissement public « l’assainissement des agglomérations » ; (...) le terme assainissement ne comprend normalement ni la collecte des ordures ménagères, ni la construction, le financement et l’entretien des ouvrages destinés à leur destruction (...) ; par suite (...) ces opérations ne figurent pas au nombre des attributions du district »).

dispose d'un certain nombre de compétences en la matière³⁹¹. Enfin et en revanche, une fois la compétence transférée, la commune n'en dispose plus, c'est ce qu'on appelle le principe d'exclusivité de la compétence³⁹². Ainsi, par exemple, une commune entreprenant une action en faveur du financement d'une opération relevant d'une compétence transférée sera reconnue incompétente³⁹³. De même, une commune n'a pas à être consultée pour la création d'une zone d'aménagement différé sur son territoire, à partir du moment où le district dont elle est membre dispose de la compétence en matière de programme d'action foncière³⁹⁴.

B- La compétence d'exception de la communauté, établissement public

Même si le choix de la formule de l'établissement public est l'expression d'une volonté délibérée du législateur de ne pas créer de collectivité territoriale, on ne peut cependant que constater certains points d'achoppements entre régime des communautés et définition traditionnelle des établissements publics.

1/ Le choix de la formule de l'établissement public

Selon certains commentateurs de la loi de 1966 sur les communautés urbaines, « le choix de ce moule juridique - l'établissement public – mérite d'être souligné car il ne s'imposait pas de façon évidente au gouvernement qui pouvait opter pour la création d'une nouvelle collectivité territoriale »³⁹⁵. A la lecture des débats parlementaires, la question est plus tranchée ; la formule de l'établissement public répondait aux besoins du gouvernement qui ne voulait en aucun cas être considéré

³⁹¹ Voir CE 18 décembre 1991 S.I.V.O.M de Sainte Geneviève des Bois, Fleury-Mérogis et Saint Michel sur Orge, *rec.*, p. 450 (« le SIVOM (...) a pour objet d'étudier, de réaliser et de gérer tous équipements qui présentent un intérêt commun aux communes adhérentes correspondant aux vocations ci-après : examen des études relatives à l'aménagement des territoires : schéma directeur (...), études des plans d'urbanisme communaux, des plans et programmes d'occupation des sols, définition des zones industrielles et d'activité, agricoles et d'espaces verts, constitution de réserves foncières, réseaux : voirie communale, adduction d'eau, assainissement (...); si ces compétences permettent au SIVOM (...) de faire procéder à des études en matière d'urbanisme, elles ne lui donnent pas compétence pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Il résulte (...) que la délibération par laquelle ledit syndicat a institué un droit de préemption urbain sur le périmètre de la zone d'aménagement concerté (...) émane d'une autorité incompétente »).

³⁹² Voir CE 16 octobre 1970 Commune de Saint-Vallier, *rec.*, p. 583.

³⁹³ Voir CE 4 février 1994 Syndicat intercommunal du collège Honoré de Balzac, *rec. Tables*, p. 1122.

³⁹⁴ Voir CE 16 novembre 1984 Ville d'Achicourt, *rec.*, p. 528.

³⁹⁵ COLARD (D), Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines, *A.J.D.A.*, 1967, I, pp. 449-461, p. 452.

comme portant atteinte à l'existence des communes. Il ne voulait pas créer une nouvelle collectivité territoriale mais laisser aux communes membres toutes les compétences qui n'étaient pas transférées à la communauté : « La communauté urbaine (...) est un établissement public administratif (...). Cette qualification juridique a soulevé des critiques et on peut reconnaître que le choix de cette définition ne s'imposait pas de manière évidente. Le problème s'est effectivement posé, lors de l'élaboration du texte, de savoir si la communauté urbaine était un établissement public ou une nouvelle collectivité territoriale. (...) Une des règles de base de notre droit public est la compétence territoriale des collectivités territoriales et la compétence spéciale de l'établissement public. Or, malgré l'importance de ses attributions, la communauté urbaine aura une compétence spéciale, nettement délimitée par la loi, les communes conservant toutes les compétences qui ne sont pas expressément transférées à la communauté. On peut sans doute objecter que la communauté urbaine est assez différente des établissements publics traditionnels et en particulier que son rattachement à une personne publique à vocation générale n'est pas très net. En fait, cette notion de rattachement n'est pas elle-même très précise. Et, puisque le conseil de communauté est composé uniquement des délégués des communes, il y a bien une certaine dépendance qui suffit à faire de la communauté urbaine un établissement public intercommunal au même titre que le district urbain ou le syndicat de communes. (...) En définitive, la loi peut créer une nouvelle catégorie d'établissements public et c'est en fonction de l'avis des juristes que cette qualification a été retenue et proposée au Parlement»³⁹⁶.

Les établissements publics de coopération intercommunale sont des catégories d'établissements publics au sens de la Constitution. En vertu de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant : (...) la création de catégories d'établissements publics ». Ces dispositions doivent être combinées avec celles d'un autre alinéa de l'article 34 confiant à la loi le soin de définir les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, le législateur a non seulement créé la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale mais aussi créé successivement chacune des formules possibles d'EPCI. Selon la règle générale, si la Constitution réserve à la loi la création d'une catégorie d'établissement public, la création des établissements en elle-même, à l'intérieur de ces catégories, relève du pouvoir réglementaire. En ce qui concerne les

³⁹⁶ A. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1966, p. 1435.

EPCI, le principe de libre administration a pour effet de déplacer la frontière entre le domaine de la loi et celui du règlement. La loi a créé la catégorie des EPCI et définit le régime de chacun d'entre eux. La création de chacun d'eux ressortit en revanche de la compétence du préfet³⁹⁷.

Les établissements publics de coopération intercommunale répondent à certaines caractéristiques particulières, tenant notamment à leur assise territoriale et à leur polyvalence. On peut donc les « ranger » dans une catégorie spécifique d'établissements publics. Sont-ils des établissements publics locaux ou territoriaux ? Il nous semble que l'établissement public local réponde à deux types d'établissements publics particuliers, que l'on peut définir par leur localisation et par opposition à l'établissement public national. Ainsi seraient établissements publics locaux soit celui qui permet de mettre en œuvre localement un service public national (ex : université), soit celui qui permet, pour une collectivité territoriale en particulier, de mettre en œuvre une ou plusieurs de ses compétences. Le terme « établissement public territorial » se rapporterait alors mieux aux structures intercommunales, en rappelant leur assise territoriale particulière qui fait qu'on ne peut pas les rattacher à une seule collectivité. L'établissement public territorial ne se limite pas pour autant aux structures intercommunales et peut correspondre à d'autres formes de coopération, qu'elle soit interdépartementale, interrégionale ou même transfrontalière.

D'une manière générale, les établissements publics disposent d'organes propres, de biens propres et d'un budget autonome. Les communautés et plus largement l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale vérifient ce critère : administrés par un organe délibérant³⁹⁸, un président³⁹⁹ et un bureau⁴⁰⁰, elles disposent de biens propres⁴⁰¹ et d'un budget. Si cette autonomie de gestion est clairement affirmée, il n'en est pas de même pour les autres critères de l'établissement public, qu'il est plus difficile de discerner dans les caractéristiques des communautés.

³⁹⁷ Article L 5211-5 du C.G.C.T.

³⁹⁸ Article L 5211-6 du C.G.C.T.

³⁹⁹ Article L 5211-9 du C.G.C.T.

⁴⁰⁰ Article L 5211-10 du C.G.C.T.

⁴⁰¹ Les groupements de collectivités territoriales sont régis par les mêmes règles que celles-ci concernant leurs biens et leur protection (articles L 1311-1 et suivants du CGCT).

2/ Etablissement public et communauté : les points d'achoppement

A l'instar d'André de Laubadère⁴⁰², on ne peut analyser les structures intercommunales qu'avec le prisme de l'établissement public. Même si l'exemple régional nous montre que l'établissement public peut être une étape transitoire vers la création d'une nouvelle collectivité territoriale, on ne peut méconnaître la qualification légale qui est celle d'établissement public et non de collectivité territoriale. Il n'est donc pas possible de considérer les établissements publics de coopération intercommunale comme une personne publique *sui generis* et essayer ainsi d'échapper à l'alternative posée par les règles traditionnelles du droit public. Nous ne pouvons que constater l'extrême diversité des formes d'établissements publics et la proximité entre les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales. Pourtant, on en vient aussi à remarquer que, s'agissant des principes de spécialité et de rattachement, les points d'achoppement entre théorie de l'établissement public et communautés sont importants.

Comme tout établissement public, la communauté est soumise au principe de spécialité. Mais cette notion recouvre deux significations complémentaires : le caractère spécialisé de l'institution et le caractère limitativement énuméré de ses compétences. La jurisprudence administrative se caractérise par une interprétation stricte des compétences des établissements publics de coopération intercommunale : une structure intercommunale ne peut exercer des compétences qui ne sont pas précisément définies dans ses statuts. Selon Hervé Groud, si cette jurisprudence est adaptée aux régimes intercommunaux les moins intégrés, elle risque de connaître une certaine évolution avec l'application de la loi Chevènement⁴⁰³.

Sur le plan politique, en revanche, la multiplication des compétences des communautés pourrait leur ouvrir un champ d'action aussi étendu que celui afférent à la compétence générale des communes membres. C'est une remise en cause du caractère spécial ou spécialisé de l'institution. La question n'est pas nouvelle et avait déjà été soulevée par André de Laubadère en 1974. A une époque où les régimes les

⁴⁰² De LAUBADERE (A), Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale, in *Mélanges Paul Couzinet*, Université des Sciences sociales de Toulouse, 1974, pp. 411-447.

⁴⁰³ GROUD (H), L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement, *A.J.D.A.*, 2000, pp. 967-976, p. 971.

plus intégrés étaient le district et la communauté urbaine, il relevait la substitution « à un régime juridique dans lequel la compétence du groupement de collectivités était, comme celle des établissements publics, limitée à la gestion d'un service public, d'un régime dans lequel les attributions du groupement sont caractérisées par la pluralité et la diversité, s'éloignant ainsi de la spécialité de l'établissement public pour se rapprocher de la « vocation générale » des collectivités territoriales »⁴⁰⁴. Ce constat est confirmé par la situation actuelle, puisque la loi Chevènement tend à la généralisation de structures définissant l'étendue de leurs compétences⁴⁰⁵ (dans le cadre fixé par la loi), disposant d'une fiscalité propre⁴⁰⁶ et fixées sur un territoire continu et cohérent⁴⁰⁷.

La question du rattachement de l'établissement public pose également problème. Il n'y a pas de contrôle de tutelle exercé par les collectivités de rattachement. La nécessité et le degré de ce contrôle divergent selon les auteurs. Pour Etienne Fatôme et Jacques Moreau, le rattachement peut présenter des degrés d'intensité variable et peut correspondre, notamment, à la présence au sein des organes de l'établissement public de représentants de la collectivité de rattachement⁴⁰⁸. Pierre Delvolvé constate, en revanche, que « dans certains cas, c'est moins l'établissement public qui est rattaché à une collectivité publique, que des collectivités publiques qui sont regroupées dans un établissement public (établissements publics inter ou supra-communaux) »⁴⁰⁹.

Le contrôle des activités des communautés est le même que celui exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales depuis 1982 : le contrôle de légalité est exercé par le préfet et l'établissement est également contrôlé par la Chambre régionale des comptes⁴¹⁰.

⁴⁰⁴ De LAUBADERE (A), *op. cit.*, p. 412.

⁴⁰⁵ Voir infra §2, B – Les compétences de la communauté.

⁴⁰⁶ Les communautés d'agglomération (article L 5216-8 du C.G.C.T) et urbaine (article L 5215-32) perçoivent en principe la taxe professionnelle en lieu et place des communes. Le choix est laissé aux communautés de communes de rejoindre ce système, ou de conserver une fiscalité additionnelle à celle des communes (L 5214-23).

⁴⁰⁷ Les communautés doivent être « d'un seul tenant et sans enclave » (L 5214-1, L 5215-1 et L 5216-1).

⁴⁰⁸ FATOME (E) et MOREAU (J), *Unité et diversité des établissements publics locaux*, *A.J.D.A.*, 1987, pp 563-567.

⁴⁰⁹ DELVOLVÉ (P), *Le droit administratif*, Coll. *Connaissance du droit*, Dalloz, 3^{ème} éd., 2002, p 27.

⁴¹⁰ Article L 5211-3 du C.G.C.T, renvoyant aux articles L 2131-1 à L 2131-13.

Entre collectivité territoriale et établissement public, le législateur lui-même peut être ambigu, lorsqu'il affirme, par exemple, que « le conseil de la communauté urbaine règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la communauté urbaine ». Issue de l'article L 5215-19 du C.G.C.T, cette formule existait également pour le district (ancien article L 5213-14). Les débats parlementaires précédant l'adoption de la loi de 1966 sur les communautés urbaines ne font état d'aucune difficulté quant à cette disposition dont le principe a été adopté par les deux assemblées en première lecture⁴¹¹. Cette disposition n'est pas toujours relevée par les commentateurs⁴¹² sauf à indiquer que la formule se rapproche de la clause générale de compétence même si « les affaires qui sont de la compétence de la communauté sont, à la différence des affaires de la commune, strictement définies »⁴¹³.

Cette formule pourrait éventuellement se lire comme une transposition de la clause générale de compétence⁴¹⁴ au niveau intercommunal. En revanche, lue avec le prisme du principe de spécialité, elle pourrait convenir à n'importe quelle structure intercommunale, y-compris un S.I.V.U : le conseil règle par ses délibérations les affaires qui relèvent des compétences qui ont été attribuées à l'établissement.

L'évolution des communautés vers une somme de compétences importante nous conduit, au minimum, à nous poser la question de la pertinence de leur statut d'établissement public. L'exemple de la région, établissement public avant d'être collectivité territoriale, peut être une référence en la matière⁴¹⁵.

§2 – Les communautés et l'émergence du niveau « supracommunal »

Plusieurs questions vont nous permettre d'essayer de mettre en valeur les communautés comme signe de l'émergence d'un niveau supracommunal, en ce qui

⁴¹¹ Voir JO Débats A.N, séance du 11 octobre 1966, pp. 3295-3296 et JO Débats Sénat, séance du 9 novembre 1966, pp. 1499-1500.

⁴¹² Voir DE LAUBADERE (A), Chronique générale de législation, *A.J.D.A.*, 1967, pp. 89-92 ou SINGER (J), Les communautés urbaines et la coopération intercommunale, *Revue administrative*, 1967, pp. 179-181.

⁴¹³ MEDARD (J-F), *op. cit.*, p. 765.

⁴¹⁴ L'assemblée délibérante règle par ses délibérations les affaires de la collectivité territoriale.

⁴¹⁵ Voir supra 1^{ère} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, §1- L'apparition de la circonscription régionale.

concerne leurs relations avec les communes membres . Après avoir vu la question de l'appartenance à la communauté (A), nous nous attacherons aux compétences de la communauté (B) et en particulier à la problématique de l'intérêt communautaire (C).

A- L'appartenance à la communauté

La création de la communauté, comme de tout établissement public de coopération intercommunale, se fait par arrêté préfectoral du ou des préfets concernés suivant que le périmètre choisi dépasse ou non le cadre départemental⁴¹⁶. La possibilité de dépassement du cadre départemental n'a pas réellement fait l'objet de débats, ni à l'occasion de l'adoption de la loi ATR, ni à l'occasion de ceux de la loi Chevènement. Seules deux questions se sont posées à cette dernière occasion. La première est celle de la consultation du département pour la création des EPCI⁴¹⁷. Cette consultation a été refusée car d'une part le département est représenté à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) et il ne faut pas « multiplier les formalités » ; car d'autre part, il ne faut pas « donner l'impression que pour constituer un EPCI, il faut demander l'autorisation à une autre collectivité locale, en l'espèce, le département »⁴¹⁸. La seconde question porte sur la précision apportée à l'Assemblée nationale en première lecture selon laquelle le périmètre d'un EPCI ne peut être identique à celui d'un département⁴¹⁹. Le texte définitif⁴²⁰ limite cette hypothèse aux EPCI à fiscalité propre, des sénateurs ayant objecté qu'il existe des « syndicats d'envergure départementale »⁴²¹. Finalement, si la possibilité de déborder du cadre départemental pour constituer des communautés est possible et compréhensible⁴²², ces exemples montrent cependant une hostilité à toute tentative de remise en cause du cadre départemental.

La création doit se faire après approbation d'une majorité qualifiée de communes : deux tiers des communes regroupant au moins la moitié de la

⁴¹⁶ Article L 5211-5 du C.G.C.T.

⁴¹⁷ B. Birsinger, JO Débats A.N, séance du 9 février 1999, p. 1144.

⁴¹⁸ G. Gouzes, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 9 février 1999, p. 1145.

⁴¹⁹ Voir JO Débats A.N, séance du 9 février 1999, pp. 1146-1147.

⁴²⁰ Article L 5211-5- I du C.G.C.T.

⁴²¹ P. Raoult, JO Débats Sénat, séance du 8 avril 1999, p. 2300.

⁴²² Au 1^{er} janvier 2005, 56 communautés chevauchent une limite départementale (Réponse du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire à une question de M. J-L. Masson (n° 20821), JO Sénat, 23 février 2006, p. 539).

population ou la moitié au moins des communes regroupant deux tiers de la population. En outre, la création d'une communauté de communes est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes représentant un quart de la population ; la proportion passant à la moitié pour les communautés d'agglomération et urbaine (ou à défaut la commune la plus importante). Par conséquent, non seulement ce n'est pas la collectivité territoriale qui crée l'établissement public, mais une commune peut être intégrée dans une communauté contre son gré⁴²³ ; ce qui confirme bien la difficulté de trouver, dans le cas des communautés, l'idée de rattachement de l'établissement public à des collectivités territoriales.

Le préfet dispose, à plusieurs moments de la procédure de création, de transformation ou d'extension d'une communauté, d'une certaine marge d'appréciation. Ce rôle donné au préfet n'a pas été exempt de critiques. Le système proposé est présenté comme équilibré⁴²⁴, notamment parce qu'il maintient le pouvoir de décision aux communes⁴²⁵. L'équilibre peut être amélioré, comme cela a été lors de l'examen de la loi Chevènement au Sénat, où le pouvoir d'initiative du préfet a été approuvé mais en y ajoutant un avis obligatoire de la CDCI⁴²⁶. Cette modification devait contribuer au renforcement démocratique de la procédure sans entraver les prérogatives du préfet⁴²⁷. L'intervention du préfet permettait également d'éviter des regroupements de complaisance ; les incitations financières prévues dans le projet de loi pouvaient justifier de devoir vérifier l'authenticité des opérations pour éviter « quelques jolies escroqueries légales »⁴²⁸.

Les critiques portaient également sur l'équilibre du système : « je peux admettre le droit d'initiative du préfet mais pas son pouvoir discrétionnaire révolu

⁴²³ Voir par exemple CE 2 octobre 1996 Commune de Poulainville, *A.J.D.A.*, 1996, pp. 1029-1930.

⁴²⁴ « Il faut (...) maintenir une autonomie communale tout en assurant un certain équilibre. L'intervention du préfet et la règle de la majorité des deux tiers prévues par le projet de loi me semblent assez bien répondre à cette double nécessité. C'est un équilibre, bien sûr. » (J..Darne, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 971).

⁴²⁵ « Si le projet prévoit la possibilité, pour le préfet, de proposer des périmètres cohérents et d'être à l'initiative de projets de regroupements, ces derniers resteront décidés par les conseils municipaux, selon les règles de la majorité qualifiée déjà instituées en 1992 » (J-P..Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, pp. 953-954).

⁴²⁶ D. Hoeffel, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, p. 2061.

⁴²⁷ J-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, p. 2067.

⁴²⁸ P. Arnaud, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, p. 2094.

depuis les lois Defferre »⁴²⁹. Pour l'essentiel, le « rôle excessif du préfet »⁴³⁰ était dénoncé, facteur de recentralisation⁴³¹. Ces débats montrent la difficulté de concilier la rationalisation et l'incitation au regroupement avec la liberté des communes. Ainsi, Jean-Pierre Chevènement parlait d'un projet volontariste, qui « repose aussi sur le volontariat »⁴³². On retrouvait également l'expression de paradoxes chez Dominique Perben qui refusait la règle de continuité territoriale parce que le préfet n'avait pas assez de pouvoirs⁴³³ ou chez Paul Girod qui dénonçait une association forcée tout en préférant un rôle du préfet comme conseil des petites communes⁴³⁴.

Le préfet n'a pas de compétence liée pour créer la communauté, même si la majorité qualifiée des conseils municipaux intéressés est réunie⁴³⁵. Il peut inclure dans la liste des communes concernées les communes à l'origine ou favorables au regroupement ainsi que celles qui s'y opposent⁴³⁶. Enfin, le Conseil d'Etat procède à un contrôle restreint de l'appréciation faite par le préfet lorsqu'il établit la liste des communes concernées⁴³⁷. Cette jurisprudence concernait des communautés

⁴²⁹ G. Delfau, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, p. 2096.

⁴³⁰ P. Girod, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, p. 2080.

⁴³¹ « On assiste à quelques tentatives de recentralisation, par le biais de pouvoirs supplémentaires donnés aux préfets dont nous nous serions bien passés » (M-P. Daubresse, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 965).

« Une (...) disposition est assez choquante : le rôle dévolu au préfet dans l'initiative de la création des communautés d'agglomération. Il est surprenant de laisser une telle initiative au représentant de l'Etat. Le préfet dessinerait donc le périmètre de la communauté d'agglomération et pourrait exercer une forte pression sur les communes rétives, sous prétexte d'assurer le respect du principe de la continuité territoriale. Je ne vois pas dans cette disposition, monsieur le ministre, le reflet exact de vos incantations décentralisatrices » (F. Delattre, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 969).

⁴³² J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 953.

⁴³³ « Pourquoi (...) imposer la continuité territoriale et l'absence d'enclaves ? Le préfet, vous le savez bien, (...) est dans les faits bien démuni face aux récalcitrants » (D. Perben, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 961).

⁴³⁴ « J'accueille avec beaucoup de scepticisme les missions que le gouvernement souhaite désormais confier au préfet en matière d'intercommunalité. Que le représentant de l'Etat soit à l'initiative de certaines créations, pourquoi pas ? Une telle démarche peut se révéler intéressante si elle revient à apporter une forme d'assistance ou de conseil aux communes concernées par cette éventuelle structure. En revanche, que le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce domaine, c'est remettre en cause la légitimité des élus et surtout vider de son sens le terme de « coopération », qui faudrait à ce moment-là remplacer par l'expression « association forcée » (...) ! » (P. Girod, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, p. 2080).

⁴³⁵ CE 2 octobre 1996 Commune de Civaux, *rec. Tables*, p 764.

⁴³⁶ CE 2 octobre 1996 Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville, *rec.*, p 361.

⁴³⁷ *Ibidem*.

antérieures à la loi Chevènement⁴³⁸ mais le principe d'un contrôle de l'erreur manifeste ne sera pas ultérieurement remis en cause⁴³⁹.

Le contentieux de l'application de la loi du 12 juillet 1999 apporte cependant d'autres précisions. D'une part, un référé-liberté est possible lorsqu'une commune est intégrée contre son gré dans une communauté d'agglomération dans la mesure où cela « affecte la libre administration des collectivités territoriales, qui constitue une liberté fondamentale »⁴⁴⁰. Un tel recours est également admis quand un conseil communautaire a été convoqué pour délibérer sur des contrats engageant une communauté d'agglomération avant l'entrée en vigueur de l'arrêté de transformation d'une communauté de communes en communauté d'agglomération. Dans ce cas, l'EPCI a commencé d'exercer, au lieu et place des communes requérantes, des compétences qui doivent lui être transférées ultérieurement ; de telles mesures portant une atteinte grave et manifestement illégale à la libre administration des collectivités locales⁴⁴¹.

D'autre part, plusieurs précisions ont été apportées en ce qui concerne le rôle de la CDCI et en premier lieu le caractère substantiel de sa consultation⁴⁴². Il faut cependant distinguer selon que l'initiative, qui se trouve être à l'origine de la création de la communauté de communes, avait été prise par les conseils municipaux ou par

⁴³⁸ REY (J-L), Les pouvoirs du préfet en matière de création d'une communauté de communes, Concl. sur CAA Bordeaux 25 juin 2001 Commune du Port et autres, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 1, 2002, pp. 4-5, p. 4.

⁴³⁹ Par exemple, en cas de refus du préfet qu'une commune adhère à un SIVOM déjà créé en raison de projets de création de communautés d'agglomération auxquelles étaient susceptibles d'adhérer plusieurs communes du SIVOM, un tribunal administratif considère qu'« un tel motif, qui se rattache aux pouvoirs dont dispose le préfet en vue d'assurer la cohésion et la pertinence de la coopération intercommunale dans son département n'entache la décision attaquée ni d'erreur manifeste d'appréciation, ni de détournement de procédure » (TA Nice 25 novembre 2005 SIVOM de Villefranche sur Mer c/ Préfet des Alpes-Maritimes, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 2, 2006, pp. 22-24, note F. Dieu).

Le Conseil d'Etat a considéré la légalité de l'extension d'une communauté d'agglomération à une commune, fondée sur la nécessité de mieux prendre en compte la réalité d'un bassin de vie et répondant à l'exigence d'assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale nécessaires au développement de cette communauté d'agglomération. Ainsi, les préfets n'ont pas entaché leur décision d'erreur manifeste d'appréciation (CE 10 octobre 2003 Commune des Angles (n° 250116) , *rec. Tables*, p. 684).

⁴⁴⁰ CE (ord. réf.) 24 janvier 2002 Commune de Beaulieu sur Mer c/ Ministre de l'intérieur, *L.P.A.*, n° 53, 2002, pp. 17-18, note N. Kattineh.

⁴⁴¹ CE 12 juin 2002 Commune de Fauillet et autres, *rec.*, p. 215.

⁴⁴² CE 29 mars 2000 Ministre de l'intérieur c/ Maillet et autres, n° 203975.

le préfet⁴⁴³. Quelques précisions sont également à apporter quant à la consultation de cette commission, qui peuvent la distinguer d'autres organismes consultatifs⁴⁴⁴. Par exemple, « eu égard à la nature et à l'objet de la procédure de consultation de la CDCI, la circonstance que certaines des collectivités dont ses membres sont élus sont directement concernées par le projet soumis à consultation ne fait pas obstacle à ce que ces membres participent à la délibération »⁴⁴⁵. Dans la même espèce, le Conseil d'Etat n'a pas jugé comme viciant la délibération de la commission ni la circonstance que le préfet ait fait état d'une lettre des ministres de l'intérieur, de l'équipement et de l'aménagement du territoire indiquant leur souhait que se poursuive l'élargissement d'une communauté, ni l'audition d'une représentante du préfet sans que cette audition ait été demandée par les membres de la commission et alors que son règlement intérieur ne prévoyait d'auditions que sur demande des membres.

Plusieurs autres précisions ont encore été apportées par le juge administratif. Il a reconnu, par exemple, la possibilité de mener simultanément, pour une même communauté d'agglomération, une procédure d'extension volontaire sur le fondement de l'article L. 5211-18 précité et une procédure d'extension forcée sur le fondement de l'article L. 5216-10⁴⁴⁶.

Il a reconnu également que l'obligation de continuité territoriale s'applique non seulement à la création d'une communauté mais aussi dans le cas d'un retrait : « les dispositions (...) selon lesquelles le territoire d'une communauté de communes est d'un seul tenant et sans enclave doivent, sauf exception prévue par la loi, être regardées comme ayant une portée générale et doivent par suite être respectées non seulement lors de la création d'un tel établissement public de coopération intercommunale mais aussi, le cas échéant, lors d'évolutions ultérieures du territoire de cet établissement ; (...) dès lors, si les communes membres d'une communauté de communes ont la possibilité de demander à s'en retirer (...) en vue de l'adhésion à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, cette

⁴⁴³ MOREAU (J), À quelles conditions le préfet peut-il autoriser la création d'une communauté de communes à partir d'un SIVOM et ensuite autoriser le retrait de plusieurs communes ?, note sous TA Nancy, 15 octobre 2002, Commune de Malavillers, *Administrations et Collectivités territoriales*, n° 13, 2003, pp. 383-384.

⁴⁴⁴ Voir FRIER (P-L), *Précis de droit administratif*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 3^{ème} éd., 2004, pp. 290-291.

⁴⁴⁵ CE 10 octobre 2003, précité.

⁴⁴⁶ *Ibidem*.

possibilité ne peut s'exercer que dans le respect de la règle de continuité territoriale »⁴⁴⁷.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 contient des dispositions quant au retrait de communes d'une communauté mais celles-ci s'expliquent uniquement par la volonté d'améliorer, de rationaliser les périmètres communautaires puisque le résultat est, de toute façon, d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre⁴⁴⁸.

B- Les compétences de la communauté

La première classification possible des trois types de communautés (de communes, d'agglomération, urbaines) tient aux matières relevant de leurs compétences. On peut ainsi distinguer les domaines de compétences communs, les domaines de compétences spécifiques au milieu urbain (communautés d'agglomération et urbaine) et les domaines de compétences spécifiques aux communautés urbaines. Les compétences communes sont l'aménagement de l'espace, le développement économique, la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie et les équipements culturels, sportifs ou d'enseignement. Ces compétences correspondent pour l'essentiel à des compétences de projet ou d'investissement. Les compétences spécifiques au milieu urbain concernent l'équilibre social de l'habitat (logement social), l'eau, l'assainissement, la politique de la ville ainsi que l'aide sociale (possibilité d'exercer tout ou partie de la compétence du conseil général par convention avec celui-ci). Enfin, certaines compétences relèvent exclusivement des communautés urbaines : les équipements ou réseaux d'équipements socioculturels ou socio-éducatifs, les abattoirs et marchés d'intérêt national, les cimetières et crématoriums et les services d'incendie et de secours.

Une autre classification des compétences des communautés est possible, selon leur caractère obligatoire. Cette classification est la conséquence de la combinaison de

⁴⁴⁷ CE 28 décembre 2005 Commune de Poigny, *R.F.D.A.*, 2006, p. 189 ; *B.J.C.L.*, n° 3, 2006, pp. 213-218, Concl. E. Glaser, Obs. L. Touvet ; *Droit administratif*, n° 4, 2006, pp. 24-25, note E.G.

⁴⁴⁸ Voir les articles L 5211-19, L 5212-29, L 5212-30, L 52 14-26 et L 5216-7-2 du C.G.C.T, issus des articles 172 et 173 de la loi du 13 août 2004.

deux approches. La première distingue parmi les compétences celles qui sont obligatoires⁴⁴⁹, optionnelles⁴⁵⁰ ou facultatives⁴⁵¹. La seconde distingue celles qui sont subordonnées à la définition d'un intérêt communautaire de celles qui sont « automatiques »⁴⁵². Si l'on prend l'exemple de la compétence de la communauté d'agglomération en matière d'aménagement de l'espace, elle comprend trois éléments : « schéma directeur et schéma de secteur », « création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire » et « organisation des transports urbains ». En conséquence, du point de vue de la répartition des compétences entre la communauté d'agglomération et les communes la composant, la création et la réalisation de Z.A.C font l'objet d'un partage entre les deux niveaux, alors que les compétences en matière de schéma directeur ou d'organisation des transports urbains doivent ressortir automatiquement et intégralement à la communauté.

En synthétisant la portée de ces deux éléments (caractère obligatoire de la compétence, définition ou non d'un intérêt communautaire), on peut classer les compétences intercommunales selon le degré d'obligation pour les communautés de les adopter. Dans un ordre croissant, il y a donc les compétences facultatives⁴⁵³, les compétences optionnelles liées à la définition d'un intérêt communautaire, les compétences optionnelles à caractère « automatique », les compétences obligatoires liées à la définition d'un intérêt communautaire et les compétences obligatoires à caractère « automatique ».

Cette analyse a pour avantage de présenter le niveau d'intégration des différentes communautés. Ainsi, les communautés de communes sont les moins

⁴⁴⁹ Deux groupes de compétences pour les communautés de communes, quatre pour les communautés d'agglomération et six pour les communautés urbaines.

⁴⁵⁰ Une sur cinq pour les communautés de communes et trois sur six pour les communautés d'agglomération.

⁴⁵¹ Il existe deux types de compétences facultatives. Le premier concerne l'aide sociale pouvant relever des communautés d'agglomération ou urbaines. Le second type concerne toutes les autres compétences que les communes peuvent transférer à la communauté, en modifiant les statuts selon la règle suivante : accord d'au moins deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou d'au moins la moitié des conseils municipaux, représentant deux tiers de la population. Il faut en outre l'accord des communes dont la population représente le quart du total pour les communautés de communes, et de l'accord de la commune représentant plus de la moitié de la population (ou à défaut de la commune la plus importante) pour les deux autres communautés.

⁴⁵² Sur la notion et les modalités de définition de l'intérêt communautaire, voir *infra* : C- La problématique de l'intérêt communautaire.

⁴⁵³ Elles peuvent être exercées dès l'origine de la communauté (CE 9 mai 2005 Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune de Saint-Cyr-en-Val, *rec.*, p. 189).

intégrées, avec deux compétences obligatoires et une compétence optionnelle parmi cinq, toutes subordonnées à la définition d'un intérêt communautaire. Ensuite viennent les communautés d'agglomération avec quatre compétences obligatoires et trois compétences optionnelles à choisir parmi six ; le contenu de ces compétences se partageant de manière à peu près équilibrée entre éléments « automatiques » et éléments soumis à la définition d'un intérêt communautaire. Enfin, la communauté urbaine est la structure la plus intégrée avec six compétences obligatoires. (voir tableaux *ci-après*)

Synthèse des compétences des communautés de communes

(Article L 5214-16 du C.G.C.T, à jour au 1^{er} juin 2006)

	Intitulé	Élément(s) subordonné(s) à la définition de l'intérêt communautaire
Compétences Obligatoires	Aménagement de l'espace	-actions d'intérêt communautaire
	Développement économique	-actions de développement intéressant l'ensemble de la communauté -en cas d'adoption de la T.P.U : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
Compétences Optionnelles (1 sur 5)	Protection et mise en valeur de l'environnement	-actions d'intérêt communautaire, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux -soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
	Politique du logement et du cadre de vie	-actions d'intérêt communautaire
	Voirie	-actions d'intérêt communautaire de création, aménagement et entretien de la voirie
	Equipements	-construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et de l'enseignement préélémentaire et élémentaire
	Aide sociale	-action sociale
Compétence Facultative	Droit de préemption	Si la communauté agit dans le cadre d'une politique communautaire d'équilibre social de l'habitat

Modalités d'adoption de l'intérêt communautaire :

La majorité qualifiée requise est la même pour la création de la communauté : les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement inclure les conseils municipaux des communes représentant plus d'un quart de la population totale concernée.

L'intégralité d'une compétence est exercée par la communauté de communes si l'intérêt communautaire n'est pas défini dans les deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence

Synthèse des compétences des communautés d'agglomération
(article L 5216-5 du C.G.C.T, à jour au 1^{er} juin 2006)

	Intitulé	Élément(s) « automatique(s) »	Élément(s) subordonné(s) à la définition de l'intérêt communautaire
Compétences obligatoires	Développement économique		-création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire -actions de développement économique
	Aménagement de l'espace	-schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur -organisation des transports urbains	-création et réalisation de zones d'aménagement concerté
	Équilibre social de l'habitat	-programme local de l'habitat	-politique du logement -actions et aides financières en faveur du logement social -réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat (+ droit de préemption urbain) -actions en faveur du logement des personnes défavorisées -amélioration du parc immobilier bâti
	Politique de la ville		-dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale -dispositifs locaux de prévention de la délinquance
Compétences optionnelles (3 sur 6)	Voirie et stationnement		-création ou aménagement et entretien de voirie -création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement
	Assainissement	-Assainissement	
	Eau	-Eau	
	Protection et mise en valeur de l'environnement	-lutte contre la pollution de l'air -lutte contre les nuisances sonores -soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie -élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence (cf. L 2224-13)	
	Équipements culturels et sportifs		-construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels ou sportifs
	Aide sociale		-action sociale
Compétence facultative	Aide sociale	-par convention, exercice de tout ou partie des compétences d'aide sociale du département	

Les modalités d'adoption de l'intérêt communautaire sont les mêmes que dans les communautés urbaines

Synthèse des compétences des communautés urbaines

(article L 5215-20 du C.G.C.T, à jour au 1^{er} juin 2006)

	Intitulé	Élément(s) « automatique(s) »	Élément(s) subordonné(s) à la définition de l'intérêt communautaire
Compétences obligatoires	Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace	-lycées et collèges	-création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire -actions de développement économique -construction ou aménagement, entretien, gestion et animations d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs
	Aménagement de l'espace	-schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur -plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme y tenant lieu -organisation des transports urbains	-création et réalisation de zones d'aménagement concerté -constitution de réserves foncières (après avis des conseils municipaux) -création ou aménagement et entretien de voirie -signalisation -parcs de stationnement
	Équilibre social de l'habitat	-programme local de l'habitat -opérations programmées d'amélioration de l'habitat	-politique du logement -actions et aides financières en faveur du logement social défavorisées -actions en faveur du logement des personnes défavorisées -actions de réhabilitation de l'habitat insalubre
	Politique de la ville		-dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale -dispositifs locaux de prévention de la délinquance
	Gestion des services d'intérêt collectif		-Assainissement -Eau -création, extension et translation des cimetières et sites funéraires hors de l'emprise des cimetières -création et extension des crématoriums -abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national
	Protection et mise en valeur de l'environnement et politique locale du cadre de vie		-élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés -lutte contre la pollution de l'air -lutte contre les nuisances sonores -soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
Compétence facultative	Aide sociale	-par convention, exercice de tout ou partie des compétences d'aide sociale du département	

Modalités d'adoption de l'intérêt communautaire :

La majorité qualifiée requise est celle des deux tiers du conseil de communauté.

Le changement de nature de la coopération locale

L'intégralité d'une compétence est exercée par la communauté urbaine si l'intérêt communautaire n'est pas défini dans les deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence.

Les débats parlementaires ont montré une prise de conscience quant à l'importance des compétences transférées, en particulier pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines⁴⁵⁴. Si la discussion a pu porter sur la formulation et l'étendue des différents domaines de compétences (urbanisme⁴⁵⁵, traitement et collecte des déchets⁴⁵⁶, parcs de stationnement⁴⁵⁷, eau et assainissement⁴⁵⁸, équipements culturels⁴⁵⁹), le gouvernement insistait sur le fait qu'il s'agissait de faire un choix au regard des nécessités de l'agglomération et des caractéristiques du projet communautaire de développement et d'aménagement⁴⁶⁰.

Le gouvernement a refusé la proposition d'une dévolution plus progressive des compétences aux communautés d'agglomération, en commençant par exemple par l'exercice de trois compétences obligatoires sur quatre, dans le cadre d'une « progressivité prudente »⁴⁶¹. Il s'y est opposé en considérant que cela risquait de vider le projet de son contenu. Le souci de protection des communes « ne doit pas nous conduire à négliger les besoins d'organisation et de gestion d'un certain nombre de fonctions communales à l'échelle de l'agglomération »⁴⁶².

L'importance des compétences transférées est relativisée, pour les communautés urbaines, par une observation pragmatique selon laquelle « les communautés existantes en assurent d'ores et déjà, d'une façon ou d'une autre, une bonne partie »⁴⁶³.

C- La problématique de l'intérêt communautaire

⁴⁵⁴ « Les compétences obligatoires transférées d'une commune vers une communauté d'agglomération sont considérables dans les domaines essentiels de la gestion communale. Il y a là un danger qui menace le libre choix des communes » (J. Vila, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 1031).

« J'attire votre attention sur le fait qu'il ne faudrait pas retirer toutes les compétences aux communes » (J-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2200).

⁴⁵⁵ JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, pp. 1032-1033.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, pp. 1034-1035.

⁴⁵⁷ JO Débats Sénat, séance du 6 avril 1999, p. 2174.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p. 2175.

⁴⁵⁹ JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2199.

⁴⁶⁰ J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2197.

⁴⁶¹ D. Hoeffel, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2205.

⁴⁶² J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2206.

⁴⁶³ A. Cacheux, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 1107.

L'intérêt communautaire, ligne de partage entre les compétences communales et les compétences intercommunales dans les communautés est une problématique particulière, notamment dans l'idée de l'émergence d'une coopération de substitution. C'est pour cela que nous allons en voir successivement la définition et la mise en œuvre, afin de voir si cette idée se vérifie aujourd'hui.

1/ La définition de l'intérêt communautaire

Comme nous venons de le voir, la définition des compétences des communautés se caractérise, avec la loi Chevènement, par le recours à la notion d'intérêt communautaire. Celle-ci existait déjà en 1992 avec la loi ATR mais d'une manière moins systématique, seules les communautés de communes et de villes étaient concernées. Une seconde caractéristique distingue les deux lois et est importante : la loi de 1992 prévoyait qu'il soit défini par les communes membres⁴⁶⁴ dans les communauté de communes. Désormais cette charge revient au conseil de communauté pour les communautés d'agglomération et les communauté urbaines.

Les débats parlementaires montraient, à cet égard la différence entre une conception supracommunale et une conception intercommunale. La première se retrouvait dans les propos du ministre de l'intérieur : « Il s'agit de définir l'intérêt communautaire. On pourra consulter les conseils municipaux et on le fera, je le pense, mais on ne peut exiger un avis conforme. Il faut laisser au conseil de communauté le soin de décider, c'est sa compétence »⁴⁶⁵. On retrouvait davantage une conception intercommunale dans l'esprit d'un amendement au Sénat qui visait à remplacer la majorité des deux tiers du conseil de la communauté d'agglomération pour définir l'intérêt communautaire par l'unanimité des conseils municipaux⁴⁶⁶ : « la définition de l'intérêt communautaire est un élément interne à la phase de constitution de la communauté d'agglomération. Cette phase doit, avant tout, être négociée et élaborée dans la concertation »⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴ En 1992 comme en 1999, l'intérêt communautaire est défini, dans les communautés de communes, selon les règles de majorité qualifiées nécessaires pour la création de la communauté.

⁴⁶⁵ J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 1036.

⁴⁶⁶ Amendement n° 348 de MM. Bret, Foucaud, Mme Beaudeau, M. Bécart, Mmes Bidard-Reydet, Borvo, MM. Duffour, Fischer, Le Cam, Lefèbvre, Mme Luc, MM. Renar, Ralite, Mme Terrade, M. Vergès, JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2206.

⁴⁶⁷ R. Bret, JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2207.

Une fois adopté, l'intérêt communautaire constitue, pour une compétence ou un groupe de compétences, la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires. En vertu des principes s'appliquant traditionnellement à l'intercommunalité (spécialité, exclusivité), « les communes ne peuvent qu'exercer le reliquat des compétences (...) qui n'ont pas été qualifiée d'intérêt communautaire »⁴⁶⁸. Elles ne peuvent plus exercer, en principe, les compétences transférées.

A l'inverse et en application de la jurisprudence sur le principe de spécialité, la communauté ne peut pas exercer la compétence soit lorsque l'intérêt communautaire n'a pas encore été défini, soit lorsque celui-ci, à l'intérieur d'une compétence transférée, ne prévoit pas le transfert à la communauté d'un élément en particulier.

La définition de l'intérêt communautaire est essentiellement une œuvre pratique, propre à chaque établissement public de coopération intercommunale. Comme le relève François Benchendikh, « l'absence de définition légale » ou théorique de l'intérêt communautaire conduit à l'impossibilité d'en déterminer un « critère objectif ». « La notion d'intérêt communautaire n'est pas définie. On ne dispose pas de critères juridiques qui permettraient à coup sûr de conclure, une fois ces critères réunis, que dans telle situation il y a un intérêt communautaire à procéder à tel ou tel transfert de compétences »⁴⁶⁹.

L'intérêt communautaire représente les éléments que le conseil de communauté attribuera à celle-ci pour l'exercice d'une compétence ; il est nullement (ou tout au moins, pas forcément) l'expression d'un quelconque « intérêt intercommunal »⁴⁷⁰.

2/ La mise en œuvre de l'intérêt communautaire

La mise en œuvre de l'intérêt communautaire pose plus de problèmes qu'elle n'apporte de précisions, quant à cette notion. D'une part, la loi Chevènement n'impose pas de délais pour la définition de l'intérêt communautaire. Ainsi, tant que le conseil de communauté n'a pas procédé à sa définition, les compétences

⁴⁶⁸ BENCHENDIKH (F), Les avatars de la notion d'intérêt communautaire des communautés d'agglomération, *R.G.C.T.*, n° 24, 2002, pp. 267-297, p. 272.

⁴⁶⁹ MONJAL (P-Y), Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme décisive pour les EPCI, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 1701-1707, p. 1703.

⁴⁷⁰ BENCHENDIKH (F), *op. cit.*, p. 269.

concernées restent exercées par les communes, même si la loi prévoit ce titre de compétence pour la communauté.

D'autre part, l'examen des statuts des communautés révèle de multiples confusions dans la mise en œuvre de l'intérêt communautaire par les élus : définition pour des compétences qui ne le nécessitent pas (éléments automatiques)⁴⁷¹ ou définition sans préciser à quelle compétence doit s'opérer le rattachement⁴⁷². Même lorsqu'elle est faite en conformité avec la loi, la définition de l'intérêt communautaire peut recouvrir des formes diverses : limitation de l'intérêt communautaire aux activités futures de la communauté (ex : création de zones d'activités), définition de critères « objectifs » (taux de fréquentation d'un équipement public, taille d'une zone d'activité ...), ou encore établissement d'une liste précise des zones ou équipements publics concernés. A cet égard, une différence de conception a pu voir le jour entre les collectivités territoriales et les services du ministère de l'intérieur. Déjà, à l'occasion des débats, le ministre de l'intérieur souhaitait fixer des « critères objectifs quantifiables » pour définir l'intérêt communautaire⁴⁷³, malgré le fait qu'on lui oppose le risque d'introduire des éléments de complexité et de contentieux⁴⁷⁴. Même si la loi de 1999 ne fixe que les modalités procédurales et non matérielles de définition de l'intérêt communautaire, la doctrine du ministère de l'intérieur continuera à préférer la définition de critères objectifs à l'énumération d'équipements⁴⁷⁵.

Enfin, la définition de l'intérêt communautaire pouvant se faire progressivement⁴⁷⁶, il faut alors rechercher dans les statuts mais aussi dans les délibérations successives du conseil de communauté pour déterminer l'exacte étendue des compétences intercommunales. Cette difficulté pourrait être résolue

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 277.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 278.

⁴⁷³ J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2206.

⁴⁷⁴ D. Hoeffel, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2207 ; Y. Fréville, JO Débats Sénat, séance du 7 avril 1999, p. 2208.

⁴⁷⁵ Réponse du ministre de l'intérieur à une question de M. D. Paillé (n° 37155), JO A.N, 28 février 2000, p. 1329.

⁴⁷⁶ Le tribunal administratif de Nice a admis qu'une communauté d'agglomération pouvait poser des critères pour définir l'intérêt communautaire et se réserver, dans l'avenir, la possibilité de définir de nouveaux équipements comme d'intérêt communautaire, en suivant les critères posés (TA Nice 7 avril 2006 Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat c/ Communauté d'agglomération Nice Côte-d'Azur, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 1331-1336, Concl. F. Dieu).

selon François Benchendikh, reprenant en cela Yves Gaudemet, en confiant à la commission départementale de la coopération intercommunale le soin de tenir à jour un état des compétences des communautés.

L'article 164 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est venu préciser les termes du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne la définition de l'intérêt communautaire. Il prévoit, d'une part, que l'intérêt communautaire est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétences. D'autre part, il donne un an aux communautés existant à l'entrée en vigueur de la loi, pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire des compétences transférées. Enfin, dans les deux hypothèses, en l'absence de définition de l'intérêt communautaire dans le délai fixé, l'intégralité de la compétence est exercée par la communauté⁴⁷⁷.

Il est vrai que l'absence de définition de l'intérêt communautaire est un facteur de mauvaise lisibilité des compétences au niveau local et génère surtout un risque contentieux, celui de s'exposer au vice d'incompétence. Cet encadrement du délai d'adoption de l'intérêt communautaire est rejeté par certains, en référence à la loi Chevènement : « il est important de ne pas remettre en cause l'obligation (...) de définir l'intérêt communautaire dans un délai encadré. En effet, il est important de ne pas remettre en cause sur ce point l'esprit de la loi du 12 juillet 1999, qui accordait aux élus locaux toute latitude en matière de définition de l'intérêt communautaire en ne l'encadrant ni de critères ni de délais »⁴⁷⁸.

Le rejet de cet encadrement est essentiellement lié à la complexité de la définition de l'intérêt communautaire⁴⁷⁹. A ce titre, les sénateurs ont d'ailleurs obtenu le doublement des délais initialement prévus⁴⁸⁰. La complexité de l'adoption de l'intérêt communautaire trouve un écho dans la contradiction entre certaines critiques de la loi. En effet, pour les uns, les groupements ayant omis de définir l'intérêt communautaire sont « récompensés » en se voyant octroyer l'intégralité de la

⁴⁷⁷ Il est intéressant de souligner ici qu'aucun grief relatif à une éventuelle atteinte portée au principe de libre administration n'est invoqué à l'encontre de cet article par les requérants ni décelé par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi (Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004 Loi relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août 2004, p 14648).

⁴⁷⁸ G. Collomb, JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2003, p. 8118 (voir également J-P. Balligand, JO Débats A.N, séance du 5 mars 2004, p. 2549).

⁴⁷⁹ G. Collomb, JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2003, p. 8120.

⁴⁸⁰ J-P. Schosteck, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2003, p. 8119.

compétence⁴⁸¹ alors que pour les autres, les groupements récupérant l'intégralité d'une compétence vont devoir supporter des charges financières importantes, voire excessives⁴⁸².

En tout état de cause, cette « accélération du rythme »⁴⁸³ a déjà été critiquée par certains élus mettant en valeur la nécessité d'une négociation politique et la difficulté à l'enfermer dans des délais⁴⁸⁴. Ceux-ci ont déjà été allongés en ce qui concerne la « mise en conformité » des communautés existantes. Le délai initial d'un an, s'achevant au 13 août 2005, a été repoussé d'un an encore à l'occasion d'un amendement à la loi du 13 juillet 2005 sur la politique énergétique⁴⁸⁵ : « de nombreuses intercommunalités n'ont pas eu le temps nécessaire pour apprécier pleinement les incidences juridiques, fonctionnelles et financières d'une telle décision. Ces raisons justifient qu'une année supplémentaire soit accordée. (...) Cette mesure est souhaitée par l'ensemble des associations municipales et intercommunales d'élus »⁴⁸⁶.

3/ La portée de l'instauration de l'intérêt communautaire

Le bilan actuel de la mise en œuvre de la notion d'intérêt communautaire⁴⁸⁷ laisse entrevoir deux constats. Le premier, plutôt contradictoire avec les objectifs de la loi Chevènement, est celui d'une certaine persistance de la commune. Le second est davantage une réflexion sur les modalités de la répartition des compétences au niveau local.

Le constat de la persistance des communes tient tout d'abord, nous l'avons vu, à l'application du principe de spécialité : l'absence de définition de l'intérêt communautaire ou une définition imprécise de celui-ci conduit au maintien, au moins temporaire, de la compétence en cause au niveau communal. « Les

⁴⁸¹ M. Jacquaint, JO Débats A.N, séance du 5 mars 2004, p. 2549.

⁴⁸² M-P. Daubresse, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 5 mars 2004, p. 2550.

⁴⁸³ PORTIER (N), La loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 140-143, p. 142.

⁴⁸⁴ DEBOUY (C), Communauté de communes – Compétences, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 254, § 45.

⁴⁸⁵ Article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JO 14 juillet 2005, p. 11570.

⁴⁸⁶ J. Gourault, JO Débats Sénat, séance du 3 mai 2005, p. 3485.

⁴⁸⁷ Voir notamment : Journée d'études du 4 juin 2004, Faculté de droit d'Orléans, *L'intercommunalité en pratique, la détermination de l'intérêt communautaire*, Cahiers du laboratoire Collectivités locales, n° 3, 2005.

compétences intercommunales qualifiées d'intérêt communautaires seront nécessairement plus étroites que celles qui ne le sont pas. L'intérêt communautaire peut s'analyser comme étant une garantie qui permet aux communes d'être protégées d'un transfert intégral des compétences communales vers l'EPCI et d'autant plus que rien n'empêche une commune d'exercer une compétence dès lors qu'elle n'a pas été qualifiée d'intérêt communautaire »⁴⁸⁸.

Cette portée de l'intérêt communautaire rappelle les termes des travaux préparatoires et, en particulier, l'utilisation ambivalent du terme de subsidiarité pour décrire la répartition des compétences entre les communautés et leurs communes membres. La première acception tendait à constater la diminution du rôle des communes, celui-ci devenant secondaire voire minime : « dans le présent projet les conseils municipaux ne participent plus à la reconnaissance de cet intérêt. La communauté d'agglomération devient ainsi un véritable niveau autonome d'administration et le rôle des communes devient subsidiaire. Ce ne sont plus les communes qui décident de transférer les compétences dans des conditions précises et limitées mais le groupement qui définit lui-même les frontières de partage avec les compétences communales »⁴⁸⁹. La seconde, qui se rapproche de notre constat, tendait à considérer l'intérêt communautaire comme l'expression d'une subsidiarité, c'est à dire de la recherche du meilleur échelon d'exercice des compétences entre la commune et la communauté⁴⁹⁰.

D'autre part, le législateur lui-même a introduit ultérieurement plusieurs dispositions en faveur des communes : le plan local d'urbanisme (PLU) doit être élaboré par les établissements publics de coopération intercommunale en concertation avec les communes membres⁴⁹¹, des communes peuvent rester membres de S.E.M.L malgré le transfert des compétences correspondantes à l'organe de

⁴⁸⁸ BENCHENDIKH (F), *op. cit.*, p. 281.

⁴⁸⁹ J. Péliard, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 988 (voir également J. Larché, président de la commission des lois, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, p. 2065 et R. Bret, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, p. 2090).

⁴⁹⁰ Voir G. Gouzes, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 957 ; P. Girod, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} avril 1999, p. 2082.

⁴⁹¹ Article L 123-18 du code de l'urbanisme, introduit par l'article 4 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO 16 décembre 2000, p. 19777.

coopération⁴⁹², les communautés peuvent attribuer à leurs communes des fonds de concours pour la réalisation d'équipements⁴⁹³.

Face à ce bilan, pour le moins nuancé, de la mise en œuvre de l'intérêt communautaire, force est de constater que cette technique est à double tranchant. La répartition des compétences au cas par cas, si elle favorise l'expression de la volonté des élus et l'adaptation aux spécificités locales, peut aussi avoir pour conséquences de brouiller davantage, pour le citoyen, la compréhension des compétences et donc des responsabilités entre les différentes collectivités concernées⁴⁹⁴. On peut à l'inverse, à l'instar de Jean-Bernard Auby, avoir une vision davantage optimiste en considérant qu'on assiste aujourd'hui à une absence de remise en cause des échelons traditionnels et à une réforme profonde de l'administration territoriale. « Cela fournit peut-être à nos espaces locaux, à nos collectivités locales, à nos territoires, une sorte de clé d'expérimentation de quelque chose qui est en train d'advenir. On sait que la structure territoriale de base que nous avons aujourd'hui est dans le cours d'une évolution extraordinairement profonde. Nous pouvons prendre les paris : il est important que le schéma des relations entre les départements au-dessus, les intercommunalités, au milieu et les communes en bas ne sera pas dans quinze ou vingt ans ce qu'il est aujourd'hui. Or, la mécanique subtile des discussions sur l'intérêt communautaire et de l'intérêt communautaire de manière générale, c'est peut-être l'apprentissage de ce glissement progressif des rôles qui prépare l'autre administration territoriale vers laquelle nous allons très probablement »⁴⁹⁵. L'intérêt communautaire serait alors un moyen d'expérimenter cette nouvelle organisation, induisant notamment des négociations entre niveaux de collectivités.

Les questions qui restent en suspens sont celles qui se posaient déjà à l'occasion de la discussion de la loi Chevènement. En premier lieu, depuis l'échec de

⁴⁹² Article 13 de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locale, JO 3 janvier 2002, p. 121.

⁴⁹³ Article 48 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO 28 février 2002, p. 3808.

⁴⁹⁴ A l'occasion de notre mémoire de DEA consacré à la transformation du district de l'agglomération angevine en communauté d'agglomération, nous avons d'ailleurs constaté la place très faible consacrée dans les différentes communes membres à la question intercommunale, à l'occasion des élections municipales de 2001 (Voir BOUET (J-B), *Un exemple d'application de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 : la transformation du district de l'agglomération angevine en communauté d'agglomération*, Mémoire de DEA Etudes juridiques sur le territoire, Angers, 2001, pp 71-76).

⁴⁹⁵ AUBY (J-B), Conclusion, in Journée d'études du 4 juin 2004, Faculté de droit d'Orléans, *op. cit.*, pp 181-185, p. 185.

la loi Marcellin, demeure la volonté, du moins en apparence, de respecter la libre décision des communes⁴⁹⁶. Cela conforte les élus qui craignent un « grand soir » et considèrent que réduire le nombre de nos communes « serait un réel appauvrissement »⁴⁹⁷. En second lieu, demeure corrélativement et paradoxalement un double constat : d'une part, celui de l'insuffisance des communes : « nos communes ne peuvent plus, seules et isolées, répondre complètement aux besoins des populations »⁴⁹⁸ et d'autre part, celui de la nécessité de simplifier l'organisation administrative : « l'organisation territoriale française est inutilement compliquée et coûteuse. Il y a trop de collectivités – communes, départements, régions – et l'on pourrait sans doute supprimer un niveau, voire deux »⁴⁹⁹. Enfin, et cela en continuité avec les différentes lois ayant construit progressivement les structures intercommunales, « nous sommes dans une phase de transition. Il faut tout à la fois fixer le cap et savoir procéder par étapes. Nous devons simplifier notre organisation administrative ... »⁵⁰⁰.

Les parlementaires ne sont pas dupes, y-compris les « partisans » de la commune : « à la lecture des dispositions qui y sont contenues, permettez-moi de suggérer qu'il s'agit ici plus de mettre en place des mécanismes conduisant à la supra-communalité que de favoriser les coopérations intercommunales »⁵⁰¹. C'est pourquoi nous allons maintenant nous attacher à la question de l'avenir de l'organisation administrative du niveau local.

Section 3 : L'avenir de l'organisation administrative du niveau local

Cette partie prospective de notre démarche cherchera, pour chaque solution théorique dégagée, à voir en termes de probable, de possible, afin de discerner les éléments d'une solution. Les débats relatifs à l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République montrent la nécessité de renouveler la réflexion sur l'empilement de nos structures territoriales puisque ne semblent pertinentes ni la solution du statu quo, ni celle, radicalement opposée, du

⁴⁹⁶ J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, J. Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 954.

⁴⁹⁷ G. Gouzes, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 955.

⁴⁹⁸ *Ibidem*.

⁴⁹⁹ J. Darne, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 970.

⁵⁰⁰ D. Perben, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 961.

⁵⁰¹ M. Jacquaint, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 984.

remplacement de l'organisation de type « commune-département-région » par une organisation « communautés-pays-région ».

Cette réflexion s'inscrit dans l'hypothèse, qui fait la particularité des communautés par rapport aux autres structures de coopération intercommunale, du regroupement de toutes les communes en communautés. Même caché derrière un certain nombre de précautions, c'est le discours tenu dès 1999 : « J'ai dit (...) que nous allions réécrire la carte des collectivités territoriales. C'est une œuvre ambitieuse et importante. Mais encore faut-il le faire dans la conciliation et en respectant un certain nombre de principes auxquels nous tenons »⁵⁰². C'est le même discours que l'on retrouve derrière les propos tendant à regretter l'insuffisance ou la faiblesse du mouvement intercommunal dans certaines parties du territoire⁵⁰³. Nous sommes donc bien en présence d'une formule de coopération de substitution et non de superposition.

La commune demeurant une collectivité territoriale et la communauté s'éloignant de plus en plus du statut d'établissement spécialisé, on en arrive aujourd'hui, à l'échelon « local »⁵⁰⁴, à la coexistence de deux collectivités publiques possédant une assise territoriale et ayant ou tendant à avoir une vocation générale. L'évolution de cette organisation administrative doit donc être envisagée selon une alternative simple tenant soit à la coexistence de ces deux collectivités (§ 2), soit au choix de l'une d'entre elles (§ 1).

§1 – L'existence d'une seule collectivité (la solution exclue)

Deux hypothèses tendent au maintien d'une seule collectivité à vocation générale à l'échelon local : soit la communauté disparaît au profit d'une « nouvelle commune », issue de la fusion de communes existantes (A) ; soit la communauté devient la collectivité territoriale constituant l'échelon de base de notre organisation territoriale, la commune devenant alors une collectivité spécialisée et subordonnée (B).

A- La fusion

⁵⁰² J. Larché, JO Débats Sénat, séance du 8 avril 1999, p. 2295.

⁵⁰³ Voir G. Gouzes, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 956 ; L. Deprez, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 990.

⁵⁰⁴ Le terme « local » est issu de la typologie établie par Jacques Ziller (cf. 1^{ère} partie, Titre 1, Chapitre 1).

L'hypothèse de la fusion est juridiquement possible. D'une part, même si son étendue géographique change, il y a toujours une commune, collectivité territoriale, dans le respect de la Constitution. D'autre part, au plan administratif, la procédure de fusion existe⁵⁰⁵ et permet le choix entre une fusion simple ou avec constitution de communes associées. Cette hypothèse doit cependant être écartée en raison de son caractère politiquement et psychologiquement improbable. On ne peut que rappeler l'échec⁵⁰⁶ de la politique de fusion entreprise par la loi du 16 juillet 1971⁵⁰⁷, qui incitait à un mouvement de fusion des communes « par le bas », c'est à dire à l'initiative des élus locaux. Les différentes réactions manifestées à l'occasion des débats parlementaires montrent qu'une politique de fusion de communes imposée « par le haut » paraît encore plus improbable.

B- L'inversion des rôles

L'hypothèse de l'inversion des rôles pourrait se formuler de la façon suivante : confier la compétence de principe en matière d'affaires locales à la communauté et conserver une compétence uniquement d'attribution pour les communes. Ce système est convaincant pour ce qui est, à terme, de l'adéquation du régime juridique à la situation de fait, si l'on observe l'évolution concomitante des compétences communale et communautaire.

L'obstacle principal est ici d'ordre constitutionnel. Il est possible d'ériger par la loi la communauté en collectivité territoriale selon les termes de l'article 72⁵⁰⁸. Le problème serait alors plutôt d'ôter la qualité de collectivité territoriale à la commune ; ce qui impliquerait une révision de la Constitution. Il serait fortement improbable qu'une majorité de parlementaires s'accorde sur cette « disparition » de la commune. L'existence d'une seule collectivité à compétence générale au niveau local étant, pour le moment, improbable, il va falloir alors envisager comment organiser l'existence ou la coexistence de ces deux collectivités.

⁵⁰⁵ Articles L 2113-1 et suivants du C.G.C.T.

⁵⁰⁶ Les qualificatifs portant sur l'application de la loi de 1971 sont multiples : « échec partiel » (NGUYEN VAN TUONG, La fusion des communes, *Revue administrative*, 1991, pp. 266-269), « résultats modestes » (HOEFFEL (D), L'intercommunalité française, *L.P.A.*, n° 95, 2001, pp. 41-42). « L'esprit de clocher n'est pas seulement une image, mais une réalité affective et vivante » (GRUBER (A), La réforme de la coopération intercommunale : une nouvelle architecture pour l'intercommunalité (1^{ère} partie), *L.P.A.*, n° 32, 2000, pp. 4-9, p. 6).

⁵⁰⁷ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JO 18 juillet 1971, p. 7091.

⁵⁰⁸ Quelle qu'en soit la rédaction (avant ou après la révision constitutionnelle).

§2 – L'organisation de deux niveaux de collectivités

Certains « modèles », qui auraient pu servir de référence comme l'organisation de type « P.L.M » ou une organisation « fédérale » étant écartés (A), nous allons nous poser la question d'un modèle intermédiaire, ou original, comme issue de l'évolution supracommunale (B).

A- Les modèles écartés

Deux modèles souvent invoqués ne sont pas, pour le moment, envisageables : le modèle « P.L.M » et le modèle « fédéral » ; le premier impliquant la disparition de la qualité de collectivité territoriale pour la commune et le second, au contraire, l'attribution de cette même qualité à la communauté.

1/ Le modèle « P.L.M »

Le premier « modèle » venant à l'esprit est celui qui s'applique depuis 1982 à Paris, Lyon et Marseille⁵⁰⁹ (« P.L.M ») ; la commune est divisée en arrondissements disposant d'un conseil et d'un maire, de pouvoirs de décision et de moyens financiers propres. La conformité à la Constitution de la loi « P.L.M » a été affirmée dans la mesure où les arrondissements n'étaient pas érigés « en collectivités territoriales possédant la personnalité morale et un patrimoine propre »⁵¹⁰.

Plusieurs interprétations peuvent se dégager de la décision du Conseil constitutionnel, la question étant notamment de savoir si le modèle « P.L.M » est une adaptation, une dérogation au régime juridique des communes ou bien s'il implique la création d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales⁵¹¹. Malgré une certaine indécision de la doctrine en ce domaine⁵¹², plusieurs indices tendent à

⁵⁰⁹ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, JO 1^{er} janvier 1983, p. 3.

⁵¹⁰ Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, *A.J.D.A.*, 1983, p. 129.

⁵¹¹ Sur les différentes interprétations possibles de la décision, voir FAVOREU (L), *Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1982-1983*, *R.D.P.*, 1983, pp. 333-400, pp. 374-375.

⁵¹² Si certains auteurs rangent le dispositif « P.L.M » parmi les aménagements au régime communal ou les démembrements de la commune (AUBY (J-B), AUBY (J-F) et NOGUELLOU (R), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 3^{ème} éd., 2004 ; DEBBASCH (C), *Institutions et droit administratifs, Tome 1 : Les structures administratives*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 5^{ème} éd., 1999 ; BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998), un certain nombre regroupe sous le vocable de collectivités à statut particulier ou à statut dérogatoire

confirmer la première hypothèse. D'une part, le texte même de la décision évoque « la libre administration des communes intéressées », l'existence de dérogations « pour les trois plus grandes villes de France au droit commun de l'organisation communale ». Cette analyse est confirmée par le Code général des collectivités territoriales dans lequel les dispositions relatives à Paris, Lyon et Marseille figurent dans la seconde partie, consacrée aux communes et dans le livre V portant « dispositions particulières », au même titre que les communes d'Ile de France, d'Alsace-Moselle, de Corse ou d'outre-mer.

L'extension de cette organisation à d'autres agglomérations⁵¹³ supposerait pour les communes les composant la perte de la qualité de collectivité territoriale au profit d'une seule structure communale (ou communautaire). Cela paraît possible dans le cadre de la nouvelle rédaction de l'article 72 : « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités »⁵¹⁴.

Cette solution serait envisageable au moins pour les communautés urbaines⁵¹⁵ car elles présentent le double avantage d'être les structures les plus intégrées, donc les plus proches du « modèle P.L.M » et d'être les moins nombreuses. En effet, il est possible d'interpréter la décision du Conseil constitutionnel⁵¹⁶ comme admettant le

aussi bien Paris, le dispositif « P.L.M », la Corse, l'Alsace-Moselle, que les DOM-TOM (MORAND-DEVILLER (J), *Cours de droit administratif*, Montchrestien, 9^{ème} éd., 2005 ; DUPUIS (G), GUEDON (M-J) et CHRETIEN (P), *Droit administratif*, Coll. U, Armand Collin, 9^{ème} éd., 2004 ; CHAPUS (R), *Droit administratif général (Tome 1)*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001 ; GOHIN (O), *Institutions administratives*, LGDJ, 4^{ème} éd., 2002, GRUBER (A), *La décentralisation et les institutions administratives*, Coll. U, Armand Collin, 2^{ème} éd., 1996 ; LUCHAIRE (F) et (Y), *Le droit de la décentralisation*, Thémis droit, P.U.F, 2^{ème} éd., 1989).

⁵¹³ Cette hypothèse a déjà été envisagée en 1994 lors de l'examen du projet de loi relatif à l'aménagement et au développement du territoire (loi « Pasqua » du 4 février 1995). Un article visait à instaurer, pour la désignation des délégués communautaires, une organisation de type « P.L.M ». Comme pour l'élection des délégués au suffrage universel direct, cette disposition a été rejetée, puisque « dans l'état actuel des choses », il ne semblait pas « raisonnable » d'envisager cette transposition, « même de manière volontaire » (P. Girod, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1994, p. 5341).

⁵¹⁴ Du fait du caractère général de la formule employée, cette disposition pourrait a priori s'appliquer à notre hypothèse. Il est vrai que la formule d'origine visait seulement les collectivités à statut particulier et notamment la Corse : « Toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi. La loi peut également créer une collectivité à statut particulier, en lieu et place de celles mentionnées au présent alinéa ». (JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2002, p. 3330).

⁵¹⁵ « Il est évident qu'il existe une différence fondamentale entre les petites et les moyennes communes, d'une part, et les très grandes villes, d'autre part. » (G. Defferre, JO Débats A.N, séance du 20 octobre 1982, p. 6052).

⁵¹⁶ A la lumière des adages *specialia generalibus derogant* et *exceptio est strictissimae interpretationis*.

dispositif « P.L.M » en raison de sa portée limitée aux trois plus grandes villes de France⁵¹⁷.

Selon Olivier Févrot, il s'agirait pourtant d'une « fausse bonne idée »⁵¹⁸. Pour lui, le problème n'est pas que le dispositif de la loi « P.L.M » soit « juridiquement intransposable aux agglomérations mais (...) qu'il représente des caractéristiques « psychologiquement » inacceptables pour les élus⁵¹⁹. On revient, une fois encore, au caractère improbable d'une réforme dont l'initiative et la responsabilité politique seraient assumées par le gouvernement et les parlementaires.

2/ Le modèle « fédéral »

Le constat de la proximité de nature juridique entre commune et communauté a pour conséquence de devoir analyser l'organisation du niveau local selon un « modèle fédéral ». Cette introduction des techniques du droit constitutionnel dans la sphère locale est intéressante, mais non forcément convaincante. En effet, dans un certain sens, on retrouve la mise en œuvre des principes de participation et d'autonomie. Le respect de l'autonomie est évident dans l'hypothèse du maintien de la commune comme collectivité territoriale, disposant notamment d'un pouvoir normatif dans le cadre de sa sphère de compétences. On peut également considérer que la participation des communes membres est assurée dans la mesure où les délégués des communes membres fournissent tant l'exécutif que l'organe délibérant de la communauté.

On peut également retrouver le principe de subsidiarité dans l'organisation des communautés. En effet, à l'instar de la Constitution ou de lois fédérales, c'est bien au niveau de la communauté que les compétences respectives des deux entités sont définies : c'est la communauté, par le biais de l'intérêt communautaire, qui fixe la ligne de partage dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines⁵²⁰.

⁵¹⁷ « Si les dispositions critiquées par les auteurs de la saisine dérogent, pour les trois plus grandes villes de France, au droit commun de l'organisation communale, elles ne méconnaissent pas pour autant la Constitution ».

⁵¹⁸ FEVROT (O), Peut-on transposer le schéma « P.L.M » aux agglomérations ?, *Pouvoirs locaux*, n° 42, 1999, pp. 43-50, p. 50.

⁵¹⁹ Ibid., p. 48.

⁵²⁰ S'il est vrai que la définition de l'intérêt communautaire peut se faire malgré l'opposition d'une ou plusieurs communes, l'application de la loi peut conduire à nuancer cette approche (voir *supra* : La problématique de l'intérêt communautaire).

On peut plus difficilement voir l'application du principe de subsidiarité en ce qui concerne le principe de superposition. S'il y a bien superposition d'ordres juridiques, avec l'exercice d'un pouvoir réglementaire par les deux collectivités ; le refus d'ériger la communauté en collectivité territoriale empêche qu'on puisse transposer la notion de superposition de niveaux étatiques. L'existence d'une construction fédérale impliquerait que l'on soit en présence de collectivités de même nature. Cependant dans ce cas, se poserait la question du respect de l'interdiction de toute tutelle entre collectivités (article 72, alinéa 5 de la Constitution). Cette « solution » est donc bien une impasse.

B- Quel modèle intermédiaire ?

Le seul obstacle à l'existence d'une collectivité locale est donc la qualification donnée à la collectivité publique par le législateur, même si le rattachement des communautés au régime de l'établissement public se justifie de moins en moins. La communauté restera un établissement public tant que la loi ne lui aura pas donné la qualité de collectivité territoriale⁵²¹.

1/ Quelques éléments d'une construction originale

Si l'on envisage le maintien des deux niveaux de collectivités publiques (que la communauté soit érigée en collectivité territoriale ou non), on pourrait rechercher, pour les communautés urbaines et d'agglomération, une organisation « de type fédéral » originale. Le député René Dosière propose par exemple l'élection au suffrage universel d'un exécutif collégial, qui choisirait lui-même son président et l'élection par chaque commune de son ou de ses représentants au sein de l'instance intercommunale⁵²². Quant à la communauté de communes, elle ne paraît pas forcément, pour le moment, nécessiter de réformes aussi importantes ; son caractère moins intégré fait que son statut d'établissement public reste davantage en adéquation avec l'étendue de ses compétences.

Jacqueline Montain-Domenach propose deux pistes d'évolution du niveau local : « redéfinir la nature des relations entre communes et structures intercommunales et (...) résoudre le défi de la pluralité des territoires et de leur

⁵²¹ Pour une opinion différente : une collectivité locale « est une personne morale dotée d'une compétence générale et dont les organes sont élus au suffrage universel » ; (DEGOFFE (M), Quelles réformes pour l'intercommunalité ?, *Droit administratif*, novembre 2002, pp. 6-8, p. 7).

⁵²² R. Dosière, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5383.

représentation »⁵²³. « Le nouveau paysage territorial aboutit à trop de contradictions avec les principes constitutionnels pour justifier le choix de l'absence de débat. Il suppose une discussion sur la réalité du pouvoir communal et celle du principe de « libre administration » des communes, sur la différenciation des statuts juridiques entre territoires d'agglomération et territoires ruraux (...) »⁵²⁴. L'hypothèse d'une recomposition modeste de l'organisation territoriale aujourd'hui est la plus probable : même si l'avenir des structures supracommunales est lié à la résolution de la question de l'empilement des structures administratives⁵²⁵, la remise en cause, par exemple du département, n'est pas à l'ordre du jour.

Que l'on prenne en compte ou non les solutions ci-dessus présentées, une différenciation entre le milieu urbain et le milieu rural existe déjà si l'on distingue communautés de communes d'une part, et communautés d'agglomération et urbaine, d'autre part. Rappelons au passage que les contrats de plan Etat-région comportent un volet territorial, dans le cadre des contrats d'agglomération et de pays⁵²⁶. Au sens à la fois de l'organisation administrative et du contrat de plan, on pourrait alors envisager une organisation locale de la façon suivante : organisation de l'espace rural en réseaux et de l'espace urbain en agglomérations.

« Dans les territoires à forte concentration urbaine (...) la réforme de la désignation des organes décisionnels des structures intercommunales au suffrage universel direct entraînera l'effacement progressif des communes (...) n'ayant plus qu'une existence formelle »⁵²⁷. Prenant acte de la différence d'intégration entre la communauté urbaine et la communauté d'agglomération, il serait tentant de préconiser, pour la première, une transformation en collectivité territoriale de plein exercice, éventuellement divisée en arrondissements et pour la seconde, le maintien des communes, assurant des tâches de proximité et d'animation ; les compétences en matière d'équipements et de développement étant transférées aux agglomérations⁵²⁸.

⁵²³ Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, pp. 118-123, p. 122.

⁵²⁴ *Ibid.*, p. 123.

⁵²⁵ quartier – commune – communauté – pays – département – région.

⁵²⁶ Circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 relative aux prochains contrats de plan Etat-région, principes relatifs à leur architecture, JO 13 septembre 1998, pp. 13989-13991.

⁵²⁷ CALATAYUD-BOUTET (B), Conséquences de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, *L.P.A.*, n° 3, 2002, pp. 13-19, p. 18.

⁵²⁸ Cette hypothèse est proche de celle de l'inversion des rôles évoquée précédemment. La seule différence est que la contrainte constitutionnelle risque de pousser à faire des communes des « coquilles vides » sans porter atteinte, en théorie, à leur existence.

Cette dernière solution est celle que l'on peut envisager *a minima* en milieu urbain, quelle que soit la structure juridique. Nous l'avons vu, la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale (même le plus ancien et le plus intégré) en collectivité territoriale n'est pas pour l'instant à l'ordre du jour.

« Certains politiques proposent (...) de « recibler » le rôle des communes. Ainsi, dans les régions rurales, où les communes sont sous-peuplées, elles constituent le lien social. Leur rôle doit donc être recentré sur des missions spécifiques (état civil, cadastre) et sur la gestion d'équipements de proximité »⁵²⁹. Si cette analyse du rôle des communes en milieu rural se rapproche par certains points de celles que nous venons de faire pour le milieu urbain, les principaux traits de l'administration décentralisée du territoire au niveau local diffèrent en milieu urbain et en milieu rural. En effet, ce n'est plus deux mais trois strates administratives qui devraient à terme constituer ce niveau. La tendance qui se dessine est la suivante : aux communes « recentrées » sur certaines missions se superposent les communautés de communes, assurant l'essentiel des services publics (par le biais d'une solidarité financière entre les communes) et le pays, permettant à la fois la réflexion sur une dynamique de projet en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'articulation avec la région (volet territorial du contrat de plan).

Plusieurs problèmes découlant de l'existence d'une intercommunalité de superposition ne sont pas encore résolus comme l'élection des délégués communautaires au suffrage direct et les relations avec les autres catégories de collectivités.

2/ La question de l'élection au suffrage direct des délégués communautaires

Le renvoi de l'instauration d'une élection des délégués communautaires au suffrage universel direct à plus tard est une constante des débats législatifs des quarante dernières années⁵³⁰. C'est ainsi que lors des débats sur la loi de 1999, le ministre de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement indiquait que l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, même limitée aux communautés urbaines, était prématurée, puisqu'elle conduirait à « ériger les établissements

⁵²⁹ CALATAYUD-BOUTET (B), *op. cit.*, p. 18.

⁵³⁰ Cela concerne aussi bien la loi de 1966 sur les communautés urbaines (R. Cassagne, JO Débats A.N, séance du 11 octobre 1966, p. 3292) que la loi plus récente dite « démocratie de proximité » (MARCOU (G), La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, *A.J.D.A.*, 2002, pp. 305-325, p. 322).

publics de coopération intercommunale (...) en collectivités territoriales de plein droit »⁵³¹.

Est-ce alors simplement l'élection de l'assemblée délibérante au suffrage universel direct qui différencie la communauté d'une collectivité territoriale ? André de Laubadère⁵³² définit la décentralisation à partir de trois éléments : les affaires locales, les autorités locales et le contrôle du pouvoir central. L'existence d'affaires locales implique la reconnaissance d'intérêts locaux, érigés en services publics distincts des services nationaux, la spécialité et la soumission à la loi de la compétence locale ; ainsi que la personnalité locale, se traduisant par l'existence d'un patrimoine, d'un budget, de fonctionnaires, la possibilité d'ester en justice... Les autorités locales doivent nécessairement être désignées dans et par la circonscription locale. Enfin, l'indivisibilité et la souveraineté de l'Etat implique l'existence d'un contrôle, hier de tutelle, aujourd'hui de légalité sur les actes de la collectivité⁵³³. Dans cette définition de la décentralisation territoriale – et donc de la collectivité territoriale – rien ne s'oppose, *a priori*, à ce que la communauté soit considérée comme une collectivité territoriale. Le mode de désignation actuel des délégués communautaires au suffrage universel indirect ne remet pas en cause le critère de l'existence d'autorités locales. En conclusion, si l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct est instaurée, elle n'aura pas pour effet de transformer les communautés en collectivités territoriales en l'absence de qualification législative expresse, même si la frontière séparant en l'espèce la collectivité territoriale de l'établissement public n'en sera que plus ténue.

Une difficulté supplémentaire vient compliquer une éventuelle adoption de l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct. Beaucoup de communautés, pour être acceptées par les plus petites communes, se sont constituées sur une inégalité au détriment de la ville-centre, en ce qui concerne la représentation des communes. En cas d'élection au suffrage universel direct, l'élection se ferait sur des bases démographiques⁵³⁴.

3/ La question des relations des communautés avec le département et la région

⁵³¹ JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 954.

⁵³² DE LAUBADERE (A), *Traité de droit administratif*, L.G.D.J, 7^{ème} éd., 1976, pp. 90-98.

⁵³³ Voir ROUX (A), *Droit constitutionnel local*, Coll. Droit public fondamental, Economica, 1995, p. 72.

⁵³⁴ Voir par exemple : M. Crépeau, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 966.

Face à cette recomposition de l'organisation territoriale, la première question qui se pose est celle de l'avenir du département. Quel rôle devra-t-on lui donner face à cette réalité supracommunale ? On peut chercher du côté de la péréquation : de la même façon que l'Etat assure la solidarité entre les différents départements et régions, le département pourrait notamment avoir pour mission de coordonner et de péréquer les politiques locales et leur financement, en faisant notamment le lien entre le milieu urbain et le milieu rural⁵³⁵.

Ce rôle de coordination ne pourrait se faire sans une redéfinition du mode de désignation des conseillers généraux. Plusieurs évolutions possibles s'offrent alors à notre analyse. La première serait une conséquence indirecte des projets de la fin de la décennie 1970 qui envisageaient de créer les structures intercommunales au niveau des cantons⁵³⁶. Ce type de dessein fut abandonné par la suite au profit de mesures d'incitation, plus favorable à la liberté de choix des communes. La solution inverse serait aujourd'hui préférable, c'est à dire redessiner les cantons en fonctions des périmètres d'EPCI à fiscalité propre ; les représentants des « circonscriptions intercommunales » siégeant alors au conseil général. Cette position est cependant à nuancer. Si les EPCI à fiscalité propre sont en voie de généralisation, le phénomène reste inachevé. Au 1^{er} janvier 2006, 2.573 groupements sont ainsi recensés représentant 32.913 communes et un peu plus de 53 millions d'habitants⁵³⁷. Notons simplement qu'aujourd'hui, le nombre de cantons est d'environ 4000⁵³⁸.

Cette solution impliquant une refonte majeure de la circonscription cantonale ne pourrait se faire que par la loi, le juge administratif ne reconnaissant aujourd'hui au gouvernement qu'une faible marge de manœuvre en matière de redécoupage

⁵³⁵ Ce rôle existe déjà pour le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (article 1648 A du C.G.I), et pour un autre fonds alimenté par une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux (article 1595 bis). Ce dernier est destiné par exemple aux communes de moins de 5.000 habitants selon un barème établi par le conseil général.

⁵³⁶ Voir notamment le projet d'Alain Peyrefitte (PEYROUX (E), *Réflexions sur le rapport de la commission Guichard*, R.D.P, 1978, pp. 1623-1663, pp. 1649-1651).

⁵³⁷ Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales – Direction générale des collectivités locales, 2006 (www.dgcl.interieur.gouv.fr).

⁵³⁸ D'après : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, La Documentation Française, 2005.

cantonal⁵³⁹. L'avantage principal de cette formule est de maintenir l'élection de l'intégralité de l'assemblée délibérante au suffrage universel direct⁵⁴⁰.

Dans l'hypothèse de l'organisation d'un lien entre département et intercommunalité, cette solution nous paraît préférable à d'autres propositions qui ont pu voir le jour, l'une qui consistait à faire des conseillers généraux des membres de droit des exécutifs des communautés⁵⁴¹, l'autre qui envisageait un conseil départemental composé des présidents des intercommunalités⁵⁴².

Autre question est celle de la région. Ses compétences et sans doute son rôle de chef de file en matière de développement économique et d'aménagement du territoire en feront un partenaire privilégié des communautés.

La loi du 13 août 2004 permet à la région comme au département de déléguer l'exercice de certaines compétences à des structures intercommunales. Cette éventualité, qui existe déjà pour les départements en matière d'aide sociale⁵⁴³ (mais sans grand succès), est soumise aux conditions suivantes : « lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités. Le président du conseil général ou du conseil régional est tenu d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante dans le délai de six mois l'examen d'une demande en ce sens. L'assemblée délibérante se prononce sur cette demande par délibération motivée. L'exercice par l'établissement public de coopération intercommunale d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue entre l'établissement et le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée, ainsi que les conditions financières et ses modalités d'exécution (...) »⁵⁴⁴.

⁵³⁹ Voir par exemple CE Ass 18 novembre 1977 Commune de Fontenay sous Bois et autres, *rec.*, p. 448, CE 12 juillet 1978 Commune de Sarcelles, *rec.*, p. 309 et CE Ass 13 décembre 1991 Département du Loir et Cher, *rec.*, p. 442.

⁵⁴⁰ Il s'agit là d'une « condition de la décentralisation » (ROUX (A), Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *R.F.D.A.*, 1992, pp. 435-452, p. 439).

⁵⁴¹ Voir sur ce point la proposition de loi n° 436 (A.N), déposée le 28 novembre 2002 par M. P. Vitel.

⁵⁴² CALATAYUD-BOUTET (B), *op. cit.*, p. 18.

⁵⁴³ Articles L 5215-20-III et L 5216-5-V du C.G.C.T.

⁵⁴⁴ Article 145 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, insérant un article L 5210-4 au C.G.C.T.

Il est intéressant de signaler que la formulation initiale de cette disposition, issue d'un amendement en première lecture au Sénat, était davantage destinée à protéger la commune : « les communes qui constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui doivent être exercées localement »⁵⁴⁵. L'ajout des groupements de communes lors de la discussion à l'Assemblée nationale a été simplement présenté comme une clarification rédactionnelle, sans autre forme de débat⁵⁴⁶.

4/ Une amélioration encore souhaitée de l'intercommunalité

La position du gouvernement tend aujourd'hui à considérer l'état actuel de l'évolution de l'intercommunalité comme une phase d'amélioration : « il faut laisser s'achever l'expansion de l'intercommunalité avant de passer à une phase ultérieure. Aujourd'hui, elle se développe bien, tant dans la couverture du territoire que pour l'intensité des transferts de compétences vers les structures intercommunales ... »⁵⁴⁷. Cet inachèvement⁵⁴⁸ de la réforme supracommunale trouve d'ailleurs son écho dans les différentes critiques qui se sont manifestées tant dans un rapport de la Cour des comptes⁵⁴⁹ que dans le « livre noir de l'intercommunalité »⁵⁵⁰ ou dans la circulaire ministérielle du 23 novembre 2005⁵⁵¹.

Déjà, plusieurs dispositions de la loi du 13 août 2004 invitaient à remédier à cet état de fait. Nous avons déjà abordé l'obligation de définir l'intérêt communautaire, permettant de clarifier les compétences respectives des communes et des communautés, même si la date butoir a finalement été repoussée, ainsi que la

⁵⁴⁵ Amendement n° 365 présenté par M. D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2003, p. 8090.

⁵⁴⁶ JO Débats A.N, séance du 4 mars 2004, p. 2514.

⁵⁴⁷ P. Devedjian, in Dossier : 2005 : Quelle intercommunalité ?, *La Lettre du cadre territorial*, n° 269, 2004, pp. 20-29, p. 25.

⁵⁴⁸ Voir : Dossier : L'intercommunalité vit-elle au-dessus de ses moyens ?, *La lettre du cadre territorial*, n° 315, 2006, pp. 20-23 et PERRIN (B), Intercommunalité : le procès, *Cahiers de la fonction publique*, n° 254, 2006, pp. 18-21.

⁵⁴⁹ Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, La Documentation Française, 2005.

⁵⁵⁰ BEAUDOUIN (P) et PEMEZEC (P), *Le livre noir de l'intercommunalité, les incohérences de la loi Chevènement*, Beaudouin, 2005.

⁵⁵¹ Circulaire du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et du ministre délégué aux collectivités territoriales du 23 novembre 2005 (NOR/INT/B/05/00105/C).

possibilité de retrait d'une communauté pour adhérer à une autre. Dans le même souci de rationalisation des périmètres, la loi prévoit également la possibilité de transformer un syndicat en communauté de communes ou d'agglomération (avant il fallait dissoudre et recréer un EPCI)⁵⁵² ainsi qu'une procédure de fusion entre EPCI⁵⁵³. A la demande d'un parlementaire, le ministère de l'intérieur avait inventorié, à cet égard, qu'au 1er janvier 2005, environ 700 communautés de communes comportaient moins de 5.000 habitants⁵⁵⁴.

C'est aussi dans cet objectif d'amélioration des périmètres communautaires que le gouvernement a annoncé l'élaboration dans les départements de schémas prospectifs, d'orientation de l'intercommunalité⁵⁵⁵. Ces schémas sont élaborés « en association avec les élus » et en « s'appuyant sur la commission départementale de la coopération intercommunale »⁵⁵⁶. Ils sont destinés à faire un bilan de la coopération intercommunale et à envisager les évolutions souhaitables (fusions d'EPCI, élargissement de périmètres). Ce n'est pas un dispositif contraignant mais un instrument concerté de proposition et de dialogue s'inscrivant dans une perspective à moyen terme de la carte intercommunale. Le délai d'élaboration du schéma a d'abord été fixé pour « courant 2006 »⁵⁵⁷, puis, de façon plus précise, le ministère en a demandé la transmission pour le 30 juin au plus tard⁵⁵⁸. En dehors de la généralisation des communautés à l'horizon 2007, qui n'est finalement pas acquise,

⁵⁵² Article L 5211-41-2 du C.G.C.T, issu de l'article 152 de la loi.

⁵⁵³ Articles L 5211-41-3 et L 5211-32-1 du C.G.C.T, issus de l'article 153 de la loi.

⁵⁵⁴ Réponse du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire à une question de M. J-L. Masson (n° 20813), JO Sénat, 23 février 2006, p. 512.

⁵⁵⁵ Circulaire du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et du ministre délégué aux collectivités territoriales du 23 novembre 2005 (NOR/INT/B/05/00105/C) ; Réponse du ministre délégué aux collectivités territoriales à une question de Mme M-J. Zimmermann (n° 76240), JO A.N, 6 décembre 2005, p. 11286 ; Réponse du ministre délégué aux collectivités territoriales à une question de M. J-L. Masson (n° 19941), JO Sénat, 2 février 2006, p. 294 ; Réponse du ministre délégué aux collectivités territoriales à une question de M. J-L. Masson (n° 20673), JO Sénat, 23 février 2006, p. 510 ; Réponse du ministre de l'intérieur à une question de Mme M-J. Zimmermann (n° 88336), JO A.N, 2 mai 2006, p. 4740.

⁵⁵⁶ Circulaire du 23 novembre 2005, *précitée*.

⁵⁵⁷ Intervention de B.Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, Réunion des préfets, Paris, 29 septembre 2005 (http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c7_le_ministre_delegue/c21_discours_mindel_col_ter/20052909_orefets).

⁵⁵⁸ Intervention de N.Sarkozy, ministre de l'intérieur, Réunion des préfets, Paris, 23 janvier 2006 (http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c1_le_ministre/c13_discours/2006_02_01_discours_prefets).

on retrouve ici la mise en œuvre des propositions du rapport Mauroy en 2000⁵⁵⁹. Il préconisait notamment la constitution d'ensembles intercommunaux cohérents et viables (grâce à des techniques de fusions et de retraits), la dissolution à terme des syndicats faisant « doublon » ainsi que l'amélioration et le maintien des CDCI.

D'autres travaux sont en cours, notamment dans le cadre de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), pour tenter de trouver une « troisième voie » entre établissement public et collectivité territoriale⁵⁶⁰. L'élaboration d'une nouvelle catégorie juridique est proposée : la « communauté territoriale ». L'originalité parvient rapidement à ses limites puisque ce n'est pas un nouvel échelon de l'administration territoriale, la vocation fonctionnelle de l'intercommunalité étant maintenue. Elle ne répond à aucune catégorie du droit public mais correspond davantage à une charte de qualité de l'intercommunalité, à une bonne gouvernance communautaire. Finalement, au cœur de cette problématique, il y a le principe de subsidiarité, la communauté et la commune exerçant chacune les compétences qu'elles sont le mieux à même d'assumer. Ce principe est présenté comme la clé de voûte du nouveau système mais n'est pas vraiment défini.

La recherche d'un modèle d'administration décentralisée du territoire présente finalement trois caractéristiques. D'une part, elle se base sur l'instauration de schémas clairs : choix d'une administration territoriale à trois niveaux, organisation de l'outre-mer en D.O.M-T.O.M ou en D.O.M-R.O.M, développement des structures de coopération. D'autre part, cette organisation s'est étoffée, voire

⁵⁵⁹ MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, Coll. Rapports officiels, La Documentation Française, 2000, pp. 34-39.

⁵⁶⁰ D'après HOUSER (M), Les récentes propositions de réformes de l'établissement public de coopération intercommunale, étude comparée du rapport du Conseil économique et social et de la charte de l'ADCF, *R.G.C.T.*, n° 37, 2005, pp. 377-388.

compliquée, au cours des années et sous l'influence des interventions diverses du législateur. Enfin, même s'il n'est pas fréquemment prononcé, le principe de libre administration sous-tend l'ensemble de la réflexion sur les structures de l'administration décentralisée du territoire. Par exemple, on le retrouve paradoxalement aussi bien au soutien de l'attachement à la commune qu'au soutien du développement d'une intercommunalité améliorant les moyens d'actions des collectivités.

De la même façon, les interventions multiples de la loi, la complexité et les imperfections de l'administration décentralisée du territoire, la difficulté à maintenir des schémas clairs sont des caractéristiques que l'on va retrouver, à plusieurs reprises à l'occasion d'une étude plus approfondie du principe de libre administration. Si ces défauts persistent à se manifester, la Cinquième République a cependant connu une évolution majeure permettant d'affirmer, au-delà de la mention qui en est maintenant faite dans la Constitution, que le principe de libre administration a donné corps à celui de la République décentralisée.

2^{ème} partie : De la libre administration des collectivités territoriales à la « République décentralisée »

Après avoir étudié dans la première partie la décentralisation comme organisation de circonscriptions territoriales – les modalités géographiques de l'administration décentralisée du territoire -, nous allons ici nous attacher à l'étude des moyens utilisés pour la mettre en œuvre. Le principe de libre administration des collectivités territoriales est posé par l'article 72 de la Constitution. Il peut être défini, en positif, à partir des possibilités d'action des collectivités territoriales et des moyens dont elles disposent à cette fin. Il peut aussi être défini, en négatif, et c'est aussi important, à partir des limites posées aux collectivités territoriales, c'est à dire le rôle de l'Etat et le contrôle qui en découle. Les moyens de mise en œuvre de la libre administration sont de trois ordres : l'existence d'un cadre juridique pour l'action des collectivités territoriales (compétences des collectivités, pouvoir réglementaire local, contrôle de l'Etat), des conditions de réalisation nécessaires (moyens financiers, agents, statut juridique des élus) et la présence d'une certaine « démocratie locale » (participation des individus et de la société civile).

Il faut noter que dans les années 1950, les contours du principe de libre administration sont incertains. Cette remarque est valable aussi bien pour les dispositions de la Constitution de 1946 que pour celles de la Constitution de 1958. Constantinos Bacoyannis explique, d'une manière générale, qu'« en affirmant la libre administration, le constituant a voulu affirmer la liberté des collectivités territoriales, une liberté déjà existante que le constituant est venu reconnaître. Le constituant n'a pas précisé les effets juridiques de la libre administration. »¹. S'agissant du texte de 1946, il relève que « le principe de libre administration des collectivités territoriales a (...) trouvé sa place dans le texte de la Constitution de 1946 grâce à la volonté d'inscrire les libertés locales dans la loi suprême du pays et non grâce à une conception voulant que les règles fondamentales de l'organisation administrative soient constitutionnalisées. (...) Les députés qui participèrent à ces travaux utilisaient souvent les expressions « libre administration » et « décentralisation » comme des expressions synonymes »². Dans le même sens, on peut citer l'analyse de Marcel

¹ BACUYANNIS (C), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Coll. Droit public positif, Economica-PUAM, 1993, p. 94

² *Ibid.*, p. 96

Waline qui, en 1957, considère que la disposition du titre X de la Constitution de 1946 prévoyant l'extension par la loi des libertés communales et départementales est «le type de la disposition platonique, expression d'un simple souhait du constituant »³. S'agissant du texte de 1958, l'analyse de Maurice Duverger est tout aussi évasive : « en prévoyant dans son article 72 l'existence de collectivités territoriales et leur libre détermination, la Constitution pose le principe de la décentralisation locale »⁴.

La « République décentralisée », inscrite dans la Constitution, signifie que dans différents domaines, les évolutions depuis 1958 ont été nombreuses et importantes. Par exemple, en ce qui concerne le cadre juridique de la libre administration, on peut citer le développement des compétences locales, les évolutions successives des modalités du contrôle de l'Etat et, avec la révision constitutionnelle de 2003, la consécration d'un pouvoir réglementaire local. En ce qui concerne ensuite les conditions de réalisation de la libre administration, deux domaines ont considérablement évolué : les règles s'appliquant aux agents locaux, avec le passage du statut des agents communaux au statut de la fonction publique territoriale et la situation des élus, avec un certain recul de la « décentralisation des notables ». Par contre, le régime financier et fiscal des collectivités territoriales se caractérise davantage par une constante : l'inadaptation de la fiscalité locale à la réalité économique et l'insuffisance chronique des finances locales. Enfin, en ce qui concerne la démocratie locale, les moyens de participation des individus se sont développés (conseils de quartier, commissions extra-municipales, droit de pétition ...), ainsi que ceux de la société civile ou des groupements constitués (conseils économiques et sociaux régionaux, conseils de développement, liens étroits avec le mouvement associatif).

Il va s'agir dans cette seconde partie et à travers tous ces domaines, d'essayer de préciser à quoi correspond cette « République décentralisée ». Le Conseil d'Etat s'était opposé à cette inscription : il « a émis des réserves sur l'inscription à l'article 1^{er} de la Constitution du principe selon lequel l'organisation de la République est décentralisée. Il lui est apparu, d'une part, qu'en tant que processus d'évolution de l'organisation administrative d'un Etat, la décentralisation trouve difficilement sa

³ WALINE (M), *Droit administratif*, Coll. Traités, Sirey, 7^{ème} éd., 1957, p. 268

⁴ DUVERGER (M), *Droit public*, Coll. Manuels de capacité, P.U.F, 5^{ème} éd., 1968, p. 211

place dès le premier article de la Constitution et, d'autre part, qu'en tant que principe de libre administration des collectivités locales, elle figure déjà aux articles 34 et 72 »⁵.

Le premier argument, selon lequel la décentralisation, processus d'évolution de l'organisation administrative d'un Etat, n'a pas sa place dès l'article 1^{er} de la Constitution, est le plus facile à écarter. La comparaison avec les autres pays européens montre notamment que la décentralisation est plus qu'une étape actuelle de l'organisation administrative des Etats mais correspond, plus profondément, à une conception de l'Etat. Selon le troisième alinéa du préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale, « la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir ».

La réponse au deuxième argument employé par le Conseil d'Etat mérite plus de développements. L'affirmation de l'organisation décentralisée de la République apporte-t-elle autre chose que le principe de libre administration, déjà formulé par la Constitution ? On pourrait, dans un premier temps en douter. Le principe de libre administration a été développé, étoffé par les apports de la jurisprudence constitutionnelle, au cours des années. Comme le montre, par exemple, l'ouvrage d'André Roux intitulé « droit constitutionnel local », cette matière correspond, pour une large part, à « l'affirmation de la libre administration des collectivités territoriales »⁶. Même la Charte européenne de l'autonomie locale paraît se suffire de la libre administration quand elle « suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission »⁷ ou quand elle rappelle que « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution »⁸.

Cependant, un exemple suffit à montrer que le principe de libre administration ne recouvre pas tous les domaines de la République décentralisée : c'est celui du référendum local décisionnel, inscrit dans la Constitution en 2003. Les

⁵ Conseil d'Etat, Rapport public 2003, *E.D.C.E*, n° 54, 2003, p. 55.

⁶ ROUX (A), *Droit constitutionnel local*, Coll. Droit public fondamental, Economica, 1995.

⁷ Alinéa 4 du Préambule.

⁸ Article 2.

dispositions de l'article 72 selon lesquelles les collectivités territoriales s'administrent par les conseils élus se seraient, probablement, opposées à ce que la loi instaure un procédé de démocratie semi-directe. Il a donc fallu l'inscrire dans la Constitution pour compléter le principe de libre administration. Nous verrons même, à l'occasion de l'étude de la démocratie locale, que des parlementaires s'opposaient régulièrement à toute forme de démocratie participative ou semi-directe, considérant que le principe de libre administration limitait la démocratie locale à la démocratie représentative. La démocratie locale correspond, aujourd'hui, à un domaine plus vaste que ce qu'aurait permis le principe de libre administration.

On retrouve ici la définition de l'autonomie locale donnée par l'article 3 de la Charte européenne : « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ».

L'existence de la République décentralisée découle de ce que l'on vient de décrire, c'est à dire une d'évolution majeure des principaux éléments de la définition et de la mise en œuvre de la libre administration. La République décentralisée est alors le reflet de la volonté de changer radicalement et durablement l'Etat et son organisation territoriale, à contre-courant de la tradition de la « République jacobine », héritée de la Révolution et de l'Empire. Dans cette optique, nous étudierons successivement la rénovation du cadre juridique de la libre administration (Titre 1), les conditions de réalisation de la libre administration des collectivités territoriales (Titre 2) et les nouvelles voies de la démocratie locale (Titre 3).

Titre 1 : La rénovation du cadre juridique de la libre administration

La libre administration des collectivités territoriales se définit, aux termes de l'article 72 de la Constitution, par l'existence de conseils élus, administrant les collectivités dans les conditions prévues par la loi. Cet élément renvoie aux dispositions de l'article 34 selon lequel la loi détermine les principes fondamentaux s'appliquant aux collectivités territoriales, à leurs compétences et à leurs ressources. Enfin, le rôle du représentant de l'Etat face aux collectivités territoriales est de faire respecter les prérogatives étatiques, la Constitution lui confiant, en son article 72 alinéa 6 « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Dans le cadre de la mise en œuvre de la libre administration, différentes évolutions sont à constater. D'une part, sont apparus successivement plusieurs modes de définition des compétences locales. La technique des blocs de compétences ou l'apparition plus récente du principe de subsidiarité se sont ajoutés au mécanisme de la clause générale de compétence, hérité de la fin du XIX^{ème} siècle et toujours en vigueur. A cela, il faut aussi ajouter que l'apparition de nouveaux modes de définition des compétences s'est toujours effectuée à l'occasion du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. D'autre part, le contrôle de l'exercice des compétences a connu un changement de nature certain avec un des apports les plus connus de la loi du 2 mars 1982, le passage de la tutelle au contrôle de légalité.

Ainsi, l'amélioration de l'autonomie locale, telle que préconisée par la Charte européenne, correspond en France à un double mouvement, opéré sous la Cinquième République et qui se traduit à la fois par un accroissement des compétences des collectivités et par un allègement du contrôle effectué par l'Etat.

Enfin, on ne peut faire ni l'économie de l'étude des enjeux de la consécration constitutionnelle du pouvoir réglementaire local, ni celle de l'évolution de ses modalités d'exercice. Ainsi, par exemple, aux cotés de l'assemblée délibérante, toujours autorité compétente de principe dans une collectivité territoriale, est apparu le référendum local, consultatif puis décisionnel.

Nous étudierons ici, dans un premier temps, l'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales (Chapitre 1) et dans un second temps, la consécration du pouvoir réglementaire local (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales

Le principe de libre administration, s'il a toujours disposé de la même expression constitutionnelle (en 1958 comme en 2003), a connu une évolution suffisamment significative pour qu'on puisse parler de rénovation de son cadre juridique. Le premier exemple venant corroborer ce constat est celui de l'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales.

Si l'on s'arrête un instant sur le terme d'« autonomie », on constate qu'il est utilisé tant dans la problématique générale de la décentralisation que concernant certains statuts d'outre-mer (autonomie de la Polynésie française). Avec Marc Joyau, il est possible de penser que l'autonomie des collectivités territoriales ne signifie pas « indépendance de la source de leur pouvoir normatif » mais « indépendance des conditions d'exercice de leur pouvoir normatif ». Les collectivités territoriales bénéficient d'un pouvoir conditionné – au champ d'application limité aux affaires confiées -, et d'une large possibilité d'innovation dans l'exercice de leurs compétences. Le seul obstacle à leur autonomie est d'après lui d'ordre politique, le recours à la clause générale de compétence générant une imperfection dans la détermination matérielle des compétences⁹. Sur ce dernier point, il est possible d'objecter la complémentarité de la clause générale de compétence et de l'énumération législative de celles-ci¹⁰. Cette clause ne revient pas sur la définition de l'autonomie comme indépendance des conditions d'exercice du pouvoir normatif mais ouvre aux collectivités territoriales une possibilité d'action, dans le cadre de leur territoire, favorable à cette indépendance.

Cherchant à préciser davantage la notion d'autonomie dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales, nous pouvons nous référer en premier lieu au statut de la Polynésie française, expressément qualifié de « statut d'autonomie ». Toutefois, la comparaison entre la Polynésie et le régime des collectivités territoriales de droit commun trouve rapidement ses limites dans la

⁹ Pour l'auteur, seule une détermination matérielle stricte des compétences des collectivités permet d'acquiescer réellement une indépendance des conditions d'exercice de leur pouvoir normatif et donc une réelle autonomie (JOYAU (M), *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Bibliothèque de droit public, Tome 198, L.G.D.J, 1998, pp. 317-319).

¹⁰ Voir infra 2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §1- La complémentarité de deux techniques apparemment opposées.

mesure où, pour reprendre les termes de François Luchaire, les T.O.M (aujourd'hui C.O.M) sont des institutions régies par une législation plus proche du droit constitutionnel que du droit administratif¹¹. Ainsi, comme c'est également le cas pour la Nouvelle-Calédonie, le statut procède à une définition des compétences de la collectivité, des compétences de l'Etat et de celles qu'ils se partagent. De plus, la collectivité peut être amenée à prendre des délibérations dans des domaines relevant, dans le droit commun, de la loi. Il n'en est pas ainsi dans la théorie générale de la décentralisation, les collectivités territoriales restant soumises aux normes édictées par les autorités nationales et au domaine de la loi (on peut éventuellement voir en l'expérimentation une exception à cela, mais de portée par définition très limitée).

Le recours à la notion d'autonomie dans le cadre de l'expression « autonomie financière » des collectivités territoriales ou dans celui de la Charte européenne de l'autonomie locale nous paraît plus pertinent. S'agissant de l'autonomie financière, nous nous attacherons à une étude plus complète dans un chapitre ultérieur mais nous pouvons d'ores et déjà nous référer à l'article 72-2 de la Constitution et à la loi organique¹² qui consacrent la nécessité de la part déterminante des ressources propres des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources.

Pour revenir à une acception plus générale de la notion d'autonomie dans le cadre de la décentralisation, on peut surtout se référer à la Charte européenne de l'autonomie locale¹³, qui dispose en son article 3 alinéa 1 : « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». L'autonomie serait alors une « latitude d'action minimum »¹⁴ des collectivités territoriales qui s'exprime, en ce qui concerne leurs compétences, par la complémentarité entre une capacité d'action générale (clause générale de compétence) et l'exercice d'un certain nombre de fonctions qui leur sont

¹¹ LUCHAIRE (F), *L'autonomie de la Polynésie française devant le juge administratif*, *R.D.P.*, 1996, pp. 953-976.

¹² 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, JO 3 juillet 2004, p. 13561.

¹³ Voir la loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, JO 11 juillet 2006, p. 10335.

¹⁴ AUBY (J-B) et AUBY (J-F), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis Droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998, p. 33.

dévolues¹⁵. Le terme « responsabilité » figurant dans la Charte évoque le contrôle de l'action des collectivités territoriales qui est non seulement compatible avec le principe d'autonomie, mais surtout et simplement nécessaire.

Ainsi, sous la Cinquième République l'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales est indéniable¹⁶, fruit de la conjugaison de deux phénomènes : une augmentation des compétences locales et une diminution de l'emprise de l'Etat. Le phénomène d'accroissement des compétences se constate à partir du maintien du principe de la clause générale de compétence, clairement appliquée depuis 1982 aux trois niveaux de collectivités territoriales et de l'adoption de nombreuses lois de dévolution des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. A cet égard, il faut signaler en particulier celles visant, dans un souci de rationalité, à opérer un transfert par « blocs » de compétence.

Il est nécessaire, en outre, d'ajouter ici certaines des dispositions introduites par la révision constitutionnelle de 2003, qui concernent la définition des compétences des collectivités territoriales. Il s'agit en premier lieu du principe de subsidiarité, dont il faudra saisir le sens et les implications. Il s'agit, en second lieu, de l'expérimentation de l'exercice de compétences par les collectivités territoriales. Il s'agit, enfin, de l'introduction de la notion de collectivité chef de file.

Quant à la diminution de l'emprise de l'Etat, elle s'est traduite par deux mouvements successifs : tout d'abord, dans les années 1970, par un allègement progressif de la tutelle, puis en 1982, par la disparition de celle-ci au profit du contrôle de légalité.

Nous nous attacherons donc à étudier successivement la juxtaposition de différentes méthodes de répartition des compétences (section 1) et l'allègement du contrôle de l'Etat (section 2).

¹⁵ En ce sens : FAURE (B), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Bibliothèque de droit public, Tome 200, L.G.D.J., 1998, pp. 291-195.

¹⁶ Il est intéressant de signaler ici que le terme « d'autonomie administrative » s'appliquant aux collectivités territoriales figurait dans les premières versions de l'avant-projet de Constitution : « La République adapte les principes et les méthodes de sa législation aux nécessités de l'autonomie administrative et de la décentralisation ». (Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires de la Cinquième République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de la Cinquième République, Volume 1 : Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, La Documentation Française, 1987, pp. 426, 439, 453).

Section 1 : La juxtaposition de différentes méthodes de répartition des compétences

Jusqu'à la révision constitutionnelle, deux techniques de répartition des compétences coexistaient : la clause générale de compétence et les lois de répartition de compétences (en particulier celles mettant en œuvre la théorie des « blocs »). Inaugurée pour les communes dans la loi municipale de 1884, la clause générale de compétence a été clairement étendue en 1982-1983 aux départements et aux régions. A la même époque ont vu le jour différentes lois de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Nous verrons la complémentarité de ces deux techniques de répartition des compétences (§ 1) avant de nous attacher à celles qui ont été nouvellement inscrites dans la Constitution : le principe de subsidiarité, l'expérimentation et la collectivité chef de file (§ 2).

§1- La complémentarité de deux techniques apparemment opposées

La clause générale de compétence, selon laquelle l'assemblée délibérante règle par ses délibérations les affaires de la collectivité territoriale, et la théorie des « blocs » sont deux techniques s'opposant sur de nombreux points. En effet, la première conduit à une définition de l'autonomie de la collectivité territoriale à l'aune d'un intérêt local, déterminé par la collectivité elle-même, contrôlé par le juge administratif et quel que soit le domaine dans lequel s'effectue l'intervention publique locale¹⁷. A l'inverse, la seconde suppose une intervention initiale de l'Etat, dans un ou plusieurs domaines de l'action publique et qui consiste à répartir des compétences entre collectivités territoriales ou entre celles-ci et lui-même.

La question s'est posée, en doctrine, de savoir si la deuxième, introduite dans les années 1980, avait implicitement eu pour conséquence de supprimer la première. Pour Marc Joyau, « la doctrine a (...) parfaitement raison de constater que la détermination matérielle des compétences des collectivités locales n'est pas exclusive de la clause générale de compétence car les textes et la jurisprudence vont en ce sens »¹⁸. L'auteur ajoute que la seule issue possible est de « considérer la clause

¹⁷ Par la clause générale de compétence, « le droit de l'Etat ouvre au bénéfice des organes des collectivités territoriales des espaces virtuels d'intervention » (LEMOUZY (L), Le rapport Caillosse sur la « clause générale de compétence », *Administrations et collectivités territoriales*, n° 27, 2006, pp. 927-929, p. 927).

¹⁸ JOYAU (M), *op. cit.*, p. 205.

générale de compétence comme une technique « subsidiaire » du point de vue de la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre elles et l'Etat (...) »¹⁹. Nous retiendrons ici plutôt l'idée d'une complémentarité des deux techniques, pour deux raisons. D'une part, le législateur de 1982-1983 a exprimé explicitement son attachement à la clause générale de compétence. D'autre part, le Conseil d'Etat s'est prononcé en faveur de la complémentarité en considérant qu'une commune pouvait intervenir dans un domaine faisant l'objet d'une répartition de compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales²⁰.

A- L'attachement à la clause générale de compétence

« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Cette formule, issue de la loi municipale de 1884 fonde depuis lors la compétence des communes²¹, généralement considérée comme étant de principe sur tout ce qui relève d'un intérêt local. En ce qui concerne les départements, la situation était un peu moins claire puisque la loi de 1871 n'avait pas consacré une formule identique à celle qui sera utilisée pour les communes ; elle énumérait, au contraire, les différents domaines pouvant faire l'objet de délibérations du conseil général. Mais la porte était quand même ouverte à une compétence générale si l'on interprétait en ce sens la disposition selon laquelle le conseil général délibère « sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi soit par une proposition du préfet, soit à l'initiative d'un de ses membres »²².

La loi du 2 mars 1982 est venue clarifier cette question en appliquant la formule de la clause générale de compétence aux départements et aux régions²³. Rappelons ici que le problème de la nature de la compétence des régions a pu se poser en raison de l'énumération, à la suite de cette disposition, de leurs principaux domaines de compétence. La question était alors de savoir si elles disposaient bien d'une compétence de principe ou si, au contraire, il s'agissait d'une compétence

¹⁹ *Ibid.*, p. 210.

²⁰ La complémentarité entre les deux techniques de répartition des compétences rejoint les dispositions du deuxième alinéa de l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale : « Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ».

²¹ Sur la loi de 1884 et sur l'historique du pouvoir municipal avant celle-ci, voir : ROUAULT (M-C), *L'intérêt communal*, Presses universitaires de Lille, 1991, pp. 27-53.

²² En ce sens : PONTIER (J-M), *Semper manet*, sur une clause générale de compétence, *R.D.P.*, 1984, pp. 1443-1472, pp. 1451-1453.

²³ Articles 23 alinéa 1 et 59 alinéa 2.

d'attribution. Selon Jacques Toubon, « la région doit être une collectivité territoriale spécialisée »²⁴. Gaston Defferre paraît acquiescer : « Vous avez demandé si la région nouvelle avait une compétence générale ou spécialisée. (...) Elle a bien une compétence spécialisée qui n'est ni celle de l'Etat, ni celle du département, ni celle de la commune »²⁵. Il est cependant possible de se demander si cette affirmation de la compétence spécialisée de la région n'est pas à prendre en tant que telle mais plutôt comme une volonté d'atténuer les craintes exprimées par exemple, par Michel Debré : « Vous parlez volontiers, monsieur le ministre d'Etat, de la compétence spécialisée de la collectivité nouvelle . Mais, en fait, le texte prévoit une collectivité territoriale à compétence générale, et je vois là un péril administratif, financier et institutionnel »²⁶.

Nous concluons ici en faveur de la compétence générale, même si la volonté du législateur d'en faire une collectivité territoriale épousant les mêmes caractéristiques que la commune et le département paraît équivoque²⁷. Le choix d'une formule identique²⁸ pour les trois niveaux de collectivités territoriales a été confirmé dans la loi du 7 janvier 1983²⁹ : « les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence » (article 1^{er}). Cette formule n'est pas exactement la même que dans les lois de 1884 et 1982 qui disposent que l'assemblée délibérante règle par ses délibérations les affaires de la collectivité territoriale. On peut cependant considérer qu'elle vise l'ensemble des compétences des autorités locales et non seulement l'assemblée délibérante, autorité compétente de principe. Elle montre l'attachement du législateur à la compétence générale des collectivités territoriales dans les domaines d'intérêt local.

²⁴ J. Toubon, JO Débats A.N, séance du 9 septembre 1981, p. 835.

²⁵ G. Defferre, JO Débats A.N, séance du 9 septembre 1981, p. 839.

²⁶ M. Debré, JO Débats A.N, séance du 9 septembre 1981, p. 838.

²⁷ Voir supra 1^{ère} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, § 2, A- Le sacre de la région en 1982.

²⁸ Le choix a aussi porté sur la rédaction de la clause générale de compétence, entre les formules « d'affaires de leurs compétences », « d'affaires les concernant », « d'affaires d'intérêt local » ou « d'affaires d'intérêt communal, départemental ou régional » ; le gouvernement préférant toujours le maintien de la formule issue de la loi de 1884. (Voir P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1982, p. 4883 ; S. Charles, JO Débats A.N, séance du 30 novembre 1982, p. 7757 ; P. Pillet, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1982, p. 4884 ; G. Defferre, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1982, p. 4884 ; J-P. Worms, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 30 novembre 1982, p. 7757).

²⁹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO 9 janvier 1983, p. 215.

Certains auteurs rejettent l'idée d'une compétence générale de la région, à l'instar de Jacques Moreau, selon lequel : « en droit positif français, la région ne possède qu'une « compétence d'attribution », (...). La rédaction des textes en vigueur ne semble pas autoriser une autre interprétation, même si l'expression « collectivité territoriale à vocation spécialisée » est singulière en droit français »³⁰. Cette position n'est pas finalement aussi tranchée et pourrait aujourd'hui appeler à une conciliation des différentes positions doctrinales. En effet, c'est bien d'une collectivité territoriale, à vocation générale, mais jouant un rôle de chef de file en ce qui concerne le développement économique et l'aménagement du territoire.

La jurisprudence administrative, a également tendance à pencher en faveur de la compétence générale des régions, en retenant notamment une interprétation large des textes fondant leur compétence. Le juge a, par exemple, admis la légalité d'une subvention à une commune pour contribuer au financement d'une salle de sport : « aux termes de l'article 4-I de la loi du 5 juillet 1972 modifiée : «La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par ... 3°) la participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, 4°) la réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics ou de l'Etat.» ; (...) il résulte de l'instruction que la participation de la région Aquitaine au financement de l'opération susmentionnée, laquelle présentant bien un intérêt public régional, entrainé, en l'espèce, dans le champ d'application des dispositions précitées relatives à la compétence de la région ». L'intérêt public régional de l'opération réside dans la circonstance que l'extension de la salle de sport était motivée par la nécessité d'accueillir un nombre croissant de spectateurs du fait de la notoriété croissante de l'équipe locale³¹.

Le juge a également admis la légalité du financement par un conseil régional des mesures relatives à la réduction du temps de travail³² ou le caractère

³⁰ MOREAU (J), *Administration régionale, départementale et municipale*, Coll. Mémentos, Dalloz, 14^{ème} éd., 2004, pp. 191-192.

³¹ TA Bordeaux 14 février 1989 *Cazalis et autres*, *rec. Tables*, p. 896 ; *Gaz. Pal.*, 1990, 2, somm., p. 411 ; CE 21 septembre 1992 *Lassus*, n° 106549.

³² TA Lyon 11 juin 1996 *Commune de Lorette*, M. Tardy (n° 9600598, 9600599, 9600852, 9600853).

administratif d'une convention de parrainage d'un trimaran avec logo de la région en contrepartie d'une participation du navigateur à toute campagne de promotion en faveur de la région. « La convention litigieuse confiait (...) à la société (...) la mission d'assurer à l'occasion des courses ou évènements auxquels le navigateur décidait de participer la promotion de l'image de la région (...) par ses actions de publicité et de communication ; (...) cette société participait ainsi à l'exécution même du service public »³³.

L'attachement à la clause générale de compétence a pu, pour certains aller de pair avec l'affirmation, pour les communes, d'une origine spécifique de la compétence de principe des institutions locales. Cette position se basait notamment sur une conception de la collectivité territoriale perçue comme « groupement naturel »³⁴. Ainsi, la commune était considérée comme faisant partie de notre « patrimoine génétique institutionnel », elle constituait « l'un des fondements de l'idée républicaine »³⁵, elle est un « fondement constitutif de la Nation »³⁶.

Cette conception de l'origine de la collectivité se heurte à deux obstacles majeurs. Le premier est la remise en cause de la composition sociologique des collectivités territoriales, la mobilité de la population affaiblissant le lien attachant le citoyen à une commune, un département ou une région en particulier : « l'appartenance sociologique des hommes se confond de moins en moins avec l'appartenance territoriale »³⁷. Le second, d'une nature plus essentielle, est celui de la souveraineté de l'Etat. Ainsi, Carré de Malberg, reconnaît que la commune « est en possession d'un pouvoir d'administration propre en tant que les autorités chargées

³³ TC 22 janvier 2001 Préfet de la Seine-Maritime c/ Sté Multicom et conseil régional de Haute-Normandie (n° 03228) ; *Collectivités territoriales-Intercommunalité*, 2001, n° 114, note J. Moreau.

³⁴ ROUSSILLON (H), *Les structures territoriales des communes, Réformes et perspectives d'avenir*, LGDJ, 1972, pp. 222-225.

« Il faut partir de l'idée de commune, groupement naturel d'habitants résidant sur un territoire déterminé, menant une vie collective intense et possédant de nombreux intérêts communs » (BOURJOL (M) et BODARD (S), *Droit et libertés des collectivités territoriales*, Coll. Droit de l'administration locale, Masson, 1984, p. 239).

³⁵ NEMERY (J-C), Les institutions territoriales françaises à l'épreuve de l'Europe, in NEMERY (J-C) et WACHTER (S), ss dir., *Entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, Coll. Monde en cours, DATAR-Editions de l'Aube, 1993, pp. 11-17, p. 13.

³⁶ BOURJOL (M), Statut constitutionnel – Sources, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 20, § 2 (voir également NEMERY (J-C), Les institutions territoriales françaises à l'épreuve de l'Europe, in NEMERY (J-C) et WACHTER (S), ss dir., *Entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, Coll. Monde en cours, DATAR-Editions de l'Aube, 1993, pp. 11-17).

³⁷ ROUSSILLON (H), *op. cit.*, p. 418.

de gérer ses affaires consistent dans le conseil municipal, (...) et dans le maire (...) »³⁸. Subordonnés et inférieurs à l'Etat, les pouvoirs de la commune sont nécessairement limités par celui-ci. Que ce soit en lui accordant une certaine initiative dans le cadre de la clause générale de compétence ou en faisant un partage ou un transfert des compétences, c'est toujours la loi qui définit la compétence des collectivités locales³⁹. C'est aussi ce qui fait la fragilité des compétences locales car, comme le fait remarquer Louis-Jérôme Chapuisat « il est indiscutable qu'il existe bien des besoins locaux. Mais il suffit que la place du marché soit classée pour qu'elle cesse d'être d'intérêt local, de même pour la circulation urbaine dès lors que les routes sont à grande circulation »⁴⁰.

Le juge administratif, s'il reconnaît, par exemple, que le conseil municipal est de plein droit compétent pour régler les affaires de la commune, en l'absence de dispositions législatives attribuant expressément compétence à une autre autorité⁴¹, contrôle cependant l'étendue de la sphère d'action de la commune. D'une part, il vérifie le but d'intérêt communal poursuivi par les délibérations du conseil municipal⁴². D'autre part, il sanctionne l'éventuel empiètement sur les activités ou compétences d'autres entités : le maire⁴³, l'Etat⁴⁴, les autres collectivités locales ou encore les personnes privées⁴⁵. Enfin, il contrôle le respect par les autorités communales de l'étendue des compétences qui leur ont été attribuées⁴⁶.

L'appréciation de la notion d'intérêt local par le juge administratif reste délicate. Ainsi, il sanctionne la participation d'une commune au capital d'une société

³⁸ CARRE DE MALBERG (R), *Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Sirey, 1920, pp. 178-179.

³⁹ Dans le même sens : « la clause générale de compétence est une création du droit positif et non pas le produit nécessaire de la nature des choses » (LEMOUZY (L), *op. cit.*, p. 927).

⁴⁰ CHAPUISAT (L-J), *Les affaires communales*, *A.J.D.A.*, 1976, pp. 470-478, p. 472.

⁴¹ Le juge administratif relève, par exemple, que la délibération contestée « a été prise dans l'exercice des compétences du conseil municipal et dans un but d'intérêt général » (CE 30 octobre 1996 Société Henri Herrmann, *rec.*, p. 416).

⁴² Voir par exemple l'illégalité de subventions à caractère politique (CE 23 octobre 1989 Commune de Pierrefitte-sur-Seine, Commune de Saint-Ouen et Commune de Romainville, *rec.*, p. 209) ou tendant à intervenir dans un conflit du travail (CE 12 octobre 1990 Commune de Champigny sur Marne, *rec.*, p. 607).

⁴³ Pouvoirs de police, compétence pour les décisions individuelles concernant les agents communaux, qualité d'ordonnateur ...

⁴⁴ Voir l'exemple du référendum local (CE 16 décembre 1994 Commune d'Avrillé, *rec.*, p. 558).

⁴⁵ Cf. jurisprudence sur le socialisme municipal.

⁴⁶ Voir, par exemple, sur la question des aides à l'enseignement privé et leur plafonnement : TA Montpellier 26 juin 1996 Chaze et autre contre Commune de Nîmes, *L.P.A.*, n° 79, 1997, pp. 23-32, note F. Chouvel.

d'économie mixte ayant des activités horticoles, destinée à la reconversion économique d'un bassin sidérurgique⁴⁷ ou la subvention versée par le conseil général de l'Oise pour la restauration de Colombey-les-Deux-Eglises⁴⁸. Dans le premier cas, l'activité de la société « ne peut être regardée comme une activité d'intérêt général » et dans le second, le Conseil d'Etat souligne l'absence « d'un lien particulier qui serait de nature à justifier la participation {du département} ». Il sanctionne aussi la décision d'un maire et président de communauté urbaine de fermer les services municipaux et communautaires pendant une journée lors d'un mouvement de grève national pour la défense « de la fonction publique et du service public » puisqu'il s'agissait d'un « motif étranger à l'intérêt de la commune et de la communauté urbaine ou au bon fonctionnement des services »⁴⁹. A l'inverse, choisissant une interprétation très large que le commissaire du gouvernement s'était refusé à effectuer, le Conseil d'Etat a pu considérer que la clause générale de compétence permettait à une commune de délivrer des bourses d'études à des étudiants étrangers⁵⁰. Dans le même sens et plus récemment, le Conseil d'Etat a admis la possibilité pour une commune rurale, disposant d'un pécule à la suite d'une décision de justice, de financer un voyage de découverte en Guadeloupe pour les enfants de la commune. Le juge se fonde notamment sur le fait que ce voyage favorise « l'ouverture vers l'extérieur » des habitants et participe à la fédération de « l'esprit communal »⁵¹.

B- La répartition de compétences par la loi

De nombreuses lois ont, au cours des années, transféré des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ou réorganisé leur répartition entre les différentes autorités publiques. Nous allons étudier ce phénomène en distinguant trois aspects : d'une part, la méthode utilisée (théorie des blocs de compétences) ; d'autre part, les

⁴⁷ CE 10 octobre 1994 Préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle, *A.J.D.A.*, 1995, pp. 237-242, note J-F. Bizet et C. Deves.

⁴⁸ TOUVET (L), Les limites de l'intérêt local, A propos de la restauration de Colombey-les-Deux-Eglises, *Concl. sur CE 11 juin 1997 Département de l'Oise, R.F.D.A.*, 1997, pp. 948-951.

⁴⁹ Voir GLASER (E) et SENERS (F), Le Conseil d'Etat précise la notion d'« intérêt public local », note sous CE 23 juin 2004 Commune de Dunkerque, Communauté urbaine de Dunkerque et CE 7 juillet 2004 Commune de Celoux, *Administration et collectivités territoriales*, n° 32-36, 2004, pp. 1102-1105.

⁵⁰ SCHWARTZ (R), *Concl. sur CE 28 juillet 1995 Commune de Villeneuve d'Ascq, A.J.D.A.*, 1995, pp. 834-838.

⁵¹ DE MONTECLERC (M-C), De l'intérêt communal d'un voyage de découverte (CE 7 juillet 2004 Commune de Celoux), *A.J.D.A.*, 2004, p. 1505. Voir également la note d'E. Glaser et F. Séners précitée.

motifs de ces transferts de compétences et enfin, à travers quelques exemples, le bilan de ces transferts en ce qui concerne l'autonomie des collectivités territoriales.

1/ La méthode, les blocs de compétences

Formulée à la fin des années 1970 par le rapport Peyrefitte⁵² et associée à un souci de rationalité, elle tend à définir les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales par blocs ou pôles homogènes, représentant les différentes matières de l'action publique locale. Le principe en est repris dans la loi du 7 janvier 1983, dont l'article 3 dispose : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux régions ». Le principe ainsi posé s'est rapidement heurté à une limite certaine : sa mise en pratique⁵³. En effet, les dispositions de la loi du 7 janvier ainsi que celles, complémentaires, de la loi du 22 juillet 1983⁵⁴, le battent en brèche.

Ainsi, dans chaque pôle ou domaine de compétence principal d'un niveau de collectivité territoriale, les autres niveaux vont disposer de moyens d'intervention. Si la région possède la compétence de principe en matière de planification et d'une

⁵² Voir « Définir les attributions avec précision », in PEYREFITTE (A), Introduction, in PEYREFITTE (A), ss dir., *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ?, comment ?*, La Documentation Française, 1976, pp. XII-XVI.

⁵³ Cette difficulté de conception de la loi du 7 juillet 1983 était clairement perçue dès les débats parlementaires :

« Le Gouvernement (...) a choisi la démarche du fractionnement et de la partition, à mon sens regrettable, à l'inverse de celle que le Sénat avait retenue en 1980. Nous mesurons avec ce texte les inconvénients d'une telle procédure. Elle est plus complexe, plus sujette aux évolutions politiques ou administratives, moins cohérente dans son ensemble. » (P. Salvi, JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4729)

« Ce projet se fixe un but précis. S'il n'a pas pour objet de définir les compétences de chacun des niveaux de collectivités, il vise à décider à quelle collectivité l'Etat va transférer telle ou telle compétence qu'il exerce actuellement » (*Ibid.*, p. 4731)

« Transférer les compétences, voilà qui est facile à dire mais plus difficile à faire. Facile à dire en effet : cela a été dit souvent, de multiples façons et de tous cotés (...). Et chacun de proposer par grandes masses ou par grands blocs de compétences « sa » décentralisation » (J-P. Worms, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 1982, p. 7718).

⁵⁴ Loi n° 82-623 du 22 juillet 1983 modifiant et complétant la loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif. sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, JO 23 juillet 1982, p. 2347.

compétence partagée avec l'Etat en ce qui concerne la formation professionnelle et l'apprentissage, les communes et les départements doivent être associés et consultés dans le premier cas et peuvent participer à la création de centres de formation d'apprentis dans le second. De même, le département possède la compétence de principe en ce qui concerne l'action sociale mais l'instruction des dossiers reste aux communes. Enfin, la commune possède de larges compétences en matière d'urbanisme et de logement, mais le département et la région y sont associés. Dans d'autres domaines, le législateur a réparti entre les collectivités territoriales différents éléments d'une même matière. C'est le cas pour la construction et l'entretien d'établissements d'enseignement (écoles primaires et maternelles aux communes, collèges aux départements et lycées aux régions) ou les transports (transports en commun aux communes, transports routiers non urbains aux départements, plan régional de transports urbains et participation à l'organisation des transports ferroviaires aux régions).

Cette méthode de répartition des compétences, si elle peut être justifiée par un souci pratique (ex : proximité des communes pour instruire les dossiers d'aide sociale) ne répond pas à la volonté initiale de clarification. Ajoutons à cela que la répartition des compétences entre collectivités territoriales et avec l'Etat est aussi tributaire de l'intervention de nombreuses lois « sectorielles » tendant à la mise en œuvre d'une politique publique dans un domaine déterminé, que ce soit avant ou après les lois Defferre⁵⁵.

⁵⁵ Voir la liste établie, dans le tableau figurant aux pages suivantes, dans le but de montrer la diversité des domaines concernés (cette liste ne prétend pas être exhaustive mais illustrer le nombre des lois concernées et la diversité de leur champ. d'application).

Exemples de lois affectant les compétences des collectivités territoriales

Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière
Loi n° 73-624 du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux
Loi n° 79-475 du 19 juin 1979 relative aux transports publics d'intérêt local
Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales
Loi n° 84-610 du 10 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives
Loi n° 84-743 du 1^{er} août 1984 relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à disposition du public sur un réseau câblé
Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement
Loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme
Loi n° 87-565 du 22 juillet 1985 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs
Loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 modifiant le titre 1er du code du travail et relative à l'apprentissage
Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement
Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville
Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière
Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau
Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement
Loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique
Loi 94-51 du 21 janvier 1994 relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales
Loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille
Loi n° 95-30 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité
Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat
Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement
Loi n° 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports
Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours
Loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption
Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
Loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux
Loi n° 99-641 du 27 janvier 1999 portant création d'une couverture maladie universelle
Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage
Loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées
Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
Loi n° 2001-603 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt
Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie
Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne
Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 de modernisation du statut des SEML
Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux Musées de France
Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle
Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale
Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie
Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure
Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique

Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et revenu minimum d'activité

Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées

Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle

Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières

Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique

Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de cohésion sociale

Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports

Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école

Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique

Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement

Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Dans certains cas, le législateur peut même revenir sur les principes qu'il a établis ; c'est ce qu'il a fait, par exemple, par deux lois du même jour en matière d'établissements d'enseignement, l'une organisant la participation des communes au financement des collèges et l'autre, la participation des collectivités territoriales à la construction d'établissements d'enseignement supérieur⁵⁶.

En tout état de cause, le bilan des lois de répartition des compétences peut être formulé de la façon suivante : « La réalité administrative relève donc d'un enchevêtrement de compétences de l'Etat et des collectivités locales. Il n'est pas possible d'isoler des domaines de compétence où l'administration de l'Etat interviendrait seule, d'autres où les collectivités locales échapperaient à toute action de l'Etat ». Ce constat est paradoxal dans la mesure où ce ne sont pas ici des propos récents mais d'un extrait du rapport Guichard au milieu des années 1970⁵⁷. Cette situation complexe risque de perdurer voire de s'aggraver avec les textes issus de la révision constitutionnelle de 2003. La loi relative aux libertés et responsabilités locales⁵⁸, qui comprend l'essentiel des transferts de compétences de « l'acte II de la décentralisation », contient différents mécanismes tendant à cette aggravation. D'une part, le principe d'expérimentation de certaines compétences renvoie à l'issue de celle-ci un éventuel transfert de compétences généralisé. D'autre part, le phénomène intercommunal faisant toujours l'objet d'un traitement ambigu, la loi ne précise pas toujours clairement pour certaines compétences qui de la commune ou de la communauté va bénéficier du transfert. Paradoxalement, les débats montrent cependant un attachement au principe de transferts de compétences par blocs autant que cela est possible, tout en reconnaissant les limites de cette technique et la nécessité d'en corriger les défauts (ce sera notamment l'institution de la collectivité « chef de file »)⁵⁹.

⁵⁶ Loi n° 90-586 du 4 juillet 1990 relative à la participation des communes au financement des collèges (JO 11 juillet 1990, p. 8168) et loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les IUFM, la maîtrise d'ouvrage de la construction des établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et au sport (JO 11 juillet 1990, p. 8169).

⁵⁷ GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble* (rapport de la commission de développement des responsabilités locales), La Documentation Française, 1976, p. 96.

⁵⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août 2004, p. 14545.

⁵⁹ Voir J-P. Raffarin, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7174 ; A. Bocandé, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7188 ; J. de Rohan, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7201 ; P. Albertini, JO Débats A.N, séance du 24 février 2004, p. 1875.

2/ Les motifs des transferts de compétences

Avant d'envisager le fond des débats parlementaires, une précision importante est à mentionner. Outre les éléments de discussion que nous allons présenter, la plupart des travaux parlementaires se caractérisent par les éléments suivants : la nécessité d'une réforme institutionnelle, structurelle, défendue par le gouvernement et sa majorité et le regret lié à l'absence d'une réforme financière et fiscale préalable, exprimé par l'opposition (quelles que soient l'une et l'autre)⁶⁰.

La principale justification d'une réorganisation législative des compétences et corrélativement d'un transfert de compétences aux collectivités territoriales, est l'efficacité de l'action publique. Ainsi, la plupart des lois visent à une meilleure répartition des compétences avec l'Etat ou entre collectivités⁶¹ et peuvent correspondre à une demande des collectivités voire à leur vocation (supposée ou exprimée) à intervenir dans un domaine particulier⁶². En ce qui concerne la répartition des compétences, le projet de loi qui va aboutir à la loi d'orientation foncière de 1967 est présenté, par exemple, comme donnant « un cadre réfléchi à l'urbanisation », organisant « les actions publiques ou privées concourant au

⁶⁰ C. Vallin, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1966, p. 1439 ; J. Delachenal, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5878 ; M. Durafour, JO Débats A.N, séance du 1^{er} juin 1971, pp. 2245-2246 ; A. Morice, JO Débats Sénat, séance du 30 mai 1972, p. 557 ; O. Guichard, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 335 ; R. Vizet, JO Débats Sénat, séance du 20 octobre 1987, p. 3264 ; G. Millet, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 344 ; F. Delattre, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 969.

⁶¹ Voir, par exemple : P. Marchand, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 8 octobre 1984, p. 4486 ; J-M. Girault, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 10 décembre 1984, p. 4297 ; M. Sapin, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 1985, p. 4687 ; P. Lacour, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 12 décembre 1986, p. 6100 ; C. Pasqua, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 19 mai 1987, p. 1058 ; P. Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi, JO Débats Sénat, séance du 10 juin 1987, p. 1624 ; G. Malandain, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 5 décembre 1991, p. 7224 ; R. Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration, JO Débats A.N, séance du 9 juin 1992, p. 2099 ; J. de Rohan, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 18 juin 1991, pp. 1799-1800 ; J-M. Baylet, ministre délégué au tourisme, JO Débats Sénat, séance du 18 juin 1991, pp. 1800-1801 ; C. Pasqua, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, JO Débats Sénat, séance du 5 juillet 1994, p. 3507 ; M. Barnier, ministre de l'environnement, JO Débats Sénat, séance du 11 octobre 1994, p. 4120 ; J-F. Le Grand, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 11 octobre 1994, p. 4124 ; P. Rimbart, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 8 mars 2000, p. 1648 ; M-P. Daubresse, JO Débats A.N, séance du 24 février 2004, p. 1833 ; S. Poignant, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 24 février 2004, p. 1838.

⁶² Voir par exemple : J-J. Queyranne, JO Débats A.N, séance du 15 octobre 1985, p. 3019 ; J-P. Sueur, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 19 avril 1990, p. 459 ; E. Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, JO Débats A.N, séance du 18 avril 2001, p. 2000.

développement des villes »⁶³, et définissant, « dans la pratique », le rôle « dévolu respectivement à l'Etat et aux collectivités locales en matière de constitution de réserves foncières »⁶⁴. De la même façon, à l'occasion de la discussion au Sénat du projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, le rapporteur précise notamment que le texte a comme objectif de « mieux définir les attributions respectives de l'Etat et des collectivités locales »⁶⁵, ce qui a conduit, par exemple, à évoquer dans le détail la répartition des différentes compétences dans le domaine sanitaire et social⁶⁶

La vocation des collectivités à intervenir ressort des débats parlementaires pour constater qu'un domaine particulier doit relever des collectivités territoriales, en général ou d'une catégorie d'entre elles, en particulier. La première hypothèse peut être illustrée par les réseaux câblés de radio-télévision⁶⁷ ou les transports publics d'intérêt local⁶⁸ et la seconde, par les compétences des communes en matière de réserves foncières⁶⁹ et des départements en matière d'aide sociale⁷⁰.

Plus simplement, la loi peut avoir pour objectif de remédier à l'insuffisance de dispositifs existants⁷¹. Enfin, tout transfert de compétences implique une

⁶³ F. Ortolli, ministre de l'équipement et du logement, JO Débats A.N, séance du 20 juin 1967, p. 1944.

⁶⁴ J. Bozzi, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 20 juin 1967, p. 1953.

⁶⁵ L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1328.

⁶⁶ J. Chérioux, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, pp. 1338-1344.

⁶⁷ « Les perspectives qu'offre la télédistribution pour la vie locale n'ont pas à être démontrées. Aussi est-il naturel que les collectivités territoriales soient appelées à jouer un rôle important dans le développement des réseaux câblés » (G. Hage, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 14 juin 1984, p. 3392).

⁶⁸ Ce texte « fait entièrement confiance aux collectivités locales pour organiser, sous leur responsabilité, leurs transports d'intérêt local » (A. Chupin, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 14 novembre 1978, p. 3215).

⁶⁹ « Comme tous mes collègues maires, je me félicite de voir enfin reconnu le droit des communes à constituer des réserves foncières » (P. Alduy, JO Débats A.N, séance du 20 juin 1967, p. 1971).

⁷⁰ « L'aide sociale est incontestablement de la compétence des départements » (J. Guyard, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 13 décembre 1989, p. 6473).

⁷¹ « L'application de cette section de la loi d'orientation pour la ville a été repoussée à deux reprises. (...) Devant cette situation, deux solutions sont envisageables : soit nous repoussons encore une fois l'application de la LOV et c'est toute sa crédibilité qui est en cause, (...) soit nous modifions les conditions très complexes d'application » (S. Lepeltier, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 28 novembre 1994, p. 7691)

« Nous avons à résoudre un problème technique tenant à l'application de certaines dispositions de la loi d'orientation pour la ville » (H. de Charrette, ministre du logement, JO Débats A.N, séance du 28 novembre 1994, p. 7692).

responsabilisation des acteurs locaux⁷² et contribue à la modernisation et à la démocratisation des politiques publiques⁷³ ; de telle sorte qu'il est satisfait à un objectif de réforme de l'Etat. Selon Jean-Pierre Raffarin, « grâce à la réforme de l'Etat, un grand nombre de missions de l'action publique seront facilitées par les collectivités territoriales »⁷⁴.

A ces justifications des transferts de compétences sont opposés, en négatif, les travers de tels procédés. Le premier, ainsi que nous l'avons déjà laissé entendre, est celui d'un transfert de risques aux collectivités territoriales, d'un transfert de charges voué à peser sur la fiscalité locale⁷⁵. Cette critique repose sur une analyse faussée de la situation (absence de demande des collectivités locales⁷⁶) ou sur les carences de la

⁷² « Dans la ligne d'une orientation générale de responsabilisation des pouvoirs locaux, une approche plus globale des problèmes et des enjeux littoraux, accompagnée d'une clarification du jeu institutionnel, est nécessaire » (G. Lengagne, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 1985, p. 4727)

« Je souhaite (...) que les collectivités locales participent davantage à l'élaboration des schémas d'aménagement et gestion des eaux. D'une manière générale, la logique de décentralisation dans le domaine de l'eau doit se voir confortée » (B. Lalonde, ministre de l'environnement, JO Débats Sénat, séance du 16 octobre 1991, p. 2912).

⁷³ « Transférer à la commune, au département ou à la région des compétences exercées jusqu'ici par l'Etat, c'est évidemment l'objet même de la décentralisation. (...) C'est enfin ouvrir la voie d'une meilleure participation des citoyens à la gestion de leurs affaires » (J-P. Worms, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 29 novembre 1982, p. 7718).

« Améliorer l'efficacité du système de transports, c'est aussi démocratiser et décentraliser les procédures, permettre une participation plus effective et plus directe des collectivités territoriales, des élus, de l'ensemble des intervenants » (C. Fiterman, ministre des transports, JO Débats Sénat, séance du 13 décembre 1982, p. 6762).

⁷⁴ J-P. Raffarin, premier ministre, JO Débats A.N, séance du 24 février 2004, p. 1826.

⁷⁵ Voir par exemple : P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4714 ; P. Salvi, JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4729 ; J. Toubon, JO débats A.N, séance du 8 octobre 1984, p. 4515 ; J. Madelain, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 10 juin 1987, p. 1628 ; G. Delfau, JO Débats Sénat, séance du 10 juin 1987, p. 1639 ; A. Duroméa, JO Débats A.N, séance du 13 décembre 1989, p. 6479 ; P. Séramy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1990, p. 999 ; L. Pierna, JO Débats A.N, séance du 2 juin 1992, p. 1796 ; D. Jacquat, JO Débats A.N, séance du 9 juin 1992, p. 2104 ; R. Laucournet, JO Débats Sénat, séance du 14 octobre 1993, p. 3152 ; M. Jacquaint, JO Débats A.N, séance du 10 décembre 1994, p. 8678 ; B. Seillier, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 9 juin 1998, p. 2798 ; M. Meylan, JO Débats A.N, séance du 28 avril 1998, p. 3132 ; C. Descours, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juin 1999, p. 3456 ; S. Poignant, JO Débats A.N, séance du 9 mars 2000, p. 1695 ; P. Martin-Lalande, JO Débats A.N, séance du 18 avril 2001, p. 2007.

⁷⁶ Voir par exemple J. Valade, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4722.

solution proposée (insuffisance du renforcement ou diminution du rôle des collectivités territoriales⁷⁷, mauvaise organisation des compétences⁷⁸).

Enfin, s'agissant non seulement de la dimension financière des transferts de compétences mais aussi du rôle donné aux autorités de l'Etat, le dernier travers dénoncé est celui de la recentralisation, d'une conception jacobine de l'administration, des atteintes à la libre administration. Ainsi, par exemple, l'opposition reproche à un projet de loi sur la police municipale de se caractériser par « trop de tutelle et de recentralisation » : « renvoi beaucoup trop fréquent au décret, (...) commission consultative trop étatisée », pouvoir discrétionnaire du préfet⁷⁹. Des propos vont également très clairement en ce sens pour critiquer la politique de lutte contre l'exclusion : « à propos de l'emploi, de la formation ou du logement, la tendance très nette, qui prévaut, est l'intervention tous azimuts de l'Etat, qu'il s'agisse de l'échelon central ou plus fréquemment du représentant de l'Etat dans le département. D'une façon générale, nous pensons que c'est une erreur, notre époque appelant plus de liberté et de responsabilité pour les acteurs locaux. Mais, dans la lutte contre les exclusions, c'est non seulement une erreur, c'est une hérésie »⁸⁰. Les exemples pourraient être multipliés puisque le même raisonnement se retrouve au sujet de l'urbanisme⁸¹, du sport⁸² ou de la politique de la ville⁸³.

⁷⁷ « Vous voulez renforcer la cohérence des politiques urbaines. A cet effet et afin de rendre, comme vous dites, les politiques plus claires et plus démocratiques, vous renforcez de fait le rôle de l'Etat (...). On peut s'interroger sur l'appauvrissement du rôle que vous laissez à l'élu local dans cette démarche. La démarche contribuera-t-elle vraiment à plus de démocratie locale ? » (P. Cardo, JO Débats A.N, séance du 9 mars 2000, p. 1689).

« Monsieur le ministre, vous avez dit vouloir renforcer la responsabilité des collectivités locales et des acteurs locaux. Ce texte ne me paraît pas aller assez loin dans ce sens » (P. Adnot, JO Débats Sénat, séance du 16 octobre 1991, p. 2916).

⁷⁸ « Votre projet est (...) sous-tendu par une conception confuse de l'organisation administrative (...). Dans la mesure où l'Etat, les communes, les départements et les régions sont appelés, chacun à un titre, ou à un autre, à intervenir dans le processus de décision, le gouvernement a pris le risque d'exacerber les conflits d'attributions et de moyens qui ne pourront être surmontés que difficilement et au prix d'un alourdissement des structures administratives » (C. Millon, JO Débats A.N, séance du 29 novembre 1982, p. 7732).

⁷⁹ J. Peyrat, JO Débats A.N, séance du 28 avril 1998, pp. 3113-3114 ; D. Bussereau, JO Débats A.N, séance du 28 avril 1998, p. 3155.

⁸⁰ F. Goulard, JO Débats A.N, séance du 5 mai 1998, p. 3417.

⁸¹ S. Poignant, JO Débats A.N, séance du 9 mars 2000, p. 1693 ; R. Vizet, JO Débats Sénat, séance du 19 juin 1991, p. 1823.

⁸² M. Miroudot, JO Débats Sénat, séance du 10 mai 1983, p. 735.

⁸³ E. Cartigny, JO Débats Sénat, séance du 19 juin 1991, p. 1820.

Si ces critiques se révèlent parfois excessives, elles correspondent toujours cependant à un fonds de vérité. En ce qui concerne l'urbanisme, la thèse de François Priet montre une tendance générale à la décentralisation depuis les lois Defferre mais relève, à l'inverse, une tendance persistante à recentraliser tout ou partie des compétences⁸⁴. En ce qui concerne le sport, les collectivités locales ont un rôle important à jouer mais le cadre posé par le législateur en 1984 et auquel il faut se conformer est un cadre national⁸⁵. Enfin, en ce qui concerne la politique de la ville, l'action des collectivités locales n'empêche pas les politiques menées au cours des années 1990 de traduire un « retour de l'Etat »⁸⁶.

3/ Nouvelles compétences et autonomie des collectivités territoriales

L'intérêt de cette étude n'étant pas une analyse exhaustive de l'évolution de l'ensemble des compétences locales, nous nous limiterons à envisager quelques exemples pour illustrer la question de l'autonomie des collectivités locales : les services publics et l'interventionnisme local, l'urbanisme, les politiques de police municipale, recouvrant les principaux pans de l'action des autorités locales.

a- l'exemple des services publics locaux

Le premier domaine qui va faire l'objet de notre étude concerne les services publics locaux puisque leur développement est étroitement lié à celui des compétences des collectivités⁸⁷. Dans leur principe, ils restent régis par des règles générales antérieures à la Constitution de 1958⁸⁸ et leur création comporte deux limites : la compétence de la collectivité territoriale concernée (en vertu d'un texte spécial ou de la clause générale de compétence) et le respect de la liberté du commerce et de l'industrie. Cette dernière limite, dont la définition est

⁸⁴ PRIET (F), *La décentralisation de l'urbanisme, essai sur la réforme de 1983-1985*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, Tome 2, L.G.D.J, 1995.

⁸⁵ THERON (J-P), Présentation, in THERON (J-P), ss dir., *Sport et collectivités locales*, Coll. Droit et économie du sport, Dalloz, 1993, pp. VII-X.

⁸⁶ Voir DE MAILLARD (J), *Réformer l'action publique, la politique de la ville et des banlieues*, Coll. Droit et Société, Volume 40, L.G.D.J, 2004 (plus particulièrement pp. 35-48).

⁸⁷ Voir LACHAUME (J-F) et TIFINE (P), *Domaine du service public local, Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 732, §§ 8-24.

⁸⁸ FIALAIRE (J), *Le droit des services publics locaux*, Coll. Systèmes Collectivités locales, L.G.D.J, 1998 (plus particulièrement 1^{ère} partie, chapitre 1 : Les principes de fonctionnement des services publics : des « lois » de Rolland aux principes contemporains, pp. 7-29).

essentiellement jurisprudentielle, est exprimée par la notion de socialisme municipal⁸⁹. Si cette notion a continué de recevoir de nouveaux exemples d'application, contribuant à son assouplissement, ce n'est pas tant en raison de l'intervention de la Constitution de 1958 mais d'une continuité dans l'évolution de la société française, prise en compte par le juge administratif⁹⁰. L'intervention législative en matière de services publics locaux conduit à distinguer selon qu'ils présentent un caractère facultatif ou obligatoire. Liés à la notion de dépenses obligatoires⁹¹, ces derniers constituent « l'hypothèse la moins respectueuse de l'autonomie locale »⁹². Cependant, cette atteinte à l'autonomie des collectivités territoriales doit être relativisée. D'une part, les services publics facultatifs restent nombreux. D'autre part, si la quantité et l'importance des services publics obligatoires tendent à s'accroître, cette évolution reste relative car liée à l'augmentation globale des domaines d'intervention des collectivités territoriales.

Deux précisions restent encore à apporter quant à la mise en œuvre de nouvelles compétences des collectivités territoriales concernant, d'une part, l'interventionnisme économique des collectivités et d'autre part, l'influence du droit communautaire sur le régime juridique des services publics locaux. La combinaison des lois des 7 janvier⁹³ et 2 mars 1982 ouvrait aux collectivités territoriales la possibilité d'intervenir en matière économique par le biais d'aides aux entreprises privées. La nouvelle législation distinguait deux dispositifs en fonction du caractère direct ou indirect des aides, seules les premières étant en principe libres. Le régime a été ensuite modifié plusieurs fois (la loi du 5 janvier 1988⁹⁴ supprimant la possibilité

⁸⁹ CE 30 mai 1930 Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, *rec.*, p. 583 (Voir *GAJA*, 15^{ème} éd., 2005, n° 44 et CHAPUS (R), *Droit administratif général*, Tome 1, 15^{ème} éd., § 431).

⁹⁰ CHAPUS (R), *Droit administratif général (tome 1)*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, pp. 306-311.

⁹¹ Articles L 2321-1 et L 2321-2 (pour les communes), L 3321-1 (pour les départements) et L 4321-1 (pour les régions) du C.G.C.T.

⁹² DOUENCE (J-C), La création et la suppression des services publics locaux, *Encyclopédie Dalloz collectivités locales*, Fasc. 6043, § 19.

⁹³ Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, JO 8 janvier 1982, p. 222.

⁹⁴ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO 6 janvier 1988, p. 208.

pour les communes d'accorder des aides aux entreprises en difficulté) et surtout précisé par une jurisprudence abondante⁹⁵.

Une nouvelle modification de la législation découle de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, faisant suite à de nombreuses critiques du dispositif mis en place depuis 1982. Sont ainsi dénoncés l'absence de pilotage global du système, l'absence d'outil performant de gestion et d'évaluation, les confusions existantes autour de la notion même d'aide publique, la méconnaissance des aides distribuées aux différents niveaux, national, régional et local et l'absence de recensement exhaustif. La complexité administrative est comparée à un « millefeuille institutionnel » ou à une « jungle » et on constate un poids prépondérant de la culture de la procédure dans l'attribution, le contrôle et l'évaluation par rapport à une finalité de projet et d'anticipation. En dernier lieu, alors que les montants alloués sont considérables, la pertinence économique de ces aides est remise en question⁹⁶.

La loi du 13 août 2004⁹⁷ rappelle la prééminence du rôle de la région en la matière⁹⁸, elle « coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat »⁹⁹. La loi procède à la suppression de la distinction entre aides directes et indirectes, dans un souci de clarification et surtout de conformité avec le droit communautaire, qui ne connaît pas cette distinction. Le régime des aides

⁹⁵ Voir MOREAU (J), *Administration régionale, départementale et municipale*, Coll. Mémentos, Dalloz, 14^{ème} éd., 2004, pp. 49-51 et MARKUS (J-P), *Aides des collectivités locales aux entreprises, régime général*, *Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 725.

⁹⁶ D'après LEVET (J-L), ss dir., *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, Commissariat général du Plan, 2003 et Dossier : aides économiques : des politiques d'intervention à bout de souffle, *La Gazette des communes*, 2 février 2004, pp. 38-43.

⁹⁷ Voir DE CASTELNAU (R) et DE FAY (P), Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités territoriales, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 121-125 ; SOUSSE (M), L'interventionnisme économique dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales, *L.P.A.*, n° 165, 2005, pp. 3-11 ; JOYE (J-F), Le renouveau du cadre juridique de l'action économique locale, 1^{ère} partie, *B.J.C.L.*, n° 9, 2005, pp. 582-589, 2^{ème} partie, n° 10, 2005, pp. 668-675 ; BENOIT (L), Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1878-1885 ; GROUD (H), Réflexions sur le nouveau droit de l'interventionnisme économique local et régional, *R.D.P.*, 2005, pp. 1247-1272.

⁹⁸ Nous étudierons dans le paragraphe suivant la notion de collectivités chef de file (2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 2, C, 2/ La portée de la notion de collectivité chef de file). Il est d'ores et déjà possible de relever que le rôle de la région est atténué par le fait que les collectivités infrarégionales sont établies comme des « partenaires autonomes du développement économique » (BENOIT (L), *op. cit.*, p. 1882).

⁹⁹ Article L 1511-1 du C.G.C.T issu de l'article 1-I-2° de la loi.

peut être partagé en trois catégories, selon qu'il s'agit d'aides économiques, d'aides à l'immobilier d'entreprise ou de garanties d'emprunts.

En dernier lieu, l'application du droit communautaire originel et dérivé a conduit à une évolution du régime juridique des services publics locaux ; la généralisation du principe de la mise en concurrence a modifié non seulement les règles applicables aux marchés publics mais aussi celles relatives à la gestion déléguée du service public¹⁰⁰. L'application du droit communautaire a par exemple conduit à abandonner non pas l'existence du service public communal des pompes funèbres, mais le monopole communal en la matière¹⁰¹.

b- l'exemple du droit de l'urbanisme

Le second domaine de notre étude en ce qui concerne le développement conjoint des compétences et de l'autonomie des collectivités territoriales est celui du droit de l'urbanisme. La situation prévalant en 1958 est, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, celle d'une compétence essentiellement étatique¹⁰².

Un premier pas a été fait avec la loi d'orientation foncière de 1967¹⁰³ en direction des autorités locales. Celle-ci nous intéresse en ce qui concerne deux de ses principaux apports : d'une part la distinction entre deux documents, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), essentiellement prospectif, et le plan d'occupation des sols (POS) visant à établir les règles d'utilisation des sols ; d'autre part, et concernant les deux documents, le principe de leur élaboration « conjointe » entre les services de l'Etat et les communes ou groupements de communes concernés¹⁰⁴. Le rapport Guichard faisait un bilan critique de cette nouvelle législation, dans une analyse dont la plupart des éléments furent repris par des réformes ultérieures : caractère normal de la compétence communale en matière d'urbanisme, nécessité d'améliorer un système de partage des compétences

¹⁰⁰ Voir SUR (M-T), Services publics locaux, l'ouverture européenne, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 779-786.

¹⁰¹ Voir HARDY (J), L'avenir du monopole communal des pompes funèbres, *Revue administrative*, n° 260, 1991, pp. 97-103 ; DUTRIEUX (D), Opérations funéraires, *Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 717, §§ 107-126 ; ainsi que les articles L 2223-19 à L 2223-43 du C.G.C.T.

¹⁰² JACQUOT (H) et PRIET (F), *Droit de l'urbanisme*, Coll. Précis, Dalloz, 5^{ème} éd., 2004, pp. 32-36.

¹⁰³ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JO 3 janvier 1968, p. 3.

¹⁰⁴ Le principe de cette association est considéré comme une nécessité et une évidence, tant par le gouvernement et la majorité que par l'opposition (F. Ortoli, ministre de l'équipement et du logement, JO Débats A.N, séance du 20 juin 1967, p. 1946 ; J. Bozzi, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 20 juin 1967, p. 1951 ; G. Defferre, JO Débats A.N, séance du 20 juin 1967, pp. 1965-1966).

fonctionnant « dans une proportion qui privilégie l'Etat », systématisation des POS dans les communes mais attribution de la compétence plutôt aux communautés de communes, établissement des SDAU au niveau de plusieurs communautés, maintien d'un rôle certain de l'Etat (contrôle des documents d'urbanisme, respect des prescriptions nationales).

Les lois de décentralisation et particulièrement la loi du 7 janvier 1983 tendaient à renverser l'équilibre issu de la loi de 1967. En effet, les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols sont devenus, en principe de la compétence des communes (ou de leurs groupements) ; l'Etat et les autres collectivités publiques étant associés à leur élaboration. Cette conception des pouvoirs respectifs des communes et de l'Etat n'allait pas forcément de soi : si Gaston Defferre affirmait simultanément le principe de la responsabilité des communes pour la maîtrise de leur sol (les compétences en matière d'urbanisme opérationnel étant cependant subordonnées à l'élaboration d'un POS) et la nécessité du maintien de mécanismes de coordination¹⁰⁵, les parlementaires de l'opposition se montraient sceptiques quant au désir des maires de se voir transférer les compétences en matière de permis de construire¹⁰⁶. Le rôle de l'Etat s'est vu renforcé¹⁰⁷ ultérieurement par les lois « Montagne » et « Littoral »¹⁰⁸, qui ont fixé de nouvelles obligations aux collectivités, poursuivant les objectifs de limitation de l'urbanisation et de protection des espaces sensibles dans ces zones.

Le premier bilan de la décentralisation de l'urbanisme est nuancé. Sur le plan quantitatif les schémas directeurs sont plutôt un échec et les plans d'occupation des sols plutôt un succès. L'explication serait, pour les premiers, liée à l'échec d'un traitement intercommunal de l'urbanisme, ces schémas restant un pré carré du maire

¹⁰⁵ JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4711.

¹⁰⁶ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4716 ; J. Valade, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4722.

¹⁰⁷ « Une politique du littoral doit être une politique de protection mais aussi d'aménagement et de mise en valeur (...). Elle doit aussi relever largement de la responsabilité de l'Etat (...) même dans le contexte de la décentralisation : le littoral est, en effet, une zone particulière dont l'avenir intéresse la nation toute entière ; de plus, l'Etat est le mieux placé pour arbitrer entre les exigences parfois contradictoires du développement économique, du tourisme et de la protection de la nature, ou pour donner aux collectivités locales les moyens d'effectuer cet arbitrage ». (J. Lacombe, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 1985, p. 4724).

¹⁰⁸ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JO 10 janvier 1985, p. 320 ; Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO 4 janvier 1986, p. 200.

après avoir été celui du directeur départemental de l'équipement. Le paradoxe est que pour les seconds, le succès quantitatif est également le signe d'un échec qualitatif car il peut en partie être imputé à la volonté des communes de se doter d'un tel plan en vue d'échapper à la règle de constructibilité limitée, applicable quand il fait défaut¹⁰⁹. Selon François Priet¹¹⁰, le bilan mitigé ou nuancé des lois de décentralisation en ce qui concerne l'urbanisme est notamment la conséquence du choix du niveau communal, ce qui expliquerait « la dégradation de la planification spatiale » ou « le repliement sur soi de certaines communes ». Parmi les pistes de réformes de la répartition des compétences, si l'hypothèse d'une recentralisation ou d'un développement des compétences des régions peut être évoquée, la solution n'est pas dans une modification profonde mais dans une conception plus homogène des aires juridiques et géographiques.

C'est vers cela que tendent les lois des 12 juillet 1999 (« loi Chevènement »)¹¹¹ et 13 décembre 2000 (« loi SRU »)¹¹². Même si la formulation peut être différente, la loi Chevènement donne compétence obligatoire en matière d'aménagement de l'espace aux communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines¹¹³. Si la loi SRU remplace les POS par les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les SD par les schémas de cohérence territoriale (SCOT), son principal apport en ce qui nous concerne est de préciser les autorités compétentes en la matière. Le périmètre du SCOT est destiné à couvrir celui d'un ou plusieurs EPCI¹¹⁴ ; celui du PLU, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale¹¹⁵.

¹⁰⁹ D'après CHAPUISAT (J), Bilan de cinq années d'urbanisme communal, *A.J.D.A.*, 1989, pp. 105-117.

¹¹⁰ PRIET (F), *op.cit.*

¹¹¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JO 13 juillet 1999, p. 10361.

¹¹² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO 14 décembre 2000, p. 19777.

¹¹³ Pour les communautés urbaines, la situation est la plus claire puisque la compétence « aménagement de l'espace » comprend expressément les SCOT et PLU (article L 5215-20-I-2° du C.G.C.T). S'agissant des communautés d'agglomération seule la compétence en matière de SCOT est mentionnée mais la compétence en matière de PLU peut résulter de l'attribution de compétences facultatives (article L 5216-5-I-2°). Enfin, pour les communautés de communes le titre de compétences « aménagement de l'espace » est mentionné sans autre précision même s'il paraît probable qu'il faille se référer au même principe que pour la communauté d'agglomération (voir article L 5214-16-I-1° du C.G.C.T et DEBOUY (C), *Communautés de communes, compétences, Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 254, §§ 54-55).

¹¹⁴ Article L 122-3 du code de l'urbanisme.

¹¹⁵ Article L 123-1 du code de l'urbanisme.

Ainsi, on peut présager que la plupart des compétences locales en matière d'urbanisme graviteront autour du niveau intercommunal : la compétence pour les SCOT appartient aux communautés mais pourra être exercée à un niveau « intercommunautaire »¹¹⁶, la compétence pour les PLU impliquera nécessairement une collaboration entre les communes et les communautés¹¹⁷. De cette évolution du droit de l'urbanisme nous pouvons tirer l'enseignement suivant : une amélioration de l'autonomie des collectivités, quitte à l'exercer au niveau des communautés, et malgré un risque permanent de retour de l'emprise étatique.

c- l'exemple de la police municipale

Contrairement à la plupart des compétences locales, la police municipale¹¹⁸ ne se caractérise ni par des transferts de compétences successifs, ni par l'importance de la période 1982-1983¹¹⁹. L'évolution historique de la police municipale est caractérisée par une alternance de phases de centralisation (Premier et Second Empire, fin de la Troisième République, régime de Vichy) et de décentralisation (période révolutionnaire, Monarchie de Juillet, Seconde République) ; la situation en 1958 restant celle héritée du régime de Vichy qui avait étatisé la police dans les communes

¹¹⁶ L'élargissement du cadre territorial permettra ainsi une amélioration du caractère prospectif de ces documents sans revenir sur la compétence locale.

¹¹⁷ Plusieurs solutions sont possibles : l'exercice de l'ensemble de la compétence par la communauté (obligatoire pour les communautés urbaines, possible pour les autres), comme l'exercice de la compétence par la commune (pouvant disposer le cas échéant d'une « aide technique » des services communautaires, préférable à celle des services de l'Etat).

¹¹⁸ Nous allons ici nous limiter à l'étude de la police municipale en tant que politique locale, c'est à dire à la place reconnue à la police municipale dans le cadre de la sécurité publique, qui ressort principalement à la compétence de l'Etat. Le principe de l'exercice par des autorités décentralisées de compétences de police (qui ne concerne pas que les communes) sera abordé dans le chapitre suivant.

¹¹⁹ « Le texte ne modifie en rien la répartition actuelle des pouvoirs en matière de police. La police nationale reste une police d'Etat et le pouvoir de substitution que l'article L 131-13 du code des communes reconnaît au représentant de l'Etat dans le département demeure ». (G. Defferre, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 319). L'adoption de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat conduit même à l'adoption d'une disposition selon laquelle « l'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée ». Cette dispositions est aujourd'hui codifiée à l'article L 2216-3 du C.G.C.T.

de plus de 10.000 habitants¹²⁰. La création d'une police municipale est une faculté pour les communes ; la multiplication des communes équipées et du nombre d'agents constatée dans les années 1980 et 1990¹²¹ explique le caractère tardif de l'appréciation de la nécessité d'une intervention législative. La volonté d'adopter un cadre juridique plus précis pour les polices municipales et de coordonner l'action de l'Etat et des communes a donné lieu à plusieurs rapports et projets, le premier projet de loi étant déposé en 1993¹²², mais ce n'est finalement qu'en 1999 que le législateur est intervenu¹²³.

Les principales dispositions de la loi prévoient la conclusion d'une convention de coordination¹²⁴ entre le maire et le préfet (après avis du procureur de la République) dans les communes disposant au moins de cinq emplois d'agents de police. Elles prévoient la possibilité pour les maires d'une même agglomération ou de communes limitrophes d'utiliser temporairement tout ou partie de leurs effectifs dans des cas particuliers comme des manifestations exceptionnelles ou des catastrophes naturelles. Elles prévoient également l'extension des prérogatives de police judiciaire des agents de police municipale concernant notamment la constatation des contraventions aux arrêtés de police du maire. Elle prévoit enfin l'établissement d'une commission consultative des polices municipales et d'un code de déontologie des agents de police municipale.

D'autres dispositions, davantage débattues, illustrent la problématique des missions respectives de l'Etat et des communes et de la répartition de leurs compétences. C'est le cas, d'une part, pour l'agrément des agents de police municipale nommés par le maire. Cet agrément relevait auparavant du procureur de la République et est désormais également soumis à celui du préfet, engendrant une situation proche de l'esprit prévalant avant 1982 et pouvant être considérée comme

¹²⁰ Voir CHAPONNEAUX (F), GIRAULT (P) et RICHARD (E), *La police municipale, Missions, moyens et contrôles*, Coll. Action locale, Editions Dexia – Imprimerie nationale, 1999, pp. 15-17.

¹²¹ Augmentation de 73 % du nombre de communes pourvues d'une police municipale entre 1984 et 1998 représentant une augmentation de 132 % du nombre d'agents. (*Ibid.*, p. 18).

¹²² Voir J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 28 avril 1998, p. 3103.

¹²³ Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, JO 16 avril 1999, p. 5607.

¹²⁴ Le terme initial du projet était celui de « règlement » de coordination, remplacé par « convention » au cours des débats parlementaires, dans le souci de privilégier la coopération à la prééminence de l'Etat. (Voir D. Bussereau, JO Débats A.N, séance du 28 avril 1998, p. 3155 ainsi que FROMENT (J-C), La loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, Entre semi-tutelle et « vrai-faux » contrat, *Pouvoirs locaux*, n° 42, 1999, pp. 115-121, pp. 119-121).

portant atteinte à la libre administration¹²⁵. C'est le cas, d'autre part, avec l'encadrement strict de la possibilité pour les agents de disposer d'un armement (autorisation nominative du préfet sur demande motivée du maire) ; le libre choix des communes étant écarté au profit de la prévention du risque de dérives locales.

La coordination entre l'Etat et les communes s'est vue confirmée par l'idée de « coproduction » de la sécurité issue de la loi relative à la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001 ; qui contribue également à accroître les compétences du maire dans certains domaines¹²⁶. Malgré un cadre juridique plus rigoureux, le développement des polices municipales à l'initiative des municipalités est encore un exemple de l'essor des actions et des compétences des collectivités territoriales. Cependant, contrairement au services publics locaux ou au droit de l'urbanisme, la matière reste dominée par certaines réticences, liées à la conception du rôle de l'Etat¹²⁷.

§2- Les nouvelles dispositions constitutionnelles

Trois principes concernent les compétences des collectivités territoriales parmi ceux qui ont été introduits dans la Constitution à l'occasion de la révision de 2003 : le principe de subsidiarité, la possibilité du recours à l'expérimentation et la collectivité « chef de file ». Il est intéressant de signaler ici que ces principes avaient déjà été employés auparavant à propos de la décentralisation, que ce soit explicitement ou implicitement¹²⁸.

C'est pourquoi nous les étudierons successivement, en envisageant pour chacun la portée de leur « constitutionnalisation ». Pour ce faire, nous nous

¹²⁵ FROMENT (J-C), *op. cit.* (N.B : la loi n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel).

Pour le ministre de l'intérieur, la loi « consacre le rôle des agents de police municipale en matière de police administrative, dans le domaine de la sécurité de proximité. Il est donc parfaitement légitime que le représentant de l'Etat (...) intervienne dans la procédure d'agrément et s'assure de l'honorabilité et de la moralité du candidat à la nomination » (J-P.Chevènement, JO Débats A.N, séance du 28 avril 1998, p. 3107).

¹²⁶ MAILLARD DESGREES DU LOU (D), La loi relative à la sécurité quotidienne et le maire, in *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003, pp. 275-289.

¹²⁷ Par exemple, lors des débats sur la loi de 1999, Georges Sarre invoquait l'exemple de Paris pour justifier que la priorité donnée à la police de proximité puisse être satisfaite en confiant l'essentiel des missions à la police nationale. (JO Débats A.N, séance du 28 avril 1999, p. 3149).

¹²⁸ Hormis la consécration de la région et les dispositions relatives à l'outre-mer, les dispositions issues de la révision constitutionnelle de mars 2003 concernent principalement le cadre juridique de la libre administration et ont pour objet de confirmer ou d'infléchir voire de mettre en échec la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

attacherons également aux développements législatifs ultérieurs et en particulier à la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, opérant un certain nombre de transferts de compétences¹²⁹.

A- Le principe de subsidiarité

Selon les nouvelles dispositions de l'article 72 alinéa 2 : « 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 ». Généralement entendue comme étant l'introduction du principe de subsidiarité dans le droit constitutionnel local, cette disposition mérite des éclaircissements.

Nous verrons d'abord quel est le sens du principe de subsidiarité comme principe politique et quels sont les exemples dont on peut s'inspirer. Nous verrons ensuite que, même si c'est pour une grande part implicite, le principe de subsidiarité avait déjà imprégné le domaine de la décentralisation. Nous verrons enfin quelle portée envisager au nouveau principe constitutionnel de subsidiarité.

1/ Le principe de subsidiarité, principe politique

En droit constitutionnel, le principe de subsidiarité est le plus souvent évoqué à l'égard des Etats fédéraux : l'Etat fédéral dispose des différentes compétences qu'il est le plus efficace d'exercer à ce niveau (monnaie, diplomatie, défense...), l'ensemble des autres compétences ressortissant aux Etats-membres. Il peut aussi consister, dans des domaines de compétences communs ou concurrents, à laisser les Etats-membres mettre en œuvre les principes posés au niveau fédéral. Si le fond du principe reste valable, on peut difficilement s'inspirer du modèle fédéral pour construire une théorie de l'Etat unitaire, même décentralisé. En doctrine, les références les plus couramment utilisées pour expliquer le principe de subsidiarité sont la doctrine sociale de l'Eglise, d'ordre historique et politique et la construction européenne, d'ordre davantage juridique.

Inscrite dans des encycliques de la fin du XIXème et du début du XXème siècle¹³⁰, la doctrine sociale de l'Eglise affiche le principe de subsidiarité au nombre

¹²⁹ Il est intéressant de noter ici que si les travaux parlementaires nous apportent des éclairages instructifs, ce n'est pas la mise en œuvre de ces nouveaux principes constitutionnels qui a été le plus développée. Les principaux débats portaient d'une part sur les conditions financières des transferts de compétences (évaluation, sincérité...) et d'autre part sur les conséquences pratiques de la réforme dans certains domaines comme par exemple les mouvements sociaux liés à l'annonce de transferts de personnels techniques de l'Education Nationale.

de ceux devant régir la société humaine¹³¹. Ces principes sont fondés sur un raisonnement au cœur duquel figure la dignité humaine. Il est inutile et dangereux que l'Etat accapare des missions lorsqu'elles peuvent être menées à bien par les citoyens eux-mêmes ou par des collectivités les regroupant. Au nom de la même dignité, l'Etat n'est pas condamné par principe, puisqu'il lui revient d'assurer des fonctions de solidarité. La doctrine sociale de l'Eglise et la mise en œuvre du principe de subsidiarité continuent aujourd'hui à nourrir la réflexion politique¹³².

Le principe de subsidiarité connaît aujourd'hui une consécration explicite dans les textes communautaires. Il figurait depuis le début des années 1980 dans différents rapports au Parlement européen et dans deux dispositions particulières de l'Acte Unique Européen¹³³. Il est inscrit à l'article 3B du traité instituant la communauté européenne, à la suite de l'adoption du Traité de Maastricht : « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés dans le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison de la dimension ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

¹³⁰ Voir Léon XIII, Encyclique *Rerum novarum* (1891), Pie XI, Encyclique *Quadragesimo anno* (1931) et plus récemment, Jean-Paul II, Encyclique *Centesimus annus* (1991).

¹³¹ Voir notamment les ouvrages de Chantal Millon-Delsol :

-*L'Etat subsidiaire, Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, P.U.F, 1992

-*Le principe de subsidiarité*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 1993.

¹³² « Il importe de mettre en œuvre le principe de subsidiarité ; celui-ci suppose que les décisions soient prises à la base, on a recours au niveau supérieur seulement lorsque la nature du problème l'exige. (...) Le politique est donc invité à se rapprocher du citoyen. C'est urgent et nécessaire. L'empilement des collectivités locales joint au cumul de mandats de niveaux différents (...) éloigne les citoyens de leurs élus et plaide pour un débat qui pourrait aboutir à une refonte du système électoral : abandon d'un des niveaux de compétences, révision du cumul des mandats, élection au suffrage direct des maires et des présidents de conseils régionaux, parité hommes-femmes. Pour qu'une démocratie soit vivante et forte, il faut qu'elle soit participative. Les évolutions lentes et les enracinements contribuent à faire avancer les choses. » (ZIEGLER (L), Rapport de synthèse, in *Démocratiser la République*, LXXIIIème session des Semaines sociales de France, Bayard Editions – Centurion, 1999, pp. 215-226, pp. 223-224).

¹³³ Voir BERGER (F), Le principe de subsidiarité en droit communautaire, *L.P.A.*, n° 79, 1992, pp. 40-44 et DELHOMBRE (J), La subsidiarité et son « péché » originel, *R.P.P.*, n° 961, 1992, pp. 54-65.

Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, adopté en 2003 par l'assemblée plénière de la Convention reprenait les mêmes dispositions¹³⁴, le principe de subsidiarité figurant parmi les principes fondamentaux de l'Union¹³⁵.

Si le même énoncé du principe de subsidiarité est applicable aussi bien à l'Union européenne qu'à la décentralisation - favoriser l'exercice des compétences par l'échelon le plus proche des citoyens tant que cela est possible-, la portée en est, sans aucun doute, très différente. En effet, sa présence parmi les principes organisant l'Union européenne est le reflet d'une inquiétude vis à vis du risque d'hégémonie de celle-ci. Il est alors un moyen de protéger l'Etat, en évitant l'exercice d'un nombre trop important de compétences à l'échelon supranational¹³⁶. A l'inverse, l'association de la subsidiarité et de la décentralisation tend à décharger l'Etat d'un certain nombre de ses compétences au profit des collectivités territoriales.

Plus proche de nos préoccupations, le principe de subsidiarité apparaît enfin parmi les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale : L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre

¹³⁴ Voir FERAL (P-A), Le principe de subsidiarité après la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 2085-2093

¹³⁵ Article 9 : Principes fondamentaux

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.
2. En vertu du principe d'attribution, l'Union agit dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans la Constitution en vue d'atteindre les objectifs qu'elle établit. Toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux États membres.
3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres tant au niveau central qu'au niveau régional et local mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé à la Constitution. Les parlements nationaux veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole.
4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution. Les institutions appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole visé au paragraphe 3.

¹³⁶ « La subsidiarité est au départ, une réflexion sur la répartition des compétences entre plusieurs niveaux de pouvoirs, mais c'est la pression politique, apparue à la fin des années 80, face à l'excès de réglementation et l'extension des compétences communautaires qui la fait s'ériger en « principe directeur de l'Europe de l'avenir. (...) Mais s'il n'avait eu sa trace, comme principe politique, dans la pensée du christianisme social d'avant-guerre, le concept aurait pu être inventé à la fin des années 80 par des publicitaires chargés de « vendre l'Europe » à un moment crucial de son histoire. Le concept est formellement apparu lorsque les contestations institutionnelles se sont exprimées, alors même que la Communauté était sur le point d'étendre ses compétences. » (DELHOMBRE (J), *op. cit.*, pp. 54-55).

autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie¹³⁷.

2/ L'apparition du principe de subsidiarité dans la problématique de la décentralisation

On peut dater une première apparition du principe de subsidiarité dans le rapport Guichard qui indique, parmi les principes d'un partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, celui d'une « application systématique et persévérante du principe de subsidiarité »¹³⁸. L'apparition du principe de subsidiarité¹³⁹ est liée à deux idées principales : d'une part, il est nécessaire de procéder à des transferts de compétences et de favoriser « toute la décentralisation possible » ; d'autre part, cette conception ne remet en cause ni les valeurs républicaines, ni le rôle de l'Etat, ni celui des autorités nationales¹⁴⁰.

Sans même évoquer le terme de subsidiarité, on retrouve les mêmes idées exprimées au cours des débats parlementaires précédant l'adoption des lois Defferre. En premier lieu, on retrouve l'affirmation simultanée de la nécessité de décentraliser et de l'absence de remise en cause de l'Etat¹⁴¹. En second lieu, on retrouve

¹³⁷ Article 4 alinéa 3.

¹³⁸ GUICHARD (O), *op. cit.*, p. 99.

¹³⁹ On retrouve le même type d'analyse dans le rapport « Peyrefitte » : « L'Etat ne peut en aucun cas se dessaisir des responsabilités qui sont liées à la souveraineté nationale (...). L'Etat moderne a hérité des droits régaliens (...) mais au-delà de ce domaine réservé de l'Etat (...) il faut organiser (...) son dessaisissement. (...) Chaque instance se verrait confier des tâches qu'elle est le mieux capable d'assumer ». (PEYREFITTE (A), *op. cit.*, p. XI).

¹⁴⁰ « Sans doute, notre Constitution est-elle fondée sur la prééminence de l'Etat, expression et garant de la Nation souveraine. Pourtant, elle reconnaît aussi la réalité fondamentale de nos communautés locales. En fait, celles-ci font partie, de plein droit, d'une société politique complexe que l'Etat ne suffit pas à résumer. Notre conviction est qu'il faut s'appuyer sur cette double réalité pour faire avancer la décentralisation. En aucun cas, celle-ci ne peut être le démembrement de la responsabilité politique de l'Etat – président, gouvernement et parlement – face à la Nation. C'est au contraire en agissant dans le cadre de la souveraineté, en acceptant de relayer l'Etat, que les collectivités pourront de plus en plus « exercer l'autorité » qui, comme le prescrit la déclaration des droits de l'Homme, doit « émaner expressément » de la Nation. (GUICHARD (O), *op. cit.*, p. 37).

¹⁴¹ « Bien entendu, le niveau national doit conserver un certain nombre de fonctions fondamentales, fonctions intérieures et extérieures, pour assurer l'unité, la cohérence et la force de la République. Mais, en même temps, certains services de l'Etat peuvent être déconcentrés et d'autres décentralisés. A vrai dire, (...) la décentralisation ne consiste pas à transférer simplement d'en haut, d'une manière « condescendante » plus ou moins de pouvoirs de l'Etat à des échelons inférieurs ». (M. Rosette, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1981, p. 2239).

« Non seulement il ne faut pas confondre l'étendue de l'autorité de l'Etat et l'étendue de ses compétences, mais la première est inversement proportionnelle à la seconde ». (F. Collomb, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1981, p. 2249).

l'inspiration du principe de subsidiarité de façon plus précise lors de la présentation des différentes compétences transférées aux communes, aux départements et aux régions. Les propos de Gaston Defferre sont à cet égard éloquentes : « La commune, qui demeure la cellule de base, la cellule privilégiée de la démocratie se verra reconnaître la maîtrise du sol, c'est à dire l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme, ainsi que la responsabilité des équipements de proximité. Le département, qui constitue l'échelon le mieux adapté à l'organisation des services administratifs, conservera sa mission traditionnelle de solidarité et de péréquation. Il assurera la gestion des services lourds, particulièrement de l'aide sociale, et la redistribution entre les communes, notamment rurales. La région, qui est une création récente, a fait la preuve de son aptitude à planifier, à coordonner les investissements. Elle se verra confirmer sa capacité de réflexion, d'incitation, d'impulsion, notamment dans le domaine de la planification. (...) Les compétences sont réparties entre les collectivités locales compte tenu de leur vocation »¹⁴².

L'idée de subsidiarité, à défaut du terme¹⁴³, apparaît également dans la loi « ATR » de 1992, en ce qui concerne l'organisation de l'administration d'Etat : « sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ». L'esprit du texte est le même que celui des lois de décentralisation de 1982-1983 : rendre plus efficace la répartition des compétences en limitant l'intervention des autorités centrales et en confiant une grande partie des missions aux administrations déconcentrées¹⁴⁴.

En dehors de la volonté politique affichée, la portée juridique de cette disposition a fait l'objet d'un débat lors de l'élaboration de la loi. Pour les uns (principalement l'opposition), il s'agissait de l'organisation de l'administration

Voir également l'intervention de Michel Giraud, rapporteur au Sénat de la loi du 2 mars 1982 (JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1981, p. 2225-228).

¹⁴² JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4710 (voir également L. Longuequeue, JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4738 et J-P. Worms, rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 1982, pp. 7718-7721).

¹⁴³ Notons que le terme est cité rarement par les différents orateurs (A. Rossinot, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 348 ; R. Tregouet, JO Débats Sénat, séance du 12 juin 1991, p. 1568).

¹⁴⁴ Voir C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 310 ; P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 318 ; J-P. Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1506.

d'Etat, qui en vertu de la Constitution, relève du pouvoir réglementaire¹⁴⁵. Pour le gouvernement et la majorité parlementaire, cette réforme de la déconcentration vient en complément de celle de la décentralisation, les deux étant indissociables. La déconcentration de l'administration d'Etat favorisant l'autonomie des collectivités territoriales, elle peut être organisée par la loi en vertu d'une interprétation extensive des dispositions combinées des articles 34 et 72 confiant à la loi le soin d'intervenir en ce qui concerne les principes fondamentaux de la libre administration¹⁴⁶.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur cette disposition, non pas à l'occasion d'un contrôle de constitutionnalité puisque la loi n'a pas fait l'objet de saisine mais, en 1997, à la demande du gouvernement qui souhaitait en obtenir le déclassement¹⁴⁷. Le Conseil reprit alors l'interprétation qui avait été faite en 1992 en faveur du caractère réglementaire de la disposition : « ces dispositions qui distinguent entre administrations centrales et services déconcentrés ont trait à la composition et à la répartition des attributions des administrations civiles de l'Etat, lesquelles relèvent de la compétence du pouvoir exécutif en vertu de l'article 20 de la Constitution ; (...) si elles font référence à d'autres dispositions de forme législative, elles n'en modifient ni le contenu ni la portée ; (...) elles ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placées dans le domaine de la loi ; (...) elles ont dès lors le caractère réglementaire ».

Si la logique de cette décision est implacable, il n'en reste pas moins que la logique des auteurs de cette disposition était, elle aussi, pertinente. On peut difficilement envisager l'existence d'une libre administration des collectivités territoriales avec une administration d'Etat uniquement ou principalement concentrée. Au minimum, le Conseil aurait pu considérer, non pas le caractère législatif de la disposition en cause mais son indissociabilité du reste de la loi, constituant un ensemble cohérent de réformes associant décentralisation et déconcentration¹⁴⁸.

¹⁴⁵ A. Rossinot, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 348 ; D. Baudis, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 386 ; P. Graziani, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1991, pp. 1513-1514, J. Larché, président de la commission des lois, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1519.

¹⁴⁶ C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 26 mars 1991, p. 387.

¹⁴⁷ Décision n° 97-180 L du 21 janvier 1997 Nature juridique de l'article 2 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *L.P.A.*, n° 67, 1997, pp. 33-35, note Nguyen Van Tuong.

¹⁴⁸ Voir en ce sens la note de Nguyen Van Tuong précitée.

3/ Le principe de subsidiarité, principe constitutionnel

L'introduction du principe de subsidiarité dans le droit constitutionnel de l'organisation administrative française n'est pas forcément aisée à envisager, puisque même ceux qui l'approuvent reconnaissent qu'il est « étranger, à l'origine, au droit administratif »¹⁴⁹. On conçoit alors les réticences de ceux qui l'estiment « aux antipodes des principes d'une République indivisible » et pouvant conduire « au démantèlement des Etats nations »¹⁵⁰. Ajoutons, en outre, que l'inscription du principe dans la Constitution se fait dans un contexte dénoncé par le rapport Guichard, mais toujours d'actualité, d'une extrême complexité de la définition et de la répartition des compétences entre collectivités territoriales et avec l'Etat¹⁵¹.

Comment alors apprécier la portée de l'introduction du principe de subsidiarité dans notre ordre juridique ? Une première réponse peut être apportée en s'inspirant des débats des années 1982-1983 et en considérant que la redistribution de compétences aux collectivités territoriales n'est pas synonyme d'atteinte à l'autorité, à l'unité et l'indivisibilité de l'Etat. Il permet le tracé d'une voie moyenne entre l'absence de l'Etat et sa toute-puissance¹⁵². Il ne s'agit pas d'organiser l'absence d'Etat ou de laisser les collectivités territoriales, notamment les régions accaparer la plupart des compétences ; ce qui aurait pour effet de s'acheminer vers l'Etat fédéral. Il ne s'agit pas non plus de s'accrocher à un état de fait dont toute modification serait, par avance, suspectée d'atteinte à la souveraineté et à l'unité de l'Etat. Nous pouvons citer, en ce sens, le rapport public du Conseil d'Etat consacré au thème : « Décentralisation et ordre juridique »¹⁵³. Le ton employé est particulièrement révélateur d'une réticence à la décentralisation. Le texte énumère d'abord un certain nombre de mesures décentralisatrices, dans un style plutôt péjoratif¹⁵⁴, avant de

¹⁴⁹ PONTIER (J-M), La subsidiarité en droit administratif, *R.D.P.*, 1986, pp. 1515-1537, p. 1519.

¹⁵⁰ BOURJOL (M), Tribune : Vers une prétendue subsidiarité, *A.J.D.A.*, 2003, p. 201.

¹⁵¹ Voir par exemple : DELCAMP (A), Principe de subsidiarité et décentralisation, *R.F.D.C.*, 1995, pp. 609-624, pp. 617-619.

¹⁵² Voir PONTIER (J-M), *op. cit.* et PONCELET (C), L'Etat et les collectivités territoriales, in Académie des Sciences morales et politiques, *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIème siècle*, P.U.F, 2001, pp. 103-115.

¹⁵³ *E.D.C.E.*, 1993, pp. 15-105, plus particulièrement pp. 32-35.

¹⁵⁴ « Ainsi, a-t-on, entre 1981 et 1993, apporté aux revendications décentralisatrices, un certain nombre de satisfactions, justifiées ou non, et cela, sous plusieurs formes : création directement entre les mains des responsables locaux de nouvelles catégories de prérogatives ; nouveaux transferts de compétences ; élargissement des marges d'autonomie reconnues aux responsables locaux dans

s'attacher à une nouvelle énumération mais rappelant, cette fois, les mesures (heureusement) prises pour contrecarrer cette tendance¹⁵⁵.

L'introduction du principe de subsidiarité dans le droit constitutionnel a posé lors des travaux parlementaires plusieurs problèmes qu'il convient ici d'envisager, portant, par exemple, sur ses relations avec les organisations de type fédéral, sur le rôle de l'Etat qui en découle, ou encore sur la détermination de l'autorité chargée de trancher les éventuels conflits de compétences. En ce qui concerne la nature fédérale du principe de subsidiarité invoquée par l'opposition¹⁵⁶, les députés de la majorité et le gouvernement apportent deux précisions. D'une part, l'origine philosophique du principe, utilisé dans le cadre de l'organisation de l'Eglise catholique, fait que sa portée ne peut être réduite à l'organisation des Etats fédéraux¹⁵⁷. D'autre part, le gouvernement se refuse à établir une liste des compétences résiduelles de l'Etat pour éviter le rapprochement avec l'organisation des Etats fédéraux¹⁵⁸.

Une telle liste existe pour définir la répartition des compétences entre l'Etat et les territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. Cette modalité reste limitée aux particularités de ces territoires. Le Conseil constitutionnel est resté très évasif quant à la conformité à la Constitution de cette répartition et ses raisons. Ainsi, à l'occasion de l'examen de la loi organique de 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie Française¹⁵⁹, il relevait que les autorités du territoire disposaient de la compétence de droit commun alors que l'Etat ne disposait que d'une compétence d'attribution mais ne s'y est pas arrêté pour constater voire simplement pour discuter d'une éventuelle inconstitutionnalité. Il s'est à nouveau penché sur la question en 2004¹⁶⁰, toujours au sujet du statut de la Polynésie française, pour formuler simplement une réserve à la compétence de principe du territoire

l'exercice de leurs compétences ; poursuite du démantèlement de l'encadrement législatif et réglementaire ; relâchement des dispositifs imposant une solidarité contrainte ».

¹⁵⁵ « Mais on n'a pas pour autant renoncé à tenter d'allumer des contre-feux aux risques présumés ou révélés par l'expérience, de dispersion des pratiques et de creusement des inégalités, d'autoritarisme ou de partialité, d'égoïsme et de fermeture, voire de collusion avec les intérêts privés ».

¹⁵⁶ J.-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3225.

¹⁵⁷ P. Gélard, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3230.

¹⁵⁸ D. Perben, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5343.

¹⁵⁹ Décision n° 96-373 DC Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *rec.*, p. 43.

¹⁶⁰ Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *rec.*, p. 41.

concernant le respect des attributions des communes en vertu des lois et règlements en vigueur.

Si l'on revient aux débats parlementaires sur le principe de subsidiarité, ceux-ci montrent qu'il n'est pas question de remettre en cause ses pouvoirs régaliens¹⁶¹, ni de lui ôter toute capacité d'intervenir en matière de solidarité ou de péréquation nationales¹⁶². Enfin, en ce qui concerne la mise en œuvre du principe de subsidiarité, la question s'est posée de savoir quelle était l'autorité chargée de définir pour telle ou telle compétence quel serait le meilleur niveau d'exercice, chacun s'accordant pour désigner le Parlement¹⁶³.

Traduction de la voie moyenne, permettant de concilier décentralisation et prérogatives de l'Etat, le principe de subsidiarité comportait une part d'incertitude concernant la manière dont il pourrait être appliqué par le législateur et contrôlé par le Conseil constitutionnel. Il n'était pas envisageable qu'il reste une simple pétition de principe¹⁶⁴. Cependant on ne peut pas non plus rester insensible aux arguments selon lesquels, il constitue davantage d'un principe devant inspirer le législateur, plus que s'imposant à lui¹⁶⁵.

Une solution tendait à concilier sa valeur constitutionnelle, inscrite dans le droit positif, et l'incertitude l'entourant, en recourant à la notion d'objectifs de valeur constitutionnelle¹⁶⁶. D'ailleurs, le terme d'objectif associé au principe de subsidiarité

¹⁶¹ J-Y. Autexier, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3250 ; J-P. Balligand, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5394.

¹⁶² A. Chassaigne, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5350 ; A. Gest, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5389.

¹⁶³ G. Longuet, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3254 ; F. Delattre, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5408.

¹⁶⁴ Il resterait ainsi la nouvelle « pierre philosophale » de l'organisation administrative (l'expression est employée, au sujet de son introduction en droit communautaire par Frédéric Baudin-Cullière : La notion de subsidiarité dans les organisations politiques et administratives françaises, in FAURE (A), ss dir., *L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, 1997, pp. 67-96, p. 67).

¹⁶⁵ Les qualificatifs utilisés sont nombreux :

-« Plus qu'une norme qu'il définirait, le principe de subsidiarité indique une tendance. Il laisse ouvertes les conditions concrètes de son application et celles-ci peuvent donc varier suivant les circonstances de temps et de lieu » (DELCAMP (A), *op. cit.*, pp. 620-621

-« concept plus prometteur que précis », « règle de bonne gouvernance plus qu'un véritable principe juridique » (BRISSON (J-F), Les nouvelles clés constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 529-539).

¹⁶⁶ Sur cette notion, voir notamment FAVOREU (L) et PHILIP (L), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Coll. Grands arrêts, Dalloz, 13^{ème} éd., 2005 (plus particulièrement les observations sous 354

était employé par le Garde des Sceaux dans la discussion sur le projet de révision constitutionnelle¹⁶⁷. Certains auteurs s'accordaient sur cette solution : « concept dynamique, la subsidiarité, plus qu'une norme qu'elle définirait, indique une tendance »¹⁶⁸. Cependant, en approfondissant l'analyse et en se basant notamment sur la notion d'objectifs de valeur constitutionnelle telle que développée par Bertrand Faure¹⁶⁹, cette solution perdait de sa pertinence. En effet, le principe de subsidiarité répond à plusieurs caractéristiques des objectifs de valeur constitutionnelle dégagées dans cette étude : une norme issue des nécessités de l'ordre social, une norme de conciliation, une norme de contrôle. Cependant, l'une des caractéristiques fait défaut puisque l'auteur définit les objectifs de valeur constitutionnelle comme des normes constitutionnelles implicites.

Finalement, du fait de sa présence dans le texte de la Constitution, le principe de subsidiarité serait réellement un principe de valeur constitutionnelle, au sens de la jurisprudence constitutionnelle, et non un objectif de valeur constitutionnelle. C'est bien la position qu'adopte le Conseil constitutionnel en 2005¹⁷⁰. Il applique le principe posé par le Constituant, en opérant un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Déjà préconisé par certains auteurs¹⁷¹, « le choix de ce contrôle restreint est justifié par la généralité des termes retenus par le constituant et par les difficultés techniques et les problèmes d'appréciation que peut susciter le principe de subsidiarité »¹⁷².

Selon la décision, « il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à

les décisions 79-105 DC du 25 juillet 1979, 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984 et 88-248 DC du 17 janvier 1989).

¹⁶⁷ D. Perben, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3217.

¹⁶⁸ MILANO (L), La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, premier jalon de la réorganisation de l'Etat, *R.G.C.T.*, n° 33, 2005, pp. 87-104.

¹⁶⁹ FAURE (B), Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique ?, *R.F.D.C.*, 1995, pp. 47-77.

¹⁷⁰ Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *Droit administratif*, août-septembre 2005, pp. 21-22, note R. Fraisse.

¹⁷¹ « La complexité de cette tâche impose, pour éviter des contentieux trop nombreux, de laisser au législateur une liberté d'appréciation qui ne pourra être censurée par le juge constitutionnel qu'en cas d'erreur manifeste » (BAGHESTANI-PERREY (L), La pertinence des nouveaux modes constitutionnels de répartition et de régulation de l'exercice des compétences décentralisées (à propos de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales), *L.P.A.*, n° 78, 2005, pp. 8-12, p. 10).

¹⁷² BAGHESTANI-PERREY (L), JANICOT (L) et VALEMBOIS (A-L), Chronique de jurisprudence constitutionnelle (1^{ère} partie), *L.P.A.*, n° 91-92, 2006, pp. 3-21, pp. 19-20.

une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pourrait être mieux exercée par une collectivité territoriale ». En l'espèce, « les dispositions concernées tendent à développer l'énergie éolienne en prenant en compte les possibilités de raccordement aux réseaux électriques ainsi que la préservation des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés ; (...) compte tenu de cette finalité, le législateur n'a pas manifestement méconnu les dispositions (...) du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution en confiant au préfet le soin de définir les zones de développement de l'éolien ».

Les débats sur les transferts de compétences dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, sans forcément citer le principe de subsidiarité, réunissent un relatif consensus quant à son application sur les principes suivants : à l'Etat, les fonctions régaliennes, une compétence résiduelle en ce qui concerne la solidarité nationale et la péréquation et des compétences partagées avec les collectivités pour l'éducation, la santé, la culture, la sécurité ; à la région, les principales compétences en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de transport, de tourisme et de formation ; au département, l'action sociale et aux communes et à leurs groupements, le logement social et les aides à la pierre¹⁷³. En vertu de ces principes, la loi du 13 août 2004 a dans certains domaines soit transféré des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales¹⁷⁴, soit partagé

¹⁷³ Voir A. Bocandé, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7188 ; G. Delfau, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7207 ; E. Cartigny, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7214, J-P. Raffarin, JO Débats A.N, séance du 24 février 2004, p. 1825 ; S. Poignant, JO Débats A.N, séance du 24 février 2004, p. 1839 ; J. Remiller, JO Débats A.N, séance du 25 février 2004, p. 1935.

¹⁷⁴ Dans certains cas, la loi renvoie même à une décision du préfet de région le soin d'établir qui des collectivités intéressées va bénéficier du transfert de compétence. C'est le cas pour les routes nationales (article 19), les aéroports civils de l'Etat (article 28) et les ports non-autonomes relevant de l'Etat (article 30).

certaines avec celles-ci¹⁷⁵, soit défini dans un même domaine les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales¹⁷⁶.

B- Le recours à l'expérimentation

L'inscription de la possibilité de recourir à l'expérimentation répond, à l'origine, à deux objectifs complémentaires. Le premier est de favoriser les initiatives locales, en se montrant à l'écoute des souhaits des collectivités ; le second est de procéder à une nouvelle vague de transfert de compétences de l'Etat¹⁷⁷. L'introduction de l'expérimentation dans le texte constitutionnel lors de la révision de mars 2003 s'est faite par l'intermédiaire de deux dispositions. Dans un premier temps et d'une manière générale, est inséré un article 37-1 disposant : « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».

Dans un second temps et concernant plus particulièrement les collectivités territoriales, le quatrième alinéa de l'article 72 dispose : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

Si la première de ces dispositions ouvre au législateur, de manière générale, la possibilité de recourir à l'expérimentation, nous n'étudierons que l'application de ces dispositions, aux collectivités territoriales et visant, *in fine*, à la détermination des compétences transférées par l'Etat.

¹⁷⁵ -article 18 (réseau routier) : l'Etat veille à la cohérence générale, les collectivités définissent avec lui les programmes de recherche et de développement

-article 66 (œuvres universitaires) : les CROUS restent chargés de l'attribution de logements, les équipements sont pris en charges par les communes ou leurs groupements qui le demandent

-article 73 (professions paramédicales) : l'Etat définit les conditions d'accès à la profession et le fonctionnement des études, la région se charge des équipements et de l'aide aux élèves.

¹⁷⁶ -article 95 : compétences de l'Etat et de la région pour l'inventaire du patrimoine culturel, historique et scientifique

-article 101 : compétence de l'Etat, de la région, du département, des communes et de leurs groupements pour l'enseignement public culturel, artistique ou musical.

¹⁷⁷ Voir la déclaration de politique générale du gouvernement « Raffarin II », JO Débats A.N, séance du 3 juillet 2002, pp. 1829-1840.

Avant d'étudier plus précisément les dispositions constitutionnelles et organiques relatives à l'expérimentation, ainsi que leur mise en œuvre par la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, nous allons d'abord présenter les exemples d'expérimentations constatées avant la révision constitutionnelle.

1/ Le recours à l'expérimentation avant la révision constitutionnelle¹⁷⁸

L'expérimentation de l'exercice de compétences par les collectivités territoriales avait déjà eu lieu avant la révision constitutionnelle. Plusieurs exemples sont souvent cités à cet égard, témoignant d'une démarche différente¹⁷⁹. Le premier est celui de la genèse du revenu minimum d'insertion (RMI). Au milieu des années 1980, des conseils généraux ont mis en place des dispositifs d'aide similaires, sous des dénominations différentes : « revenu minimum familial garanti » puis « complément local de ressources » en Ille et Vilaine, « contrat ressources personnalisé d'autonomie » dans le Territoire de Belfort. Ces différents mécanismes d'aide ont été une inspiration pour l'Etat quand il a mis en place le RMI. Le second correspond à une expérimentation en vue d'évaluer la nécessité et les modalités d'un transfert de compétences.

Le transfert de la gestion des transports ferroviaires régionaux est essayé auprès de quelques régions. Le principe en avait été posé par la loi du 4 février 1995, puis mis en œuvre par la loi de 1997 portant création de l'établissement public « Réseau Ferré de France ». Concernant six puis sept régions, l'expérimentation qui devait durer deux ans a été prolongée par la loi du 25 juin 1999. La généralisation du transfert de cette compétence aux régions au premier janvier 2002 a été opérée en 2000 par la loi dite « SRU »¹⁸⁰.

¹⁷⁸ On peut à nouveau ici faire appel au rapport Peyrefitte comme précurseur de l'idée d'expérimentation : « Les réformes les plus séduisantes sur le papier se heurtent dans la réalité à des obstacles inattendus. Il faut les roder sur le terrain en vraie grandeur. Trois ou quatre départements pilotes, qui manifesteraient par la voix de leurs élus ou par un référendum local qu'ils se porteraient volontaires, pourraient servir de bancs d'essai. C'est à l'expérience que l'on verra comment résoudre les difficultés qui ne manqueront pas de se poser ». (PEYREFITTE (A), *op. cit.*, p. XVII).

¹⁷⁹ Voir notamment : MAMONTOFF (C), *Réflexions sur l'expérimentation du droit*, R.D.P., 1998, pp. 351-371 ; NICOLAIEFF (B), *L'expérimentation, nouvelle frontière de la gouvernance ?*, *Pouvoirs locaux*, n° 49, 2001, pp. 96-102 ; MEHAIGNERIE (P), *Décentralisation, expérimentation et évaluation*, *Pouvoirs locaux*, n° 57, 2003, pp. 113-116.

¹⁸⁰ Articles 124 à 139 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO 14 décembre 2000, p. 19777.

Le troisième concerne la région Alsace à laquelle l'Etat a confié, en 2002, à titre expérimental, la gestion des fonds structurels¹⁸¹. Notons, enfin que la loi relative à la démocratie de proximité avait prévu d'expérimenter auprès des « collectivités intéressées » le transfert de plusieurs compétences concernant les monuments historiques (inventaire, classement, entretien, autorisation de travaux). L'organisation de l'expérimentation devait se faire par convention entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour une durée déterminée, un bilan devant être établi et présenté au Parlement¹⁸².

Du point de vue juridique, l'expérimentation législative avait été admise par le Conseil constitutionnel dans une décision de 1993¹⁸³ concernant des établissements universitaires, qui lui a permis d'en fixer également les limites : « il est (...) loisible au législateur de prévoir la possibilité d'expériences comportant des dérogations (...) de nature à lui permettre d'adopter par la suite, au vu des résultats de celles-ci, des règles nouvelles appropriées (...) toutefois il lui incombe alors de définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations, les cas dans lesquels celles-ci peuvent être entreprises, les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon ».

Les conditions ainsi posées sont logiques et aisées à respecter. Une difficulté plus grande paraît se présenter si l'on envisage l'expérimentation comme modalité, provisoire certes, d'une répartition asymétrique des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; puisque dans cette hypothèse, les principes constitutionnels d'égalité mais aussi d'unité de l'Etat sont mis en cause¹⁸⁴.

¹⁸¹ Voir COLLIN (M), L'expérimentation de la gestion des fonds structurels par la région Alsace, *R.G.C.T.*, n° 35, 2005, pp. 271-284.

¹⁸² Article 111 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO 28 février 2002, p. 3808. Prise entre la mise en œuvre dès 2001 de protocoles de décentralisation culturelle dans sept départements et la préparation de la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, cette disposition n'a finalement pas connu d'application (Réponse du ministre de la culture et de la communication à une question de M. J.-C. Leroy (n° 27425), JO A.N, 4 mai 2004, p. 3298).

¹⁸³ Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, JO 30 juillet 1993, p. 10750.

¹⁸⁴ Voir en ce sens : DRAGO (G), Tribune : Expérimentation et Constitution, *A.J.D.A.*, 2002, p. 989.

2/ La révision de la Constitution, l'adoption de la loi organique et de la loi relative aux libertés et responsabilités locales¹⁸⁵

Les débats précédant la révision constitutionnelle ont fait apparaître deux conceptions antagonistes de l'expérimentation, suivant la majorité ou l'opposition parlementaire. La première tendait à mettre en valeur sa pertinence, son utilité, son pragmatisme¹⁸⁶. La seconde voulait prévenir toute atteinte au principe d'égalité devant les services publics ou aux droits fondamentaux¹⁸⁷. Il est cependant évident que si tout excès doit être évité, le principe du recours à l'expérimentation implique nécessairement une rupture d'égalité¹⁸⁸.

A la suite de la révision de la Constitution, une loi organique¹⁸⁹ vient venir préciser le sens et les modalités de la possibilité d'expérimentation ouverte aux collectivités territoriales. Les conditions fixées sont strictes : « La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. La loi précise également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que, le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être

¹⁸⁵ Voir notamment : CROUZATIER-DURAND (F), Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République), *R.F.D.C.*, 2003, pp. 675-695 ; PONTIER (J-M), La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 1715-1723 ; PISSALOUX (J-L), Réflexions sur l'expérimentation normative, *Droit administratif*, n° 11, 2003, pp. 12-19 ; BAGHESTANI-PERREY (L), Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général, *L.P.A.*, n° 55, 2004, pp. 6-10.

¹⁸⁶ Voir J-P. Raffarin, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3214 ; D. Perben, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3218 ; D. Hoefel, JO Débats Sénat, séance du 20 octobre 2002, pp. 3288-3289 ; P. Clément, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5308 ; J. Bignon, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5368 ; M-P. Daubresse, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5380.

¹⁸⁷ Voir J-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3225 ; S. Royal, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5324 et p. 5328 ; P. Vuilque, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5346 ; B. Derosier, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5400.

¹⁸⁸ « Vous êtes contre l'expérimentation à la carte. (...) Seulement, l'expérimentation revêt forcément un aspect à la carte. Sinon, ce n'est pas de l'expérimentation » (D. Dord, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5385).

¹⁸⁹ Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, JO 2 août 2003, p. 13217.

entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions qu'elle a fixées peuvent demander à participer à l'expérimentation »¹⁹⁰.

D'autres dispositions de la loi viennent limiter la marge de manœuvre des collectivités territoriales. D'une part, si le représentant de l'Etat transmet leur demande de bénéficier de l'expérimentation, c'est au Gouvernement et à lui seul qu'il revient de déterminer les collectivités concernées¹⁹¹. D'autre part, les actes pris dans le cadre de l'expérimentation, donc sur le fondement d'une dérogation à la répartition normale des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, mentionnent leur durée de validité et sont soumis à une publication au Journal Officiel, conditionnant leur entrée en vigueur. Enfin, le Parlement est tenu informé du déroulement des expérimentations dans un rapport annuel et dans un rapport d'évaluation sur chacune d'entre elles à l'issue de celles-ci. La loi organique prévoit enfin le terme de l'expérimentation, selon trois hypothèses : son abandon, sa généralisation ou sa prorogation pour une durée maximum de trois ans ; elle définit également le régime transitoire des actes qui ont été pris à cette occasion par les collectivités territoriales.

Notons cependant que la loi omet deux hypothèses. La première serait celle d'un abandon de l'expérimentation avant le terme prévu ; le problème pouvant être résolu par le Gouvernement et le Parlement adoptant des dispositions transitoires semblables à celles applicables à la fin de l'expérimentation. La seconde, plus délicate, est celle du succès de l'expérimentation dans la collectivité territoriale concernée, succès pouvant être lié à certaines caractéristiques propres de la collectivité. La fin de l'expérimentation n'emporterait pas pour autant la généralisation du transfert de compétence. La seule issue serait alors de créer par la loi une collectivité à statut particulier. Autant les critiques portées par les opposants à l'expérimentation¹⁹² ne sont pas justifiées dans une optique de généralisation (ou

¹⁹⁰ Article LO 1113-1 du C.G.C.T.

¹⁹¹ C'est notamment pour cette raison que nous préférons l'expression « possibilité » du recours à l'expérimentation que « droit à » l'expérimentation (en ce sens : PONTIER (J-M), Les lois organiques de l'été 2003, *Revue administrative*, n° 336, 2003, pp. 622-630, p. 625).

¹⁹² « Bouleverser l'architecture administrative et institutionnelle de la République pour mettre nos institutions au service des intérêts marchands » ; « le droit à l'expérimentation créera de fortes distorsions entre les territoires qu'il morcellera encore davantage qu'aujourd'hui », « l'unité et l'indivisibilité (...) perdront toute signification » (A. Chassaigne, JO Débats A.N, séance du 15 juillet 2003, pp. 7652-7654).

d'abandon), autant cette dernière hypothèse pourrait se heurter au principe constitutionnel d'égalité¹⁹³.

C'est d'ailleurs ce que le Conseil constitutionnel a vérifié dans sa décision concernant la loi relative aux libertés et responsabilités locales¹⁹⁴ : « rien ne s'oppose (...) à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte constitutionnel des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle (...), tel est le cas de l'article 37-1 de la Constitution (...) qui permet au Parlement, d'autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi ; (...) toutefois, le législateur doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle ». En l'espèce et après avoir détaillé le contenu des expérimentations concernées, le Conseil se borne à constater que, « en adoptant les dispositions précitées, le législateur a défini de façon suffisamment précise l'objet et les conditions des expérimentations en cause ; (...) ces dispositions ne méconnaissent aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ».

La loi relative aux libertés et responsabilités locales propose, en effet, un certain nombre d'expérimentations visant soit l'ensemble des collectivités territoriales (transfert des aérodromes civils de l'Etat, transfert des fonctions de gestion et de paiement des fonds structurels européens), soit une catégorie de collectivités : les communes et leurs groupements (politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat, création d'établissements d'enseignement primaire), les départements (extension des compétences en matière de mise en œuvre des décisions judiciaires à l'égard des enfants), les régions (schéma régional de développement économique, financement et réalisation d'équipements sanitaires¹⁹⁵) ; soit certaines d'entre elles en particulier (gestion des crédits concernant les immeubles classés pour les départements ou les régions).

Les expérimentations prévues par la loi du 13 août 2004 entrent dans le cadre des dispositions de l'article 37-1 de la Constitution. Malgré quelques interrogations

¹⁹³ Voir J-Y. Autexier, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3250.

¹⁹⁴ Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004 Loi relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août 2004, p. 14648.

¹⁹⁵ Dans ce domaine, la région Nord-Pas-de-Calais a été désignée (Décret n° 2006-400 du 3 avril 2006 fixant la liste des régions retenues pour participer à l'expérimentation prévue par l'article 70 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO 5 avril 2006, p. 5101).

en doctrine¹⁹⁶, cette analyse est exprimée et développée dans un rapport parlementaire : « il convient de distinguer deux types d'expérimentation, les expérimentations-transferts et les expérimentations-déroations. Dans le premier cas, il s'agit de confier une nouvelle compétence à une collectivité – c'est le modèle retenu dans la loi relative à la démocratie de proximité et consacré dans l'article 37-1 de la Constitution – et, dans le second, de confier à cette collectivité un pouvoir normatif intervenant dans le champ de la loi ou du règlement – c'est le modèle institué par le nouveau quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. L'article 37-1 consacre la possibilité pour le Parlement ou le Gouvernement de décider d'expérimentations. Dans ce cadre, il est notamment possible d'expérimenter le transfert aux collectivités territoriales de nouvelles compétences. Ce type d'expérimentations, qui peut être qualifié d'expérimentation-transfert, a connu une nouvelle impulsion grâce à la loi du 13 août 2004 »¹⁹⁷.

¹⁹⁶ « La loi du 13 août 2004 ne fait pas référence aux dispositions constitutionnelles relatives à l'expérimentation, alors même que huit domaines sont soumis à l'expérimentation dans la loi. Malgré ce silence, qui gêne la lisibilité des expérimentations menées, l'analyse des dispositions législatives en cause montre que le législateur n'utilise pas les deux formes d'expérimentation et que seule celle prévue par l'article 37-1 de la Constitution est organisée par la loi. Comment expliquer ce choix alors que l'expérimentation normative est présentée comme une innovation majeure ? Ici encore, il nous semble que ce sont des considérations de prudence qui ont guidé le législateur. L'expérimentation prévue par l'article 37-1 de la Constitution est beaucoup plus facile à mettre en œuvre que l'expérimentation locale de l'article 72 alinéa 4 » (MILANO (L), La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, premier jalon de la réorganisation de l'Etat, *R.G.C.T.*, n° 33, 2005, pp. 87-104, p. 96).

¹⁹⁷ PIRON (M), *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, A.N, n° 2881, 2006, p. 75 (voir également GEST (A), *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, A.N, n° 3199, 2006, p. 67).

Synthèse des expérimentations organisées par la loi du 13 août 2004¹⁹⁸

Article	Objet de l'expérimentation	Collectivité concernée	Date butoir de dépôt des	Date butoir de l'expérimentation
1er	Élaboration d'un schéma régional de développement économique	Région		31 décembre 2009
44	Autorité de gestion et de paiement des fonds européens	Région, ou à défaut autres collectivités ou leurs		31 décembre 2008
59	Mise en oeuvre des mesures de protection de l'enfance ordonnées par l'autorité judiciaire	Département	31 décembre 2005	31 décembre 2009
70	Financement et réalisation d'équipements sanitaires	Région	31 décembre 2005	31 décembre 2009
74	Résorption de l'habitat insalubre et lutte contre le saturnisme	Communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé /2008	31 décembre 2005	31 décembre 2009
86	Création d'établissements publics d'enseignement primaire	Commune et EPCI		31 décembre 2009
99	Gestion des crédits budgétaires affectés à l'entretien, la restauration des immeubles, orgues, objets mobiliers classés ou inscrits	Région ou, à défaut, département	31 juin 2005 pour les régions reportée au 23 janvier 2006 31 décembre 2005 pour les départements	31 décembre 2009

¹⁹⁸ Source : GEST (A), *op. cit.*, p. 69 et p. 71.

C- La collectivité « chef de file »

L'enchevêtrement, la complexité des compétences et l'échec de la notion de blocs homogènes de compétences ont conduit assez tôt à souhaiter, dans certains domaines, la coordination des politiques locales par un niveau de collectivité territoriale en particulier. C'est le principe de la collectivité « chef de file »¹⁹⁹. L'inscription dans la Constitution était nécessaire puisque ce principe pouvait entrer en contradiction avec la jurisprudence constitutionnelle en ce qu'elle rattache à la libre administration la prohibition de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

1/ Le principe de l'interdiction de la tutelle entre collectivités

Les travaux préparatoires de la loi du 2 mars 1982 ont fait apparaître à plusieurs reprises une certaine crainte vis à vis des départements et des régions et de leur possible emprise future sur les communes, contradictoire avec le principe adopté de suppression de la tutelle de l'Etat²⁰⁰. Le problème, posé autrement, était aussi celui de la répartition et de la coordination de l'exercice des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales²⁰¹. Face à cette crainte du retour d'une certaine forme de tutelle, Gaston Defferre indiqua clairement que tel n'était ni le sens ni la portée du texte²⁰². Pour apaiser la crainte des élus²⁰³, il fit inscrire le principe en tête de la loi du 7 janvier 1983 : « les transferts de compétences prévus

¹⁹⁹ C'est en ce sens que l'on peut retrouver la notion de « chef de file » en droit privé : « institution financière dirigeant et coordonnant les différentes banques participant à une opération financière » (CROZET (Y), BELLETANTE (B), GOMEZ (P-Y) et LAURENT (B), *Dictionnaire de banque et bourse*, Coll. Cursus, Armand Collin, 1993, p. 62).

²⁰⁰ Voir R. Nungesser, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 357 ; C. Wolff, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 361 ; M. Giraud, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1981, p. 2226 ; R. Touzet, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 1981, pp. 2276-2277 ; H. Martin, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 1981, p. 2287.

²⁰¹ Voir R. Renard, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 370 ; F. Collomb, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1981, p. 2250.

²⁰² « Il est absolument évident que le président du conseil général désormais chargé de l'exécutif ne pourra en aucune façon exercer une tutelle sur les communes. Le texte ne lui permet pas » (JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 390).

²⁰³ « Trois principes directeurs inspirent ce projet. (...) Le deuxième principe consiste à ne pas permettre à une collectivité locale d'exercer une tutelle sur une autre. Vous vous souvenez que, au cours de la discussion de la loi du 2 mars 1982, cette question avait été très souvent soulevée. Il y avait déjà été répondu, mais je confirme aujourd'hui, de la façon la plus claire, qu'il n'y aura pas de tutelle d'une collectivité locale sur une autre » (JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4710).

(...) au profit des communes, des départements et des régions ne peuvent autoriser l'une de ces collectivités à établir ou à exercer une tutelle sous quelque forme que ce soit, sur l'une d'entre elles »²⁰⁴.

Cette interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre a été mise en œuvre tant par le juge constitutionnel que le juge administratif. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à propos d'une disposition de la loi du 4 février 1995 d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire. Celle-ci renvoyait à une loi ultérieure, devant intervenir dans un délai d'un an, le soin de modifier la loi du 7 janvier 1983 et de procéder à une clarification des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales. Cette loi devait aussi « déterminer les conditions dans lesquelles une collectivité territoriale pourra à sa demande se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale » et « les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assurer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales ».

Le Conseil a considéré que ces dispositions étaient une déclaration d'intention, elles « ne sauraient lier le législateur, sont dépourvues de tout effet juridique et ne peuvent limiter en rien le droit d'initiative du Gouvernement et des membres du Parlement ». En revanche, la loi autorisait ensuite les collectivités territoriales à désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice de compétences, par convention et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi annoncée. Le Conseil constitutionnel sanctionna cette disposition en se basant sur l'article 34 de la Constitution : « il appartient au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales de leurs compétences et de leurs ressources ; (...) par suite, il ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction ; (...) dès lors, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient des articles précités de la Constitution ». Même si la décision se base principalement sur l'article 34 et non sur l'article 72 de la Constitution, l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre est également

²⁰⁴ Article 2.

liée au principe de libre administration des collectivités territoriales, qui ne peut être limité que par le contrôle de l'Etat et dans les conditions prévues par la loi²⁰⁵.

Le principe de l'interdiction de la tutelle entre collectivités a aussi été appliqué par le juge administratif. Une des premières applications du principe posé par la loi du 7 janvier 1983 concernait la procédure adoptée par un conseil régional en matière de subventions aux collectivités territoriales²⁰⁶. Celle-ci prévoyait un « passage obligé » par le président du conseil général pour formuler la demande de subvention, cette « formalité » étant une condition de recevabilité de la demande. Le juge administratif a considéré qu'il s'agissait d'une « forme de tutelle contraire à la volonté du législateur » ; « aucun texte n'a donné compétence au conseil régional pour mettre en place une telle procédure (...), alors même que les dispositions seraient justifiées par le désir de coordonner les différentes aides publiques ou par l'insuffisance des services de la région, elles doivent être annulées pour illégalité ».

Une seconde espèce a révélé une position peut-être un peu plus souple du Conseil d'Etat. Elle concernait la compétence du département pour opérer une répartition financière entre les communes dans le cadre du fonds national de développement des adductions d'eau. Le département des Landes, pour inciter à la gestion des services de l'eau en régie, avait majoré de 5 % les subventions aux services exploités en régie et minoré d'autant celles destinées aux services affermés. La Cour administrative d'appel a tenu le même raisonnement que le Tribunal administratif de Montpellier : en se basant notamment sur la loi du 7 janvier 1983, elle annula le règlement en cause qui, par le biais de la fixation de critères de répartition, établissait une tutelle sur les communes²⁰⁷. Le Conseil d'Etat n'a pas

²⁰⁵ Décision n° 95-360 DC du 2 février 1995 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *rec.*, p. 183.

Voir BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998, p. 119.

²⁰⁶ TA Montpellier 20 juin 1983 Commune de Narbonne c/ Région Languedoc-Roussillon, *A.J.D.A.*, 1983, pp. 678-680, note O. Dugrip (voir également la note de D.Turpin : L'illégalité de l'intervention des présidents de conseil général dans l'octroi et le contrôle de l'utilisation des subventions du conseil régional aux communes, in *L'interventionnisme économique de la personne publique*, Mélanges G.Péquignot, Montpellier I – CERAM, 1984, pp. 701-716).

²⁰⁷ CAA Bordeaux 31 mai 2001 Département des Landes, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 957-958, note H. Pac.

retenu la même solution, considérant que l'incitation financière « n'a pas subordonné l'attribution de ces aides à une procédure d'autorisation ou de contrôle »²⁰⁸.

De ces différentes jurisprudences, deux enseignements sont à tirer. D'une part, l'ambivalence du principe de prohibition de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, qui découle à la fois du principe de libre administration (article 72) et de la compétence de la loi pour fixer les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales. D'autre part, la complexité de la répartition des compétences induisant nécessairement dans certains domaines une coordination des différents niveaux de collectivités, il faut alors rechercher un équilibre entre cette nécessité de coordination et le principe de prohibition de la tutelle entre collectivités. C'est le sens de l'introduction dans la Constitution de la notion de collectivité « chef de file ».

2/ La portée de la notion de collectivité « chef de file »

La notion de collectivité chef de file a été introduite au cinquième alinéa de l'article 72 en même temps que la réaffirmation du principe de l'interdiction de la tutelle entre collectivités : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune »²⁰⁹.

L'inscription dans la Constitution est l'achèvement d'un mouvement en germe depuis plus de vingt ans puisque le rapport Guichard indiquait déjà la nécessité de confier une compétence soit à l'Etat soit à une collectivité territoriale « à titre principal » : « toutes les fonctions collectives sont exercées à la fois par les uns et par les autres de façon partagée et l'important est alors de repérer à l'intérieur de chaque fonction qui joue le rôle dominant »²¹⁰. On retrouve le même principe en écho dans le

²⁰⁸ CE 12 décembre 2003 Département des Landes, *Collectivités –territoriales – Intercommunalité*, mars 2004, p. 15, note J. Moreau ; *R.R.J.*, 2005, pp. 493-502, note C. Guillard.

²⁰⁹ Si les débats ont pu porter sur la possibilité ou non d'une affirmation simultanée de la prohibition de la tutelle d'une collectivité sur une autre et de l'existence d'une collectivité chef de file (Voir R. Garrec, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3222 ; J-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3226 ; R. Karoutchi, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3265 ; B. Derosier, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5401), il est clair que l'inscription dans la Constitution a pour but de faire échec à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Voir P. Albertini, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5335).

²¹⁰ GUICHARD (O), *ss dir., op. cit.*, pp. 96-98.

rapport Mauroy, même si la portée en est un peu plus réduite : la collectivité principalement compétente dans un domaine « peut solliciter des financements d'autres partenaires en tant que chef de file d'un projet »²¹¹. Le législateur lui-même a pu, malgré la jurisprudence constitutionnelle, organiser une coordination entre collectivités proche du principe de collectivité « chef de file »²¹².

Quelle est alors la portée de cette inscription dans la Constitution ? Deux réflexions peuvent être tirées de l'expérience passée. La première est la consécration d'une nécessité pratique de collaboration, déjà esquissée par le législateur comme nous venons de le voir et souhaitée par les élus²¹³. L'essentiel de la raison d'être de la collectivité chef de file serait de faciliter l'exercice de leurs compétences par l'Etat ou par les différents niveaux de collectivités territoriales dans les domaines où l'absence de possibilité d'organiser des blocs de compétences cohérents conduit inévitablement à une complexité de l'action publique²¹⁴. La seconde est liée à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, en l'état, faisait prévaloir le principe de libre administration et la compétence législative en ce qui concerne la définition des attributions des collectivités territoriales. L'inscription des deux principes antagonistes dans la Constitution va certainement conduire le juge constitutionnel à une conciliation entre ceux-ci, à la recherche d'un équilibre entre ces deux impératifs. A l'instar de Jean-François Brisson, on peut prévoir que la mise en œuvre de la notion

²¹¹ Proposition n° 19.

²¹² C'est le cas notamment quand il donne compétence aux régions à titre principal en matière de développement économique et d'aménagement du territoire (loi du 2 mars 1982). C'est le cas aussi lorsque l'article 23 de la même loi confie au département le soin d'apporter aux communes qui le demandent une aide à l'exercice de leurs compétences. (Voir sur ce point AUBY (J-F), *La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ?*, *A.J.D.A.*, 1984, pp. 412-419 ; LORIT (J-F), *La décentralisation fait-elle apparaître des risques de tutelles d'une collectivité sur l'autre ?*, *Administration*, n° 130, 1985, pp. 47-50).

Voir également l'article 102 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité en ce qu'il confirmait la compétence des régions pour les aides directes aux entreprises. Les départements, les communes ou leurs groupements pouvaient participer au financement dans le cadre d'une convention passée avec la région. La portée de cette disposition par rapport à la jurisprudence du Conseil constitutionnel reste néanmoins incertaine, la loi n'ayant pas fait l'objet de saisine.

²¹³ Si l'on prend l'exemple des « Assises des libertés locales », tenues dans la première année du gouvernement Raffarin, la possibilité de collectivité chef de file pour permettre une clarification de la définition et de l'exercice des compétences est plusieurs fois citée (*Source : Assises des libertés locales, Pays de la Loire*).

²¹⁴ Voir J. de Rohan, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3242 ; A-M. Comparini, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5377.

de collectivité « chef de file » se fera notamment au moyen d'une collaboration contractuelle entre différents niveaux de collectivités²¹⁵.

Une autre solution serait à rechercher à partir des termes du rapport Guichard, qui distinguait, dans l'exercice et la mise en œuvre d'une même compétence, la possibilité de plusieurs « rôles » : la conception (prévision, organisation, planification), la décision (création de norme), l'exécution (juridique, financière ou matérielle), le contrôle, l'arbitrage ou la résolution des conflits²¹⁶. Le chef de file pourrait alors par exemple se limiter aux activités de conception et d'arbitrage.

En 2004, les principales dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités locales dans ce domaine ont fait l'objet d'un certain consensus, tendant à reconnaître un rôle de coordination aux régions, en ce qui concerne l'aménagement et le développement économique et aux départements, en ce qui concerne l'action sociale²¹⁷. Ces dispositions sont d'ailleurs généralement considérées comme la suite logique des lois de 1982, voire comme un constat de ce qui existe déjà. Les parlementaires soulignent la « vocation économique des régions »²¹⁸, la compétence économique étant confiée à la région depuis 1982 et confirmée par la loi démocratie de proximité²¹⁹. La reconnaissance de son rôle de coordonnateur dans ce domaine est conforme à la pratique depuis de nombreuses années²²⁰.

Pour autant, cette disposition n'a pas été exempte de discussion, impliquant pour l'essentiel des conceptions différentes de la notion de collectivité chef de file. Le risque pressenti par certains était celui d'une tutelle d'une collectivité sur une autre. Une inquiétude s'est manifestée quant à la possibilité d'initiative des autres collectivités²²¹, « faire de la région une instance souveraine de décision » aurait pour

²¹⁵ BRISSON (J-F), *op. cit.*, p. 438.

²¹⁶ GUICHARD (O), *op. cit.*, p. 96.

²¹⁷ Voir A. Bocard, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7188 ; J. de Rohan, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p.7201 ; B. Bourg-Broc, JO Débats A.N, séance du 25 février 2004, p. 1911.

²¹⁸ J. de Rohan, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7201.

²¹⁹ J-P. Schosteck, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2003, p. 7308.

²²⁰ J. de Rohan, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7201 ; E. Doligé, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2003, p. 7311 ; B. Frimat, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2003, p. 7311 ; B. Bourg-Broc, JO Débats A.N, séance du 25 février 2004, p. 1911.

²²¹ G. Collomb, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2003, p. 7305 ; J-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 4 novembre 2003, p. 7419.

conséquence de placer l'« intervention dans le domaine de l'emploi des instances les plus proches du terrain sous la coupe de la région »²²². Ainsi, le projet initial du gouvernement disposait que « la région est responsable du développement économique sur son territoire, sous réserve des missions incombant à l'Etat »²²³ alors la loi dispose finalement, en son article 1, que « la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat ». La portée de l'institution de collectivités chef de file est alors amenuisée et correspond davantage à un « rôle pilote »²²⁴, un « rôle fédérateur »²²⁵, à une « coordination », qu'à une réelle responsabilité en matière de développement économique²²⁶.

Des débats similaires ont eu lieu en ce qui concerne le rôle du département en matière d'aide sociale. L'article 49 de la loi du 13 août 2004, insère un alinéa à l'article L 121-1 du code de l'action sociale et des familles selon lequel « le département définit et met en oeuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent ». S'il apparaît « cohérent que le conseil général devienne la collectivité chef de file en matière d'action sociale »²²⁷, des critiques estimaient déceler dans cette disposition une « atteinte à la responsabilité et au rôle de l'Etat qui doit garantir la solidarité nationale »²²⁸. Il est intéressant de signaler que ces différentes interventions dans le débat parlementaire ne s'intéressent qu'à la compétence du département en matière d'aide sociale et ne cherchent pas, à l'image de l'analyse fournie par le rapport Guichard, à organiser la

²²² O. Terrade, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2003, p. 7306.

²²³ D'après SOUSSE (M), L'interventionnisme économique dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales, *L.P.A.*, n° 165, 2005, pp. 3-11, p. 4.

²²⁴ F. Marc, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2003, p. 7304.

²²⁵ J. de Rohan, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7201.

²²⁶ Même en si le législateur s'était inspiré des termes du rapport Guichard, il est possible que le rôle de la région aurait été moins édulcoré.

²²⁷ M. Bouvard, JO Débats A.N, séance du 25 février 2004, p. 1941 (voir également : D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2003, p. 7231 ; B. Bourg-Broc, JO Débats A.N, séance du 25 février 2004, p. 1911 ; G. César, JO Débats Sénat, séance du 5 novembre 2003, p. 7538).

²²⁸ M. Demessine, JO Débats Sénat, séance du 5 novembre 2003, p. 7539 (voir également : A. Gérin, JO Débats A.N, séance du 27 février 2004, p. 2147).

mise en œuvre de cette compétence à l'aide des autres niveaux de collectivités territoriales²²⁹.

D'autres possibilités de désignation de collectivités chef de file ont été abordées au cours des débats ou après la loi du 13 août 2004. Tout d'abord, un amendement non soutenu au Sénat en première lecture visait à faire du conseil général le chef de file en matière de politique départementale du logement²³⁰. Depuis, deux rapports parlementaires ont proposé d'une part de faire du département la collectivité chef de file pour la protection de l'enfance²³¹ et d'autre part de confier un « rôle pilote » aux villes dans les prochains contrats de ville²³².

Avant même l'achèvement des transferts de compétences prévus dans la période 2002-2007, notamment subordonné à la mise en place d'expérimentations, nous pouvons conclure à un accroissement des compétences des collectivités territoriales depuis l'entrée en vigueur de la Constitution en 1958, au gré des réformes successives et de l'ajout de nouveaux mécanismes de définition ou de répartition des compétences. Une autre évolution a également conduit à l'accroissement de l'autonomie des collectivités, l'allègement des contrôles de l'exercice de ces compétences.

Section 2 : L'allègement des contrôles de l'Etat

Deux hypothèses de contrôles de l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales, sont à distinguer : le contrôle exercé par l'Etat, obligatoire et nécessaire, en vertu de la Constitution et, à l'inverse, celui exercé par d'autres collectivités territoriales qui, nous l'avons vu, est par principe prohibé. Le contrôle de l'Etat a changé de nature et s'est en quelque sorte allégé avec la loi du 2 mars 1982, remplaçant la tutelle qui pesait sur les collectivités territoriales par un contrôle de

²²⁹ On peut simplement noter que le rapporteur du texte au Sénat indique que la commission qui a examiné le texte souhaite l'association des départements à l'établissement par les régions des schémas prévisionnels de formation, en ce qui concerne les besoins des travailleurs sociaux (J-P. Schosteck, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 2003, p. 7182).

²³⁰ Amendement n° 574 présenté par M. Doligé, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 2003, pp. 7638-7639.

²³¹ BRIVET (X), Protection des enfants, le département doit être chef de file, *La Gazette des communes*, 4 juillet 2005, p. 18 ; ROYER (E), Faire du département le chef de file dans le domaine de la protection de l'enfance, *A.J.D.A.*, 2006, p. 228.

²³² ANDRE (P), *Rapport d'information sur l'avenir des contrats de ville*, A.N, n° 402, 2005 ; BRILLIE (M), Selon le Sénat, le rôle pilote des villes doit être affirmé dans les prochains contrats de ville, *A.J.D.A.*, 2005, p. 1491.

légalité de leurs actes. Le remplacement de la tutelle par le contrôle de légalité est l'élément charnière de l'évolution du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales sous la Cinquième République. Pour être plus précis, nous verrons que le régime de la tutelle a connu entre 1958 et 1982 des allègements successifs (§ 1). Si l'institution du contrôle de légalité n'est pas une révolution en soi et avait déjà été préconisée avant 1982, il n'en reste pas moins que la suppression de la tutelle était une décision politique importante et symbolique (§ 2).

§1- L'allègement progressif du régime de la tutelle

Le principe de la tutelle sur les collectivités territoriales est davantage issu du droit administratif (loi, règlement, jurisprudence administrative) que du droit constitutionnel de la Quatrième ou de la Cinquième République. Ce principe s'appliquait toujours en 1958 mais a fait l'objet de mesures d'atténuation successives, conduisant, dès les années 1960 et 1970 à une remise en cause de la tutelle.

A- Le principe de la tutelle

La Constitution de 1958 comme celle de 1946 n'employait pas le terme de « tutelle » mais celui de « contrôle administratif ». Etait-ce un abandon ostensible des conceptions anciennes qui n'aurait pas été suivie d'effets au plan législatif ?²³³ Cette hypothèse ne paraît pas pouvoir être maintenue au regard de l'étude des travaux préparatoires de la Constitution²³⁴. Dans l'avant-projet de Constitution du 15 juillet 1958, le futur article 72 comportait quatre alinéas dont les trois premiers étaient proches de la rédaction définitive²³⁵, mais dont le quatrième disposait : « La République adapte les principes et la méthode de sa législation aux nécessités de l'autonomie administrative et de la décentralisation »²³⁶. Augurant d'une certaine amélioration de la décentralisation, comparable à celle figurant en germe dans le

²³³ Sur cette opinion, voir MONTAGNIER (G), *Vingt années d'évolution du régime communal*, A.J.D.A, 1966, pp. 204-217.

²³⁴ Nous nous basons toujours sur les trois volumes des travaux préparatoires publiés de 1988 à 1991 par la Documentation Française. Pour plus de commodité, nous ne mentionnons à chaque fois que le volume concerné.

²³⁵ « Les collectivités locales de la République sont les villes et communes, les départements et les territoires d'outre-mer.

Ces collectivités s'administrent librement par des autorités élues.

Des délégués du Gouvernement dans les départements et les territoires ont la charge des intérêts nationaux et du respect de la loi».

²³⁶ *Volume I*, p. 426.

texte de 1946, cette disposition est néanmoins disparue dès l'avant-projet du 19 juillet²³⁷. Ensuite, parmi les propositions du Comité consultatif constitutionnel, l'alinéa portant sur la libre administration des collectivités territoriales était complété de la façon suivante : « Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel et dans les conditions prévues par la loi, sans qu'aucune des prérogatives qui, à la date de promulgation de la présente Constitution, appartiennent aux communes et aux départements puissent être réduites ou supprimées autrement que par une loi organique »²³⁸. Cette disposition aurait pu avoir pour effet non pas d'améliorer la décentralisation mais une moindre portée, en empêchant que l'on puisse revenir sur celle-ci, aller en deçà de l'existant²³⁹ ; elle ne fut cependant pas conservée à l'issue des travaux de la commission constitutionnelle et de l'assemblée générale du Conseil d'Etat²⁴⁰. La seule absence de mention de ce terme dans l'article 72 ne permet donc pas de conclure à une volonté de suppression de la tutelle de l'Etat²⁴¹.

Nous allons maintenant aborder le régime juridique de la tutelle ainsi maintenue, régie notamment par des textes de la Troisième et de la Quatrième République. La critique a été suffisamment importante pour que le législateur, avant même la loi du 2 mars 1982, procède à un allègement de l'emprise de la tutelle. Le régime de la tutelle est proche de celui du contrôle hiérarchique, s'appliquant à l'intérieur de l'administration d'Etat ; la différence peut se faire non pas sur les techniques du contrôle, mais sur l'étendue des domaines contrôlés²⁴². En effet, l'agent soumis à un contrôle hiérarchique l'est pour l'ensemble de son activité alors que ce n'est pas forcément le cas pour la collectivité territoriale, la tutelle devant

²³⁷ *Volume I*, p. 439.

²³⁸ *Volume II*, p. 603.

²³⁹ En ce sens : « Dans l'esprit des rédacteurs de ce texte, les communes et les départements, quels qu'ils soient, ont un statut légal. Sans doute, ce statut légal, comme tout statut légal, peut-il être susceptible de modifications, mais c'est un statut qui est précis, qui est le leur et dont rien de sérieux ne permet de penser que les collectivités qui en bénéficient désirent en changer. C'est un statut qui, d'après les renseignements recueillis par les rédacteurs de l'avant-projet, paraissait correspondre aux conditions d'existence de ces communes et de ces départements » (M. Janot, commissaire du gouvernement, Comité consultatif constitutionnel, séance du 30 juillet 1958, *Volume II*, pp. 47-48).

²⁴⁰ *Volume II*, pp. 246-247.

²⁴¹ Les interventions en ce sens sont suffisamment rares pour être remarquées : « Aux pouvoirs de tutelle actuels, notamment pour les communes, on peut parfaitement substituer de simples pouvoirs de contrôle » (M. Mignot, Comité consultatif constitutionnel 12 août 1958, in *Volume II*, p. 443).

²⁴² Voir DE LAUBADERE (A), *Manuel de droit administratif*, L.G.D.J, 10^{ème} éd., 1976, pp. 154-157.

nécessairement découler d'un texte. Même dans le cadre du régime de tutelle, la liberté des collectivités territoriales devait rester la règle et l'intervention des autorités étatiques (centrales ou déconcentrées), l'exception²⁴³.

Les pouvoirs de tutelle étaient partagés entre le préfet et le sous-préfet. Les délibérations faisaient l'objet d'un dépôt auprès du sous-préfet, puis d'un contrôle par celui-ci ou par le préfet, avec des pouvoirs plus ou moins élargis selon les matières : approbation préalable dans certains cas, suspension voire annulation des actes dans d'autres. L'autorité de tutelle, qui intervenait pour des motifs tirés de la légalité des actes, pouvait également, dans certains cas, contrôler leur opportunité²⁴⁴. Nonobstant la lourdeur de ces procédures, l'exercice de la tutelle administrative, notamment pour les plus petites communes, pouvait être perçu comme un rôle de conseil juridique auprès de ces collectivités²⁴⁵.

B- La remise en cause de la tutelle

Les débats parlementaires de la fin des années 1960 et des années 1970 se sont fait l'écho de l'exaspération d'un certain nombre d'élus face à la tutelle de l'Etat, jugée « rigoureuse et parfois tatillonne »²⁴⁶ et dont on demandait parfois la suppression pure et simple au profit d'un contrôle a posteriori²⁴⁷. Les déclarations de politique générale de la même décennie donnaient l'impression d'aller dans le même sens, laissant apparaître un désir d'améliorer la décentralisation, l'autonomie des collectivités²⁴⁸. Le choix fait par le législateur et le gouvernement fut finalement

²⁴³ D'après BOULOUIS (J), *Décentralisation, déconcentration*, in WALINE (M) et ODENT (R), ss dir., *Encyclopédie Dalloz Droit administratif*, 1958, §§ 32-33.

²⁴⁴ La circulaire du 5 mars 1982 relative au contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales (A.J.D.A, 1982, pp. 295-299) précise bien que « tout contrôle en opportunité est désormais exclu ».

Voir également : VERGEREAU (C), *De la tutelle du sous-préfet sur les délibérations des conseils municipaux*, *Revue administrative*, n° 34, 1953, pp. 359-366, p. 362, ainsi que CE 2 décembre 1910 Commune de Saint-Malo, *rec.*, p. 863 ; CE 10 mars 1911 Commune de Boujailles, *rec.*, p. 289 et CE 14 septembre 1945 Ville d'Hellemmes-Lille, *rec.*, p. 191.

²⁴⁵ VERGEREAU (C), *op. cit.*, pp. 365-366.

²⁴⁶ P. Pflimlin, JO Débats A.N, séance du 7 octobre 1966, p. 3224.

²⁴⁷ M. Pic, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5876.

²⁴⁸ « Notre organisation politique et administrative est (...) très largement dépassée, parce qu'elle n'associe pas suffisamment toutes les parties intéressées à la discussion de leurs problèmes et, ici encore, aux responsabilités à prendre. Cela est vrai en particulier, je l'ai déjà dit, des rapports entre le centre et la province, autrement dit de la politique régionale. Un premier besoin est sans doute la déconcentration des pouvoirs administratifs, autrement dit la nécessité de plus larges délégations de

davantage en retrait, à l'image des dispositions de la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales : si elle procédait bien à un allègement de la tutelle, elle ne revenait pas sur son principe²⁴⁹. L'allègement portait principalement sur deux domaines : d'une part, l'allègement du contrôle par voie d'approbation, en diminuant le nombre de matières concernées et d'autre part la suppression de la tutelle budgétaire. La diminution du nombre de matières soumises

Paris à l'autorité sur place, à commencer par le préfet. Un second besoin est une certaine décentralisation en faveur des collectivités locales. » (M. Couve de Murville, JO Débats A.N, séance du 17 juillet 1968, p. 2259).

« Le développement de la participation, dans notre pays, se heurte à un centralisme excessif, legs de notre histoire et produit de nos habitudes. Le rejet du projet proposé au pays par voie de référendum ne doit pas nous plonger dans l'immobilisme à cet égard. L'idée devrait être reprise, car elle correspond à une des aspirations les plus nettement exprimées ces dernières années » (J. Chaban-Delmas, JO Débats A.N, séance du 28 juin 1969, p. 1732).

« Nous avons accru l'autonomie des départements et des communes. Nous créerons des cantons nouveaux pour donner aux conseils généraux une composition plus conforme à la répartition des populations. Nous avons incité au regroupement communal (...). Ainsi, depuis une dizaine d'années, l'administration territoriale se défait-elle de son allure historique de hiérarchie et d'autorité, pour donner une part grandissante à la décision et à la consultation des intéressés » (P. Messmer, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1972, p. 3882).

« Dans le domaine de la vie locale et régionale, il s'agit aujourd'hui de poursuivre hardiment une politique de déconcentration et de décentralisation. Une large autonomie devra être donnée aux collectivités locales pour faciliter une redistribution des tâches, qui puisse s'opérer sans rupture et sans heurt, en ménageant les transitions indispensables. » (J. Chirac, JO Débats A.N, séance du 5 juin 1974, p. 2496).

« Le principe de responsabilité doit (...) présider à l'organisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales » (R. Barre, JO Débats A.N, séance du 5 octobre 1976, p. 6325).

²⁴⁹ « Je rappelle la déclaration que M. le Président de la République a faite à Lyon le 30 octobre dernier : « Il s'agit, dans tous les domaines, de créer sans détruire, de rénover en partant de ce qui est et en commençant par la base, au lieu de prétendre imposer des superstructures technocratiques à nos structures traditionnelles » (C. Bignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5868).

« Ce projet de loi prouve la volonté du Gouvernement de fonder la modernisation des structures communales sur un principe de liberté et son souci d'offrir aux collectivités locales de nouvelles possibilités d'action. (...) La quasi-totalité des communes françaises sont encore considérées comme mineures du point de vue budgétaire ; le texte qui vous est soumis a précisément pour objet de les rendre financièrement majeures. (...) Un autre point qui mérite aussi d'être signalé, c'est la suppression de la tutelle étroite qui était exercée sur les communes pour les interventions municipales en matière sociale et économique (...). Mais nous maintenons la tutelle en matière industrielle et commerciale. Car le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne saurait être violé. Toutefois, la volonté du Gouvernement, dans ce domaine comme dans les autres, est de réduire le plus possible le nombre des cas où l'autorité de tutelle aurait à se manifester. » (R. Marcellin, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5870).

« Il ne faut pas non plus tomber dans l'excès qui consisterait à dire que la tutelle exercée par les sous-préfets sur les collectivités locales est insupportable. Force nous est de constater que souvent, pour ne pas dire toujours ou presque, le sous-préfet est le conseiller utile du maire. A cet égard, le texte a surtout pour mérite de donner aux collectivités locales le sens de leurs responsabilités » (J. Delachenal, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5878).

à approbation facilitait la gestion communale en ce qui concerne par exemple les foires et marchés, les baux, les propriétés ou le personnel communal. Les matières restant soumises à approbation étaient les emprunts et engagements à long terme, la garantie des emprunts, la fixation des taux des taxes locales, certaines échelles de traitement du personnel communal, l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial et toutes les autres délibérations soumises à approbation en vertu d'une disposition législative.

En matière budgétaire, le principe posé était le caractère exécutoire de plein droit des délibérations quinze jours après leur dépôt en préfecture ou sous-préfecture. Les améliorations apportées par la loi du 31 décembre 1970 furent tempérées, en pratique, par deux phénomènes : le premier a été la multiplicité des « documents types » (contrats, cahiers des charges, règlements ...) dont l'usage était fortement incité par l'Etat, rétablissant indirectement une certaine forme d'approbation. Le second était dû à l'attitude des élus et agents locaux, principalement des petites communes, qui continuaient à attendre le « visa » de l'autorité de tutelle, garantissant la légalité de leurs actes²⁵⁰.

La question d'une suppression de la tutelle est revenue quelques années plus tard avec le rapport Guichard : « La commission propose la suppression de la tutelle sur les actes des collectivités. Il convient d'ailleurs de bannir définitivement l'usage du mot « tutelle » qui évoque une sorte d'incapacité juridique des communes. La notion de contrôle de légalité doit suffire à définir les rapports des différents partenaires dès l'instant qu'ils sont (...) régis par la loi »²⁵¹. Cette proposition connut malheureusement le même sort qu'une grande partie du rapport, écartée à l'occasion d'une consultation opportune des maires de France²⁵². Celle-ci aura quand même eu le mérite de nous apporter deux enseignements²⁵³. Le premier était une perception divergente de la tutelle de l'Etat selon la taille des communes. Elle était plutôt recherchée par les communes rurales, comme apport de compétences mais était

²⁵⁰ D'après REYDELLET (M), *Le nouveau contrôle des actes des collectivités locales ou la suppression de la tutelle*, Coll. Collectivités territoriales, Economica, 1985, pp. 17-18.

²⁵¹ GUICHARD (O), *ss dir., op. cit.*, p. 104.

²⁵² La crainte des élus, à la suite de la publication du rapport, portait notamment sur ces propositions de regroupement communal. Cette crainte va empêcher de mettre en œuvre les propositions du rapport, bien-au delà de la question de l'attachement au cadre communal.

²⁵³ D'après MUZELLEC (R), *Sur la consultation des maires de France*, *R.D.P.*, 1978, pp. 1401-1415, p. 1409.

décriée par les communes urbaines comme porteuse de lourdeurs, de lenteur, d'entrave à la bonne décision. Le second concernait la portée de la consultation. Elle a été une des sources des travaux sur le projet de loi déposé en 1978 sur le développement des responsabilités locales. Celui-ci prévoyait notamment de limiter encore la tutelle et de ne la conserver que pour le contrôle de la légalité des actes²⁵⁴.

A la fin des années 1970 et en dépit de l'opinion d'un certain nombre des membres de la majorité de droite au pouvoir, on peut se demander pourquoi les gouvernements successifs qui ont procédé à l'allègement de la tutelle n'ont jamais voulu la supprimer pour la remplacer par le contrôle de légalité comme l'a fait la loi du 2 mars 1982. La réponse est peut-être à trouver dans les propos d'une partie de ceux qui, devenus opposition, vont contester cette réforme. Les exemples les plus flagrants sont ceux de Jean Foyer et de Michel Debré qui assimilaient tutelle et contrôle administratif (au sens de l'article 72), la disparition de la première étant alors une atteinte à l'unité et à l'indivisibilité de l'Etat²⁵⁵. Au contraire, la gauche traditionnellement jacobine, s'éloignait de cet héritage, comme le montre la déclaration de politique générale de Pierre Mauroy²⁵⁶.

§2- L'institution du contrôle de légalité

Le principe fondamental posé par la loi du 2 mars 1982 est celui du remplacement de la tutelle par le contrôle de légalité, présenté également comme le passage d'un contrôle administratif à un contrôle juridictionnel des actes des

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 1413.

²⁵⁵ « C'est peu dire que le texte qui nous est aujourd'hui soumis est de caractère politique, puisqu'il remet en question la forme même de l'Etat et met en péril l'indivisibilité de la République » (J. Foyer, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 307).

«Le délégué du Gouvernement n'a plus qu'un moyen d'action : la saisine du tribunal administratif ou la saisine de la nouvelle cour régionale des comptes. Il perd tout pouvoir d'approbation préalable (...). Comment peut-on dire dans ces conditions, que le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux ? (...) Le contrôle administratif, c'était la tutelle pour une large part. Cette tutelle pouvait être aménagée, réduite aux choses essentielles. Mais, la faire disparaître, c'est faire disparaître le contrôle prévu par la Constitution. Comment peut-on dire que le délégué du Gouvernement a la charge du respect des lois ? Supposons qu'une mesure soit votée par un conseil général, un conseil régional ou un conseil municipal (...). Le délégué du Gouvernement ne peut alors opposer qu'un recours non-suspensif, c'est à dire qu'il ouvre une procédure qui, avec l'appel de la première décision juridictionnelle, peut prendre des mois, si ce n'est des années. » (M. Debré, *Ibid.*, p. 326).

« Ici ou là, certaines apparences ne peuvent dissimuler une rupture, dont d'ailleurs en termes politiques vous affirmez le caractère capital en déclarant : c'est beaucoup plus qu'une réforme de l'Etat. C'est, en effet, une conception non unitaire mais fédérative de la France. » (*Ibid.*, p 328).

²⁵⁶ « Une France responsable, c'est aussi un pays qui doit, désormais, enraciner l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales. » (JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1981, p. 50).

collectivités territoriales²⁵⁷. Le rôle du préfet n'est plus de se prononcer sur la légalité des actes des collectivités territoriales qu'il contrôle mais de les soumettre au tribunal administratif, en cas de doute sur leur légalité.

Cette évolution n'est pas propre à la France, la même tendance peut être constatée dans la plupart des pays européens. Cependant, à l'exception de Gaston Defferre, qui y fait très vaguement allusion²⁵⁸, les débats parlementaires précédant l'adoption de la loi du 2 mars 1982²⁵⁹ ne se placent pas dans une telle perspective et s'attachent uniquement à l'évolution de la libre administration en France. La position adoptée par la France en 1982 correspond pourtant à celle qui sera exprimée dans la Charte européenne de l'autonomie locale : « Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi »²⁶⁰.

Nous allons nous intéresser à la portée immédiate des dispositions de la loi, dont la loi du 22 juillet 1982, faisant suite à la censure du Conseil constitutionnel. Il sera également intéressant d'envisager les développements jurisprudentiels et administratifs des deux décennies qui vont suivre pour comprendre l'exacte portée juridique de cette réforme ainsi que le sens donné aux dispositions de l'article 72.

A- Les lois des 2 mars et 22 juillet 1982

Supprimant la tutelle sur les collectivités territoriales et donc le contrôle par voie d'approbation, l'article 2 de la loi du 2 mars 1982 dispose que « les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires de plein droit ». Ensuite, l'article 3 organise le contrôle de légalité, notamment dans ses deux premiers alinéas : « Les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont transmis dans

²⁵⁷ Voir FONDRAZ (L), Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, approche comparatiste, *Revue administrative*, n° 307, 1999, pp. 56-64 et LEVALLOIS (B), L'évolution du contrôle des collectivités locales en Europe, *Administration*, n° 193, 2002, pp. 30-33.

²⁵⁸ Dans tous les pays démocratiques, il a été fait droit au besoin de concertation, d'association, de participation au travail qui prépare les décisions concernant les citoyens, dans tous les domaines : politiques, administratifs, culturels, dans l'entreprise, le temps libre, la vie associative. Partout, un nouveau droit a été reconnu. Partout, pour y parvenir, la décentralisation est devenue la règle de vie ; partout, sauf en France. Et pourtant, les Français sont au moins aussi évolués, aussi intelligents, aussi cultivés, que les Allemands, les Italiens, les Suisses ou les Américains, pour ne citer que ceux-là » (G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 317).

²⁵⁹ Voir JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981.

²⁶⁰ Article 8, alinéa 1.

la quinzaine au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les délibérations, arrêtés, actes et conventions qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la transmission ».

L'article 2 a été sanctionné par le Conseil constitutionnel²⁶¹. Celui-ci, s'il reconnaissait comme conforme à la Constitution le principe du contrôle de légalité²⁶², a censuré le dispositif en ce qu'il permettait l'entrée en vigueur des actes pris par les autorités locales avant leur transmission au représentant de l'Etat, ce qui privait temporairement celui-ci de son rôle de contrôle : « En déclarant ces actes exécutoires de plein droit avant même leur transmission au représentant de l'Etat, c'est à dire alors qu'il n'en connaît pas la teneur et n'est donc pas en mesure de saisir la juridiction administrative d'un recours assorti d'une demande éventuelle de sursis à exécution, les articles (...) privent l'Etat, fut-ce temporairement du moyen d'exercer les prérogatives qui lui sont réservées par l'article 72 (alinéa 3) de la Constitution (...) en conséquence, les articles (...) doivent être regardés comme non conformes à la Constitution ».

La correction s'est faite en deux temps. D'une part, la circulaire d'application de la loi²⁶³ en expliquait les conditions d'application « à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel ». Ainsi, « les actes des autorités communales, départementales et régionales sont désormais exécutoires dès lors, d'une part, qu'ils ont été publiés ou notifiés et, d'autre part, qu'ils ont été transmis au représentant de l'Etat ou à son délégué dans l'arrondissement ». D'autre part, la loi du 22 juillet 1982²⁶⁴ vint compléter l'économie du dispositif mis à mal par la décision du Conseil constitutionnel et inscrire dans les textes la pratique préconisée par la circulaire : « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il

²⁶¹ Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO 3 mars 1982, p. 359.

²⁶² « Les articles 3, 46 et 69 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prévoient que le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les délibérations, arrêtés, actes ou conventions pris ou passés par les autorités communales, départementales ou régionales qu'il estime contraires à la légalité, (...) ce contrôle vise l'intégralité des objectifs fixés à l'article 72 (alinéa 3) de la Constitution ».

²⁶³ Circulaire du 5 mars 1982 relative au contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 295-299.

²⁶⁴ Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, JO 23 juillet 1982, p. 2347.

a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement »²⁶⁵.

Le préfet dispose de la faculté de déférer dans les deux mois²⁶⁶ au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité. Assimilant le déféré au recours pour excès de pouvoir²⁶⁷, le juge administratif a été conduit à admettre un déféré contre tout acte, toute décision (même implicite) d'une collectivité territoriale, en se fondant, au-delà des dispositions législatives, sur le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution²⁶⁸.

Dans un contexte différent de celui de sa décision de 1982²⁶⁹, le Conseil constitutionnel revient en 2004 sur la portée du contrôle de légalité au regard des dispositions constitutionnelles. Il précise qu'« aucune exigence constitutionnelle n'impose que le caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales dépende, dans tous les cas, de leur transmission au représentant de l'Etat ; (...) la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 est satisfaite dès lors que, outre la faculté pour les intéressés de saisir le juge administratif, le représentant de l'Etat a la possibilité d'exercer un contrôle de légalité ; (...) il appartient au législateur de mettre le représentant de l'Etat en mesure de remplir en toutes circonstances les missions que lui confie le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, notamment en ayant recours à des procédures d'urgence »²⁷⁰.

²⁶⁵ Il est intéressant de noter que cette loi est issue d'une proposition de loi sénatoriale dont l'objectif était de remédier aux lacunes du dispositif tel que résultant de la censure du Conseil constitutionnel et dont la discussion a été admise et encouragée par le gouvernement. (voir sur ce point REYDELLET (M), *op. cit.*, pp. 28-29).

²⁶⁶ Article 3 de la loi du 22 juillet 1982.

²⁶⁷ Il s'en distingue cependant par un régime plus favorable de sursis à exécution, le préfet n'ayant pas à apporter la preuve d'un préjudice difficilement réparable.

²⁶⁸ Voir CE 28 février 1997 Commune du Port, rec. p. 61, note J-C. Douence, *R.F.D.A.*, 1997, pp. 1198-1208.

²⁶⁹ Outre l'intervention de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, d'autres circonstances de fait ou de droit ont changé : développement de la publication des actes locaux lié aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, volonté de simplifier et de rendre moins coûteux les échanges administratifs, mise en place de différents types de référés devant le juge administratif... (d'après SCHOETTL (J-E), Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 248-263, p. 261).

²⁷⁰ Décision n° 2004-490 DC Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *rec.*, p. 41.

B- La portée de l'institution du contrôle de légalité

De nombreux arrêts sont venus préciser les modalités du contrôle de légalité tel qu'instauré en 1982. Le Conseil d'Etat s'est ainsi successivement prononcé en faveur du refus de contrôler le règlement intérieur d'une assemblée délibérante en tant que mesure d'ordre intérieur²⁷¹, de la prorogation du délai de recours contentieux par un recours gracieux du préfet auprès de la collectivité²⁷², de la possibilité pour le préfet de former un recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables d'un contrat²⁷³, de la prorogation du délai de recours contentieux par un particulier par la demande de déferé faite au préfet et de l'irrecevabilité des recours contre la décision du préfet se prononçant sur cette demande²⁷⁴, du cumul du recours gracieux et de la demande de pièces complémentaires pour déterminer le délai du déferé préfectoral²⁷⁵, de la confirmation de la nécessité d'une faute lourde de l'Etat pour engager sa responsabilité pour ses activités de contrôle de légalité²⁷⁶. D'autres jurisprudences sont aussi à prendre en compte. Elles concernent tout d'abord, le droit administratif général mais ont une incidence en matière de contrôle de légalité, car elles sont rendues le plus souvent dans des espèces concernant des collectivités territoriales. Il en est ainsi de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat²⁷⁷ ou contre un contrat de recrutement d'agent non titulaire²⁷⁸.

²⁷¹ CE, Ass 2 décembre 1983 Charbonnel, *A.J.D.A.*, 1984, p. 105.

²⁷² CE 18 avril 1986 Commissaire de la République d'Ille et Vilaine, *R.F.D.A.*, 1987, pp. 206-210, Concl. M. Roux.

²⁷³ CE 13 janvier 1988 Mutuelle générale des personnels des collectivités locales, *R.F.D.A.*, 1988, pp. 282-287, Concl. M. Roux.

²⁷⁴ CE 25 janvier 1991 Basseur, *R.F.D.A.*, 1991, pp. 587-601, Concl. B. Stirn, note J-C. Douence ; *A.J.D.A.*, 1991, pp. 351-353, chron. R. Schwartz et C. Maugüe ; *L.P.A.*, n° 77, 1991, pp. 31-36, note S. Doumbe-Bille ; confirmé par CE 23 avril 1997 Ville de Caen c/ M.Paysant, *A.J.D.A.*, 1997, pp. 518-522, Concl. V. Péresse.

²⁷⁵ CE 4 novembre 1996 Département de la Dordogne, *A.J.D.A.*, 1997, pp. 185-188, Concl. C. Maugüe.

²⁷⁶ CE 10 novembre 1999 Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro, *rec.*, p. 348 ; CE 21 juin 2000 Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin, *rec.*, p. 236 ; *R.F.D.A.*, 2000, pp. 1096-1106, note P. Bon et CE 6 octobre 2000 Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres, *Collectivité territoriales – Intercommunalité*, n° 11, 2000, p. 11 (avec les conclusions L. Touvet dans la même revue, n° 12, 2000, pp. 4-6).

²⁷⁷ CE 10 juillet 1996 Cayzeele, *rec.*, p. 274 ; *A.J.D.A.*, 1996, p. 732, chron. Chauvaux et Girardot ; *C.J.E.G.*, 1996, p. 382, note P. Terneyre ; *R.F.D.A.*, 1997, p. 89, note P. Delvolvé.

²⁷⁸ CE 30 octobre 1998 Ville de Lisieux, *R.F.D.A.*, 1999, pp. 138-146, Concl. J-H. Stahl, note D. Pouyaud.

Outre ces différentes avancées jurisprudentielles, il est intéressant ici de s'arrêter quelques instants sur les statistiques du contrôle de légalité, notamment fournies par les rapports parlementaires et ceux du Conseil d'Etat²⁷⁹. Les principaux traits de ce bilan sont les suivants²⁸⁰ : une augmentation du nombre d'actes transmis aux préfets²⁸¹ mais une relative stabilité des autres paramètres : une faible proportion d'actes faisant l'objet d'observations²⁸², une très faible proportion d'actes déferés²⁸³, un taux important de désistement des préfets devant le juge administratif²⁸⁴. Quels enseignements tirer de ces statistiques ? Les deux réponses, opposées, soit d'un strict respect de la légalité par les collectivités territoriales, soit d'une absence de réel contrôle par le représentant de l'Etat sont trop rapides et caricaturales pour être pertinentes. Il est possible de trouver d'autres explications, qui le sont plus mais qui restent partielles, liées aux moyens juridiques et humains des services de contrôle de légalité, à la lenteur de la justice administrative et à la mauvaise exécution de des décisions, au rôle politique des préfets se traduisant par une relative impunité des collectivités dirigées par élus de la majorité gouvernementale ...²⁸⁵

Une explication émerge essentiellement, correspondant à la fois aux statistiques et à la jurisprudence administrative, celle de l'existence primordiale d'une phase de « régulation administrative » lors de l'exercice du contrôle de légalité. Le préfet favoriserait ainsi le dialogue avec les collectivités territoriales en cas de

²⁷⁹ Décentralisation et ordre juridique, *E.D.C.E.*, 1993, pp. 15-105, pp. 49-65.

²⁸⁰ Voir notamment : AUBRY (F-X) et LEPAGE-JESSUA (C), Les juges administratifs face à la décentralisation, *A.J.D.A.*, 1984, pp. 370-377 ; LACHAUME (J-F), Remarques sur le contrôle a posteriori des actes des autorités locales décentralisées, *R.F.D.A.*, 1985, pp. 529-540 ; BOUZELY (J-C), Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, *Revue administrative*, n° 235, 1987, pp. 68-70 ; GERARD (P), Décentralisation : le déferé délaissé, *Droit administratif*, novembre 1992, pp. 1-2 ; HELIN (J-C), Le préfet, les élus et le juge, *L.P.A.*, n° 151, 1992, pp. 12-16 ; *Les collectivités locales : dix ans après les lois de décentralisation : de la tutelle administrative à l'intervention des juges* (colloque de Marseille, 8-9 octobre 1992), PUAM, 1994 (plus particulièrement les interventions de J-P. Négrin et C. Bidard de la Noé) ; DIEDERICHS (O), Contrôle de légalité : l'équilibre impossible ?, *Administration*, n° 172, 1996, pp. 166-173 ; Contrôle des actes des collectivités locales : le dernier bilan, *Cahiers de la fonction publique*, janvier 1998, pp. 16-17 ; LACHAUME (J-F), Acquisition du caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales soumis à transmission, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mars 2000, pp. 4-6.

²⁸¹ Environ 2,5 millions d'actes pour la première année d'application de la loi du 2 mars 1982 ; 3,8 millions en 1986 ; 5,5 millions en 1990 ; la barre des 6 millions étant passée en 1997.

²⁸² 2 à 3 % environ (entre 60.000 et 145.000 de 1983 à 1992, par exemple).

²⁸³ 0,2 à 0,5 pour mille.

²⁸⁴ Entre 25 et 40 %.

²⁸⁵ Voir BIDARD DE LA NOE (C), L'exercice par le juge administratif du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, in Colloque de Marseille, *op. cit.*, pp. 79-91.

détection d'irrégularités, sous la forme notamment d'observations, la saisine du juge administratif n'étant en quelque sorte que la solution ultime, en cas de refus de la collectivité de s'amender. Cette régulation explique alors la faiblesse du nombre de déférés par rapport au nombre d'actes transmis.

La jurisprudence administrative a d'ailleurs permis le développement de cette phase pré-contentieuse, lorsque par exemple, elle considère qu'une demande gracieuse du préfet ou qu'une demande de documents complémentaires prorogent le délai du déferé préfectoral. Cette explication jurisprudentielle est complétée par l'incertitude pesant sur le rôle du préfet dès l'origine, aussi bien dans la loi que dans la décision du Conseil constitutionnel, celle-ci mentionnant notamment qu'il dispose de la « faculté » de saisir le juge administratif pour les actes qu'il « estime » contraires à la légalité. Le juge administratif en déduit une certaine marge de manœuvre du préfet puisqu'il ne se trouve pas en situation de compétence liée face à un acte irrégulier. C'est ici le sens de la jurisprudence *Brasseur* : la décision du préfet de refuser de procéder à un déferé n'est pas un acte susceptible de recours. Par contre et pour préserver les droits des administrés, la demande de déferé interrompt le délai de recours contentieux²⁸⁶.

C'est également pour préserver le déroulement de cette phase pré-contentieuse et de cette marge de manœuvre du préfet que le Conseil d'Etat a maintenu le régime de la faute lourde pour engager la responsabilité de l'Etat en matière de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, à l'inverse de ce qu'avait notamment préconisé, dans une espèce, la Cour administrative d'appel de Marseille. Le commissaire du gouvernement, s'était placé dans le contexte d'un mouvement général de la jurisprudence d'abandon du régime de la faute lourde. Il avait en outre, justifié le choix de la faute simple par le raisonnement suivant : le préfet n'étant pas en situation de compétence liée face à un acte irrégulier, le fait de ne pas le déferer ne peut pas constituer une faute en tant que tel. Il faudra nécessairement un « contexte particulier ». Il n'est donc pas utile d'exiger, au surplus, l'existence d'une faute lourde²⁸⁷. Le Conseil d'Etat tranche, à l'invitation de son

²⁸⁶ Ce deuxième apport de la jurisprudence n'était pas forcément évident mais est indispensable à la logique de la construction effectuée par le juge. (Voir les conclusions de B. Stirn et les notes de R. Schwartz et C. Maugué, J-C. Douence, S. Doume-Bille, *précitées*).

²⁸⁷ DUCHON-DORIS (J-C), La responsabilité de l'Etat dans l'exercice de sa fonction de contrôle de la légalité des actes locaux, Concl. sur CAA Marseille 21 janvier 1999 Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint Florent et autres, *R.F.D.A.*, 1999, pp. 1032-1041.

commissaire du gouvernement, en faveur du maintien du régime de la faute lourde²⁸⁸. Celui-ci justifie ce maintien par les « difficultés particulières de l'exercice du contrôle de légalité »²⁸⁹. Il cite, par exemple, le très grand nombre d'actes à contrôler, la diversité des intérêts publics dont les préfets sont en charge, le caractère délicat de l'appréciation juridique à laquelle se livre le préfet, la nécessité d'user de l'outil du déferé « avec modération »²⁹⁰ ou l'intervention du préfet et du juge à des dates différentes²⁹¹.

C- L'avenir du contrôle de légalité

Différentes dispositions législatives adoptées dans les années 1990 ont conduit à un accroissement du contrôle sur les collectivités territoriales. Ainsi, la loi ATR²⁹² a permis les recours contre les règlements intérieurs des assemblées délibérantes. La lenteur de la justice administrative étant perçue comme un des obstacles au contrôle de légalité, elle a également fixé à un mois le délai dans lequel le juge administratif devra statuer en cas de demande de sursis à exécution en matière de marchés publics. La loi Sapin du 29 janvier 1993 est venue ensuite instaurer la possibilité d'un référé précontractuel pour tout marché public ou délégation de service public. Enfin, la loi dite Pasqua du 4 février 1995 a renforcé encore les moyens du préfet dans l'exercice du contrôle de légalité en établissant certains domaines (urbanisme, marchés publics, délégations de service public) dans lesquels la demande de sursis a un effet suspensif immédiat d'un mois, l'acte redevenant exécutoire si le juge ne s'est pas prononcé dans ce délai.

²⁸⁸ TOUVET (L), Contrôle de légalité et responsabilité de l'Etat, Concl. sur CE 6 octobre 2000 Ministre de l'Intérieur contre Commune de Saint-Florent, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, décembre 2000, pp. 4-6.

²⁸⁹ Qui sont autant d'éléments en faveur de la nouvelle « régulation administrative » que nous avons constaté.

²⁹⁰ « Le préfet ne peut pas abuser du référé devant le tribunal administratif. Certes, il est en charge du contrôle administratif et du respect des lois, mais il doit choisir ses cibles et faire mouche le plus souvent possible s'il veut conserver une certaine crédibilité ».

²⁹¹ « Le préfet reçoit les délibérations une à une, au fur et à mesure de leur adoption. Il doit apprécier, dans un délai limité, l'opportunité de demander au juge leur annulation, sans connaître encore les conséquences concrètes de la délibération ou de son blocage contentieux. S'agissant d'une opération économique hasardeuse (*N.B : c'était le cas en l'espèce*), c'est seulement après coup qu'apparaît l'ampleur de ses conséquences. Le juge dispose d'un recul souvent important offert par la durée des procédures, mais doit se placer à la date des contrôles ».

²⁹² Voir les articles 138 à 140 de la loi, ainsi que : HELIN (J-C), Le contrôle de légalité des actes locaux en France, entre mise en cause et remise en ordre, *A.J.D.A.*, 1999, pp. 767-775.

Le rapport Mauroy a préconisé quelques éléments de réforme du contrôle de légalité mais ne remettait pas en cause l'équilibre général du système adopté en 1982 tel qu'il avait été mis en œuvre. Il proposait par exemple de donner la possibilité aux collectivités territoriales de disposer de l'avis du Tribunal administratif pour les actes les plus importants, de constituer une base de données juridiques à l'intention des responsables locaux, de réduire les catégories d'actes obligatoirement transmis au préfet ou encore de donner la possibilité au préfet et à la demande des collectivités territoriales de saisir pour avis la Chambre régionale des comptes.

C'est la même philosophie de modifications ponctuelles qui préside, en 2004, aux dispositions concernant le contrôle de légalité dans la loi relative aux responsabilités locales²⁹³. Elle organise notamment la diminution du nombre d'actes soumis à transmission (particulièrement en ce qui concerne la police de la circulation et du stationnement, l'urbanisme et la fonction publique), l'instauration de délais de transmission (afin de prendre en compte l'intervention de la jurisprudence Ternon²⁹⁴) et la possibilité d'une transmission électronique des actes²⁹⁵. La portée de la loi est donc limitée, d'autant plus que « chacune des exclusions retenues se borne (...) à entériner la pratique des préfetures qui n'exerçaient plus à l'égard de ces types d'actes qu'un contrôle purement formel pour ne pas dire nul ou quasi nul »²⁹⁶.

Une exception est cependant à noter, qui constitue selon Jean-François Brisson, la seule véritable « innovation »²⁹⁷ : la réduction de la liste du nombre d'actes soumis

²⁹³ S'il est parfois évoqué, le contrôle de légalité ne fait pas partie des principaux points de débat, en ce qui concerne le bilan de la décentralisation, lors des travaux préparatoires de la révision de la Constitution. (Voir F. d'Aubert, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, pp. 5392-5393).

Voir également : BRISSON (J-F), Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004, à la recherche des illusions perdues, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 126-132.

²⁹⁴ Par l'arrêt CE, Ass 26 octobre 2001 Ternon (*rec.*, p. 497 ; *R.F.D.A.*, 2002, p. 77, Concl. Séners, note P. Delvolvé ; *A.J.D.A.*, 2001, p. 1034, chron. Guyomar et Colin et 2002, p. 738, note Y. Gaudemet ; *L.P.A.*, n° 31, 2002, p. 7, note F. Chaltiel ; *R.G.C.T.*, 2001, p. 1183, note A. Laquière ; *GAJA*, 14^{ème} éd., 2003, n° 115), le Conseil d'Etat opère un revirement de jurisprudence en posant la règle suivante : « sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits si elle est illégale que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ».

²⁹⁵ Voir : ROLIN (F), Tribune : La réforme du contrôle de légalité : un projet qui manque d'ambition ?, *A.J.D.A.*, 2003, p. 2169 et Projet : réforme du contrôle de légalité, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, janvier 2004, pp. 25-27.

²⁹⁶ BRISSON (J-F), Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004, à la recherche des illusions perdues, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 126-132, p. 128.

²⁹⁷ *Ibidem.*

à transmission est faite simultanément à l'inscription dans le code général des collectivités territoriales de la possibilité, pour le préfet, de « demander communication à tout moment »²⁹⁸ des actes non soumis à cette obligation.

Un nouveau profil du contrôle de légalité est en train de se dessiner ; une circulaire du ministre de l'intérieur du 17 janvier 2006 vient d'ailleurs entériner l'idée d'une nécessaire stratégie de contrôle des préfets, avec des critères de priorité et la détermination de catégories d'actes les plus sensibles²⁹⁹. Dans le même sens, le XIXème rapport remis au Parlement sur le contrôle de légalité³⁰⁰ constate l'impossibilité d'un contrôle exhaustif ou systématique. Il fait d'ailleurs état d'une stabilisation du nombre d'actes transmis sur la période 2001-2003 mais aussi d'une diminution des observations des préfets, s'expliquant par des stratégies locales de contrôle, dans les secteurs les plus sensibles.

La conjonction de cette stratégie du contrôle de légalité et de la possibilité confirmée par la loi d'un déferé préfectoral y-compris pour les actes non soumis à l'obligation de transmission vise non seulement à une amélioration qualitative du contrôle de légalité mais aussi à une meilleure sécurité juridique de l'action des collectivités. Le « risque juridique »³⁰¹, pesant sur les collectivités, est accentué avec l'instauration de procédures d'urgence devant le juge administratif et en particulier le référé-liberté³⁰².

²⁹⁸ Voir les articles L 2131-3, L 3131-4 et L 4141-4 du C.G.C.T.

²⁹⁹ DELANNAY (A), Contrôle de légalité... modernisation ou recul ?, *La lettre du cadre territorial*, n° 311, 2006, pp. 56-57, DE MONTECLERC (M-C), Les préfets devront se doter d'une « réelle stratégie » pour le contrôle de légalité, *A.J.D.A.*, 2006, p. 177.

³⁰⁰ PONTIER (J-M), Le XIXème rapport sur le contrôle de légalité, *Revue administrative*, n° 346, 2005, pp. 388-397 ; DE MONTECLERC (M-C), Un contrôle de légalité plus ciblé sur un nombre stabilisé d'actes, *A.J.D.A.*, 2005, p. 172.

³⁰¹ Voir GERBEAU (D), Hausse du contentieux, gérer le risque juridique, *La Gazette des communes*, 6 février 2006, pp. 24-31.

³⁰² Voir DIALLO (I), L'avenir du déferé préfectoral en droit public français, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2438-2444.

La rénovation du cadre juridique de la libre administration a largement été permise par l'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales. La consécration constitutionnelle en 2003 du pouvoir réglementaire local y participe également mais dans une moindre part. En effet, cette reconnaissance constitutionnelle ainsi que la possibilité de l'exercer par la voie du référendum local sont des progrès tangibles mais le cadre de l'Etat unitaire vient en délimiter strictement les possibilités d'expression.

Chapitre 2 : La consécration du pouvoir réglementaire local

Adopté en 2003, le nouvel article 72 alinéa 2 de la Constitution dispose : « 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 ». Cette consécration constitutionnelle du pouvoir réglementaire local à l'occasion de la révision du 28 mars 2003 a une portée différente de celle des autres éléments de cette révision dans la mesure où elle constitue une des principales hypothèses de confirmation de la jurisprudence constitutionnelle et non de réaction à celle-ci³⁰³.

L'étude du pouvoir réglementaire local présente un double intérêt. D'une part, elle permet d'aborder les débats portant sur son existence et sa nature. La discussion sur la reconnaissance du pouvoir réglementaire local par la Constitution en 2003 a été précédée, au moment de l'adoption des lois de 1982-1984, par un important débat doctrinal³⁰⁴. D'autre part, si l'interrogation sur l'existence d'un pouvoir réglementaire local et sa portée est une problématique relativement nouvelle, l'usage de règlements locaux est une pratique courante et ancienne. Enfin, l'évolution des modalités d'exercice du pouvoir réglementaire a aussi son importance. La compétence de principe de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale et la compétence d'attribution de l'exécutif local restent dans leur essence inchangées mais, en revanche, le référendum a connu une évolution particulière, faisant l'objet de différents débats juridiques et politiques, jusqu'à l'ouverture par la Constitution de la possibilité de lui donner un caractère décisionnel.

³⁰³ Voir GOHIN (O), La révision du titre XII : pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle, in GAUDEMET (Y) et GOHIN (O), ss dir., *La République décentralisée*, Université Panthéon-Assas (Paris II) – L.G.D.J, 2004, pp. 25-41 (plus particulièrement, pp. 30-32).

³⁰⁴ Signalons même le caractère évasif voire inexistant de cette question dans bon nombre des ouvrages de droit administratif général, tout au moins avant la révision constitutionnelle (Voir par exemple DEBBASCH (C), *Institutions et droit administratif, Tome 2 : L'action et le contrôle de l'administration*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 4^{ème} éd., 1998, pp. 237-238 ; DUPUIS (G), GUEDON (M-J) et CHRETIEN (P), *Droit administratif*, Coll. U, Armand Collin, 7^{ème} éd., 2000, p. 147 ; RIVERO (J) et WALINE (J), *Droit administratif*, Coll. Précis, Dalloz, 20^{ème} éd., 2004, p. 94 ; CHAPUS (R), *Droit administratif général (tome 1)*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, p. 650 ; GAUDEMET (Y), *Traité de droit administratif (tome 1)*, L.G.D.J, 16^{ème} éd., 2001, p. 563).

Nous nous attacherons donc dans un premier temps à étudier la question de l'existence du pouvoir réglementaire local (section 1) et dans un second temps, celle de ses modalités d'exercice (section 2).

Section 1 : L'existence du pouvoir réglementaire local

Comme nous venons de le mentionner, l'interrogation sur l'existence d'un pouvoir réglementaire local est essentiellement d'ordre doctrinal et limitée à la période 1983-2003. La question s'est précisément posée à l'occasion de l'élaboration en 1983 de la loi sur le statut de la fonction publique territoriale, élaboration au cours de laquelle s'est posé le problème de déterminer les domaines respectifs de la loi, du règlement national et du règlement local en la matière. Plusieurs interprétations se dégagent du texte constitutionnel et de la jurisprudence administrative, dont il va falloir envisager les implications pour en dégager une analyse cohérente. C'est à partir de celle-ci qu'il sera possible de comprendre le sens et la portée de l'inscription du pouvoir réglementaire local dans la Constitution. Nous verrons donc les débats portant sur l'existence d'un pouvoir réglementaire local avant la révision constitutionnelle de 2003 (§1), puis la confirmation du pouvoir réglementaire local par la révision constitutionnelle (§2).

§1- L'existence d'un pouvoir réglementaire local avant la révision constitutionnelle de 2003 en débat

Si l'essentiel de notre analyse va porter sur les différentes positions doctrinales exposées lors du débat de 1983 (B), nous verrons tout d'abord quels sont les termes de l'interrogation (A). Nous tenterons enfin d'exprimer une synthèse de ce débat en optant pour l'existence d'un pouvoir réglementaire résiduel (C).

A- Les termes de l'interrogation

L'essentiel du problème repose sur l'interprétation des dispositions du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ». Une première approche consiste à effectuer cette interprétation dans une perspective historique. Deux références méritent à cet égard d'être mentionnées, mais qui n'apportent pas pour autant d'éclaircissements sur la notion de pouvoir réglementaire local. La première repose sur la Constitution de la Quatrième République qui disposait, d'une part, que « le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes, départements, territoires d'outre-mer, sont

fixés par la loi » (article 86) et d'autre part, que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président » (article 87).

La seconde, un peu plus riche mais guère plus convaincante finalement, consiste à s'intéresser à l'élaboration de la Constitution de 1958. La question du pouvoir réglementaire local apparut au détour de deux débats. Le premier portait sur la délimitation des domaines de la loi et du règlement en général et s'agissant du droit des collectivités territoriales en particulier. Ainsi, de la combinaison des futurs articles 34 et 72 était redoutée une diminution des libertés locales, conséquence d'une trop grande latitude donnée à la loi, par certains³⁰⁵ ; au pouvoir réglementaire national, par d'autres³⁰⁶. Le second portait plus particulièrement sur l'organisation des pouvoirs entre les autorités locales. La question s'est posée au Comité consultatif constitutionnel du rétablissement de la formule qui existait dans l'alinéa 2 de l'article 87 de la Constitution de 1946 s'agissant du rôle de l'exécutif local. La proposition a été rejetée dans la mesure où elle était considérée comme comprise dans la rédaction proposée³⁰⁷. Ainsi, le seul enseignement à tirer de ces travaux préparatoires est la confirmation de la répartition des tâches entre l'exécutif et l'assemblée délibérante puisque la formule de l'article 72 alinéa 2 sous-entend celle de l'ancien article 87 alinéa 2 : « L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président ».

La seconde approche consiste à analyser l'article 72 alinéa 2 en le confrontant à l'ensemble des autres dispositions constitutionnelles qui peuvent concerner le pouvoir réglementaire local. En dehors des articles 34, 37 et 72 dont la combinaison vise à déterminer les domaines respectifs de la loi, du règlement national et du règlement local, les autres dispositions poussent à opter en faveur d'une prééminence des normes nationales. C'est ce qui ressort de l'affirmation du caractère indivisible de la République et de l'égalité de tous devant la loi (article 1), du principe de la souveraineté nationale (article 3) et de l'organisation du pouvoir réglementaire du Premier ministre (articles 20 et 21) et du Président de la République (articles 13 et 19).

³⁰⁵ *Volume 3*, pp. 112-113.

³⁰⁶ *Volume 2*, pp. 258-259.

³⁰⁷ *Volume 2*, pp. 442-443.

Enfin, les débats sur la décentralisation des années 1978-1983 n'ont pas toujours fait apparaître de manière significative l'existence et la portée d'un pouvoir réglementaire local. Le rapport Guichard contenait quelques développements sur « la norme au niveau local »³⁰⁸ mais il s'agissait davantage de s'intéresser au développement des prescriptions techniques s'imposant aux collectivités territoriales, question que l'on retrouvera aux articles 90 et 91 de la loi du 2 mars 1982 composant un chapitre intitulé « de l'allègement de la tutelle technique ». Le projet de loi Bonnet³⁰⁹ contenait dans son exposé des motifs une formule un peu plus précise, mais qui se limitait à l'organisation des services publics locaux : « Les communes et les départements définissent librement, dans le cadre des lois et pour les compétences qui leur sont propres, la nature, l'importance et la qualité des services offerts à leurs habitants ».

Lors des débats sur ce projet, la question s'était pourtant posée de l'existence d'un pouvoir réglementaire local. Les propos tenus par le rapporteur et relayés par le gouvernement réfutèrent cette hypothèse : « la Constitution, dans son article 21, confie au Premier ministre, sous réserve des dispositions de l'article 13 relatives au Président de la République (...) le soin d'exercer le pouvoir réglementaire. Dès lors il n'appartient pas au Parlement de modifier les dispositions de la Constitution pour confier ce pouvoir réglementaire à quelqu'un d'autre »³¹⁰. « Aucune autorité autre que gouvernementale ne peut, de manière générale, pourvoir à l'exécution des lois »³¹¹. Plus curieusement, nous pouvons citer également en ce sens les propos de Gaston Defferre lors des débats sur les transferts de compétences opérés par la loi du 7 janvier 1983 selon lequel « aucune des collectivités territoriales ne disposera du pouvoir réglementaire. Seul l'Etat continuera de détenir ce pouvoir comme c'est le cas actuellement »³¹².

³⁰⁸ GUICHARD (O), *op. cit.*, p. 107.

³⁰⁹ Projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, Sénat, n° 187, 1978-1979 (ce projet a été discuté en première lecture au Sénat du 17 mai 1979 au 22 avril 1980).

³¹⁰ L. de Tinguay, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 4 octobre 1979, p. 2964.

³¹¹ M. Bécam, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 4 octobre 1979, p. 2965.

³¹² JO Débats Sénat, séance du 21 octobre 1982, p. 4710.

Il est intéressant de noter ici que l'exposé des motifs d'une proposition de loi constitutionnelle déposée par des parlementaires socialistes en 1979 indiquait : « notre proposition de loi sur la décentralisation suppose, pour donner toute leur portée aux libertés locales, que les élus locaux et les assemblées régionales, départementales et communales puissent exercer un pouvoir réglementaire propre et ne soient plus soumis, pour certaines matières, aux règlements édictés par le Premier

B- L'existence d'un pouvoir réglementaire local en débat

L'essentiel du débat doctrinal s'est ouvert en 1983 à l'occasion de l'élaboration du statut de la fonction publique territoriale, débat dont on conçoit aisément l'enjeu : quels sont les domaines respectifs, en la matière, de la loi, du règlement national et du règlement local ? La question induite étant la suivante : quelle en est la conséquence pour l'autonomie locale ? Plusieurs positions sont à cet égard intéressantes. La plus favorable aux collectivités territoriales est celle de Maurice Bourjol. Les autres cherchent plutôt à explorer les voies d'une solution médiane, prenant en compte aussi le respect des prérogatives de l'Etat (Jean-Claude Douence, Louis Favoreu). Nous verrons successivement ces principaux éléments de ces positions doctrinales, avant d'opérer une synthèse permettant de trouver une issue à la problématique, suivant en cela les travaux de Jean-Marie Auby.

1/ Les principales positions doctrinales³¹³

Maurice Bourjol défendait la position la plus favorable à l'intervention des collectivités territoriales. Selon lui, celles-ci disposent de la compétence de principe pour élaborer la partie réglementaire du statut de leurs agents ; les garanties fondamentales dont ils disposent devant être fixées par la loi. Pour justifier cette compétence de principe, il interprétait le principe de libre administration, tel que formulé au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution comme leur donnant un pouvoir réglementaire spécial au même titre que l'article 21, confère au Premier ministre, un pouvoir réglementaire général. « La libre administration (...) implique pouvoir de prendre des actes administratifs – et parmi ces actes des règlements – et cette délégation de puissance publique n'est plus consentie par le législateur, mais par la Constitution ». Au minimum, puisqu'il s'agit du statut « national » des agents locaux, le législateur peut intervenir, mais dans un strict respect du domaine de la loi, l'article 34 cantonnant le législateur à la définition des « principes fondamentaux » de la libre administration des collectivités territoriales.

ministre » (Cité par Louis Favoreu : Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales, in MODERNE (F), ss dir., *La nouvelle décentralisation*, Coll. Bibliothèque des collectivités locales, Sirey, 1983, pp. 15-37, p. 21).

³¹³ Sauf mention contraire, nous nous référons ici aux actes du « Colloque d'Angers », publiés aux *Cahiers du C.F.P.C* (n° 13, 1983) dans un dossier intitulé : « Libre administration et compétence d'élaboration du statut ».

Il continua, par la suite, à affirmer que « les collectivités territoriales disposent, conformément au principe de libre administration (...) d'un pouvoir réglementaire de nature constitutionnelle »³¹⁴. Il a retenu, à propos des débats des années 1982-1984, une « affirmation des prérogatives de l'Etat », l'invocation d'une mise en péril de l'indivisibilité de la souveraineté de l'Etat, correspondant selon lui à une « dénaturation de la souveraineté nationale »³¹⁵.

A l'inverse, la thèse défendue par Louis Favoreu était la plus restrictive à l'égard du pouvoir réglementaire local. D'une part, il déduisait de l'article 72 et du caractère unitaire de l'Etat, en s'appuyant sur les dispositions particulières de l'article 74 applicables aux territoires d'outre-mer, qu'il ne peut s'agir que d'un pouvoir réglementaire d'application des lois et non d'un pouvoir réglementaire autonome. Il reprenait ainsi à plusieurs occasions la formule selon laquelle libre administration n'est pas synonyme de libre réglementation³¹⁶.

D'autre part, il concevait les dispositions des articles 21 et 72 comme s'opposant à toute possibilité de « désétatiser » le pouvoir réglementaire d'application des lois en matière de collectivités territoriales. Il concluait en faveur d'un caractère résiduel et non réservé du pouvoir réglementaire local en s'appuyant, d'une manière générale, sur l'interprétation de la Constitution que nous venons de présenter et, en particulier, sur l'évolution de la question du statut juridique des agents locaux, qui montrait le lien entre une meilleure protection des agents locaux et l'augmentation de la législation et de la réglementation nationale au détriment de la réglementation locale.

Développant sa thèse, il qualifia le pouvoir réglementaire local de pouvoir habilité et modulé. D'une part, ce pouvoir est habilité puisque « le principe de libre administration n'implique nullement l'existence d'un pouvoir normatif autonome au profit des autorités locales, en dehors du domaine de compétences du législateur. Les compétences réglementaires que ces autorités détiennent, et qui leur permettent de prendre des mesures à portée générale et impersonnelles, leur sont confiées par le

³¹⁴ BOURJOL (M), Statut constitutionnel – Collectivités territoriales dans l'Union européenne, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 22, § 7.

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ Voir par exemple : FAVOREU (L), Libre administration et principes constitutionnels, in MOREAU (J) et DARCY (G), ss dir. *La libre administration des collectivités locales, réflexions sur la décentralisation*, Coll. Droit public positif, Economica, 1984, pp. 63-71, p. 66.

législateur »³¹⁷. D'autre part, ce pouvoir est modulé puisque « l'étendue du pouvoir réglementaire peut varier en fonction du degré de précision de la loi d'habilitation et de l'intervention éventuelle du pouvoir réglementaire national »³¹⁸.

Quant à Jean-Claude Douence, il partait du constat suivant : la compétence législative en matière de libre administration est indéniable ; les collectivités territoriales ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire d'application des lois au sens strict, qui appartient au Gouvernement. Le principe de libre administration implique néanmoins que les collectivités disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions et notamment de l'exercice d'un pouvoir réglementaire.

Pour lui, la recherche d'un caractère de principe ou résiduel du pouvoir réglementaire local relève d'une opposition essentiellement sémantique ; la question essentielle étant la répartition des compétences. En l'espèce et concernant la fonction publique territoriale, un certain consensus conduit à préférer la compétence nationale et, par la même, la limitation de la libre administration. En conclusion, il considère que les collectivités territoriales disposent d'une compétence de principe même si l'intervention de la loi et du pouvoir réglementaire national peuvent finalement lui conférer un caractère résiduel.

2/ Synthèse et résolution de la problématique par Jean-Marie Auby³¹⁹

Le raisonnement suivi par Jean-Marie Auby part de deux postulats. D'une part, la libre administration implique l'exercice d'un pouvoir réglementaire propre à la collectivité. D'autre part, la position selon laquelle l'article 21 de la Constitution réserve le monopole du pouvoir réglementaire au gouvernement présente un caractère excessif. Avant d'aller plus loin dans le raisonnement, ce second postulat peut être résumé de la façon suivante : si le Premier ministre disposait du monopole du pouvoir réglementaire, le législateur ne pourrait plus intervenir. Le Premier ministre pouvant accorder des délégations aux ministres ou à d'autres autorités, le pouvoir réglementaire n'aurait alors que deux sources : l'article 21 de la Constitution et le décret. Cette conséquence se heurte à deux obstacles dirimants. En premier lieu,

³¹⁷ FAVOREU (L), ss dir., *Droit constitutionnel*, Coll. Précis, Dalloz, 7^{ème} éd., 2004, pp. 432-433.

³¹⁸ *Ibidem*.

³¹⁹ D'après AUBY (J-M), Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales, à propos de controverses récentes, *A.J.D.A.*, 1984, pp. 468-477.

le législateur a déjà confié des compétences réglementaires à des autorités locales, comme à l'occasion de la loi du 2 mars 1982 par la quelle il confie des pouvoirs de police au président du conseil général. En second lieu, la thèse du monopole du pouvoir réglementaire conduit à deux impasses, en ce qui concerne le pouvoir réglementaire local. En effet, soit le principe de répartition des compétences réglementaires par le Premier ministre se limite aux autorités de l'Etat (ministres voire établissements publics nationaux) et alors les autorités locales sont privées du pouvoir réglementaire local, elles ne gardent que les compétences attribuées avant 1958 puisque ni la loi ni le règlement ne peuvent plus leur en attribuer ; soit la compétence du Premier ministre s'étend à toutes les autorités administratives, mais cela contredit l'article 72 de la Constitution en ce qu'il précise : « dans les conditions prévues par la loi ».

Ce pouvoir réglementaire local, qui existe, nécessite-t-il alors l'intervention du législateur ? L'objection de l'article 21 de la Constitution est, à ce stade, encore présente. Elle sera dépassée si on considère que la Constitution « semble bien établir un « monopole », il peut être entendu comme visant le pouvoir réglementaire d'exécution des lois » et « n'exclut pas expressément l'existence et la dévolution d'un pouvoir réglementaire « en application de la loi », *ex lege*, qui ne serait ni un pouvoir de réglementation autonome, ni un pouvoir d'exécution des lois entendu comme la mise en œuvre d'une mission de compléter la loi, d'en fixer les modalités d'application ». Cette précision nous permet de comprendre les propos précités de MM. De Tinguy, Bécam et Defferre, si on considère qu'ils s'opposent à ce que les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire d'exécution des lois.

Finalement, l'article 72, et son second alinéa – « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi »- peut « être considéré comme permettant au Parlement de fixer les conditions d'exercice de cette libre administration c'est à dire attribuer aux collectivités locales des compétences réglementaires déterminées ».

Jean-Marie Auby poursuit son raisonnement et s'interroge sur la position de Maurice Bourjol selon laquelle les collectivités territoriales pourraient disposer d'un pouvoir réglementaire « autonome », qui permettrait à leurs conseils d'intervenir, de manière initiale, c'est à dire sans loi préalable. Rappelant les propos de Louis Favoreu qui conteste la possibilité dans un Etat unitaire d'une source normative autonome en dehors de celle émanant des organes nationaux, il adopte la même

position : « si l'on admet que l'article 72 confère aux conseils élus le droit de réglementer sans intervention d'une loi préalable, comment combiner ce texte avec la règle de l'article 34 conférant au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales ? ».

Il restait à répondre à la question, à l'origine de ces débats sur le pouvoir réglementaire local, en ce qui concerne la fonction publique territoriale : le pouvoir réglementaire national peut-il intervenir en matière d'administration locale ? Il est aisé de comprendre que la réponse est positive si le législateur est intervenu, qu'il a posé une règle et renvoyé à des dispositions complémentaires ou à des modalités d'application. Une autre hypothèse appelle également une réponse positive, mais mérite davantage de s'y arrêter : « parfois, également, le législateur, sans appeler l'intervention d'un règlement d'exécution de la loi proprement dit, entend investir l'autorité gouvernementale d'une compétence réglementaire ». Dans ce cas, même si l'article 21 n'exclut pas la possibilité d'une dévolution expresse d'une compétence réglementaire par la loi dans un domaine déterminé, il faut s'interroger sur la compatibilité de ce dispositif avec l'article 72. Cependant, cette hypothèse n'est pas contredite par la pratique et relève même de la logique puisque le contraire conduirait à une « parcellisation à l'extrême du pouvoir réglementaire dans cette matière ».

Une dernière question mérite d'être résolue : qu'en est-il de l'intervention du pouvoir réglementaire national alors que le législateur n'est pas intervenu ? Si cette intervention ne rencontre pas de difficultés dans le cadre du pouvoir réglementaire autonome, c'est le cas quand « une loi intervenue ne confère pas au gouvernement une compétence réglementaire » et que « le gouvernement prétend mettre en œuvre son pouvoir général d'exécution des lois ».

Jean-Marie Auby évoque François Luchaire selon lequel il n'y a pas de règlement national d'exécution des lois, pris sans invitation de la loi, qui s'impose aux autorités locales. Jean-Marie Auby donne finalement sa préférence à la solution proposée par Jean-Claude Douence, « moins directement contraire à l'article 21 ». En effet, ce dernier considère que le pouvoir réglementaire national peut intervenir mais ne saurait introduire des limitations à la libre administration autres que celles posées par la loi.

C- L'existence d'un pouvoir réglementaire local résiduel

Si l'on s'attache à une synthèse de ces débats, on est conduit logiquement à conclure en faveur de l'existence d'un pouvoir réglementaire local résiduel. Il s'agit en effet d'affirmer dans un premier temps l'existence du pouvoir réglementaire local ; les exemples tenant aux mesures de police administrative ou à la création et à l'organisation des services publics sont à cet égard éloquent³²⁰. Dans un second temps, il est évident que ce pouvoir réglementaire est soumis aux règles constitutionnelles qui affirment la compétence du législateur en ce qui concerne les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales (articles 34 et 72). La jurisprudence constitutionnelle ajoute que les conditions essentielles d'application d'une liberté publique ne sauraient être confiées au pouvoir réglementaire local, sous peine de porter atteinte, notamment, au principe d'égalité³²¹. L'affirmation du caractère résiduel du pouvoir réglementaire local nécessite une analyse plus approfondie de la jurisprudence administrative et constitutionnelle afin d'aller au-delà de cette constatation et de cette limite.

Le débat doctrinal a démontré un certain consensus sur l'existence d'un pouvoir réglementaire en application des lois, préféré à un pouvoir réglementaire local autonome, difficilement justifiable. Il reste alors à déterminer quelle est l'étendue de ce pouvoir et, à l'inverse, si des limites tenant à la libre administration s'imposent à l'intervention du pouvoir réglementaire national. Le premier enseignement est apporté par le Conseil constitutionnel en 1967 à l'occasion du transfert à l'Etat de compétences de collectivités locales : d'une part, celui-ci n'est pas relevé comme portant atteinte à la libre administration ; d'autre part, cela relève du domaine de la loi en application de l'article 72 (mise en cause des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales et de leurs

³²⁰ « Certaines fonctions attribuées à des autorités locales (ou non locales) sont analysées comme comportant l'octroi implicite d'un pouvoir réglementaire. Une application classique de cette solution concerne les pouvoirs de police (...). Enfin, l'autorité exécutive locale en tant que chef de service se voit appliquer la jurisprudence *Jamart* et peut prendre des règlements pour l'organisation et le fonctionnement interne des services ainsi qu'à propos du statut du personnel. (...) On ne saurait donc mettre en doute l'existence traditionnelle du pouvoir réglementaire des autorités locales » (AUBY (J-M), *op. cit.*, pp. 469-470).

Voir également FAURE (B), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Bibliothèque de droit public, Tome 200, L.G.D.J, 1998 (plus particulièrement la première partie : « Manifestations du pouvoir réglementaire local »).

³²¹ Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, JO 15 janvier 1994, p. 829 ; Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *rec.*, p. 43.

compétences) ; enfin, la répartition des compétences entre les autorités de l'Etat qui en résulte relève du pouvoir réglementaire national³²². Plus généralement et à l'instar d'André Roux³²³, il faut bien reconnaître que l'exclusion d'un pouvoir réglementaire local autonome implique à la fois que la loi est un « passage obligé » et que le pouvoir réglementaire national reste à titre principal chargé de l'exécution des lois, y compris en ce qui concerne les collectivités territoriales.

Il nous reste alors à déterminer dans quelle mesure le règlement local peut intervenir pour préciser les conditions d'application d'une loi et dans quelle mesure le règlement national d'exécution des lois peut intervenir même si le législateur ne l'y invite pas. La jurisprudence administrative à cet égard n'apparaît pas toujours très éclairante.

En 1985, le Conseil d'Etat a admis l'intervention du pouvoir réglementaire local pour préciser des dispositions législatives, en l'absence de décret³²⁴. En l'espèce, les requérants demandaient l'annulation d'une décision d'un président de syndicat communautaire refusant d'annuler des élections du personnel au comité d'hygiène et de sécurité. Le Conseil d'Etat a constaté que le code des communes se bornait à indiquer que ce comité comprend, au choix de la commune ou de l'établissement, de trois à dix représentants et que la loi ne renvoyait pas à un décret pour préciser ces dispositions. Il en a conclu qu'« il appartient dès lors à l'organe de la collectivité locale ou de l'établissement public compétent pour organiser les services de cette collectivité ou de cet établissement, de fixer les règles d'application de la loi ». Il est alors séduisant, d'en déduire comme Bertrand Faure, l'existence d'un « pouvoir réglementaire spontané dans l'application des lois » : « l'arrêt consacre la compétence (de nature réglementaire par définition) des autorités locales (...). Appliquant la loi, elles organisent les élections de cet organisme, après en avoir fixé elles-mêmes les règles complémentaires »³²⁵.

³²² Décision n° 67-49 L du 12 décembre 1967 Nature juridique de certaines dispositions de l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, JO du 24 décembre 1967, p. 12617.

³²³ ROUX (A), Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *R.F.D.A.*, 1992, pp. 435-452.

³²⁴ CE 13 février 1985 Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise, *rec.*, p. 37 ; *A.J.D.A.*, 1985, p. 271, note X. Prétot.

³²⁵ FAURE (B), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Bibliothèque de droit public, L.G.D.J., Tome 200, 1998, p. 52.

Deux séries d'objections viennent cependant infirmer cette hypothèse. D'une part, comme le relève Xavier Prétot dans une note sous cet arrêt, ce ne peut être un pouvoir réglementaire local spontané ou initial puisque la loi fixe déjà un cadre à ces élections. En outre, il discerne plusieurs objections à la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire local dans cet arrêt dont l'absence de mention des articles 34 et 72 de la Constitution parmi les visas de l'arrêt et le fait qu'il ne s'agit pas ici d'une collectivité territoriale, bénéficiant du principe de libre administration, mais d'un établissement public.

D'autre part, le troisième argument invoqué dans cette note nous paraît le plus pertinent et apparaît logiquement à la lecture de l'arrêt. Le considérant de principe précité rappelle la jurisprudence *Jamart*³²⁶ selon laquelle « même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative, un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité ».

A cet égard, le commentaire de l'arrêt *Jamart* au *GAJA* montre clairement que « la qualité de chef de service permettant d'adopter des mesures réglementaires à l'égard de celui-ci n'appartient pas seulement aux ministres (...). Elle est reconnue aux autorités placées à la tête d'une administration : directeur d'un service de l'Etat (...), maire (...). Ce pouvoir est fondé sur la nécessité d'un « fonctionnement régulier » des services publics et sur l'idée que toute autorité doit naturellement disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission ». On rejoint ici l'analyse de Louis Favoreu faisant du pouvoir réglementaire local un pouvoir réglementaire habilité, « soit de manière explicite, afin de mettre en œuvre une loi dans un domaine déterminé, soit de manière implicite, par l'attribution d'une compétence dont l'exercice implique nécessairement un pouvoir de réglementation (par exemple l'attribution au maire du pouvoir de police administrative) »³²⁷.

Une autre espèce, en 1990, a entretenu les interrogations quant à la portée du pouvoir réglementaire local³²⁸. La loi du 11 juillet 1973 autorisait certaines communes à instituer un versement transport, destiné aux transports en commun. Elles devaient, en revanche, rembourser les versements aux employeurs justifiant assurer

³²⁶ CE 7 février 1936 *Jamart*, *rec.*, p. 172, *GAJA*, Dalloz, 15^{ème} éd., 2005, n° 50.

³²⁷ FAVOREU (L), *ss dir.*, *Droit constitutionnel*, Coll. Précis, Dalloz, 7^{ème} éd., 2004, pp. 432-433.

³²⁸ CE 31 janvier 1990 *District urbain du Pays de Montbéliard*, *rec.*, p. 563 ; *A.J.D.A.*, 1990, pp. 492-496, note D. Broussolle.

soit le logement permanent sur le lieu de travail, soit effectuer intégralement le transport collectif des salariés. Le Conseil d'Etat a considéré que si le code des communes « dispose que les versements (...) sont remboursés aux employeurs qui justifient avoir effectué « intégralement » le transport collectif (...), ce texte, qui ne doit pas être entendu comme subordonnant le remboursement à la condition que le transport soit assuré de porte à porte entre le domicile des salariés concernés et leur lieu de travail et inversement, ne fait pas obstacle à ce que la commune (...) détermine, en tenant compte des circonstances locales, une distance maximale entre le domicile du salarié et le point de ramassage le plus proche ». En l'espèce, il ne résultait pas de l'instruction qu'en fixant cette distance à 250 mètres, une erreur manifeste d'appréciation ait été commise.

Ici encore, la portée de cet arrêt est discutable. Contrairement à l'espèce précédente, il ne s'agit pas du pouvoir réglementaire d'organisation du service et on pourrait admettre plus facilement l'hypothèse selon laquelle « le Conseil d'Etat admet la validité de la décision déterminant cette distance maximum, dans le silence du législateur »³²⁹. Le doute persiste cependant, dans la mesure où le juge ne s'attache pas vraiment à la délibération réglementaire (fixation de la distance) mais essentiellement à une décision individuelle (refus de remboursement du versement transport à une société)³³⁰.

D'une manière plus claire et moins favorable au pouvoir réglementaire local, le Conseil d'Etat a reconnu en 1992 la légalité de l'intervention du règlement national en application d'une loi qui avait pourtant expressément renvoyé à la compétence des assemblées délibérantes des collectivités territoriales³³¹. L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction issue de la loi du 28 novembre 1990, disposait que : « L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe (...) les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ». L'article 140 de la même loi ajoutait qu'« un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi ».

³²⁹ FAURE (B), *op. cit.*, p. 53.

³³⁰ En ce sens, voir la note D.Broussolle précitée.

³³¹ CE 27 novembre 1992 Fédération Interco C.F.D.T et autres, *rec.*, p. 427 ; *A.J.D.A.*, 1993, pp. 208-231, note F-X. Aubry ; *JCP G*, 1993, IV, n° 145, Obs. M-C. Rouault.

Le Conseil d'Etat considère que « les dispositions ainsi modifiées de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 n'étaient pas suffisamment précises pour que leur application fût possible sans l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat déterminant notamment les conditions dans lesquelles devait être mise en œuvre la règle suivant laquelle les régimes indemnitaires sont fixés « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat » et que le Premier ministre était compétent pour déterminer par décret, conformément à l'article 140 précité, les modalités d'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 ».

La contradiction peut être dépassée si l'on distingue la définition du pouvoir réglementaire local et l'esprit de la jurisprudence et de l'organisation administrative. La première ouvre la possibilité d'un pouvoir réglementaire local en application des lois, spontané ou en vertu d'une habilitation, que celle-ci soit implicite³³² ou explicite. Il est cependant soumis, en vertu du principe de hiérarchie des normes et quelle que soit l'hypothèse, aux dispositions du règlement national³³³.

L'esprit de la jurisprudence administrative est davantage orienté en faveur du respect des compétences des autorités concernées qu'en faveur de la protection de la libre administration comme impliquant une certaine sphère d'autonomie³³⁴. Maurice Bourjol reconnaît d'ailleurs que « la frontière passe (...) entre l'attribution d'un pouvoir normatif initial non susceptible d'être anéanti par la collectivité supérieure et l'attribution d'un pouvoir réglementaire soumis à un contrôle administratif car alors il n'y a pas d'atteinte à l'indivisibilité de la République »³³⁵.

³³² C'est le cas quand le pouvoir réglementaire est nécessaire à la mise en œuvre d'une compétence transférée par la loi.

³³³ Selon François-Xavier Aubry, dans sa note précitée sous l'arrêt *Fédération Interco C.F.D.T et autres*, « il devient donc constant (...) que le pouvoir réglementaire est, non seulement formellement dérivé, mais encore matériellement subordonné ».

³³⁴ « Le Conseil d'Etat incline ainsi davantage à se déterminer sur la base de ses propres normes de contrôle – principes généraux applicables à la fonction publique – qui triomphent d'une confrontation sous-jacente avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. N'hésitons pas à voir à cet endroit le risque d'une contrariété avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Celle-ci s'assure du plein exercice de la compétence législative en cantonnant le pouvoir réglementaire national d'exécution des lois dans un domaine minimum et résiduel. » (FAURE (B), Le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale, à propos du pouvoir réglementaire local, note sous CE (avis) 20 mars 1992 Préfet du Calvados et CE 27 novembre 1992 Fédération Interco CFDT et autres, *R.F.D.A.*, 1994, pp. 770-781, p. 776).

³³⁵ BOURJOL (M), Statut constitutionnel – Collectivités territoriales dans l'Union européenne, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 22, § 7.

Plus généralement, l'esprit de notre organisation administrative traduit facilement la volonté de faire primer autant que de besoin la compétence étatique ; c'est le sens de la thèse qui donne au pouvoir réglementaire local un caractère subsidiaire, compris comme à la fois secondaire et subordonné³³⁶.

§2- La confirmation du pouvoir réglementaire local par la révision constitutionnelle

L'existence d'un pouvoir réglementaire local est confirmée par la Constitution dans la mesure où l'article 72 dispose désormais, en son troisième alinéa, que « 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 ». Si cette disposition confirme, ou rappelle, l'existence du pouvoir réglementaire local (A), elle ne conduit pas pour autant à établir un pouvoir réglementaire local d'adaptation des lois même si la question s'est posée (B).

A- Le rappel de l'existence du pouvoir réglementaire local

On aurait pu considérer la question du pouvoir réglementaire local comme close en 2002 puisque le Conseil constitutionnel s'est prononcé à l'occasion de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse³³⁷. Il a ainsi reconnu l'existence d'un pouvoir réglementaire local d'application des lois ; les dispositions des articles 21 et 72 de la Constitution « permettent au législateur de confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, certaines modalités d'application d'une loi ». Ce pouvoir réglementaire local connaît cependant plusieurs limites. D'une part, selon une jurisprudence constante, « le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent dépendent des décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République ». D'autre part, le Conseil constitutionnel a précisé la

³³⁶ Par exemple, à chaque fois qu'une loi couvre un champ d'application excédant les limites territoriales des collectivités locales concernées ou visant les rapports entre plusieurs collectivités, l'intervention du pouvoir réglementaire national est considérée comme allant de soi. (Voir LUCHAIRE (F), *L'émergence d'un droit constitutionnel de la décentralisation*, *A.J.D.A.*, 1992 (numéro spécial), pp. 25-29).

³³⁷ Décision n° 2001-254 DC du 17 janvier 2002 Loi relative à la Corse, JO 23 janvier 2002, p. 1526.

portée de la disposition selon laquelle « le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi »³³⁸. Ces dispositions « doivent être entendues comme rappelant que le pouvoir réglementaire dont dispose une collectivité territoriale dans le respect des lois et des règlements ne peut s'exercer en dehors du cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi ; (...) elles n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre ».

Comme nous l'avons déjà signalé, l'inscription du pouvoir réglementaire local dans la Constitution, contrairement à d'autres dispositions de la révision constitutionnelle, est principalement conçue comme une confirmation et non une remise en cause des règles existantes, en particulier de celles issues de la jurisprudence constitutionnelle : « Pour pouvoir œuvrer efficacement, les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer d'un certain pouvoir normatif. Le projet de loi constitutionnelle consacre explicitement leur pouvoir réglementaire. Celui-ci s'inscrit dans la logique des jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. Ce pouvoir s'exercera dans la mesure où le législateur l'a prévu, afin de mettre en œuvre des compétences que ces collectivités tiennent de la loi, dans le respect du pouvoir réglementaire national »³³⁹.

Le débat parlementaire (qui ne fut pas à ce sujet des plus fournis) montre, tout d'abord, une opposition somme toute caricaturale et désuète entre les tenants de l'existence d'un seul pouvoir réglementaire national et ceux qui considèrent cette inscription dans la Constitution comme une innovation. Pour les premiers, « dans une République comme la notre, il n'y a qu'un pouvoir législatif, celui du Parlement, et qu'un pouvoir réglementaire, celui du Gouvernement, c'est à dire de l'exécutif, et je n'aime pas beaucoup que l'on mélange les genres. (...) Si les collectivités territoriales ont depuis toujours le pouvoir de réglementer certains points, en particulier pour l'application de leurs décisions, elles n'exercent pas pour autant de pouvoir réglementaire, du moins de pouvoir qui mérite de porter le même nom que

³³⁸ Cette disposition est codifiée à l'article L 4424-II, alinéa 1 du code général des collectivités territoriales, dans le cadre de l'article 1^{er} de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (JO 23 janvier 2002, p. 1503). Elle y figure aujourd'hui à l'article L 4422-16 puisque l'article 3 de la même loi a procédé à une réorganisation de cette partie du code.

³³⁹ D. Perben, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3217 (Dans le même sens : P. Clément, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 2002, p. 5616).

celui qu'exercent le Président de la République, le Premier ministre et éventuellement les ministres. (...) Il serait très dangereux d'essayer de faire croire aux collectivités territoriales qu'elles peuvent être les égales des pouvoirs centraux, car ce n'est pas vrai. De surcroît, le pouvoir réglementaire qu'il est envisagé de donner aux collectivités territoriales serait en tout état de cause subordonné au pouvoir réglementaire du Premier ministre, puisqu'elles ne sauraient avoir le droit de modifier les actes de celui-ci.»³⁴⁰. En revanche, pour les seconds, « La reconnaissance du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales constitue (...) un autre acte fort. Autrefois ce pouvoir n'était reconnu qu'au seul Premier ministre. Aujourd'hui, on admet qu'un pouvoir réglementaire puisse exister pour les collectivités locales. C'est, je crois, un progrès»³⁴¹.

Les commentaires de la révision constitutionnelle³⁴² en ce qui concerne le pouvoir réglementaire local sont à l'image des débats parlementaires tels que nous venons de les présenter. Si l'accord se fait pour constater une consécration de l'existant, l'interrogation porte principalement sur l'existence d'une « valeur ajoutée » apportée par cette consécration constitutionnelle. Ainsi, selon Pierre-Laurent Frier, « le pouvoir réglementaire local reste donc résiduel, avec un champ d'application restreint et un contenu très encadré » et la révision constitutionnelle ne change en rien le contenu et la portée du pouvoir réglementaire local. En ce sens également, selon Louis Favoreu, « la révision constitutionnelle de 2003 a expressément consacré ce pouvoir réglementaire (...). La loi qui confère ainsi une compétence réglementaire à une autorité locale décentralisée n'attribue à cette autorité qu'un moyen indispensable à l'exercice de la libre administration. Elle ne conduit pas à lui conférer une partie du pouvoir réglementaire que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre »³⁴³.

³⁴⁰ M. Charasse, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, pp. 3406-3407 (Voir également : P. Gélard, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3231).

³⁴¹ J. de Rohan, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3242.

³⁴² Voir notamment FRIER (P-L), Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ?, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 559-563 ; LUCHAIRE (Y) et LUCHAIRE (F), *Décentralisation et Constitution, Commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, Economica, 2003 et FAURE (B), Le pouvoir réglementaire des collectivités locales doit-il rester précaire ?, in GAUDEMET (Y) et GOHIN (O), *La République décentralisée*, Université Panthéon-Assas (Paris II) – L.G.D.J., 2004, pp. 57-64.

³⁴³ FAVOREU (L), ss dir., *Droit constitutionnel*, Coll. Précis, Dalloz, 7^{ème} éd., 2004, p. 433.

Pierre-Laurent Frier cite deux hypothèses permettant de croire à une évolution : la généralisation du dispositif prévu par la loi sur la Corse³⁴⁴ et la mise en œuvre du principe de subsidiarité, pouvant conduire le juge à « admettre plus aisément l'application directe de la loi ». Bertrand Faure³⁴⁵ conduit une analyse semblable et envisage une éventuelle sanction par le Conseil constitutionnel tant des renvois inconditionnés de la loi au pouvoir réglementaire national que de l'attribution à ce même pouvoir réglementaire national de la possibilité de restreindre la libre administration des collectivités territoriales alors que cela relève du domaine de la loi. Il met cependant un bémol à la portée de la constitutionnalisation du pouvoir réglementaire local en rappelant que la jurisprudence administrative, comme il l'a démontré dans son commentaire de la jurisprudence *Fédération Interco C.F.D.T et autres*, opte plus volontiers en faveur de la protection du pouvoir réglementaire national³⁴⁶.

B- L'absence d'un pouvoir réglementaire local d'adaptation des lois

Dans sa décision sur la loi sur la Corse de 2002, le Conseil constitutionnel a accepté la possibilité donnée à la collectivité territoriale de Corse d'adopter, après l'habilitation du législateur, des « règles adaptées à la spécificité de l'île ». En effet, la loi insérait un article L 4424-2-II dans le code général des collectivités territoriales, qui prévoyait, outre la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire à la collectivité territoriale de Corse, que : « sans préjudice des dispositions qui précèdent, dans le respect de l'article 21 de la Constitution, et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont reconnues dans la partie législative du présent code, la collectivité territoriale de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsque est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental ».

Le Conseil constitutionnel a admis la conformité à la Constitution de ce dispositif, qui se bornait « à préciser la procédure que doit suivre et les conditions que doit respecter la collectivité territoriale de Corse pour demander à être habilitée

³⁴⁴ Voir infra : B- L'absence d'un pouvoir réglementaire d'adaptation des lois.

³⁴⁵ FAURE (B), Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales doit-il rester précaire ?, in GAUDEMET (Y) et GOHIN (O), ss dir., *La République décentralisée*, Université Panthéon-Assas (Paris II), L.G.D.J., 2004, pp 57-64.

³⁴⁶ FAURE (B), Le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale, à propos du pouvoir réglementaire local, *R.F.D.A*, 1994, pp. 770-781.

par le législateur à définir les modalités d'application d'une loi aux cas où il serait nécessaire d'adapter les dispositions réglementaires nationales aux spécificités de l'île ». Le Conseil constitutionnel a souligné que, selon ces dispositions, « la demande d'habilitation ne peut concerner que les compétences qui sont dévolues à cette collectivité par la partie législative du code général des collectivités territoriales » et que sont exclues les demandes d'adaptation « de nature à mettre en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental ». En outre, cette intervention supposait aussi et au préalable l'intervention du règlement national puisque c'est celui-ci qui est adapté aux caractéristiques de la collectivité.

En revanche, le Conseil a censuré l'article L 4424-2-IV qui prévoyait que « lorsque l'assemblée de Corse estime que les dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration présentent, pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île, elle peut demander au Gouvernement que le législateur lui ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations comportant, le cas échéant, des dérogations aux règles en vigueur, en vue de l'adoption ultérieure par le Parlement de dispositions législatives appropriées... ». Les dispositions des articles 3, 34 et 38 de la Constitution s'opposent à ce que le législateur délègue sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution. « En l'espèce, en ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi déferée est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution ».

Deux questions sont ici posées, la possibilité d'exercice par une collectivité territoriale, d'un pouvoir réglementaire « d'adaptation des lois », sur habilitation du législateur et la possibilité pour la même collectivité, d'exercer des compétences à titre expérimental, dérogeant aux règles constitutionnelles, notamment définissant le domaine de la loi. Si la question de l'expérimentation a été « résolue » en introduisant dans la Constitution les articles 37-1 et 72 alinéa 4³⁴⁷, celle d'un pouvoir réglementaire

³⁴⁷ Article 37-1 : La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

Article 72 alinéa 4 : Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

d'adaptation des lois s'est posée à l'occasion des débats précédant cette révision mais n'a pas été intégrée parmi les nouvelles dispositions constitutionnelles.

Le débat parlementaire montre une confusion sur la portée du pouvoir réglementaire. En effet, les uns confondent l'éventualité d'une part d'adaptation de la législation et de la réglementation nationale, inhérente au principe d'un pouvoir réglementaire local, et la possibilité pour le législateur de renvoyer plus souvent au pouvoir réglementaire local en application des lois³⁴⁸. La volonté de développer l'intervention du pouvoir réglementaire local aussi souvent que possible, est la seule hypothèse correspondant à l'intention du gouvernement³⁴⁹. D'autres envisagent le pouvoir réglementaire local comme un pouvoir dérogatoire, ouvrant « les portes vers l'inconnu »³⁵⁰. Ceux-là reprochent au pouvoir réglementaire local une portée qu'il n'a pas et que lui donnait, par exemple, Maurice Bourjol. Le pouvoir réglementaire local de l'article 72 de la Constitution, même après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, n'est pas une dérogation à l'existence du pouvoir réglementaire national prévu par l'article 21 de la Constitution.

Finalement, comme nous l'avons vu, le texte adopté par le constituant en 2003 se limite à la confirmation du pouvoir réglementaire local. En conclusion, deux interprétations de la consécration constitutionnelle du pouvoir réglementaire local sont possibles. La première tend à le considérer comme simplement résiduel, soumis au pouvoir réglementaire national en vertu du principe hiérarchique. La seconde, plus nouvelle, tendrait à donner à ce pouvoir réglementaire un statut non pas forcément « réservé » mais pour le moins « protégé » en vertu d'une combinaison des différentes dispositions constitutionnelles maintenant applicables (principe de libre

³⁴⁸ Voir Y. Dauge, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2002, p. 3332.

³⁴⁹ « La réforme proposée (...) a un double objet : d'une part, elle vise à conforter dans la Constitution le pouvoir réglementaire reconnu dans la jurisprudence aux collectivités locales – il n'était que jurisprudentiel jusqu'à maintenant - ; d'autre part, elle tire les conséquences des enseignements qui pourraient résulter des expérimentations que le projet de loi constitutionnelle envisage d'instituer. Si le Conseil constitutionnel a admis l'existence d'un pouvoir réglementaire local sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, il n'est pas sûr qu'il accepterait que la loi renvoie plus systématiquement au pouvoir réglementaire local et non au pouvoir réglementaire national le soin de fixer ses modalités d'application dès lors que l'ensemble des collectivités territoriales pourraient être concernées et non plus seulement si une collectivité territoriale était dotée d'un statut particulier. Il s'agit donc de lever un doute quant à la capacité pour le législateur de disposer d'une réelle latitude de confier à une catégorie de collectivités locales le soin de prendre les mesures d'application d'une loi. » (P. Devedjian, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 2002, p. 5615).

³⁵⁰ J. Mathon, JO Débats Sénat, séance du 30 octobre 2002, p. 3331 ; A. Chassigne, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 2002, pp. 5615-5616.

administration, consécration constitutionnelle du pouvoir réglementaire local, caractère décentralisé de la République)³⁵¹. Ces deux conceptions correspondent à deux acceptions différentes du principe de subsidiarité : la première l'entendant comme principe de secondarité et de subordination ; la seconde, comme mise en valeur d'une nécessaire autonomie locale minimale. Même s'il faut attendre le développement de la jurisprudence constitutionnelle sur ce point, il est possible d'exprimer la crainte qu'un renvoi insuffisant au pouvoir réglementaire local ou un renvoi excessif au pouvoir réglementaire national ne soit pas forcément sanctionné puisque le Conseil constitutionnel utilise la technique de l'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il contrôle le respect du principe de subsidiarité³⁵².

Section 2 : Les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire

L'étude de la question du pouvoir réglementaire ne saurait faire l'économie des conditions de sa mise en œuvre. Deux éléments sont alors à distinguer. D'une part, la compétence de principe de l'assemblée délibérante et la compétence d'attribution de l'exécutif local trouvent leurs sources dans le droit applicable avant la Constitution de 1958, même si, pour la mise en œuvre de ces principes, des questions juridiques et politiques ont pu se poser lors des différentes étapes de la législation sur l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République. D'autre part, il est important d'aborder la problématique du référendum local, qui a connu un certain nombre d'évolutions entre son interdiction et sa consécration constitutionnelle. Nous verrons donc successivement la compétence de principe de l'assemblée délibérante (§1), les compétences de l'exécutif local (§2) et l'institutionnalisation progressive du référendum local (§3).

§1- La compétence de principe de l'assemblée délibérante

³⁵¹ Ces deux conceptions peuvent se retrouver selon la lecture que l'on fait des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale et particulièrement du cinquième alinéa de son article 4 : « En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales ». Cette disposition n'est pas comprise comme remettant en cause le caractère subordonné du pouvoir réglementaire local puisqu'elle ne fait pas partie des dispositions faisant l'objet de déclarations interprétatives (voir GOULET (D), *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985*, Sénat, n° 15, 2995-2006).

³⁵² Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *Droit administratif*, août-septembre 2005, pp. 21-22, note R. Fraisse (Voir *supra* : 2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 2, A- Le principe de subsidiarité).

La pierre angulaire de la libre administration des collectivités territoriales est la compétence de principe de l'assemblée délibérante en ce qui concerne les affaires de la collectivité, confirmée et précisée par la loi et la jurisprudence constitutionnelle. L'étude de la mise en œuvre du pouvoir réglementaire local par l'assemblée délibérante est l'occasion d'analyser cette compétence de principe, même si, évidemment, l'adoption de mesures individuelles est aussi une possibilité de mise en œuvre des compétences locales. Nous verrons en outre qu'une des modalités de l'exercice par l'assemblée délibérante de son pouvoir réglementaire a pu poser problème : l'édition d'un règlement intérieur.

A- Exercice du pouvoir réglementaire et mise en œuvre des compétences

La compétence de principe de l'assemblée délibérante pour la gestion des affaires de la collectivité trouve sa source dans le troisième alinéa de l'article 72 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 ». Le même principe se retrouve, au plan législatif, avec la formule de la clause générale de compétence : le conseil règle par ses délibérations les affaires de la collectivité. La signification du principe est double : d'une part, l'assemblée délibérante doit disposer de pouvoirs réels, effectifs et d'autre part, elle doit avoir un rôle prépondérant dans la gestion de la collectivité³⁵³. Quelques précisions quant à la portée de ce principe ont été apportées par le Conseil constitutionnel depuis les lois Defferre et en premier lieu s'agissant de l'organisation de Paris, Lyon et Marseille³⁵⁴. Il reconnaît ainsi que l'article 72 ne fait pas obstacle à la création de conseils d'arrondissement élus et à « l'attribution à ces organes de certaines compétences de décision et de gestion ». « Aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'instituer des divisions administratives au sein des communes ni d'instituer des organes élus autres que le

³⁵³ Voir CE 24 février 1971 Commune de Sainte Maure de Touraine, *rec.*, p. 155 ; TC 7 juillet 1975 Commune des Ponts de Cé c/ Poisson, *rec.*, p. 795 ; CE 30 octobre 1996 Société Henri Herrmann, *rec.*, p. 416.

Voir également ROUX (A), Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *R.F.D.A.*, 1992, pp. 435-452 (plus particulièrement pp. 438-439).

³⁵⁴ Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, JO 29 décembre 1982, p. 3914.

conseil municipal et le maire ». Cette interprétation de l'article 72 est compréhensible. Nous l'avons précédemment montré, le conseil municipal conserve l'exercice de l'essentiel des compétences communales³⁵⁵. De plus, les conseils d'arrondissements ne sauraient avoir d'existence légitime en dehors de celle du conseil municipal ; la dissolution de ce dernier entraînant de droit leur dissolution³⁵⁶.

Les deux autres précisions à apporter sont issues de dispositions regardant les régions. La loi du 2 mars 1982 a confirmé l'existence, aux cotés du conseil régional, d'un conseil économique et social, organe consultatif. Non seulement l'existence de ce dernier ne porte pas atteinte à l'existence ni aux compétences de l'assemblée délibérante mais cela permet de revenir à une meilleure application du principe de libre administration. En effet, l'organisation des Etablissements publics régionaux par la loi de 1972 avait conduit à un paradoxe : la question pouvait se poser de la légitimité des membres de l'organe délibérant (députés et représentants des collectivités locales ; donc titulaires d'un mandat électif de portée différente) face à celle des membres du comité économique et social (représentants désignés par les organismes à caractère économique, social, professionnel...)³⁵⁷. Quant à la loi du 7 mars 1998 relative au fonctionnement des conseils régionaux, elle prévoit notamment à la charge des candidats à la présidence du conseil le dépôt avant chaque tour de scrutin d'une « déclaration écrite présentant les grandes orientations politiques, économiques et sociales de son action »³⁵⁸. Le Conseil constitutionnel considère qu'il ne s'agit pas là de priver l'organe délibérant d'attributions effectives mais on peut en déduire qu'il admet qu'il s'agit au contraire de rendre les membres de l'assemblée délibérante en mesure de faire leur choix³⁵⁹.

B- Les pouvoirs de réglementation intérieure de l'assemblée

La question du règlement intérieur des assemblées délibérantes des collectivités territoriales se pose de deux manières. D'une part, si on raisonne en

³⁵⁵ Voir 1^{ère} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 2, C- La division de Paris, Lyon et Marseille en arrondissements.

³⁵⁶ Articles L 2512-4 et L 2513-2 du C.G.C.T.

³⁵⁷ En ce sens : SADLAN (P), La région en devenir, commentaire du titre III de la loi du 2 mars 1982, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 339-343, p. 340.

³⁵⁸ Article L 4133-1 du C.G.C.T.

³⁵⁹ A l'inverse, dans leur saisine, les sénateurs considéraient que « frapper de nullité l'élection du président du conseil régional élu démocratiquement par l'assemblée délibérante méconnaîtrait le principe de libre administration des collectivités locales énoncé à l'article 72 de la Constitution ».

termes d'obligation d'en établir, il faut distinguer jusqu'en 1992, entre les départements et les régions pour lesquels la loi le prévoyait (lois des 10 août 1871, 5 juillet 1972 et 2 mars 1982) et les communes pour lesquelles c'était d'une simple faculté (y compris après la loi du 2 mars 1982)³⁶⁰. La question la plus importante était davantage relative à la valeur juridique du règlement intérieur, une fois adopté. Une jurisprudence ancienne³⁶¹ mais maintes fois réaffirmée³⁶² du Conseil d'Etat avait tranché en faveur de l'absence de caractère réglementaire, la violation du règlement intérieur n'emportant pas de contentieux susceptible d'être porté devant le juge de l'excès de pouvoir. Les raisons en étaient une absence de définition législative claire et surtout l'absence de compétence liée de l'autorité administrative pour l'appliquer. L'autorité administrative ainsi visée étant l'assemblée délibérante, elle était à la fois l'auteur de l'acte et celle à qui il s'appliquait. Enfin, le juge administratif se refusait ainsi à se faire le juge des différends internes à l'assemblée³⁶³.

La situation est modifiée avec la loi relative à l'administration territoriale du territoire du 6 février 1992 qui étend l'obligation d'établir un règlement intérieur aux communes de plus de 3.500 habitants et prévoit que « le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif »³⁶⁴. Les motifs de ces nouvelles dispositions se rattachent à un des objectifs de la loi, l'amélioration de la démocratie locale et des droits des élus, notamment d'opposition. La modification de la situation issue de la jurisprudence administrative est clairement affirmée³⁶⁵. L'application de la loi ATR va avoir une double conséquence : non seulement cela permet de déférer au juge administratif le règlement intérieur d'une assemblée délibérante mais aussi toute délibération prise en violation de celui-ci³⁶⁶.

§2- Les compétences de l'exécutif local

³⁶⁰ Voir DOUENCE (J-C), *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Bibliothèque de droit public, Tome 81, L.G.D.J, 1968, pp. 394-395 et VERPEAUX (M), *Le droit des élus ou le droit des assemblées locales ?*, *R.F.D.A.*, 1993, pp. 20-36, pp. 26-27.

³⁶¹ CE 7 août 1891 Nouveau-Dupin, de Beauchamp et autres, *rec.*, p. 600.

³⁶² voir CE Ass 2 décembre 1983 Charbonnel et autres, *rec.*, p. 74, Concl. Roux.

³⁶³ cf. Concl. Roux *précitées*.

³⁶⁴ Articles L 2121-8, 3121-8, 4132-6 et L 4422-13 du C.G.C.T.

³⁶⁵ C. Pierret, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 311 ; M. Adevah-Poeuf, JO Débats A.N, séance du 27 mars 1991, p. 488 ; J-P. Sueur, JO Débats Sénat, séance du 13 juin 1991, p. 1660.

³⁶⁶ Pour un exemple d'application voir CE 10 février 1995 Commune de Coudekerque-Branche c/ Devos, *rec.*, p. 67.

A l'exception notable de la législation communale en Alsace-Moselle³⁶⁷, l'exécutif local dispose d'une compétence d'attribution, subordonnée à celle de l'assemblée délibérante. Pour autant, il n'est pas dénué de toute marge de manœuvre. C'est ce que nous verrons en reprenant la distinction opérée par Bertrand Faure³⁶⁸ entre ses fonctions d'exécuteur – mettant en application les délibérations – et celles d'exécutif – considérées comme allant au-delà de la simple exécution des délibérations. Nous ajouterons à cela une troisième hypothèse qui ne concerne que le maire, quand celui-ci exerce certaines fonctions comme agent de l'Etat.

A- La fonction d'exécuteur

La définition de la fonction d'exécuteur est simple : l'application des délibérations de l'assemblée de la collectivité. C'est à ce titre par exemple que l'exécutif représente la collectivité territoriale en justice lorsque l'assemblée délibérante en a décidé ainsi³⁶⁹. De la même façon, on peut rattacher aux fonctions d'exécuteur la qualité d'ordonnateur de la collectivité, pour chaque dépense ou recette opérée en application du budget adopté par l'assemblée délibérante³⁷⁰. La loi organise différents aménagements à l'exercice des fonctions de l'exécutif local. Il s'agit notamment de prévoir en plus des compétences définies par la loi, la possibilité de se voir confier des compétences supplémentaires. C'est le cas pour le maire³⁷¹ qui peut se voir confier par délégation du conseil municipal certaines prérogatives en matière de gestion du domaine (affectation des propriétés communales), de finances (droits de voirie et de stationnement, réalisation des emprunts), de contrats (contrats d'assurances), d'urbanisme (droit de préemption, reprises d'alignement) ...³⁷² Le même principe s'applique au président du conseil général et au président du conseil

³⁶⁷ Comme nous l'avons vu dans la première partie, c'est le maire qui dispose de la compétence de principe et le conseil municipal d'une compétence d'attribution. (articles L 2541-12 et L 2541-19 du C.G.C.T).

³⁶⁸ FAURE (B), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Bibliothèque de droit public, Tome 200, L.G.D.J, 1998, pp. 82-110.

³⁶⁹ Articles L 2132-2, L 3221-10 et L 4231-7 du C.G.C.T.

³⁷⁰ Articles L 2341-1 à L 2342-3, L 3221-2, L 4231-2 du C.G.C.T.

³⁷¹ « Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L 2122-18. Sauf disposition contraire dans la délibération, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal ». (Article L 2122-23 du C.G.C.T).

³⁷² Article L 2122-22 du C.G.C.T.

régional en ce qui concerne les marchés qui peuvent être passés sans formalités préalables, lorsque les crédits sont inscrits au budget³⁷³.

Si le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional sont les seuls titulaires de la compétence d'exécutif de la collectivité, ils sont évidemment assistés d'adjoints ou vice-présidents afin de les seconder dans leur tâche³⁷⁴. Ceux-ci sont limités par leur délégation (domaine, durée³⁷⁵) et dans leur nombre³⁷⁶. L'organisation de l'exécutif des départements et des régions est également complétée par l'existence d'un bureau et d'une commission permanente. A l'origine, les dispositions de la loi du 2 mars 1982 prévoyaient que le bureau était composé du président, des vice-présidents et éventuellement d'autres membres. Il pouvait exercer certaines fonctions de l'assemblée délibérante sur délégation de celle-ci, hormis en matière budgétaire. Les mêmes principes président aujourd'hui pour l'essentiel à l'organisation de ces collectivités même si la rédaction issue de la loi relative à l'administration territoriale de la République est plus confuse. En effet, la commission permanente est composée du président, des vice-présidents et éventuellement d'autres membres³⁷⁷. Le bureau est formé, lui, du président et des membres de la commission permanente ayant reçu une délégation³⁷⁸.

³⁷³ Article L 3221-11, L 4231-8 et L 4231-8-1 du C.G.C.T. Ces dispositions sont principalement issues de l'article 10 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (JO 12 décembre 2001, p. 19703). Loin d'être une disposition fondamentale de la loi (voir L. Fabius, ministre de l'économie et N. Bricq, rapporteur de la commission des finances, JO Débats A.N, séance du 2 mai 2001, pp. 2551-2554), cet article souhaite simplement aligner en cette matière les pouvoirs des présidents de conseils généraux et régionaux sur ceux des maires (Voir JO Débats Sénat, séance du 5 juin 2001, pp. 2675-2677).

³⁷⁴ Articles L 2122-18, L 3221-3 et L 4231-3 du C.G.C.T.

³⁷⁵ Leurs fonctions résultent essentiellement voire exclusivement du chef de l'exécutif. Il doit être procédé à une nouvelle désignation en cas de cessation des fonctions de celui-ci (voir, par exemple, l'article L 2122-15 du C.G.C.T).

³⁷⁶ Pour les communes le nombre des adjoints ne doit pas excéder 30 % de l'effectif du conseil municipal. Une dérogation a été accordée aux communes de plus de 80.000 habitants permettant la création d'adjoints chargés des quartiers à condition que le nombre de ces adjoints supplémentaires ne dépasse pas 10 % de l'effectif du conseil municipal (articles L 2122-2 et L 2122-2-1 du C.G.C.T). Pour les départements et les régions, la règle est de quatre à quinze vice-présidents sous réserve que ne soit pas également dépassé le seuil de 30 % de l'effectif du conseil (articles L 3122-4 et L 4133-4).

³⁷⁷ Articles L 3122-4 et L 4133-4 du C.G.C.T.

³⁷⁸ Le code général des collectivités territoriales n'utilise pas pour chaque cas la même formule :

-pour le conseil général : « Le président et les membres de la commission permanente ayant reçu délégation (...) forment le bureau » (article L 3122-8)

-pour le conseil régional : « Le bureau est formé du président, des vice-présidents et le cas échéant des membres de la commission permanente ayant reçu délégation (...) » (article L 4133-8)

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur l'existence de ces bureaux ou commissions permanentes. Il a tout d'abord été saisi en 1990 de la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux, ayant pour effet de modifier la durée des mandats de ces conseils et donc de leurs bureaux. A cette occasion, il fait le lien entre l'élection de ceux-ci et les dispositions de l'article 72 de la Constitution³⁷⁹.

Il développa ensuite sa jurisprudence à l'occasion de lois portant sur les conseils régionaux. D'une part, il a admis la possibilité de prévoir l'approbation par le bureau du budget proposé par le président³⁸⁰. Il s'agissait ici de la procédure particulière de vote du budget adoptée en 1998 selon laquelle en cas de rejet du budget, le président faisait une nouvelle proposition. Celle-ci pouvait être considérée comme adoptée, sans vote et après transmission au représentant de l'Etat, si une proposition alternative (non seulement de budget mais de mise en place d'un nouvel exécutif) n'était pas adoptée à la majorité absolue. D'autre part et quelques mois plus tard, il sanctionna des dispositions prévoyant que les séances des commissions permanentes des conseils régionaux étaient en principe publiques, sauf décision contraire, adoptée à la majorité absolue de la commission sur proposition d'une partie de ses membres. Il considéra qu'en imposant ce principe au lieu d'en laisser au règlement intérieur de la collectivité le soin d'en décider, le législateur avait

Pour certains commentateurs du code, il s'agissait de mettre un frein à la pratique observée dans certaines régions à l'issue des élections de 1998 n'ayant pas dégagé de majorités stables ; le président préférant confier des délégations à des conseillers plutôt que de faire élire des vice-présidents. (Voir les observations sous l'article L 4133-8 in MOREAU (J), ss dir., *Code général des collectivités territoriales*, Litec, 3^{ème} éd., 2002).

³⁷⁹ « Considérant que l'article 13 de la loi dispose que les pouvoirs des bureaux élus après le renouvellement partiel des conseils généraux de 1992 expireront au bout de deux ans et que ceux des bureaux élus après le renouvellement partiel de 1994 auront une durée de quatre ans, afin qu'il y ait coïncidence avec le premier renouvellement intégral des conseils généraux, prévu en 1998 ; Considérant que ces dispositions n'ont d'autre objet que de tirer les conséquences des modifications apportées par la loi au calendrier des élections aux conseils généraux ; qu'il est prévu expressément par l'article 13 que les « bureaux » des conseils généraux entrant dans le champ des prévisions de cet article « seront élus » ; qu'ainsi, le moyen tiré de la violation de l'article 72 de la Constitution manque en fait »

Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, JO 8 décembre 1990, p. 15086 ; *R.D.P.*, 1991, pp. 265-270, note F. Luchaire (du même auteur, voir *Le Conseil constitutionnel (Tome 3)*, Economica, 2^{ème} éd., 1999, pp. 89-90).

³⁸⁰ Décision n° 98-397 DC du 6 mars 1998 Loi relative au fonctionnement des conseils régionaux, *A.J.D.A.*, 1998, p. 383.

« restreint la libre administration d'une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution »³⁸¹.

B- La fonction d'exécutif

Les principaux domaines de la fonction d'exécutif portent sur l'organisation des services publics et l'exercice de la police administrative³⁸². L'organisation des services publics doit ici s'entendre au sens large, englobant la gestion des services publics et des agents publics. La compétence du maire trouve son fondement dans la notion de chef de service, issue de la jurisprudence *Jamart*³⁸³, confirmée ultérieurement par le Conseil d'Etat en ce qui concerne les autorités locales³⁸⁴.

L'application de la notion de chef de service aux collectivités locales doit cependant être nuancée : un certain nombre de mesures sont soumises au contrôle ou à l'intervention préalable de l'assemblée délibérante. C'est le cas pour les agents locaux : si l'assemblée délibérante décide de la création et de la suppression d'emplois ou des règles applicables à ceux-ci, l'exécutif est seul compétent pour le recrutement des agents ainsi que pour l'exercice du pouvoir hiérarchique à leur égard (instruction, notation, avancement ...).

L'exercice de pouvoirs de police administrative ne concerne pas tous les exécutifs mais principalement le maire, et d'une façon plus marginale, le président du conseil général. Le maire dispose à la fois de compétences de police générale³⁸⁵ et de polices spéciales³⁸⁶ ; l'économie du dispositif résultant de la loi municipale de 1884 et n'ayant pas été remise en cause dans son principe³⁸⁷. L'attribution de pouvoirs de

³⁸¹ Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, *A.J.D.A.*, 1998, p. 149.

³⁸² On peut comprendre également la préparation du budget comme participant à a fonction d'exécutif, même si la mise en œuvre du budget correspond, elle, à la fonction d'exécutif.

³⁸³ CE 7 février 1936 *Jamart, rec.*, p. 172.

³⁸⁴ CE 9 juillet 1965 *Sieur Pouzenc, rec.*, p. 421.

³⁸⁵ Articles L 2211-1 à L 2212-9 du C.G.C.T.

³⁸⁶ Police de la circulation et du stationnement (articles L 2213-1 à L 2213-6), police des funérailles et des lieux de sépultures (L 2213-7 à L 2213-15), police dans les campagnes (L 2213-16 à L 2213-21), police des baignades et des activités nautiques (L 2213-23), police des édifices menaçant ruine (L 2213-24) ...

³⁸⁷ Les modifications récentes de la législation sur les pouvoirs de police municipale sont ponctuelles et répondent à des objectifs précis comme la protection de l'environnement ou la sécurité des opérations de transports de fonds.

police spéciale au président du conseil général est en revanche un apport de la loi du 2 mars 1982³⁸⁸. Il exerce en effet les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine public du département³⁸⁹.

C- Le maire, agent de l'Etat³⁹⁰

Le maire reste la seule autorité locale faisant l'objet d'un dédoublement fonctionnel dans la mesure où il dispose d'attributions à la fois en tant qu'autorité locale et en tant qu'autorité de l'Etat³⁹¹. Les fondements de cette double compétence sont anciens et s'expliquent par les nécessités du système centralisateur du XIX^{ème} et de la première moitié du XX^{ème} siècle. Le maire agent de l'Etat permettait d'assurer l'existence de ce système en organisant à la fois l'intervention des pouvoirs étatiques au plan local et une certaine adaptation locale des mesures nationales³⁹². Le maire³⁹³ dispose de trois sortes de compétences en tant qu'agent de l'Etat : la publication et l'exécution des lois et règlements ; l'exécution des mesures de sûreté générale et les fonctions spéciales attribuées par les lois. A ce dernier titre, il a par exemple en charge l'état civil, le recrutement des jurys d'assises, l'établissement de titres et certificats divers, le recensement en vue du service national (aujourd'hui appel de préparation à la défense). Il dispose également de la qualité d'officier de police judiciaire. Le contrôle qui s'exerce sur l'exercice de ses compétences est un

³⁸⁸ La disposition ne figurait pas dans le projet initial (voir JO Débats A.N, séance du 1^{er} août 1981, p. 691) mais résulte de l'adoption d'un sous-amendement gouvernemental en deuxième lecture. Celle-ci n'a pas fait l'objet de débats particuliers et est présentée comme une conséquence de transferts de compétence au président du conseil général (JO Débats A.N, séance du 18 décembre 1981, p. 5196).

³⁸⁹ Article L 3221-4 du C.G.C.T.

³⁹⁰ Cette étude nous permet de présenter brièvement le cas du maire agent de l'Etat, en tant que mission spécifique d'un exécutif local. Même si l'exercice d'un pouvoir réglementaire dans ce domaine n'est pas l'hypothèse la plus courante, elle reste néanmoins plausible si on considère, avec René Chapus, que le maire peut agir comme représentant de l'Etat pour l'exercice de polices spéciales (CHAPUS (R), *Droit administratif général*, Tome 1, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, § 326).

³⁹¹ Pour un exposé récent et détaillé, voir CASSIA (P), *Le maire, agent de l'Etat*, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 245-259.

³⁹² Voir PAVIS-MAURICE (K), *Le maire agent de l'Etat*, Thèse, Angers, 1999 (plus particulièrement : « le maire, un maillon de l'organisation administrative et constitutionnelle de la France », pp. 32-37).

³⁹³ Dans un certain nombre de cas, les adjoints sont également concernés par l'attribution de ces prérogatives.

contrôle hiérarchique de l'Etat, la responsabilité de celui-ci, et non celle de la commune, étant susceptible d'être engagée³⁹⁴.

Aux cotés de l'assemblée délibérante et de l'exécutif, la question s'est assez vite posée de la possibilité de conférer un pouvoir de décision à la population de la collectivité par le biais d'un « référendum » local.

§3- L'institutionnalisation progressive du référendum local

Le « référendum »³⁹⁵ local est, en ce qui concerne la mise en œuvre des compétences des collectivités territoriales, la problématique la plus riche et la plus discutée depuis 1958. Nous pouvons constater, en effet, que la tradition juridique et politique héritée de la Troisième et de la Quatrième République était fortement hostile au référendum local, même si les autorités ont, à partir des années soixante-dix assoupli leur doctrine et montré une certaine tolérance en la matière.

Les réformes se sont ensuite accélérées avec l'institutionnalisation par la loi en 1992 d'un référendum communal consultatif puis l'inscription dans la Constitution en 2003 d'un référendum local décisionnel.

A- Le référendum illégal puis officieux

Le refus du recours à un référendum local résultait d'une interprétation de la clause générale de compétence (et plus tard de l'article 72 de la Constitution). Outre l'étendue des compétences de la collectivité et la compétence de principe de l'assemblée délibérante, celle-ci était considérée comme fondant un régime local exclusivement représentatif. C'est le sens de la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat en la matière dès 1905 : « en substituant ainsi à la décision qui lui appartenait de prendre lui-même pour le règlement d'une affaire d'intérêt communal la décision des électeurs intéressés », le conseil municipal a violé la loi³⁹⁶. Notons cependant que

³⁹⁴ Voir par exemple CE 6 février 1998 Agence nationale pour l'emploi, *rec.*, p. 770.

³⁹⁵ Nous utiliserons par commodité le terme « référendum » dans son acception la plus large, telle qu'on la retrouve dans la majorité des textes législatifs ou doctrinaux. Nous considérons cependant qu'avant l'adoption du référendum décisionnel l'utilisation du terme « consultation » était davantage justifiée (en ce sens, voir VERPEAUX (M), Le « référendum » communal devant le juge administratif : premier bilan, *Revue administrative*, n° 289, 1996, pp. 95-107 et VIGUIER (J), De la mauvaise utilisation du terme « référendum » au plan local (la différence de logique entre référendum national et consultation locale), *L.P.A.*, n° 24, 1998, pp. 12-20).

³⁹⁶ CE 7 avril 1905 Commune d'Aigre, *rec.*, p. 345.

la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui prohibait que l'assemblée délibérante se sente liée par le résultat de la consultation s'était arrêtée sur une position moins radicale que celle que la doctrine du ministère de l'intérieur avait établie dans un premier temps, qui établissait une illégalité de principe du « référendum »³⁹⁷.

Cette interprétation est restée, en principe, applicable jusqu'en 1992 même si elle a pu dès l'origine être critiquée dans la mesure où elle faisait obstacle à ce qu'on appelle aujourd'hui la démocratie locale³⁹⁸. Cette position de principe fut réaffirmée constamment avec par exemple la sanction au début des années 1980 de l'organisation d'un référendum départemental³⁹⁹.

Les propositions parlementaires de la fin du XIX^{ème} siècle n'ayant pas réussi à atteindre l'effet escompté de « légalisation » du référendum communal⁴⁰⁰, il a fallu attendre les années soixante-dix pour voir s'effriter l'interdiction posée par la jurisprudence administrative. Cela a tout d'abord été le fait d'un assouplissement de la position des autorités nationales face à l'organisation de référendums locaux ; cette

³⁹⁷ « Actuellement, qu'est le référendum ? Est-il illégal ? Oui, car il n'est pas plus en harmonie avec notre régime représentatif qu'avec nos lois administratives. (...) Le référendum est à proprement parler l'intervention directe du suffrage universel dans la solution d'une question que, seuls les mandataires élus du peuple ont qualité pour trancher. (...) Si le référendum n'est pas en harmonie avec nos lois constitutionnelles, il est en contradiction flagrante avec nos lois administratives ; il est illégal. (...) En principe, on peut affirmer qu'une mesure est illégale quand elle n'est pas explicitement ou implicitement prévue par la loi. (...) Or, le référendum n'est prévu ni expressément ni tacitement par aucune loi relative à l'organisation des assemblées locales actuellement en vigueur. Bien plus, il est contraire à l'économie générale de ces lois qui confient à des assemblées élues la gestion des intérêts des diverses personnes morales et précisent les cas où cette question ne donne pas lieu à l'intervention (comme le référendum) d'une autorité supérieure » (Note du ministère de l'intérieur, citée in DELPECH (J), *Du référendum en droit public français et spécialement du référendum municipal*, *R.D.P.*, 1905, pp. 372-401).

³⁹⁸ Voir en particulier DELPECH (J), *op. cit.*

-« Comme ressort de la vie municipale, le référendum semble avoir quelques droits à être considéré. »
-« La consultation directe du corps électoral se révéla comme un moyen au mécanisme simple et aux résultats excellents ; si bien que le procédé constituerait-il, comme en thèse on le prétend trop vite, une impossibilité et un danger, une réfutation irrésistible de ces critiques résulterait à son profit de la pratique et des faits. »

-« Ces législations donnent un corps aux idées d'autonomie communale, de décentralisation et de réveil des initiatives locales, qu'en France pas mal d'esprits se contentent d'agiter in abstracto »

-« (...) décentralisation, dont le principe est écrit dans les lois, la réalisation fort peu avancée en pratique, et les relations avec le référendum communal certaines comme celles d'un but au moyen ».

³⁹⁹ TA St Denis de la Réunion 2 août 1982 Hubert-Delisle, *JCP G*, 1983, n° 19994, Obs. F. Miclo.

⁴⁰⁰ Voir VIGUIER (J), *Premières expériences du « référendum communal »*, *R.F.D.A.*, 1996, pp. 441-451.

tolérance étant justifiée par des considérations tenant à la démocratie locale⁴⁰¹. La même période a vu pour la première fois l'inscription dans la loi du recours au référendum local, même s'il était limité à un cas particulier, la procédure de fusions de communes⁴⁰². Le recours aux électeurs était strictement encadré puisqu'il ne s'agissait que d'une consultation, portant exclusivement sur un projet de fusion de communes, à la demande d'une majorité qualifiée des conseils municipaux intéressés⁴⁰³.

L'institutionnalisation du recours au référendum local restait freinée par les objections tenant principalement à l'attachement d'une majorité d'hommes politiques à un système exclusivement représentatif, attachement que l'on retrouve aussi bien dans les propos du rapport Guichard⁴⁰⁴ que dans les dispositions du projet Bonnet⁴⁰⁵. Cette situation peut aussi s'expliquer, de manière générale, par une hostilité persistante à la technique du référendum⁴⁰⁶.

⁴⁰¹ BORY (J), La pratique des référendums officieux dans les communes françaises, *Administration*, n° 141, 1988, pp. 72-83.

⁴⁰² Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JO du 18 juillet 1971, p. 7091.

⁴⁰³ Ces dispositions figurent aujourd'hui aux articles L 2113-1 à L 2113-4 du C.G.C.T.

⁴⁰⁴ Le rapport prônait des dispositifs de démocratie locale non contraignants, sous peine sinon de participer à « l'affaiblissement des institutions locales ». Il privilégie la « spontanéité » dans l'utilisation de formules de consultation des citoyens ; afin de sauvegarder le pouvoir de décision et d'arbitrage des élus, qualifié d'élément « majeur ». (GUICHARD (O), *ss dir., op. cit.*, pp. 266-269).

⁴⁰⁵ « Dès 1978, en dépit de la proposition négative de la commission Guichard et en raison de l'évolution des idées en la matière, le « programme de Blois » présenté par M. Raymond Barre, alors Premier ministre, prévoyait de « faire participer les français à l'administration de leur commune par la voie du référendum communal » et il allait plus loin, acceptant même la possibilité pour la population de prendre « elle-même l'initiative du référendum lorsqu'un quart des électeurs inscrits dans la commune l'aurait demandé (...) Le projet de loi présenté par MM. Christian Bonnet et Marc Bécam à l'époque respectivement ministre de l'intérieur et secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, portait sur le « développement de la responsabilité des collectivités locales ». Ce projet de texte contenait un article sur le référendum communal, mais décidé uniquement par le maire et son conseil municipal. » (BORY (J), *op. cit.*, p. 74)

Pour être exhaustif, il nous faut signaler que la consultation des maires de France organisée en 1978 avait montré un certain nombre de réticences des élus face au référendum local. « Les maires des communes rurales ne dissimulent pas leur réserve à l'égard de l'intervention directe des habitants, ils redoutent de voir leur autorité affaiblie ». (MUZELLEC (R), *Sur la consultation des maires de France, R.D.P.*, 1978, pp. 1401-1415, p. 1409).

⁴⁰⁶ Henry Roussillon emploie au sujet du référendum les termes suivants : « le référendum n'est pas un progrès démocratique », « le référendum est un danger pour l'Etat de droit », « le référendum est inadapté à l'Etat-nation ». Cette critique englobe le référendum local dont il admet la possibilité lorsqu'il s'applique à des problèmes simples et concrets. Il s'agit là pour lui cependant d'une

B- Le référendum consultatif puis décisionnel

Il a donc fallu attendre la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour voir consacré le référendum communal consultatif. Le principal motif de cette réforme est simple et reprend des problématiques souvent abordées ; il s'agit d'une amélioration de la démocratie locale dans le respect de la compétence des communes⁴⁰⁷. Le dispositif organisé par la loi consistait en une consultation pour avis de la population de la commune par le conseil municipal, saisi d'une proposition en ce sens par le maire ou une partie du conseil. Des précisions sont apportées quant à l'application de ces nouvelles dispositions tant dans le temps (interdiction de procéder à une consultation à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux, au cours des campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel ; interdiction de procéder à deux consultations portant sur le même objet dans un délai inférieur à deux ans) que dans l'espace (possibilité de ne consulter que les habitants d'une partie du territoire communal si la question les concerne spécialement).

L'application de la loi ATR va donner lieu à un contentieux relativement important, montrant les limites du référendum communal. La première d'entre elles concerne les compétences communales, la loi prévoyant qu'il s'agit de régler « les affaires de la compétence de la commune ». Le juge a été par exemple amené à sanctionner l'illégalité de référendums portant sur le maintien de populations étrangères sur le territoire d'un D.O.M⁴⁰⁸, un projet d'autoroute⁴⁰⁹, l'extension du trafic d'un aéroport⁴¹⁰ ou l'attribution de logements HLM⁴¹¹. D'autres précisions ont été apportées quant aux modalités d'organisation du référendum. Le juge administratif a ainsi sanctionné une consultation prenant la forme d'un questionnaire

« procédure éminemment archaïque qui renvoie à un passé mythique (...) où l'assemblée de la tribu ou du village discutait et décidait en commun ». (Les dangers du référendum, in ROUSSILLON (H), ss dir., *Référendum et démocratie*, Presses de l'université des Sciences sociales de Toulouse, 1998, pp. 43-53).

⁴⁰⁷ C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 311 ; P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 320 ; D. Mathus, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 346 ; G. Allouche, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1991, pp. 1527-1528.

⁴⁰⁸ CE 16 novembre 1994 Commune d'Awala-Yalimapo, *R.D.P.*, 1995, pp. 1081-1090, note J-M. Auby.

⁴⁰⁹ CE 16 décembre 1994 Commune d'Avrillé, *rec.*, p. 558.

⁴¹⁰ LOPEZ (D), La pratique du référendum local face au contrôle du juge administratif, note sous CAA Lyon 6 mars 1997 Commune de Mandelieu la Napoule, *L.P.A.*, n° 85, 1997, pp. 13-16.

⁴¹¹ CAA Lyon 13 mai 1998 Commune de Charvieu-Chavagneux, *A.J.D.A.*, 1998, p. 940.

rempli par les électeurs. Il ne peut s'agir d'une consultation par correspondance mais d'un vote à l'urne, la question implique uniquement une réponse par oui ou par non⁴¹². Enfin, le juge administratif a admis la possibilité d'un recours pour excès de pouvoir contre la délibération décidant de l'organisation de la consultation⁴¹³ mais non contre les résultats de celle-ci⁴¹⁴. Il considérait ainsi que l'organisation de la consultation pouvait faire grief mais non ses résultats puisqu'ils ne lient pas les autorités municipales.

Par la suite, le législateur ouvre, à l'image de ce qu'il avait fait en 1971, de nouvelles perspectives au référendum local, mais en les enfermant cependant dans des matières spécifiques. C'est l'objet de l'article 85 de la « loi Pasqua » de 1995⁴¹⁵ qui organise une certaine initiative populaire concernant les opérations d'aménagement. Dans ce cadre, un cinquième des électeurs peut saisir le conseil municipal en vue de procéder à une consultation. Outre le domaine, d'autres limites sont apportées à cette initiative : un électeur ne peut signer qu'une seule saisine par an, aucune saisine ne peut intervenir avant la fin de la deuxième année du mandat, ni après la fin de la quatrième année. La loi étend également la possibilité de consultation en matière d'aménagement aux établissements publics de coopération intercommunale, à la demande des maires, d'une majorité des membres de l'organe délibérant de l'établissement et d'un cinquième des électeurs. Si l'avancée réalisée en 1995 est somme toute minimale⁴¹⁶, les débats parlementaires montrent encore une certaine réticence⁴¹⁷ voire une franche hostilité⁴¹⁸ au référendum local. Les plus favorables discutent cependant sur la définition et la combinaison des « garde-fous »

⁴¹² MALLOL (F), Le référendum local exclut la consultation par correspondance, note sous TA Besançon 14 février 2002 Mme Comte Deleuze et autres, *A.J.D.A.*, 2002, pp. 517-519.

⁴¹³ CE 16 décembre 1994 Commune d'Avrillé, *op. cit.*

⁴¹⁴ CAA Lyon 21 juillet 1995 M. de Caumont, *R.D.P.*, 1995, pp. 1641-1651, Concl. Gailleton ; CE 29 décembre 1995 M. Géniteau *A.J.D.A.*, 1996, p. 154.

⁴¹⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 5 février 1995, p. 1973.

⁴¹⁶ Même si selon le ministre de l'intérieur « la démocratie (...) gagnerait à l'instauration du référendum consultatif d'initiative populaire, à l'échelle de la commune (...) disposition que connaissent déjà de nombreuses grandes démocraties occidentales » (JO Débats A.N, séance du 7 juillet 1994, p. 4220).

⁴¹⁷ A. Cazin d'Honincthun, JO Débats A.N, séance du 12 juillet 1994, p. 4758 ; R. Poujade, JO Débats A.N, séance du 12 juillet 1994, pp. 4759-4760.

⁴¹⁸ O. Guichard, JO Débats A.N, séance du 12 juillet 1994, p. 4758 ; M. Meylan, JO Débats A.N, séance du 12 juillet 1994, p. 4761.

indispensables⁴¹⁹ : nombre d'électeurs nécessaires pour saisir l'assemblée délibérante, absence de compétence liée de celle-ci, définition des « opérations d'aménagement »...

L'appréhension du référendum local en France est profondément modifiée puisque à la suite de la révision constitutionnelle, l'article 72-1 alinéa 2 dispose : « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». Cela permet notamment de répondre à l'interrogation posée dans l'état du droit précédent par la formulation de l'article 72 même si le Conseil constitutionnel n'a jamais sanctionné le référendum communal⁴²⁰ et si la doctrine considérait qu'il était compatible avec l'administration des collectivités territoriales par leurs conseils⁴²¹. Désormais non plus seulement les communes mais l'ensemble des collectivités territoriales peuvent recourir à ce qui est vraiment un « référendum local » dans la mesure où il dispose d'un caractère décisionnel. Les débats parlementaires montrent une évolution des opinions. La plupart des députés et sénateurs se déclarent favorables au principe du référendum au nom de la démocratie locale⁴²² et les opposants se montrent même davantage sceptiques qu'hostiles⁴²³. L'essentiel de la problématique consiste dans la définition du régime juridique du référendum et plus particulièrement dans le « dosage » et la combinaison d'un certain nombre de paramètres : caractère décisionnel ou consultatif⁴²⁴, initiative populaire ou réservée aux autorités locales⁴²⁵, seuils de

⁴¹⁹ J.-J. Guillet, JO Débats A.N, séance du 12 juillet 1994, pp. 4758-4759 ; P. Martin-Lalande, JO Débats A.N, séance du 12 juillet 1994, p. 4759 ; J.-J. Delmas, JO Débats A.N, séance du 12 juillet 1994, p. 4760 ; P. Albertini, JO Débats A.N, séance du 12 juillet 1994, pp. 4760-4761 ; A. Madalle, JO Débats A.N, séance du 12 juillet 1994, p. 4761.

⁴²⁰ La loi ATR n'a pas fait l'objet de saisine et il ne s'est pas saisi d'office de la question lorsqu'il a examiné la loi du 4 février 1995.

⁴²¹ Voir VERPEAUX (M), Le « référendum local » et la Constitution, *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, pp. 124-128.

⁴²² J. Mathon, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3229 ; G. Delfau, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3253.

⁴²³ J.-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3226.

⁴²⁴ A.-M. Comparini, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5377.

⁴²⁵ S. Royal, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5330.

l'initiative populaire, seuil de participation conditionnant le caractère décisionnel ou consultatif⁴²⁶, champ du référendum⁴²⁷, définition du corps électoral.

Le référendum décisionnel local ainsi adopté, son régime juridique est précisé par la loi organique du 1^{er} août 2003⁴²⁸ et par la décision du Conseil constitutionnel correspondante⁴²⁹. La possibilité d'une initiative populaire n'ayant pas été retenue dans le texte constitutionnel, la loi organique rappelle que le référendum local est décidé par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale dans le cadre des compétences de celle-ci, à l'exception toutefois des projets d'actes individuels⁴³⁰. L'assemblée délibérante décide des modalités d'organisation du référendum et transmet la délibération au représentant de l'Etat qui dispose de dix jours pour la déférer au Tribunal administratif, en assortissant éventuellement son recours d'une demande de suspension. Lorsque le référendum est organisé par une collectivité territoriale autre que la commune, la loi organique prévoit la transmission par le représentant de l'Etat aux communes concernées de l'information dans le but de procéder à l'organisation du scrutin. La loi organique prévoit également des ^{limites} de délais pour organiser un tel référendum⁴³¹, ainsi que des seuils de participation et de

⁴²⁶ P. Gélard, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3231 ; M. Charasse, JO Débats Sénat, séance du 31 octobre 2002, p. 3436.

⁴²⁷ M-C. Blandin, JO Débats Sénat, séance du 31 octobre 2002, p. 3433.

⁴²⁸ Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, JO 2 août 2003, p. 13218.

⁴²⁹ Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 Loi organique relative au référendum local, JO 2 août 2003, p. 13303.

⁴³⁰ Pour Seydou Traoré, il s'agit d'une restriction du champ d'application de l'article 72-1 ; restriction admise par le Conseil constitutionnel en vertu d'une interprétation « contra constitutionem » (La loi organique réduisant le champ d'application matériel du référendum local est-elle conforme à la Constitution ?, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 8-9, 2004, pp. 6-10). Comme Régis Fraisse, nous estimons justifiées cette disposition et l'analyse du juge constitutionnel en relevant que celui-ci ne se limite pas forcément à une interprétation littérale. Une approche systémique justifie au contraire cette restriction dans la mesure où des droits individuels constitutionnellement garantis pourraient être mis en cause ; c'est le cas par exemple quand une décision individuelle implique une exigence de motivation ou de respect du principe du contradictoire (FRAISSE (R), Les modes d'interprétation du Conseil constitutionnel : retour sur le référendum local, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 11, 2004, pp. 6-7). C'est donc à juste titre que le Conseil constitutionnel a indiqué que « le législateur organique, en excluant les actes individuels du champ du référendum local, en raison tant du régime juridique particulier de tels actes que du risque d'atteinte aux droits individuels que leur adoption par référendum pourrait comporter, n'a pas méconnu les limites de l'habilitation conférée par la Constitution ». Cette interprétation trouve son fondement dans les débats précédant l'adoption de la révision constitutionnelle (Voir P.Devedjian, JO Débats Sénat, séance du 31 octobre 2002, p. 3438).

⁴³¹ Art. LO 1112-6. - Une collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local :

majorité⁴³². S'il faut attendre une certaine durée d'application de ces dispositions afin de porter un jugement plus approfondi, on peut cependant y voir un progrès mesuré : progrès en raison du passage du référendum communal au référendum local et de l'attribution d'un caractère décisionnel ; mesuré sur d'autres points (absence de consécration d'une participation des étrangers à la vie locale, absence de possibilité d'initiative populaire).

1° A compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de son assemblée délibérante ;

2° Pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour des consultations organisées dans son ressort sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1, de l'article 72-4 et du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution. »

Aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour :

1° Le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

2° Le renouvellement général des députés ;

3° Le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ;

4° L'élection des membres du Parlement européen ;

5° L'élection du Président de la République ;

6° Un référendum décidé par le Président de la République.

La délibération organisant un référendum local devient caduque dans les cas prévus au présent article ou en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection.

Une collectivité territoriale ne peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.

⁴³² Art. LO 1112-7 alinéa 1 - Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

L'évolution de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République montre un développement et un affermissement de la décentralisation, évolution que nous venons de constater en étudiant la rénovation du cadre juridique de la libre administration. Les éléments caractéristiques de l'évolution vers une République décentralisée sont également perceptibles si l'on s'attache aux moyens disponibles pour mettre en œuvre la libre administration des collectivités territoriales.

Titre 2 : Les conditions de réalisation de la libre administration des collectivités territoriales

Les conditions de réalisation de la libre administration des collectivités territoriales consistent essentiellement en la disposition de moyens matériels (organisation des services publics, finances, patrimoine) et humains (élus et agents des collectivités)¹. Ayant déjà développé certains de ses aspects dans le titre précédent (notamment l'organisation des services publics) à l'occasion des compétences des autorités décentralisées, nous allons ici nous attacher à mettre en valeur les trois principaux moyens d'action que sont les agents, les élus et les finances.

Ces trois domaines ont connu d'importantes réformes depuis 1958, ce qui amène, au moins dans un premier temps, à les rapprocher dans le cadre de cette étude. En effet, l'accroissement des compétences des collectivités territoriales a nécessairement conduit à accroître leurs dépenses et leurs ressources ; les lois Defferre et celles qui les ont précédées comportaient un pan important relatif au contrôle budgétaire. De la même façon, quel chemin parcouru entre la domination de fait des notables au sein des assemblées locales² et l'inscription dans la loi d'un statut de l'élu ou encore entre le statut des agents communaux et le statut de la fonction publique territoriale.

Dans un second temps cependant, il nous va falloir affiner cette réflexion en raison de la spécificité que constitue la matière des finances locales dont le bilan est plus contrasté. En effet, certains éléments plaident en faveur du développement de l'autonomie locale (évolution du contrôle budgétaire) ou de la modernisation des règles applicables (évolution de la comptabilité locale) mais le problème central reste essentiellement celui de la fiscalité locale, celle-ci faisant dans l'ensemble l'unanimité sur son caractère obsolète mais non sur les solutions pour y remédier.

¹ Voir FAVOREU (L), ss dir, *Droit constitutionnel*, Coll. Précis, Dalloz, 3^{ème} éd., 2000, pp. 480s ; AUBY (J-B) et AUBY (J-F), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998, pp. 169s ; BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998, pp. 108s ; LUCHAIRE (F) et LUCHAIRE (Y), *Le droit de la décentralisation*, Coll. Thémis droit, P.U.F, 2^{ème} éd, 1989, pp. 467s.

² Voir LACAILE (P), *Le statut de l'élu local, les conditions d'exercice des mandats locaux*, Coll. Administration locale, Berger-Levrault, 2^{ème} éd., 2001 (plus particulièrement pp. 34-38).

De la sorte, si la question des finances locales est au cœur de tous les débats sur la décentralisation, les enjeux en sont multiples et complexes. A titre d'exemple, on peut remarquer qu'à l'occasion de toutes les réformes institutionnelles, des orateurs ont dénoncé ou justifié l'absence d'une réforme préalable des finances et de la fiscalité locale³.

A l'inverse et paradoxalement, on peut aussi tirer des débats parlementaires portant sur les finances ou la fiscalité locale, des critiques tenant à l'absence de réformes institutionnelles préalables⁴. Enfin, au sein des débats portant sur la matière financière et fiscale, il a également été reproché aux tenants d'une réforme de la fiscalité locale d'ignorer les autres problèmes posés par les finances locales et notamment celui des dotations de l'Etat, comme il a été reproché aux réformateurs des dotations de l'Etat d'ignorer l'urgence d'une réforme préalable de la fiscalité locale⁵.

Le caractère particulièrement complexe des finances et de la fiscalité locale ainsi que sa place dans la révision constitutionnelle de 2003 vont nous amener à

³ Voir C. Vallin, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1966, p. 1441 (loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines) ; M. Faure, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, pp. 5902-5903 (loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales) ; A. Mignot, JO Débats Sénat, séance du 15 juin 1971, p. 876 (loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes) ; A. Morice, JO Débats Sénat, séance du 30 mai 1972, p. 557 (loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions) ; A. Laignel, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 347 (loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions) ; R. Vizet, JO Débats Sénat, séance du 20 octobre 1987, p. 3264 (loi du 5 janvier 1988 tendant à l'amélioration de la décentralisation) ; G. Millet, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 344 (loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) ; M-P. Daubresse, JO Débats A.N, séance du 4 février 1999, p. 964 (loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale).

⁴ M. Giraud, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1978, p. 3078 (Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979) ; L. Maisonnat, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1979, p. 3043 (Loi n° 79-382 du 14 mai 1979 modifiant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979).

⁵ A. Mignot, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 17 décembre 1973, p. 2963 (Loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale) ; A. Boulloche, JO Débats A.N, séance du 10 juin 1975, p. 3912 (Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle) ; A. Zeller, JO Débats A.N, séance du 28 juin 1985, pp. 2220-2221 (Loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement) ; L. Deprez, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1990, p. 1815 (Loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux).

mettre en valeur cette problématique (chapitre 1). Nous nous attacherons ensuite aux autres conditions de réalisation de la libre administration que sont l'existence d'une fonction publique territoriale (chapitre 2) et d'un « statut de l'élu » (chapitre 3).

Chapitre 1 : Les moyens financiers des collectivités territoriales en question

La situation qui régissait les moyens financiers des collectivités territoriales en 1958 était celle d'une « crise des finances locales », crise qui existait dans le débat politique depuis la Libération. En effet elle s'était nouée entre les deux guerres pour des raisons financières et fiscales.

Du point de vue de la fiscalité locale, la référence est celle de l'année 1917, qui a vu la suppression des « quatre vieilles », créées sous la Révolution (aujourd'hui taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxes foncières) en tant qu'impôts d'Etat du fait de leur inadaptation à la situation économique. Elles ont cependant été maintenues provisoirement comme ressources des collectivités locales, à l'origine de manière transitoire. Du point de vue des finances locales, les deux guerres mondiales ont grevé le budget de l'Etat et conduit à transférer au plan local un certain nombre de charges. En l'absence de réforme de la fiscalité locale, la solution a alors été de développer les subventions de l'Etat et le recours à l'emprunt⁶. La « crise des finances locales » dénoncée à la fin des années 1930 va perdurer au lendemain de la seconde guerre mondiale, certaines réformes visant l'un ou l'autre de ces paramètres (impôts locaux, subventions de l'Etat, autres ressources) sans jamais s'attaquer à une réforme de fond (l'instabilité gouvernementale ne favorisant pas en outre une telle politique).

Renouvelée à la suite des lois Defferre, du développement de la décentralisation et du transfert de compétences de l'Etat, la question s'est en particulier posée de la définition de l'autonomie des collectivités territoriales en matière financière, c'est à dire de la proportion à donner respectivement aux dotations de l'Etat et à la fiscalité locale dans les ressources de ces collectivités⁷.

Outre le contexte juridique et politique, on ne peut pas étudier la question des finances locales sans se replacer dans une perspective économique. En effet, les collectivités territoriales jouent un rôle non négligeable dans l'économie nationale. Avec le développement de leurs compétences, elles sont à la fois des acteurs de l'aménagement du territoire et des acteurs économiques ; elles sont au cœur de flux

⁶ Voir REGNIER (M), *Les finances départementales et communales*, R.P.P, n° 523, 1938, pp. 381-386 et GOZARD (G), *La réforme des finances locales*, R.P.P, n° 559, 1950, pp. 217-227.

⁷ Par exemple, voir MUZELLEC (R), *Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales...*, L.P.A, n° 7, 1991, pp. 19-25.

monétaires comme de biens et de services⁸. On peut ainsi constater que les investissements opérés par les collectivités territoriales ont des répercussions avérées sur l'économie nationale⁹. Par exemple, en 2001-2002, alors que la croissance diminuait sur le plan national, les dépenses des collectivités locales ont continué à connaître une progression significative¹⁰.

Un autre élément est à intégrer dans cette approche économique : le contexte financier et monétaire européen. En effet, les obligations pesant sur les Etats membres de la zone euro visent la maîtrise et la réduction des déficits de l'ensemble des administrations publiques. Les finances locales sont alors concernées à double titre : elles sont soumises aux rigueurs de gestion résultant de l'observation des critères européens posés mais aussi, étant liées au financement de l'Etat, elles sont tributaires de la politique budgétaire nationale.

Au contraire du statut des agents ou des élus locaux qui ne sont pas abordés, la question des finances locales s'est enrichie des éléments apportés par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. L'origine en était la suppression de pans importants de la fiscalité locale à partir de la loi de finances pour 1999¹¹ et leur remplacement par des dotations de l'Etat. La révision constitutionnelle a permis de consacrer le principe d'une autonomie financière et fiscale : la liberté de la dépense dont bénéficient les collectivités territoriales n'est pas suffisante, l'autonomie fiscale doit en outre leur permettre de maîtriser leurs ressources (au moins en partie)¹². C'est ainsi que le nouvel article 72-2 de la Constitution dispose dans ses trois premiers alinéas : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les

⁸ D'après MARCHAND (M-J), *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Presses Universitaires de Rennes, 1999, p. 8.

⁹ Voir M-P. Daubresse, JO Débats A.N, séance du 24 février 2004, p. 1834.

¹⁰ PREUDHOMME (C), Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1997-2002, *Administration*, n° 201, 2004, pp. 19-23

¹¹ Suppression de la part salaires de l'assiette de la taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation, de la vignette automobile, exonérations et réductions des droits de mutation à titre onéreux.

¹² Voir parmi les auteurs ayant développé cette thèse : ZELLER (A), *La France enfin forte de ses régions, glossaire engagé de la décentralisation*, Coll. Fidécitea, Gualino éditeur, 2002 (plus particulièrement : « autonomie financière et fiscale : une garantie à établir dans le droit et dans les faits », pp. 43-45).

autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». En outre, cet article pérennise, du fait de leur inscription dans la Constitution, d'autres principes, auparavant législatifs, qui ont une incidence sur les finances locales comme ceux relatifs au financement des transferts de compétences et à l'existence de dispositifs de péréquation¹³.

Si le sens et la portée de cette consécration constitutionnelle de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales vont occuper une partie importante de notre analyse, ils ne sauraient résumer à eux seuls l'ensemble des questions relatives aux moyens financiers des collectivités territoriales, qui inclut également l'évolution des principes juridiques applicables aux dépenses de ces collectivités (budgétaires, comptables). C'est pourquoi nous étudierons dans un premier temps les ressources des collectivités territoriales (section 1 : à la recherche de l'autonomie financière et fiscale) et dans un second temps leurs dépenses (section 2 : la progression de l'autonomie budgétaire).

Section 1 : A la recherche de l'autonomie financière et fiscale

A partir de la distinction opérée par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, nous distinguerons entre les ressources propres et les ressources extérieures des collectivités locales. La logique de la présentation rejoint ici l'analyse

¹³ Si l'on s'en tient aux principes affirmés, notamment en 2003, la France se trouve en conformité avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale : « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux » (Article 9).

juridique dans la mesure où cela nous permet aussi de mettre en valeur des problématiques différentes. Si les ressources propres et en premier lieu la fiscalité locale sont un problème persistant, l'évolution des ressources extérieures procède de problématiques différentes pouvant se montrer comme favorables à l'autonomie des collectivités territoriales, à l'instar de la libéralisation du recours à l'emprunt. C'est pourquoi nous étudierons successivement le problème récurrent des ressources propres (§1), l'évolution des financements extérieurs (§2) et la portée incertaine de la consécration de l'autonomie financière et fiscale (§3).

§1- Le problème récurrent des ressources propres

L'article 72-2 alinéa 3 renvoie à la loi organique le soin de définir la notion de ressources propres. Adoptée le 29 juillet 2004, celle-ci prévoit dans son article 3 : « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs »¹⁴. La principale difficulté lors de l'adoption de cette disposition a été l'inclusion dans la notion de ressources propres des « impositions de toute nature ». Bien que fidèle à la formule de l'article 34 de la Constitution et à l'esprit de l'article 72-2 selon ses promoteurs¹⁵, cette formule a pu être considérée comme incluant à tort les transferts d'impôts d'Etat parmi les ressources propres¹⁶. Nous nous contenterons cependant ici d'étudier l'évolution de la fiscalité locale et des autres ressources propres ; les débats portant sur l'interprétation et la mise en œuvre de la Constitution et de la loi organique faisant l'objet d'un développement particulier à la fin de cette section (§3 : la portée incertaine de la consécration de l'autonomie financière et fiscale).

A- La problématique de la fiscalité locale

¹⁴ 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, JO 30 juillet 2004, p. 13561.

¹⁵ D. de Villepin, JO Débats A.N, séance du 12 mai 2004, p. 3550 ; J-F. Copé, JO Débats A.N, séance du 13 mai 2004, p. 3657.

¹⁶ R. Dosièrè, JO Débats A.N, séance du 12 mai 2004, p. 3580 ; A. Vallet, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juin 2004, p. 3680 ; M. Mercier, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juin 2004, p. 3676 ; J-P. Brard, JO Débats A.N, séance du 12 mai 2004, p. 3592 ; C. de Courson, JO Débats A.N, séance du 13 mai 2004, p. 3648 ; D. Migaud, JO Débats A.N, séance du 13 mai 2004, p. 3655 ; D. Hoeffel, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juin 2004, p. 3672.

La fiscalité locale présente le double caractère d'être fondée sur des règles anciennes et soumise à des législations changeantes. Les quatre vieilles ne sont pas les seules ressources fiscales des collectivités territoriales, le législateur va créer et supprimer au cours des années un certain nombre de contributions directes et indirectes¹⁷.

Aujourd'hui encore, le code général des collectivités territoriales et le code des impôts prévoient un certain nombre de contributions : redevance communale des mines, impôt sur le spectacle, taxe additionnelle aux droits d'enregistrement, taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux, imposition forfaitaire sur les pylônes électriques, taxe afférente à la délivrance du permis de chasser... Il faut cependant noter que les quatre principales contributions directes représentent aujourd'hui 73 % des ressources fiscales des collectivités territoriales¹⁸.

C'est pourquoi nous allons maintenant nous limiter à l'étude de l'évolution de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle en recherchant les modifications successives apportées à leur régime juridique ainsi que les motivations politiques et économiques les inspirant.

1/ L'évolution de la fiscalité locale : de la loi de 1917 au début des années 1980

Comme nous l'avons déjà montré, la genèse de la situation actuelle est à rechercher dans la réforme des impôts d'Etat de 1917. Il s'agissait de mettre en œuvre un projet initié en 1909 visant à créer un impôt sur le revenu, perçu par l'Etat et venant remplacer les vieilles contributions directes jugées obsolètes : contribution personnelle-mobilière, contribution des portes et fenêtres, contribution des patentes. Celles-ci ne furent donc plus perçues par l'Etat ; les départements et communes qui votaient des centimes additionnels en devenaient à titre transitoire les seuls destinataires, en attendant le vote d'une loi nouvelle et en conservant à titre fictif la

¹⁷ Ont par exemple été supprimées : la taxe sur les instruments de musique à clavier, la taxe sur les chevaux, voitures, mules et muets, la taxe sur les colporteurs... (SINGER (J), *Caractères généraux de l'évolution financière des collectivités locales*, *Revue administrative*, n° 75, 1960, pp. 312-314, p. 314).

¹⁸ Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2000*, La Documentation Française, 2000 et DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2005* (disponible sur le site internet de la DGCL : www.dgcl.interieur.gouv.fr).

référence aux taux adoptés par l'Etat (« principaux fictifs »)¹⁹. Malgré des projets de réforme successifs, visant notamment à parachever la réforme de 1917 en les remplaçant par des impôts plus proches de l'activité économique, les contributions directes furent maintenues²⁰.

Les principes d'une modernisation de la fiscalité locale furent adoptés dans une ordonnance du 7 janvier 1959²¹, la mise en œuvre de la réforme n'aboutissant qu'à la veille de l'alternance politique de 1981. L'article 1^{er} de l'ordonnance procédait à la suppression d'une vingtaine d'impositions diverses parmi lesquelles il faut essentiellement retenir la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties, la contribution mobilière et la contribution des patentes²².

Ces anciennes contributions étaient remplacées par quatre nouvelles taxes qui visaient pour l'essentiel les mêmes biens mais dont le régime juridique était modifié : taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe d'habitation et taxe professionnelle²³.

La seconde innovation de l'ordonnance était l'abandon du système des centimes additionnels et des principaux fictifs au profit d'un vote des taux de ces quatre taxes par les conseils municipaux et les conseils généraux.

¹⁹ Loi du 31 juillet 1917 portant suppression des contributions personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes et établissement d'un impôt sur diverses catégories de revenus, *D.*, 1917, IV, pp. 281-322 (plus particulièrement, p. 318).

²⁰ Voir LAINVILLE (R), La réforme des finances locales : un projet et une réalisation, *Revue administrative*, n° 12, 1949, pp. 625-629 et GOUBERT (J), La réforme fiscale et les budgets locaux, *Revue administrative*, n° 36, 1953, pp. 638-541.

²¹ Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, JO 9 janvier 1959, p. 622.

²² Les autres impositions visées étaient : la taxe sur les chiens, la taxe sur les prestations et la taxe de voirie, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de déversement à l'égout, la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, la taxe sur le revenu net des propriétés bâties, la taxe d'habitation, la taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession, la taxe sur les domestiques attachés à la personne, précepteurs, préceptrices et gouvernantes, la taxe sur les chasses gardées, la taxe sur les balcons et les constructions en saillie, la taxe sur les valeurs en capital des propriétés bâties et non bâties, la taxe annuelle sur la valeur vénale des propriétés non bâties, la taxe sur les chasses louées, la taxe sur l'exploitation ou la location de terrains de plaisance, de tennis, de golf et autres emplacements analogues ainsi que diverses taxes directes instituées par les communes.

²³ De la même façon, ont été « restaurées » la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de déversement à l'égout et la taxe de balayage.

Les principes ainsi posés ont mis une vingtaine d'années à être appliqués²⁴ avec successivement, la loi du 31 décembre 1973 pour les taxes foncières et la taxe d'habitation²⁵, la loi du 29 juillet 1975 instituant une taxe professionnelle²⁶ et la loi du 10 janvier 1980 en ce qui concerne le vote direct des taux²⁷. Le laps de temps séparant l'ordonnance de son application est expliqué par la complexité et les difficultés que présentaient une telle réforme²⁸, ayant nécessité au préalable une révision du mode de calcul et une réévaluation de la valeur locative des propriétés et locaux²⁹. Enfin, à la mise en œuvre progressive de ces dispositions, il faut ajouter les modifications ultérieures apportées régulièrement par le législateur en ce qui concerne l'une ou l'autre de ces taxes³⁰.

2/ Les motivations des interventions successives du législateur

L'étude de ces différentes réformes et des débats qui les ont précédées montre un certain nombre de constantes, qui expliquent pour la plupart la critique actuelle de l'état de la fiscalité locale. Ainsi, les réformes successives se caractérisent par un certain nombre de justifications (justice sociale, efficacité, modernité, pragmatisme)

²⁴ Pour être effective, l'ordonnance de 1959 a nécessité l'adoption de la loi n° 68-108 du 2 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux (JO 4 février 1968, p. 1315). Voir également : C. Bignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 décembre 1973, p. 6544). Pour la majorité le délai de huit ans séparant le projet de loi de l'ordonnance s'explique par la complexité du problème (J. Limouzy, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 1967, pp. 5138-5144 ; M. Debré, ministre de l'économie et des finances, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 1967, pp. 5144-5145). L'opposition, quant à elle, s'interroge sur l'inaction des pouvoirs publics (L. Périllier, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 1967, pp. 5147-5150).

²⁵ Loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale, JO 3 janvier 1974, p. 68.

²⁶ Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, JO 31 juillet 1975, p. 7763.

²⁷ Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, JO 11 janvier 1980, p. 72.

²⁸ C'est pourquoi, par exemple, le régime de la taxe professionnelle a été adopté après les autres, les problèmes étant encore plus complexes (voir : H. Torre, secrétaire d'Etat, JO Débats A.N, séance du 4 décembre 1973, p. 6547).

²⁹ Loi n° 68-108 du 2 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux, JO 4 février 1968, p. 1315.

³⁰ Outre les modifications fréquentes apportées par le législateur à l'occasion des lois de finances, il s'agit notamment de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux (JO 1^{er} août 1990, p. 9271).

qui peuvent se traduire en autant de blocages, d'obstacles à une réelle réforme de fond.

La justice sociale est en premier lieu un des objectifs ainsi affichés par le législateur ou le Gouvernement : la loi du 31 décembre 1973 est conçue pour chercher des bases plus justes et non créer des ressources nouvelles³¹, elle prévoyait par exemple un abattement de taxe d'habitation pour charge de famille. La loi du 29 juillet 1975 relative à la taxe professionnelle avait pour caractéristiques principales d'alléger la charge des petits contribuables, de résorber les distorsions de concurrence entre les entreprises et de renforcer la solidarité entre collectivités locales³². La loi du 10 janvier 1980 visait à établir un système fiscal solidaire³³.

En second lieu, ces différentes réformes visaient également à moderniser les finances locales, la loi du 31 décembre 1973 rajeunissant les bases de la fiscalité directe locale³⁴ et la loi du 29 juillet 1975 présentant la taxe professionnelle comme dotée d'une assiette modernisée et simplifiée par rapport à la patente³⁵. Dans un style voisin, les réformes étaient toutes présentées comme pragmatiques, adaptées à la situation de l'époque : la loi du 31 décembre 1973 visait à adapter les valeurs locatives cadastrales, la loi du 29 juillet 1975 organisait un mécanisme de répartition des impôts locaux qualifié de sage et acceptable³⁶, la loi du 30 juillet 1990 réformant l'évaluation des immeubles était basée sur les principes d'adaptation du classement des propriétés aux réalités du marché, de simplification des méthodes de fixation des tarifs³⁷ et de réalisme de l'évaluation³⁸.

³¹ C. Bignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 décembre 1973, p. 6545.

³² J-P. Fourcade, ministre de l'économie et des finances, JO Débats A.N, séance du 10 juin 1975, p. 3898.

³³ M. Papon, ministre du budget, JO Débats A.N, séance du 17 mai 1979, pp. 3936-3937.

³⁴ C. Bignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 décembre 1973, p. 6544.

³⁵ J-C. Burckel, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 10 juin 1975, p. 3892 ; J-P. Fourcade, ministre de l'économie et des finances, JO Débats A.N, séance du 10 juin 1975, p. 3897.

³⁶ J-C. Burckel, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 10 juin 1975, p. 3895.

³⁷ R. Dosièrè, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1990, p. 1799.

³⁸ A. Richard, rapporteur général, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1990, p. 1801.

En dernier lieu, le caractère partiel ou limité de la réforme était souvent présentée comme une qualité : la loi du 31 décembre 1970 prévoyait diverses exonérations dans l'attente d'une refonte totale des impôts locaux³⁹, la loi du 31 décembre 1973 excluait la réforme de la patente en raison d'une complexité plus grande⁴⁰ et d'une manière générale son ambition limitée était présentée comme expliquant l'absence de risques qu'il y avait à l'adopter⁴¹ ; la loi du 30 juillet 1990 permettait à l'Etat de corriger les effets les plus inacceptables de la fiscalité locale⁴².

L'ensemble de ces arguments peut se retourner contre leurs auteurs, en particulier celui de la justice sociale. En effet, le risque de transferts de charges⁴³ plus ou moins contrôlés entre catégories de contribuables, pouvant résulter d'une réforme de l'une ou l'autre ou de l'ensemble des quatre taxes, a conduit à faire perdurer un certain temps une répartition des produits des impôts locaux basée sur les principaux fictifs alors que l'ordonnance de 1959 prévoyait déjà la liberté de vote des taux. Ainsi, la clé de répartition entre les quatre principaux impôts locaux fut tout d'abord maintenue par la loi du 31 décembre 1973 en attente d'une réforme de la patente. Ensuite, la loi réformant la patente du 29 juillet 1975 prévoyait de garder le mécanisme de répartition des taux puis son allègement progressif, ce dispositif étant considéré comme « sage et acceptable »⁴⁴ au regard des risques encourus d'une libéralisation de vote des taux. Enfin, la loi du 10 janvier 1980, si elle prévoyait bien le principe du vote des taux, organisait une fois encore un régime transitoire : la

³⁹ G. Sabatier, rapporteur général, JO Débats A.N, séance du 8 décembre 1970, p. 6244 ; R. Rieubon, JO Débats A.N, séance du 8 décembre 1970, p. 6256.

⁴⁰ H. Torre, secrétaire d'Etat, JO Débats A.N, séance du 4 décembre 1973, p. 6547.

⁴¹ C. Bignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 décembre 1973, p. 6545.

⁴² R. Dosière, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1990, p. 1799 ; M. Charasse, ministre délégué chargé du budget, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1990, p. 1802.

⁴³ « Il n'a pas paru possible de passer sans transition d'impôts de répartition à des impôts de quotité sans entraîner de brutaux déplacements de la charge fiscale entre les quatre grandes catégories de contribuables, qui se seraient combinées avec les transferts d'impôts au sein de chacune des catégories provoquées par les modifications des bases d'imposition ». (LALUMIERE (P), Premier bilan de la réforme de la fiscalité directe locale, *A.J.D.A.*, 1976, pp. 466-470).

⁴⁴ J-C. Burckel, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 10 juin 1975, p. 3895.

répartition mise en œuvre en 1979 s'appliquait encore pour 1980 puis la disparition progressive du régime des principaux fictifs⁴⁵ était organisée avec une période probatoire de plusieurs années en matière de vote des taux⁴⁶.

Le pouvoir de voter les taux des impôts directs locaux reste encore limité. Les collectivités sont tenues par des règles de plafonnement et des règles de liaison des taux. Le plafonnement consiste à limiter le taux de taxe professionnelle à deux fois le taux moyen national, la mesure étant fixée à deux fois et demi pour les trois autres taxes⁴⁷. Les règles de liaison des taux visent à conserver un certain équilibre entre les quatre taxes, le risque étant notamment une augmentation excessive de la taxe professionnelle par rapport à l'impôt ménage en raison de conséquences électorales moindres.

Les collectivités disposent du choix entre une variation proportionnelle des taux (évolution des taux dans les mêmes proportions) et une variation différenciée. Celle-ci est définie, dans la loi, par la faculté de faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes, sous la réserve que celui de la taxe professionnelle ne puisse excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux moyen des trois autres taxes pondéré par l'importance relative des bases de ces taxes pour l'année d'imposition. Selon le gouvernement, cela permet de répondre à deux considérations : « la première, c'est le principe de la liberté (...) qui se traduit par le vote direct des taux des impôts locaux. La seconde (...), c'est une précaution (...) qui consiste à lier le taux de la patente à la moyenne des trois autres taxes »⁴⁸. Cette précaution trouve son origine dans la volonté de protéger chaque catégorie de contribuable contre une augmentation trop importante de la taxe locale la concernant en premier lieu. Le but est aussi bien de protéger les redevables de la taxe

⁴⁵ Il est à noter que la loi du 29 juillet 1975 avait déjà prévu un système analogue avec le maintien en 1976 et 1977 de la répartition du produit des taux et la détermination des taux par les collectivités locales en 1978. L'absence d'application de ces dispositions est une des raisons de la loi du 10 janvier 1980 qui vient réformer une situation insatisfaisante, celle d'un dispositif transitoire prolongé (A-G. Voisin, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 17 mai 1979, p. 3928).

⁴⁶ A-G. Voisin, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 17 mai 1979, p. 3932.

⁴⁷ D'après René Dosière, il faut noter cependant que ce n'est pas le dispositif le plus contraignant, les communes plafonnées étant rares (DOSIERE (R), *La fiscalité locale*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 1996, p. 65).

⁴⁸ M. Papon, ministre du budget, JO Débats Sénat, séance du 9 novembre 1978, p. 3132.

professionnelle contre une augmentation de celle-ci permettant de favoriser les contribuables des autres taxes, maintenues à un niveau plus bas, que l'inverse⁴⁹.

Finalement et dans la mesure où les collectivités ont peu utilisé la possibilité⁵⁰ de la variation différenciée, l'instauration du vote des taux par les collectivités n'a pas forcément remis en cause la répartition du produit des taux issue du régime précédent.

Les mêmes raisons ont présidé aux réticences à réformer les bases des impôts directs locaux ou à réviser les évaluations cadastrales à partir desquelles ils sont perçus. En ce qui concerne les bases, dès la loi du 31 décembre 1970, il était clairement affiché que les diverses exonérations adoptées ne remettaient pas en cause le principe d'une réforme de fond mais étaient utiles en tant que palliatifs parant au plus pressé⁵¹. Lors de la définition de l'assiette de la patente, il s'agissait, à l'origine, de la fonder sur la masse salariale, la valeur locative des locaux et outillages et le bénéfice net annuel⁵². Si le bénéfice net annuel était l'élément le plus intéressant et le plus novateur en ce qui concerne le lien entre l'impôt et l'activité économique, seuls les deux autres furent finalement retenus en raison d'une difficulté d'ordre « technique » : la localisation et l'appréciation du bénéfice pour toutes les entreprises possédant plusieurs établissements⁵³. La loi du 10 janvier 1980 a maintenu la taxe d'habitation et la taxe professionnelle dans leur principe tout en procédant à un certain nombre de modifications, abattements, exonérations...

En ce qui concerne la révision des valeurs locatives, un certain nombre de réticences sont également souvent affirmées. La loi du 31 décembre 1973 appliquait la révision générale des évaluations des propriétés bâties opérée en vertu de la loi du 2 février 1968 et prévoyait une révision ultérieure tous les cinq ans. Les valeurs

⁴⁹ L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 9 novembre 1978, p. 3128.

⁵⁰ 14 % des communes et 10 % des EPCI en 1999 (CRUCIS (H-M), Budget des communes, *Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 140, § 30).

⁵¹ G. Sabatier, rapporteur général, JO Débats A.N, séance du 8 décembre 1970, p. 6244.

⁵² Un premier projet de réforme de la patente avait été déposé en février 1974 mais la discussion parlementaire, interrompue par les conséquences du décès de Pompidou, ne fut pas menée à terme.

⁵³ Y. Coudé du Foresto, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 25 juin 1975, p. 2065.

locatives n'ayant pas été révisées ensuite, la loi du 30 juillet 1990 organisait, avant même une révision, une modification des techniques d'évaluation : la « valeur locative » était remplacée par « l'évaluation cadastrale »⁵⁴.

La mise en application de ces dispositions a été ultérieurement repoussée à 1997 et finalement (momentanément) abandonnée⁵⁵. L'opposition avait d'ailleurs contesté en 1990 le principe d'une révision « allégée », tout en rejoignant finalement le Gouvernement en admettant que cela pouvait s'expliquer par la peur du bouleversement de la charge fiscale⁵⁶. C'est ainsi probablement cette dernière qui primera sur la volonté de réforme. L'absence d'une réforme de fond des bases ainsi que d'une révision régulière des évaluations cadastrales expliquent les modifications de l'assiette des impôts locaux et les exonérations successives adoptés par la suite, notamment à partir de la loi de finances pour 1999. Dans un souci de clarté, nous avons cependant choisi d'étudier ces dispositions dans le troisième paragraphe de cette section portant sur la portée de la consécration de l'autonomie financière et fiscale, puisqu'on retrouve la critique de ces dispositions chez les promoteurs de cette notion. De la même façon, les évolutions actuelles et les propositions d'évolution des quatre principaux impôts locaux seront traitées, par souci de cohérence, à cette même occasion.

B- Le caractère secondaire des autres ressources propres

Selon l'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, les autres ressources propres sont les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs. Si la fiscalité locale constitue une part prépondérante des ressources propres, il va s'agir ici toutefois de présenter ces autres ressources, en particulier celles qui présentent un

⁵⁴ L'évaluation cadastrale était établie en fonction de l'état du marché locatif. Les propriétés bâties étant ainsi réparties en quatre groupes (immeubles à usage d'habitation sauf HLM, HLM, immeubles à usage professionnel sauf immeubles industriels, immeubles industriels). Pour les propriétés non bâties, des procédures étaient créées afin de mettre en place dans les départements des secteurs d'évaluation (agricoles, forestiers et urbains).

⁵⁵ Voir A. Bonrepaux, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5403 et DOSIERE (R), *op. cit.*, p. 108.

⁵⁶ Voir M. Laffineur, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1990, p. 1809 et Y. Fréville, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1990, p. 1818.

intérêt au regard de leurs caractéristiques et évolutions⁵⁷. Ainsi, le régime des dons et legs aux collectivités territoriales n'est pas soumis à des dispositions très contraignantes, la loi du 2 mars 1982 ayant logiquement supprimé l'approbation préfectorale en la matière. Les dons et legs peuvent être consentis au profit des départements, des communes, des sections de communes et établissements publics communaux. Ils doivent être acceptés par le conseil général, le conseil municipal ou l'organe délibérant concerné⁵⁸.

La collectivité territoriale a, en principe, le choix de financer ses services publics par l'impôt ou par une redevance même si la liberté d'établir des redevances connaît deux sortes de limites : d'une part, certains services comme la police sont en principe gratuits⁵⁹ et d'autre part certains tarifs sont limités par des règles fixées par l'Etat (le prix des transports publics urbains et des cantines scolaires)⁶⁰.

Les collectivités territoriales perçoivent enfin des recettes diverses issues de l'utilisation du domaine : les produits des locations, de la vente des coupes de bois et de l'affouage, les contributions pour l'entretien et l'aménagement des voies publiques, les redevances pour occupation du domaine public, les redevances pour les concessions funéraires, les droits de port. Elles représentent 5 % des recettes pour

⁵⁷ Selon Henry-Michel Crucis, il s'agit là des « ressources de poche » des collectivités territoriales (*op. cit.*, § 60).

⁵⁸ Voir les articles L 2242-1 à L 2242-5 et L 3213-5 du CGCT ; le décret n° 2002-449 du 2 avril 2002 portant simplification de la procédure administrative applicable aux legs en faveur de l'Etat, des départements, des communes et de leurs établissements et des associations, fondations et congrégations et au contrôle des actes de disposition des associations ou fondations reconnues d'utilité publique (JO 4 avril 2002, p. 5912) ainsi que FONTAINE (D), Le régime des dons et legs aux collectivités territoriales, *L.P.A.*, n° 13, 1990, pp. 5-8.

⁵⁹ Exception notable, le deuxième alinéa de l'article L 2321-2-7° du C.G.C.T dispose : « les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droit une participation aux frais qu'elles ont engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisirs » (voir DELHOSTE (M-F), Le remboursement des frais de secours, *R.G.C.T.*, n° 25, 2002, pp. 353-361 et L'article 54 de la loi relative à la démocratie de proximité : une réforme du remboursement des frais de secours souhaitable mais déjà controversée, *R.F.D.A.*, 2003, pp. 274-279 ; FORT (F-X), La périlleuse situation de la gratuité du secours en montagne, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 7, 2004, p. 177-184).

⁶⁰ CRUCIS (H-M), *op. cit.*, §§ 61-63.

l'ensemble des communes, cette proportion s'élevant à 10 % dans les communes de moins de 700 habitants⁶¹.

§2- L'évolution des financements extérieurs

Les financements extérieurs des collectivités territoriales sont principalement constitués par les dotations de l'Etat et le recours à l'emprunt. L'évolution globale de ces deux financements est favorable à l'autonomie de ces collectivités puisque les dotations de l'Etat tendent à être globalisées et le recours à l'emprunt est devenu plus aisé. Nous verrons également les contrats de plan en ce qu'ils constituent une des modalités des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, dont l'évolution est elle aussi intéressante.

A- Une tendance à la globalisation des dotations de l'Etat

La participation financière de l'Etat au budget des collectivités territoriales s'est faite, à l'origine, sous forme de subventions⁶², définies principalement par leur caractère occasionnel et par leur affectation à une dépense précise. Les subventions se multipliant, le régime de Vichy fut le premier à organiser une forme unique de concours sous la forme d'une « subvention à titre de participation aux dépenses d'intérêt général ». L'accroissement des dépenses des collectivités territoriales après la seconde guerre mondiale a eu par la suite pour conséquence de créer et multiplier des subventions spéciales⁶³. Le régime des subventions d'équipement fut réformé pour améliorer son efficacité et tenter de répondre aux attentes des collectivités, essentiellement dans le sens d'une hausse du montant total des subventions et d'une déconcentration de la procédure d'attribution⁶⁴.

⁶¹ Voir BONAFOUX (P), Les ressources diverses de fonctionnement, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 7293, §§ 2-56.

⁶² « Dès avant 1939, le procédé de la subvention était largement pratiqué. Nombreuses étaient les subventions accordées soit pour compenser les pertes de recettes résultant d'interventions de l'Etat, soit tout simplement pour pallier l'insuffisance de certains budgets locaux. Elles figurent au total dans le budget de 1939 pour un milliard et demi ». (DELBEZ (L), *Eléments de finances publiques*, Pedone, 1955, p. 200).

⁶³ D'après DELBEZ (L), *Eléments de finances publiques*, Pedone, 1955, pp. 200-201.

⁶⁴ Voir HOURTICQ (J), Les subventions de l'Etat aux communes, *Revue administrative*, n° 129, 1969, pp. 351-353 et La réforme du régime des subventions d'investissement de l'Etat aux collectivités locales, *Revue administrative*, n° 151, 1973, pp. 65-68.

Dans un souci de décentralisation et de responsabilisation des élus locaux, le rapport « Vivre ensemble », en 1976⁶⁵, proposait le regroupement de ces subventions dans des dotations de l'Etat. Contrairement à ce qui se fera par la suite, il réfutait la distinction entre dotation globale de fonctionnement et dotation globale d'équipement en considérant qu'elle était « plutôt poreuse » : « toute augmentation des recettes de fonctionnement peut servir à financer des dépenses d'investissement puisque l'excédent de la section de fonctionnement alimente l'autre section »⁶⁶. La consultation des maires de France organisée en 1977 a montré également la volonté de remplacer les subventions spécifiques par des enveloppes globales⁶⁷.

La distinction entre dotations de fonctionnement et d'équipement a été finalement retenue puisqu'elle correspond à la structure des budgets locaux, distinguant sections de fonctionnement et d'investissement⁶⁸. La mise en œuvre de dotations globales commence en 1979 avec la dotation globale de fonctionnement et en 1982 avec la dotation globale d'équipement.

1/ Création et évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

La première étape d'une globalisation des concours de l'Etat a été la création de la dotation globale de fonctionnement par la loi du 3 janvier 1979⁶⁹. La dotation globale de fonctionnement se compose d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de

⁶⁵ GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales (tome 1)*, La Documentation Française, 1976.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 340.

⁶⁷ On peut même estimer que le Gouvernement semblait acquis à cette cause puisque comme le fait remarquer Raymond Muzellec, « il était par exemple impossible à un élu de répondre négativement à la question suivante : (...) Souhaitez-vous la suppression des subventions spécifiques d'équipement actuellement attribuées au coup par coup et leur remplacement par une subvention globale attribuée selon des règles fixées au niveau national et dont la commune serait libre d'affecter aux investissements de son choix ? » (Sur la consultation des maires de France, *R.D.P.*, 1978, pp. 1401-1415, p. 1410).

⁶⁸ Le rapport propose d'abolir cette distinction à terme et d'asseoir le calcul des dotations sur deux séries de critères : les besoins objectivement mesurés (dotation proportionnelle aux charges que subit la collectivité pour les services qu'elle doit rendre à la population) et la justice à établir (dotation calculée dans un esprit de péréquation). (GUICHARD (O), ss dir., *op. cit.*, pp. 337-342).

⁶⁹ Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979, JO 4 janvier 1979, p. 25.

péréquation et le cas échéant de concours particuliers⁷⁰. Elle est perçue par les communes, les groupements de communes à fiscalité propre, les départements et la région Ile de France. Ces collectivités correspondaient à celles qui bénéficiaient du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) et donc qui percevaient auparavant cette taxe⁷¹.

La dotation forfaitaire était définie proportionnellement aux sommes perçues par les collectivités en 1978 au titre notamment du VRTS, des ressources du fonds d'action locale, du versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles et de la subvention de l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales. La dotation de péréquation était reçue par les communes et les groupements de communes et tenait compte de leur potentiel fiscal.

Elle était répartie en deux parts, la première étant attribuée à l'intérieur de groupes démographiques de communes, de façon à égaliser le potentiel fiscal par habitant à l'intérieur du groupe et la seconde étant attribuée proportionnellement au montant des impôts (taxes foncières, taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères). Les concours particuliers visaient trois hypothèses. Ils permettaient l'attribution d'une dotation globale de fonctionnement minimale pour les communes de moins de 2000 habitants, d'une dotation supplémentaire pour les communes touristiques ou thermales et pour celles qui se trouvent au centre d'une unité urbaine.

Lié à l'évolution des salaires, le VRTS avait connu jusqu'en 1975 une progression satisfaisante, mais celle-ci s'était ralentie ensuite avec la réduction de l'activité économique⁷². La DGF est liée à l'évolution du produit net de la TVA, ce qui démontrait selon le Gouvernement sa volonté de faire un effort envers les

⁷⁰ Le quatrième apport de la loi a été de créer le Comité des finances locales composé de représentants des assemblées parlementaires, des conseils généraux, des groupements de communes et des communes et des représentants de l'Etat (il est présidé par un élu). Il a pour rôle de contrôler la répartition de la DGF en fixant notamment la part des ressources à affecter aux concours particuliers et peut également être consulté par le Gouvernement sur toute disposition réglementaire à caractère financier.

⁷¹ Le VRTS a été mis en place à la suite de la suppression de la taxe sur les salaires par la loi n° 68-1043 du 29 novembre 1968 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier (JO 30 novembre 1968, p. 11228).

⁷² M. Tissandier, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1978, p. 9226.

collectivités locales (l'effort représentant environ deux milliards de francs, en dépit des circonstances économiques)⁷³.

Le régime de la DGF a été ensuite modifié en 1983⁷⁴ pour deux raisons : l'indexation sur la TVA posait problème dans le cadre d'un contexte de lutte contre l'inflation⁷⁵ et le mécanisme de répartition de la DGF ne prenait pas en compte les nouveaux transferts de compétences. Ainsi, la loi procédait à la création d'une dotation minimale pour les départements les plus défavorisés (comme c'était le cas pour les communes de moins de 2000 habitants), organisait des mesures en faveur des départements et de l'établissement public régional d'Ile de France et procédait à la création d'une dotation particulière en faveur des communes touristiques⁷⁶.

Le législateur a remis le travail sur l'ouvrage dès 1985 en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement, les dispositions législatives applicables n'étant en vigueur que jusqu'au 1^{er} janvier 1986⁷⁷. A l'occasion de l'adoption de la loi du 29 novembre 1985⁷⁸, un bilan a été fait de cette première période d'application de la dotation. Celui-ci était nuancé et dépendait des objectifs poursuivis. Si les objectifs d'une ressource évolutive et d'application progressive étaient atteints d'une manière satisfaisante, la fonction de péréquation était plus tempérée que prévu. Quant à l'objectif de simplification, il était largement tenu en échec en raison des corrections multiples progressivement introduites⁷⁹.

La situation diffèrait selon les collectivités. Puisque les modifications apportées au régime de la DGF visaient essentiellement les communes, la situation

⁷³ C. Bonnet, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1978, p. 3058.

⁷⁴ Loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, JO 31 décembre 1983, p. 3887.

⁷⁵ La loi fixe ainsi à 4 % le taux de la garantie de progression minimale pour l'année 1984.

⁷⁶ A. Labarrère, ministre chargé des relations avec le Parlement, JO Débats A.N, séance du 1^{er} décembre 1983, pp. 5899-5900.

⁷⁷ Article 22 de la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980 complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements, JO 1^{er} janvier 1981, p. 3.

⁷⁸ Loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, JO 3 décembre 1985, p. 13999.

⁷⁹ L. Besson, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 28 juin 1985, p. 2216 ; P. Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, JO Débats A.N, séance du 28 juin 1985, pp. 2218-2219 ; R. Monory, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 23 octobre 1985, p. 2436.

des départements était plutôt considérée comme satisfaisante⁸⁰. Pour les communes, la loi de 1985 procédait à la définition de nouvelles dotations : dotation spéciale au titre des charges pour le logement des instituteurs⁸¹, dotation supplémentaire pour les communes touristiques ou thermales, dispositions spécifiques pour les groupements de communes. Elle procédait également et surtout à une réorganisation de la structure de la DGF en définissant une dotation de base (proportionnelle au nombre d'habitants), une dotation de péréquation⁸² et le cas échéant de concours particuliers. Les principales critiques à retenir de ce dispositif visaient l'absence de simplification⁸³ alors que, pourtant, le bilan de la DGF opéré à l'occasion de la préparation du projet de loi montrait bien les lacunes du dispositif précédent en la matière.

Le régime de la DGF a été encore modifié à plusieurs reprises. En premier lieu, la loi du 13 mai 1991⁸⁴ procédait à une évolution du calcul du montant de la DGF en prenant en compte un indice basé sur la consommation des ménages et le produit intérieur brut. Elle visait également à améliorer le rôle péréquisiteur de la DGF en créant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Ile de France.

En second lieu, le législateur est intervenu en 1993⁸⁵ pour procéder une nouvelle fois à une réorganisation de l'architecture de la dotation. La loi visait à simplifier les règles de répartition⁸⁶, tout en assurant la stabilité des ressources des

⁸⁰ « Mes propos vaudront essentiellement pour les communes, puisque pour les départements, il s'avère que le système en vigueur donne lieu à beaucoup plus de satisfaction, une redistribution en faveur des plus démunis s'étant assez bien opérée et, sur ce point, le projet s'en tient à une large confirmation de ce qui existe » (L. Besson, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 28 juin 1985, p. 2216).

⁸¹ La dotation pour le logement des instituteurs n'a pas été créée à cette occasion mais simplement intégrée à la DGF, sa création résultait de l'article 94 de la loi du 2 mars 1982.

⁸² Composée de deux fractions, l'une tenant compte de l'inégalité de ressources et mesurée à partir du potentiel fiscal et l'autre basée sur le revenu imposable des habitants.

⁸³ R. Monory, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 23 octobre 1985, p. 2437.

⁸⁴ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile de France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, JO 14 mai 1991, p. 6329.

⁸⁵ Loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts, JO 4 janvier 1994, p. 122.

⁸⁶ La réforme était nécessaire puisque la DGF avait épuisé sa fonction de redistribution en raison de la juxtaposition des objectifs qui lui étaient assignés : préservation des acquis du passé, péréquation, compensation des handicaps spécifiques de certaines communes, incitation à l'intercommunalité (Voir

communes et en améliorant la solidarité⁸⁷. La DGF est répartie entre deux dotations : une dotation forfaitaire, toujours basée sur des critères démographiques et une dotation d'aménagement qui regroupe une dotation au bénéfice des groupements de communes, une dotation de solidarité urbaine et une dotation de solidarité rurale. En troisième lieu, la DGF est étendue aux régions à l'occasion de la loi de finances pour 2004⁸⁸.

2/ Création et évolution de la dotation globale d'équipement (DGE)

Le principe de la création d'une dotation globale d'équipement a été posé par la loi du 2 mars 1982⁸⁹, dans le but de se substituer aux subventions spécifiques d'investissement de l'Etat. Il s'agissait bien d'une réponse aux critiques du système des subventions de l'Etat dont le remplacement par une dotation était réclamé par les élus⁹⁰ ; la loi précisait même à cet égard que la dotation était « libre d'emploi ». Le régime juridique de la DGE a été adopté par la suite à l'occasion de la loi du 7 janvier 1983 organisant les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. La DGE des communes et de leurs groupements était répartie⁹¹, à raison de 70 % au moins, au pro rata des dépenses réelles d'investissement et à raison de 15 % au moins, en tenant compte des caractéristiques des collectivités suivant un certain

C. Poncelet, président de la commission des finances, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1993, p. 3525).

⁸⁷ D. Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1993, p. 3519.

⁸⁸ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, J.O 31 décembre 2003, p. 22530 (voir ERSTEIN (L), Loi de finances pour l'année 2004 et loi de finances rectificative pour 2003, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, février 2004, pp. 5-12).

⁸⁹ Article 103.

⁹⁰ « La masse des subventions de l'Etat aux collectivités sera versée sous la forme de dotations générales, non affectées à un emploi particulier. (...) Ainsi, pour tous les équipements dont les collectivités seront maîtres d'ouvrages, elles pourront en décider elles-mêmes la réalisation, en élaborer la conception, en ordonner la programmation. (...) Les administrations centrales et leurs services extérieurs n'auront plus la perpétuelle incitation de la subvention à intervenir dans les affaires locales (...). Car la subvention, c'est bien plus que la décision ponctuelle de subventionner. C'est la possibilité, l'obligation même de réglementer le type d'équipement subventionnable, et donc d'en déterminer uniformément la nature et les normes ». (GUICHARD (O), *ss dir., op. cit.*, p. 109).

⁹¹ La répartition se fait chaque année après consultation du Comité des finances locales.

nombre de paramètres⁹². Le solde était destiné à majorer autant que de besoin la dotation des communes dont le potentiel fiscal était faible et la dotation des districts disposant d'une fiscalité propre et des communautés urbaines. La DGE des départements était répartie, à raison de 45 % au plus, au pro rata des dépenses réelles d'investissement de chaque département et à raison de 45 % au plus, au pro rata des subventions versées par chaque département pour la réalisation des travaux d'équipement rural. Le solde était destiné à majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant était inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

Les premiers correctifs apportés au régime de la DGE ont été adoptés la même année⁹³, la nécessité étant apparue de revoir le dispositif de la loi du 22 juillet 1983 notamment en raison de difficultés d'application⁹⁴. La démarche suivie par le Gouvernement se voulait pragmatique et tendait à régler successivement les problèmes se posant dans la mise en œuvre des lois de décentralisation⁹⁵. Le régime de la DGE des communes subit trois modifications : la seconde part était limitée aux critères physiques caractérisant la collectivité (excluant ainsi l'investissement) ; le nombre de communes bénéficiant d'une majoration de leur part principale de DGE était réduit ; les investissements pouvant faire l'objet d'une subvention spécifique étaient exclus du bénéfice de la DGE⁹⁶. Le régime de la DGE des départements fut amendé dans le sens d'une correction des différences entre départements et d'une individualisation au sein de la dotation de la part destinée à l'équipement rural et au remembrement.

⁹² Le potentiel fiscal de la commune, la population permanente et saisonnière, le nombre de logements construits au cours des trois dernières années, le nombre d'enfants scolarisés, la longueur de la voirie et les charges de remboursement d'emprunts de la commune.

⁹³ Loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, JO 31 décembre 1983, p. 3887.

⁹⁴ Lors des débats parlementaires, le ministre chargé des relations avec le Parlement expliquait que cette disposition avait pour principal objectif d'abonder les concours aux communes, en prenant en compte l'exclusion de certains domaines de la globalisation (logement, transports en commun). Il reste néanmoins qu'il s'agissait là d'un exemple de la difficulté d'application réelle des principes de simplification et de globalisation des dotations de l'Etat. (Voir A. Labarrère, JO Débats A.N, séance du 1^{er} décembre 1983, p. 5899).

⁹⁵ H. Emmanuelli, secrétaire d'Etat au budget, JO Débats Sénat, séance du 19 décembre 1983, pp. 4378.

⁹⁶ A. Labarrère, ministre chargé des relations avec le Parlement, JO Débats A.N, séance du 1^{er} décembre 1983, p. 5900.

Le régime de la DGE a été à nouveau réformé en 1985⁹⁷, la DGE des communes étant organisée en deux parts, dont le montant était déterminé par décret en Conseil d'Etat, après avis du Comité des finances locales, selon des critères démographiques⁹⁸. La première était répartie entre les communes de plus de 2.000 habitants et certains groupements de communes et communes de moins de 2.000 habitants ; la seconde était répartie entre les communes et groupements de communes de moins de 2.000 habitants ; certains groupements de communes et communes de 2.001 à 10.000 habitants. Le Gouvernement a rappelé notamment que la principale qualité de la DGE consistait en la globalisation des aides à l'équipement⁹⁹, la suppression des contrôles financiers et techniques de l'Etat sur les décisions d'investissement des collectivités, la délivrance des aides de l'Etat dans des conditions de sécurité accrues pour les collectivités¹⁰⁰. Néanmoins, l'attribution d'une partie des crédits de la DGE des communes sous forme de subventions par opération était présentée comme une innovation, évitant une trop grande dispersion de l'aide de l'Etat¹⁰¹. De la même façon l'intervention de l'échelon local de l'administration d'Etat était considérée comme favorisant un meilleur fonctionnement de la décentralisation¹⁰². En effet, les crédits étaient mis à la disposition du commissaire de la République, assisté d'une commission d'élus¹⁰³.

Malgré un retour assez évident à la situation antérieure, les critiques de ces dispositions furent nuancées, un certain nombre de parlementaires reconnaissant l'inadaptation du régime précédant de la DGE pour les petites communes réalisant des investissements de manière discontinue et d'un montant exceptionnel par rapport à leur budget¹⁰⁴. L'essentiel des critiques porta davantage sur les modalités

⁹⁷ Loi n° 85-1352 du 20 décembre 1985 relative à la dotation globale d'équipement, JO 21 décembre 1985, p. 14943.

⁹⁸ Cette distinction vise à prendre en considération le cas des petites communes rurales. Au contraire des grandes villes « qui investissent beaucoup et de façon régulière », elles ont « un rythme d'investissement très irrégulier » et doivent parfois « faire face à des dépenses hors de proportion avec leurs capacités financières » (G. Authié, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 1985, p. 2776).

⁹⁹ P. Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 1985, pp. 2757-2758 ; R. du Luart, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 1985, p. 2763.

¹⁰⁰ P. Joxe, *op. cit.*

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² J. Durand, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 1985, p. 2771.

¹⁰³ P. Joxe, *op. cit.*; A. Labarrère, ministre délégué, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 1985, p. 2769.

¹⁰⁴ J-P. Tizon, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 1985, p. 2761.

d'attribution de ces crédits en particulier en ce qui concernait le rôle donné aux autorités déconcentrées. L'opposition contestait le rôle donné au préfet, revenant sur le principe des lois de décentralisation votées par le Parlement, qu'elle reprenait à son compte¹⁰⁵.

Le régime juridique de la DGE a encore été modifié à plusieurs reprises. Cela a été le cas par exemple avec la loi d'amélioration de la décentralisation de 1988¹⁰⁶ qui revint sur les critères d'attribution des différentes parts de la dotation¹⁰⁷. Elle opérait en particulier un rééquilibrage de la DGE des départements, les critères en vigueur conduisant à en définir quatre-vingt un comme étant défavorisés. La prise en compte du potentiel fiscal par habitant et du potentiel fiscal par kilomètre carré devait limiter à une trentaine le nombre de départements défavorisés et donc bénéficiaires d'une majoration de dotation¹⁰⁸. Ce sera encore le cas en 1996¹⁰⁹ où la loi fixe le dispositif aujourd'hui en vigueur en distinguant les différentes catégories de collectivités bénéficiant de la DGE des communes et de leurs groupements.

Les grands traits de cette évolution des différentes dotations de l'Etat montrent la difficulté à mettre en œuvre des principes contradictoires, la simplification pouvant être mise à mal par le rajout de dispositions à but péréquateur ; la stabilité pouvant être mise à mal du fait de l'adaptation nécessaire aux circonstances économiques. Si les réformes successives des finances locales sont davantage à mettre sous le signe de la procrastination, les réformes successives des dotations de l'Etat relèvent plutôt de la nécessité d'une amélioration continue. En

¹⁰⁵ « Je suis en complet désaccord avec le procédé visant à redonner à un préfet et à des sous-préfets (...) le pouvoir de distribuer – investis qu'ils sont du pouvoir de l'Etat, du gouvernement – des subventions spécifiques à des communes, petites ou moyennes sur des critères que j'ignore et que le gouvernement définira ultérieurement. Ainsi, donne-t-on un brusque coup d'arrêt à la décentralisation et confère-t-on à des représentants du gouvernement un pouvoir à mon avis exorbitant au regard du droit de la décentralisation tel qu'il découle des lois que nous avons votées » (R. Monory, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 1985, p. 2760).

Voir également : J-P. Tizon, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 1985, p. 2761.

¹⁰⁶ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO 6 janvier 1988, p. 208.

¹⁰⁷ Il est intéressant de signaler que le rôle confié au préfet en 1985 et critiqué par l'opposition de l'époque n'est pas revu en 1988, alors qu'on aurait pu penser que l'alternance (et la loi de 1988) en offraient l'occasion. Le préfet dispose toujours du rôle d'attribuer des crédits d'investissement, la disposition adoptée en 1985 étant aujourd'hui codifiée à l'article L 2334-34 du C.G.C.T).

¹⁰⁸ Voir TULARD (M-J), La loi d'amélioration de la décentralisation, *A.J.D.A.*, 1988, pp. 197-203, p. 198.

¹⁰⁹ Loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales, JO 27 mars 1996, p. 4663 (article 12).

effet, des études récentes montrent globalement une amélioration sensible de l'égalité entre les collectivités du fait des politiques de péréquation menées par l'Etat depuis une trentaine d'années¹¹⁰. De la même façon que pour l'évolution de la fiscalité locale, les modifications ou propositions de réforme récentes des dotations de l'Etat seront étudiées dans le troisième paragraphe de cette section, consacrée à la question de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

B- La libéralisation du recours à l'emprunt

Avec le développement des dépenses des collectivités territoriales, le recours à l'emprunt s'est accru. Dans les années soixante-dix, sa proportion dans le financement des équipements locaux avoisinait 50 %¹¹¹. Cet accroissement du recours à l'emprunt se heurtait cependant à la rigidité des règles régissant la matière : ils étaient en principe conditionnés par l'exigence d'une subvention publique préalable ou par la nature même des opérations à financer et étaient d'une durée relativement brève¹¹². En contrepartie, l'essentiel des prêts venait d'organismes publics ou semi-publics (Caisse des dépôts et consignations, caisses d'épargne, Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales...) qui accordaient des taux bonifiés¹¹³.

Le rapport *Vivre ensemble* dressait un constat de ce carcan : « Les règles appliquées par les caisses prêteuses aux demandes de financement présentées par les collectivités locales constituent un ensemble d'une rare complexité qui fixe d'une manière absolument rigide les détails du plan de financement de toute opération d'équipement. Les règles emboîtées, se commandent l'une l'autre. Pour obtenir un

¹¹⁰ Une première évaluation globale des mécanismes de péréquation pour les communes a été menée en 2000-2001 pour le commissariat général au plan. Complétée en 2003-2004 pour englober toutes les collectivités, cette étude met en valeur les quatre enseignements suivants : une correction partielle mais significative des inégalités de pouvoir d'achat, une correction croissante pour les régions (marquée cependant par un recul de l'autonomie fiscale), une capacité correctrice inégale des dotations et une correction hétérogène suivant les collectivités (d'après GILBERT (G) et GUENGANT (A), Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales, *R.F.F.P.*, n° 89, 2005, pp. 303-325).

¹¹¹ Le poids des emprunts dans la structure de financement des équipements locaux est de 58 % en 1969 et 63 % en 1973 selon le rapport *Vivre ensemble* (p. 364).

La place de l'emprunt dans le financement des investissements locaux est de 37,6 % en 1969 et 44 % en 1974 selon B. Lerousseau (Les emprunts des collectivités locales auprès du secteur privé, *A.J.D.A.*, 1978, pp. 428-439, p. 428).

¹¹² D'après LEROUSSEAU (B), *op. cit.*, p. 428.

¹¹³ Voir TAILLEFAIT (A), *Les emprunts communaux*, Coll. Les guides juridiques de la Gazette, Editions Le Moniteur, 2003, pp. 12-13.

prêt, il faut présenter une subvention. Le prêt principal ne couvre qu'une partie de la dépense subventionnable. Le reste de la dépense subventionnable doit être couvert par un autre prêt, plus cher. Puis la différence entre le coût réel des travaux et la dépense subventionnable doit souvent être financée par un troisième prêt (...)»¹¹⁴. Le rapport conclut ainsi à la nécessité de supprimer le lien forcé entre subvention et prêt privilégié et de globaliser les prêts¹¹⁵. Une évolution dans le même sens du régime des emprunts des collectivités territoriales figurait dans le projet de loi dit « Bonnet » pour le développement des responsabilités des collectivités locales¹¹⁶. Celui-ci prévoyait, en effet, dans ses articles 11 à 14 de donner « toute liberté aux communes pour emprunter en France, hormis le cas du compte administratif en déficit, dès lors que les annuités de la dette ne dépassent pas un pourcentage des recettes réelles de la section de fonctionnement, défini par décret »¹¹⁷.

Si le principe de globalisation des prêts avait connu un commencement d'application dès la fin des années 1970 du fait de la politique menée à cet égard par la Caisse des dépôts et consignations¹¹⁸, la libéralisation a été parachevée avec la loi du 2 mars 1982. Les délibérations relatives aux emprunts ont suivi le droit commun des actes des collectivités territoriales : l'autorisation préalable est remplacée par le caractère exécutoire de l'acte et le préfet intervient désormais pour un contrôle a posteriori.

Les prêts aux collectivités territoriales se caractérisent par une grande variété de l'offre de crédit, concernant tant la diversité des prêteurs que la multiplicité des produits¹¹⁹. Les collectivités territoriales peuvent toujours recourir à l'émission de titres d'emprunts par voie de souscription publique¹²⁰, la loi ayant même supprimé en 1999 la nécessité d'une autorisation préalable lorsque l'émission obligataire est faite sur des marchés étrangers¹²¹. Dans le régime juridique aujourd'hui applicable

¹¹⁴ GUICHARD (O), *ss dir., op. cit.*, p. 364.

¹¹⁵ Les mêmes propositions ressortent de la consultation des maires de France de 1978 (MUZELLEC (R), *op. cit.*, p. 1407).

¹¹⁶ Projet de loi n° 187, Sénat, 1^{ère} session ordinaire de 1978-1979.

¹¹⁷ Exposé des motifs du projet de loi.

¹¹⁸ Voir MUZELLEC (R), *Finances locales*, Coll. Mémentos, Dalloz, 5^{ème} éd., 2005, p. 113 et GOUSSEAU (J-L), *Emprunts, Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 850, § 1.

¹¹⁹ GOUSSEAU (J-L), *op. cit.*, §§ 33-46.

¹²⁰ Article L 1611-3 du C.G.C.T.

¹²¹ GOUSSEAU (J-L), *op. cit.*, § 31.

aux emprunts des collectivités territoriales, signalons que les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital figurent au nombre des dépenses obligatoires¹²² et que la loi dite « ATR » du 6 février 1992 améliorant la publicité du budget et des comptes des collectivités territoriales a inclus parmi les documents budgétaires mis à la disposition du public ceux concernant les emprunts souscrits¹²³.

C- Le cas particulier des contrats de plan¹²⁴

La planification, telle que conçue dans la perspective de reconstruction puis d'aménagement du territoire et de développement économique de l'après-guerre n'était pas précisément régionale. Elle le deviendra plus franchement à partir du quatrième plan (1962-1965), l'échelon déconcentré régional étant conçu comme un moyen de rencontre entre la politique nationale et les réalités locales¹²⁵. Cette politique atteignant ses limites¹²⁶, le maintien d'une dimension régionale de la planification se fit au moyen de la création des établissements publics régionaux en 1972 puis de la création des régions comme collectivités territoriales en 1982. Simultanément aux lois de décentralisation, le Gouvernement Mauroy a fait adopter cette année là une réforme de la planification¹²⁷. Le Plan « détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social, culturel de la Nation et les moyens nécessaires pour les atteindre ». Ces moyens étaient prévus dans deux lois de plan ; la première définissait les choix stratégiques

¹²² Articles L 2321-2, L 3321-1 et L 4321-1 du C.G.C.T.

¹²³ Articles L 2313-1, L 3313-1 et L 4312-1 du C.G.C.T.

¹²⁴ Les sommes versées par l'Etat aux collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plan ne sont pas en tant que telles des ressources budgétaires. Nous avons cependant choisi de les traiter parmi les ressources de ces collectivités car leur régime juridique et sa mise en œuvre présentent un intérêt certain en ce qui concerne les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

¹²⁵ Voir VIOT (P), Les aspects régionaux du Quatrième Plan, *Revue administrative*, n° 84, 1961, pp. 597-602.

¹²⁶ Si le niveau régional présente une certaine utilité en matière de planification du développement (vision différenciée des problèmes de la croissance, allègement de procédures bureaucratiques et centralisatrices), le système des CO.D.E.R établi en 1964 présente un certain nombre de défauts : la décision demeure centralisée, il existe un déséquilibre entre le rôle du préfet de région et celui de la commission consultative ; le rôle du niveau régional se caractérise davantage par la répartition des subventions d'équipement que par l'existence d'une véritable responsabilité locale en ce qui concerne les questions de développement économique et d'aménagement. (D'après VIOT (P), La participation au Plan dans les régions, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 19, 1971, pp. 627-632).

¹²⁷ Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, JO 30 juillet 1982, p. 2441.

et les objectifs ainsi que les grandes actions proposées ; la seconde comprenait les mesures juridiques, financières et administratives de mise en œuvre.

L'association des collectivités territoriales et en particulier des régions se faisait à deux niveaux. D'une part, lors de l'élaboration du Plan, les régions faisaient connaître au Gouvernement les priorités du développement de leurs activités productives. D'autre part et surtout, l'Etat pouvait conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées des contrats de plan comportant des engagements réciproques. Dans ce cadre, les conseils régionaux, en particulier, élaboraient des plans de région, incluant les termes du contrat avec l'Etat. Pour les promoteurs de la réforme, il s'agissait de rénover la planification tombée en désuétude depuis le lancement du premier plan après la guerre¹²⁸. L'insistance était portée fortement sur l'esprit des contrats de plan et leur importance dans le dispositif, en raison de leur caractère démocratique et décentralisé¹²⁹. Face à cette vision quelque peu idyllique, l'opposition avait beau jeu de dénoncer les incertitudes pesant sur le régime juridique des contrats de plan¹³⁰ et en particulier sur les dimensions financières de cette réforme¹³¹.

¹²⁸ J-P. Planchou, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 14 juin 1982, p. 3325.

¹²⁹ « Il y a une deuxième raison à cette réforme législative, qui tient à la cohérence nécessaire entre la planification et les autres réformes qui constituent (...) le « socle du changement ». La décentralisation fait des régions des acteurs de la vie économique à part entière ». (M. Rocard, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, JO Débats A.N, séance du 14 juin 1982, p. 3332).

« Démocratiser le Plan, c'est d'abord substituer à une démarche descendante où le Gouvernement affectait de consulter les régions et les partenaires sociaux, une démarche ascendante, s'appuyant sur les projets et les besoins de développement économique et social exprimés au niveau local et régional » (*Ibid.*, p. 3334).

« Le Plan sera librement négocié ; il sera décentralisé. (...) Les règles du jeu communes et les responsabilités de chacun sont clarifiées, l'affichage le plus clair possible des intentions et des stratégies respectives est organisé » (J-P. Worms, JO Débats A.N, séance du 14 juin 1982, p. 3350).

« Pour les projets d'intérêt régional ou local, les élus seront associés au processus d'élaboration du contrat, notamment lorsque l'investissement entraînera des conséquences en matière d'emploi. Là aussi, une fois accepté, le contrat devra être respecté » (B. Derosier, JO Débats A.N, séance du 14 juin 1982, p. 3353).

¹³⁰ J-P. Soisson, JO Débats A.N, séance du 14 juin 1982, p. 3338 ; B. Barbier, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 29 juin 1982, pp. 3261-3262.

¹³¹ « Si votre projet de loi (...) comporte une certaine clarification juridique de la notion de contrat de Plan, il n'apporte pas de solutions réellement nouvelles aux problèmes posés par le financement pluriannuel des actions prévues par le Plan. (...) Pour atteindre ces objectifs, il eut été préférable de modifier la loi organique relative aux lois de finance, qui fixe le principe de l'annualité budgétaire, la seule exception étant celle des lois de programme ». (B. Barbier, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 29 juin 1982, p. 3262).

Plusieurs générations de contrats de plan se sont ensuite succédées¹³². Après une première génération couvrant la période 1984-1988, la seconde se déroula de 1989 à 1993. Elle vit une augmentation de la participation financière de l'Etat (de 25 %) et une modification des règles applicables, inspirée de l'expérience précédente. Les nouveaux contrats présentaient un caractère plus sélectif, les procédures d'exécution étaient simplifiées et cherchaient à supprimer le recours à des contrats particuliers multiples. Enfin, la déconcentration était renforcée avec le rôle du préfet de région. La troisième génération de contrats (1994-1998) se situait dans le contexte des politiques nationales de relance de la décentralisation et de l'aménagement du territoire.

Le régime juridique et l'efficacité des contrats de plan se sont heurtés à deux difficultés : la première est la qualification juridique de ces contrats ; la seconde procède du désengagement financier de l'Etat.

La qualification juridique de ces contrats a été soumise au juge administratif qui a adopté une jurisprudence en demi-teinte : d'une part, la méconnaissance par l'Etat de ses obligations ne peut être contestée, par les collectivités concernées, que dans le cadre du contentieux contractuel. Ainsi, dans la célèbre affaire du synchrotron, le Premier ministre fit connaître au président du conseil général de l'Isère qu'il retenait la candidature de Grenoble pour l'implantation de ce laboratoire européen alors qu'il s'était engagé à défendre la candidature de Strasbourg dans le contrat de plan passé avec la région Alsace. Cette décision fut contestée par la ville et la communauté urbaine de Strasbourg, les conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et la région Alsace. Saisi en appel, le Conseil d'Etat¹³³ admit que la décision des pouvoirs publics constituait un acte administratif mais indiqua que « la méconnaissance des stipulations d'un contrat, si elle est susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité d'une partie vis à vis de son cocontractant, ne peut être légalement invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative ». Il ajouta que « ni les dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1982, ni aucune autre disposition législative n'ont entendu confier à la stipulation dont il s'agit du contrat de plan passé entre l'Etat et la région Alsace une portée autre que celle d'une stipulation

¹³² D'après CHAIN (P), *Les contrats de plan Etat-régions, Regards sur l'actualité*, novembre 1995, pp. 32-46.

¹³³ CE, Ass 8 janvier 1988 *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg et autres, A.J.D.A.*, 1988, p. 159 ; chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre, p. 137.

contractuelle ». D'autre part, si les tiers ayant un intérêt à agir peuvent demander l'annulation des actes détachables de ces contrats, le régime des contrats de plan reste imparfait. L'application de certaines règles du droit des contrats administratifs ne va pas jusqu'à sanctionner l'absence de réalisation des équipements prévus dans le contrat¹³⁴.

En ce qui concerne le désengagement de l'Etat, la Cour des comptes en a dressé un bilan sévère : « L'Etat, qui utilise la contractualisation pour faire cofinancer une partie de ses investissements, en tire un avantage certain. Toutefois, chargé d'en établir les règles, il a posé des principes qu'il n'a pas respectés. Il n'a pas non plus tenu tous les engagements qu'il avait pris. Il ne suit que très imparfaitement l'exécution des contrats en cours »¹³⁵. En outre, les contrats de plan devant s'achever en 1998 ont été unilatéralement prorogés jusqu'au 31 décembre 1999.

Cette prorogation se justifiait selon le Gouvernement par différentes raisons comme la mise en place des assemblées régionales élues au printemps 1998, la prise en compte du schéma national et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire prévus par la loi d'orientation du 4 février 1995, la mise en adéquation avec les périodes correspondant aux programmes d'emplois des fonds structurels européens¹³⁶. La Cour des comptes relevait d'autres raisons qui étaient liées : la maîtrise des dépenses publiques induite par les conditions du passage à l'euro expliquait sans doute que seuls 66,5 % des crédits prévus avaient été délégués aux préfets de région à la fin de 1997¹³⁷.

A la suite de ce report, une nouvelle génération de contrats de plan a finalement vu le jour couvrant maintenant non plus cinq mais sept ans (2000-2006). Cette modification de durée marque d'ailleurs une autonomisation des contrats de plan Etat-région par rapport au plan (cinq ans), qui finalement disparaît. Ils s'organisent dans le cadre d'un double volet : régional et territorial ; le volet

¹³⁴ Voir CE 25 octobre 1996 Association Estuaire-Ecologie, *rec.*, p. 415 et JOYE (J-F), Vers un renforcement de la valeur juridique des contrats de plan entre l'Etat et les régions ?, note sous CAA Lyon 12 juillet 2001 M. Amaury Nardone, *Contrats et marchés publics*, n° 4, 2002, pp. 4-8.

¹³⁵ « L'Etat et les contrats de plan Etat-région », in Cour des comptes, *Rapport public 1998*, Editions des Journaux Officiels, 1999, pp. 137-167, p. 137.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 147.

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 146-147.

territorial permettant l'articulation des contrats de pays, d'agglomérations ou de villes avec le contrat de plan Etat-région¹³⁸.

§3 – La portée incertaine de la consécration de l'autonomie financière et fiscale

La consécration par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 de l'autonomie financière et fiscale, si elle a été un des fers de lance de la réforme gouvernementale, a été également une des dispositions les plus discutées. Afin de prendre en compte l'ensemble des enjeux de la révision constitutionnelle en la matière, nous allons procéder à une étude critique de ces dispositions ainsi que de la loi organique prise pour leur application¹³⁹. Nous nous attacherons ensuite aux différents développements en matière de finances et de fiscalité locales postérieurs à la consécration de l'autonomie financière et fiscale, dans le but de porter une première appréciation sur celle-ci.

A- La critique des dispositions constitutionnelles et organiques

La première critique, qui est formulée, tient au caractère restrictif de l'autonomie financière et fiscale telle que découlant de la révision constitutionnelle. En effet, l'autonomie financière des collectivités territoriales est une notion plus large, englobant autonomie de la recette et autonomie de la dépense¹⁴⁰. Seule l'autonomie de la recette va être étudiée ici dans la mesure où les plus importants

¹³⁸ Voir PONTIER (J-M), Les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, *Revue administrative*, n° 319, 2001, pp. 58-65 et surtout *infra* §3 , B, 5/ Les autres réformes connexes ayant des implications financières.

¹³⁹ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, JO 30 juillet 2004, p. 13561.

¹⁴⁰ « On peut (...) décrire longuement les multiples facettes de l'autonomie financière (...). Elle est à la fois la liberté de choisir les dépenses, celle de les décider et de les exécuter, la liberté de fixer le régime des recettes ou certains aspects de certaines recettes (le tarif des prix, les taux des impôts ou aussi leur assiette), la possibilité de choisir les modes de gestion, la capacité de déterminer librement le niveau et les types d'endettement, l'existence de ressources suffisantes grâce à des transferts justement calculés ». (HERTZOG (R), *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales*, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 548-558, p. 550).

« Il ne peut y avoir de décentralisation sans libre emploi des ressources si l'on veut que la décentralisation ne conduise pas à l'uniformité mais permette la diversité des solutions mises au point par les collectivités locales. Quant au principe d'autonomie fiscale, il est le corollaire nécessaire de la responsabilité des élus devant le contribuable électeur » (Y.Fréville, JO Débats Sénat, séance du 5 novembre 2002, p. 3444).

progrès de l'autonomie de la dépense ont été réalisés dans les années 1970 et 1980 avec l'abandon progressif puis la disparition de la tutelle financière. En ce qui concerne l'autonomie financière et fiscale, les dispositions constitutionnelles et organiques peuvent être analysées dans trois directions : la définition des catégories de collectivités territoriales, la notion de ressources propres et la définition d'un seuil minimum de ressources propres.

L'article 72-2 de la Constitution dispose que « 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 première difficulté se présentant est celle de définir la notion de « catégorie de collectivités territoriales ». Partant de la construction de droit commun à trois niveaux (commune, département, région), elle se décompose en deux questions tenant d'une part à la qualification des différentes collectivités à statut particulier et d'outre mer et d'autre part, aux modalités de prise en compte des établissements publics de coopération intercommunale. S'agissant de la première question et dans un souci de simplification¹⁴¹, l'article 2 de la loi organique assimile aux départements la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département. Il assimile aux régions la collectivité territoriale de Corse les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution (collectivité unique se substituant à un département et une région d'outre-mer)¹⁴².

La seconde question, celle de la notion de ressources propres, pose davantage de problèmes, notamment pour prendre en compte le phénomène intercommunal

¹⁴¹ Voir D. de Villepin, JO Débats A.N, séance du 12 mai 2004, p. 3550 et J-F. Copé, JO Débats A.N, séance du 13 mai 2004, p. 3674.

¹⁴² Le Conseil constitutionnel a censuré une disposition faisant figurer les provinces de Nouvelle-Calédonie parmi les collectivités assimilées aux régions. Si elles sont bien des collectivités territoriales de la République, leur organisation relève de la loi organique en vertu de l'article 77 de la Constitution. Cette disposition n'empêche pas de les inclure dans la loi organique relative à l'autonomie financière mais en respectant deux conditions : la conformité aux accords de Nouméa auxquels la Constitution confère valeur constitutionnelle et la consultation de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Le non-respect en l'espèce de cette dernière condition emporte l'inconstitutionnalité de cette disposition. (Décision 2004-500 DC Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *L.P.A.*, n° 162, 2004, note J-E. Schoettl, pp. 12-21).

sans pour autant créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales¹⁴³. Ainsi, le législateur organique a été conduit à adopter une définition spécifique des ressources propres des communes : « Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources (...) est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en oeuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale »¹⁴⁴. Si le principe en reste assez compréhensible, la mise en oeuvre de cette disposition apportera certainement son lot de difficultés au vu de la diversité des structures de coopération intercommunale, de leurs compétences et de leurs modes de financement.

La notion de ressources propres pose également problème quant à la rédaction adoptée : « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs »¹⁴⁵. Les critiques se focalisent sur l'expression « impositions de toute nature » puisque celle-ci incluent non seulement les impôts locaux, mais aussi les impôts partagés avec l'Etat. Ainsi, pour certains, les impôts locaux pourraient ainsi être supprimés et remplacés par des impôts partagés, sans qu'il soit porté atteinte à la part des ressources propres des collectivités territoriales¹⁴⁶. De même, il est judicieusement fait remarquer l'absence de différence majeure entre un impôt partagé et une dotation de l'Etat¹⁴⁷, la dotation forfaitaire de la DGF étant par exemple, à l'origine, issue du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS). Pour le Gouvernement, il s'agit simplement de se conformer aux dispositions de la Constitution dans la mesure où le

¹⁴³ Voir supra 1^{ère} partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 3 : Avenir de l'organisation administrative du niveau local.

¹⁴⁴ Article 4 de la loi organique, introduisant dans le code général des collectivités territoriales un article LO 1114-3.

¹⁴⁵ Article 3 de la loi organique, introduisant dans le code général des collectivités territoriales un article LO 1114-2.

¹⁴⁶ M. Mercier, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juin 2004, p. 3676.

¹⁴⁷ R. Dosièrre, JO Débats A.N, séance du 12 mai 2004, p. 3580 ; A. Vallet, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juin 2004, p. 3680.

Constituant n'a pas restreint la notion « d'impositions de toute nature » figurant à l'article 34¹⁴⁸. Il reste que les dispositions constitutionnelles et organiques dans ce domaine atténuent la portée de la notion d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

Enfin, la troisième question trouve son origine dans les suppressions, exonérations et dégrèvements successifs des impôts locaux à partir de 1999. Ils ont conduit, par réaction, à déterminer un seuil minimum de ces ressources propres en dessous duquel il serait porté atteinte à l'autonomie financière et donc à la libre administration des collectivités. La loi organique prévoyait que la part des ressources propres pour chaque catégorie de collectivités était déterminante lorsqu'elle répondait à deux critères cumulatifs : d'une part, « garantir la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie compte tenu des compétences qui leur sont confiées » et d'autre part, respecter un seuil minimal correspondant à la situation constatée pour l'année 2003. Si ce dernier critère est validé par le Conseil constitutionnel comme « suffisant à satisfaire l'obligation faite à la loi organique » par l'article 72-2 de la Constitution, celui-ci sanctionne par contre le premier en raison de son « caractère tautologique » et de sa « portée normative incertaine », contraire au principe de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Les limites de cette disposition avaient été perçues dès les débats dans la mesure où si l'utilisation du terme « déterminant » signifie que l'autonomie des collectivités est préservée, cela ne change guère de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel. En effet, celui-ci considérait, avant 2003, que « les règles posées par la loi (...) ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ». Cependant, par exemple la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et son remplacement par une compensation versée par l'Etat n'avait « pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales, ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration »¹⁴⁹.

Le seul progrès réel est donc la fixation d'un seuil minimal en ce qui concerne l'importance des ressources propres des collectivités territoriales. Cela appelle encore quelques remarques. La première tient au choix de l'année 2003 comme année de

¹⁴⁸ J-F. Copé, ministre délégué à l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 12 mai 2004, p. 3569.

¹⁴⁹ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 Loi de finances pour 1999, *rec.*, p. 326.

référence, justifiée par le Gouvernement comme permettant de prendre en compte l'ensemble de la réforme de la taxe professionnelle, engagée en 1999 et achevée en 2003¹⁵⁰. La seconde concerne les taux de ressources propres ainsi visés ; le Gouvernement indiquant lors des débats sur la loi organique que le taux de l'autonomie fiscale en 2003 est de 53 % sur les communes, 51,6 % pour les départements et 35,5 % pour les régions¹⁵¹. Enfin, la troisième remarque est plutôt une interrogation concernant la mise en œuvre de ces dispositions. En effet, l'absence de réforme de fond de la fiscalité locale peut conduire à nouveau à une diminution des ressources propres des collectivités territoriales. En théorie, rien n'interdira alors au Gouvernement de diminuer le montant de ses dotations afin de faire « remonter » la part relative des ressources propres. Si cette hypothèse relève en principe de la fiction, elle n'en comporte pas moins une part de vraisemblance avec la rigueur budgétaire à laquelle est soumis le Gouvernement.

B- Les premiers enseignements pratiques

A la suite de l'adoption de la révision de la constitution du 28 mars 2003, la réforme gouvernementale de la décentralisation, notamment en ce qui concerne sa dimension financière et fiscale a reçu de nombreux commencements d'applications au travers de lois de finances, lois organiques, lois ordinaires ou politiques ministérielles. Nous verrons successivement les mesures adoptées en ce qui concerne la fiscalité locale, les dotations de l'Etat, le financement des expérimentations et des transferts de compétences, ainsi que les autres réformes connexes ayant des implications sur les finances locales. Aucune n'implique des changements majeurs de la situation des finances et de la fiscalité locales.

1/ La fiscalité locale

En matière de fiscalité locale, la principale réforme engagée est celle de la taxe professionnelle ; même si le régime de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a lui aussi été modifié. La réforme de la taxe professionnelle a commencé avec la suppression de la part salaire par la loi de finances pour 1999. Dans la continuité de la réforme amorcée avec la révision constitutionnelle de mars 2003, le Gouvernement a engagé une réflexion sur l'avenir de la taxe professionnelle à la demande du chef de l'Etat. Une commission dite « commission Fouquet » a été nommée à cet effet et a

¹⁵⁰ G. Geoffroy, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 12 mai 2004, p. 3553.

¹⁵¹ J-F. Copé, JO Débats A.N, séance du 12 mai 2004, p. 3559.

remis son rapport au Premier ministre le 20 décembre 2004¹⁵². A la suite de la suppression de la part salaire, la taxe professionnelle repose essentiellement sur la valeur des équipements et biens mobiliers, pénalisant ainsi les entreprises du secteur industriel. La commission Fouquet propose alors de baser principalement l'impôt économique local sur la valeur ajoutée et accessoirement sur la valeur locative des biens assujettis à la taxe foncière. Elle propose en outre de supprimer la part régionale de la taxe professionnelle et de restreindre la liberté de fixation des taux par les collectivités territoriales dans une fourchette établie par l'Etat, afin de limiter les écarts entre les territoires.

L'adoption d'une véritable réforme de la taxe professionnelle, si elle se base sur ces propositions devra aussi tenir compte des réactions et des critiques qu'elles ont provoquées. Cela concerne notamment l'encadrement national des taux, la rupture des liens entre ressources fiscales et actions de développement économique des régions, les difficultés de localisation de la valeur ajoutée ou le risque de désavantager les territoires ruraux et les petites villes¹⁵³. Les débats actuels continuent et répètent le débat des cinquante dernières années en matière fiscale : possibilité de suppression de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, effets pervers des impôts locaux mais crainte encore plus importante du changement, difficile ancrage de la fiscalité aux territoires, nécessité d'améliorer la péréquation...¹⁵⁴

La solution adoptée ne va pas être de choisir parmi les différentes modalités possibles d'une véritable réforme de la taxe professionnelle mais plutôt de revenir à une ambition beaucoup plus mesurée. Le gouvernement, dès juin 2005, commence à envisager d'« alléger la charge et non la transférer », d'« aménager et non réformer » la taxe professionnelle¹⁵⁵. Même avec une ambition de réforme revue à la baisse, une polémique commence, les collectivités territoriales redoutant les effets de la

¹⁵² FOUQUET (O), ss dir., *Rapport au Premier ministre de la commission de réforme de la taxe professionnelle*, 2004.

¹⁵³ Voir par exemple HEYMES (P), *Réforme de la TP, une assiette à la carte...*, *La lettre du cadre territorial*, n° 291, 2005, pp. 28-34.

¹⁵⁴ Voir : « Dossier : Fiscalité locale : pourquoi rien ne va plus ? », *Pouvoirs locaux*, n° 64, 2005 (en particulier les contributions de C. Point, O. Renou et Y. Doyen, pp. 46-51 ; Y. Fréville, pp. 52-56 ; J-M. Josselin et Y. Rocaboy, pp. 57-61 ; G. Gilbert, pp. 85-93 ; J-M. Uhaldeborde, pp. 94-100 ; P. Laurent, pp. 101-104).

¹⁵⁵ CABELLIC (M), *Taxe professionnelle, réforme a minima*, *La Gazette des communes*, 20 juin 2005, p. 16 (voir également : Villepin enterre la réforme de la TP, *La Lettre du cadre territorial*, 1^{er} juillet 2005, p. 16).

réforme¹⁵⁶. Elles s'interrogent notamment sur la cohérence entre la réforme de la taxe professionnelle et la multiplication des EPCI à fiscalité propre, dont les finances sont principalement basées sur la taxe professionnelle¹⁵⁷ ainsi que sur l'éloignement de la réforme annoncée avec la teneur du rapport de la commission Fouquet¹⁵⁸. Finalement, la réforme sera adoptée à l'occasion de la loi de finances pour 2006, après une vive discussion et une modification du projet gouvernemental¹⁵⁹. En conclusion, on a de nouveau assisté à une nouvelle correction du régime de la taxe professionnelle, portant sur des mesures de plafonnement et de dégrèvements mais la véritable réforme reste à faire¹⁶⁰.

Cette modification du régime de la taxe professionnelle permet au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la question de l'autonomie financière des collectivités territoriales¹⁶¹. Il pose d'abord une position de principe en citant l'article 72-2 de la Constitution et les articles LO 1114-1 et LO 1114-3 du C.G.C.T pour en déduire qu'« en vertu de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales tel qu'il est défini par lesdites dispositions ». S'attachant plus précisément à l'espèce, il considère que « cependant, l'article contesté n'emportera pas, de son seul fait, des conséquences d'une ampleur telle que

¹⁵⁶ Voir PAQUIER (J), TP : les collectivités redoutent d'être les grandes perdantes de la réforme, *La Gazette des communes*, 29 août 2005, p. 16 ; DEBAN (B) et SCHNEIDER (V), Taxe professionnelle, les effets néfastes de la future réforme, *La Gazette des communes*, 5 septembre 2005, pp. 60-62 ; PAQUIER (J) et CABELLIC (M), Budget 2006, la réforme de la TP mécontente les collectivités, *La Gazette des communes*, 3 octobre 2005, pp. 10-12 ; PAQUIER (J), Les collectivités s'inquiètent de la mort annoncée de la TP, *La Gazette des communes*, 2 janvier 2006, pp. 10-11.

¹⁵⁷ HACQUARD (L) et KLOPFER (M), Intercommunalité : après la réforme de la TP, comment éviter la débâcle financière ?, *La Gazette des communes*, 30 janvier 2006, pp. 52-56 ; PAQUIER (J), Finances : perspectives moroses pour un tiers des intercommunalités, *La Gazette des communes*, 3 avril 2006, pp. 10-12.

¹⁵⁸ GUYON (L), Réforme de la TP : tout ça pour ça ?, *La Lettre du cadre territorial*, n° 303, 2005, pp. 61-63.

¹⁵⁹ AUBERT (F), Les députés ont adopté le bouclier fiscal et la réforme de la taxe professionnelle, *A.J.D.A.*, 2005, p. 2210.

¹⁶⁰ Voir LE BOT (E), Le PLF pour 2006 et la TP : une réforme transitoire ?, *La Gazette des communes*, 31 octobre 2005, pp. 56-61 et CHOMENTOWSKI (V), Taxe professionnelle : la réforme qu'il faudra faire en 2008..., *Pouvoirs locaux*, n° 66, 2005, pp. 3-4 ; PIERRE (J-L), Réforme de la taxe professionnelle : il faut attendre, *Droit des sociétés*, n° 2, 2006, p. 1 ; JAN (P), La réforme budgétaire et fiscale au cœur de la réforme de l'Etat, *R.D.P.*, 2006, pp. 25-29.

¹⁶¹ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 Loi de finances pour 2006, *rec.*, p. 168.

le degré d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales se dégradera dans une proportion incompatible avec la règle fixée ».

En ce qui concerne les autres composantes de la fiscalité locale, la loi de finances pour 2005¹⁶² et la loi de finances rectificative pour 2004¹⁶³ votées en décembre 2004 comportent un certain nombre de dispositions relatives à la fiscalité locale¹⁶⁴ et en premier lieu procèdent à une réforme de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Il s'agit notamment d'aménager les modalités de fixation des taux en permettant de définir des zones dans lesquelles s'appliqueront des taux différents en vue d'adapter le montant perçu aux caractéristiques du service rendu. Les autres dispositions concernent essentiellement la revalorisation forfaitaire des bases des taxes locales et la poursuite de mesures de dégrèvement de la taxe professionnelle.

Quant aux modifications de la fiscalité locale issues de la loi de finances rectificative pour 2005¹⁶⁵ et de la loi de finances pour 2006¹⁶⁶, les débats se sont notamment focalisés sur l'institution d'un « bouclier fiscal ». Ce mécanisme vise à protéger les contribuables les plus importants d'une taxation supérieure à 60 % de leurs revenus¹⁶⁷ et prend en compte l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune, mais aussi des impôts locaux comme la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti (s'appliquant à la résidence principale). L'Etat rembourse le contribuable qui dépasse ce plafond et se retourne ensuite vers les collectivités locales, afin de récupérer la part qui correspond aux impositions locales. Le système est critiqué pour sa complexité, alors qu'il ne correspond, pour les collectivités qu'à une quarantaine de millions d'euros. Finalement, dans le dispositif adopté, l'Etat prend à

¹⁶² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, JO 31 décembre 2004, p. 22459.

¹⁶³ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, JO 31 décembre 2004, p. 22522.

¹⁶⁴ D'après BERNARD-GELABERT (M-C), Lois de finances, les principales mesures pour 2005, *La Gazette des communes*, 24 janvier 2005, pp. 52-60 et COBLENTZ (J-P), Loi de finances pour 2005, loi de finances rectificative pour 2004, loi de programmation pour la cohésion sociale : quelles nouveautés pour les collectivités locales ?, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 5, 2005, pp. 315-325.

¹⁶⁵ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, JO 31 décembre 2005, p. 20654.

¹⁶⁶ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, JO 31 décembre 2005, p. 20597.

¹⁶⁷ DE MONTECLERC (M-C), Le volet fiscalité locale du budget 2006 critiqué par de nombreux élus, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1812-1813 ; M.C, Loi de finances : le débat s'anime autour du bouclier fiscal, *La Gazette des communes*, 17 octobre 2005, p. 18 ; DE MONTECLERC (M-C), Les principales dispositions de la loi de finances concernant les collectivités territoriales, *A.J.D.A.*, 2006, p. 4.

sa charge le remboursement des impôts locaux si l'impôt sur le revenu et impôt de solidarité sur la fortune suffisent à dépasser le seuil fixé. Le Conseil constitutionnel¹⁶⁸ a admis la constitutionnalité de ce dispositif, estimant que cette disposition ne méconnaissait pas l'égalité devant l'impôt mais visait au contraire, à « éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques », en faisant « peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives »¹⁶⁹.

D'autres dispositions fiscales¹⁷⁰ peuvent être signalées, correspondant toujours à des modifications ponctuelles et circonstanciées comme l'exonération temporaire de deux ans de la taxe professionnelle pour les jeunes avocats et l'exonération de 20 % de la part communale ou intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties applicable aux terres agricoles. Ce dernier allègement est le résultat, comme pour la taxe professionnelle, d'une réforme de la taxe sur le foncier non bâti annoncée par le Président de la République (en 2004) et crainte par les élus¹⁷¹.

2/ Les dotations de l'Etat

En ce qui concerne les dotations de l'Etat¹⁷², les textes adoptés en décembre 2004 complètent la réforme engagée l'année précédente avec la globalisation de la

¹⁶⁸ Décision n° 2005-530 DC, *op. cit.*

¹⁶⁹ Il ajoute que « s'agissant des modalités adoptées pour la mise en oeuvre de ce principe, que ni la fixation de la part des revenus au-delà de laquelle le paiement d'impôts directs ouvre droit à restitution, ni la définition des revenus entrant dans le calcul, ni la détermination des impôts directs pris en compte, ni les mesures retenues pour opérer la restitution ne sont inappropriées à la réalisation de l'objectif que s'est fixé le législateur ; que la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui revient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies ».

¹⁷⁰ Pour une présentation détaillée des implications de ces lois de finances sur les finances et la fiscalité locale, voir : BERNARD-GELABERT (M-C), Loi de finances : les principales mesures pour 2006, *La Gazette des communes*, 16 janvier 2006, pp. 52-63 ; ERSTEIN (L), Loi de finances pour 2006 et loi de finances rectificative pour 2005, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, février 2006, pp. 5-11 ; COBLENTZ (J-P), Loi de finances 2006 : quelle conséquence pour les collectivités ?, *La lettre du cadre territorial*, n° 311, 2006, pp. 53-55 ; La loi de finances pour 2006, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 1-2, 2006, pp. 3-4.

¹⁷¹ Voir PAQUIER (J), Suppression de la taxe sur le foncier non bâti : les élus inquiets, *La Gazette des communes*, 8 novembre 2004, p. 16.

¹⁷² D'après COBLENTZ (J-P), *op. cit.*, pp. 316-321.

DGF. En effet, la loi de finances pour 2004 avait déjà procédé à une réforme de l'architecture des DGF en y intégrant un certain nombre de dotations autonomes¹⁷³.

La loi continue également dans le sens d'une progression de la dotation forfaitaire des communes inférieure à celle de l'enveloppe globale de la DGF, ce qui permet d'accroître le volume des fonds destinés à la péréquation (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale). La dotation forfaitaire des communes est réorganisée et dispose désormais de quatre composantes, deux étant basées sur des critères objectifs (importance démographique, superficie) et deux sur des critères financiers¹⁷⁴. Les règles de répartition des dotations de péréquation¹⁷⁵ sont également modifiées, le potentiel fiscal servant d'indicateur de richesse des collectivités étant remplacé par le potentiel financier (associant potentiel fiscal et montant de la dotation forfaitaire).

Pour les autres DGF, celle des établissements publics de coopération intercommunale ne fait pas l'objet d'une réforme de fond (maintien du potentiel fiscal comme critère de répartition, amélioration des conditions de garantie d'indexation de la dotation moyenne par habitant) à l'inverse de celle des départements. En effet, la composition de cette dotation est maintenue pour l'essentiel avec une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et une dotation de fonctionnement minimale mais le contenu de chacune de ces dernières est modifié. Ainsi, par exemple, le système de péréquation, considéré comme défavorable aux départements urbains, est réorienté en leur faveur, en substituant le potentiel financier au potentiel fiscal et en créant une dotation de péréquation urbaine (basée sur la densité de population et le taux d'urbanisation).

Quant à la loi de finances pour 2006, si elle comprend évidemment des dispositions relatives aux dotations de l'Etat, elles n'ont pas pour objet d'opérer des

¹⁷³ Voir COBLENTZ (J-P), Loi de finances 2004 : quelles nouveautés pour les collectivités locales ?, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 11-12, 2004, pp. 355-362.

¹⁷⁴ Un complément de garantie quand la somme des deux premières dotations est inférieure à la dotation forfaitaire perçue en 2004 majorée de 1 % et une compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle pour les communes ne relevant pas d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique.

¹⁷⁵ Notons qu'en application non pas des lois de finances mais de la loi de programmation pour la cohésion sociale, il est prévu de doubler entre 2005 et 2009 les crédits consacrés à la dotation de solidarité urbaine.

modifications aussi importantes que celles relatives à la fiscalité locale et, de ce fait, sont moins sujettes à polémique¹⁷⁶.

Les réformes engagées en ce qui concerne la fiscalité locale et les dotations de l'Etat peuvent aller, pour certaines, dans le sens des nouvelles contraintes constitutionnelles pesant sur le législateur en matière de finances locales ; nous venons de le voir notamment avec le renforcement des dispositifs de péréquation.

Une appréciation est beaucoup plus difficile à porter sur les conséquences des transferts de compétences organisés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Mais avant de voir la question du financement des transferts de compétences au sens strict, c'est à dire le transfert permanent de compétences, il nous est apparu utile de consacrer quelques développements au financement des expérimentations de compétences, également organisées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

3/ Le financement de l'expérimentation

Les dispositions organiques relatives à l'expérimentation n'en mentionnent qu'incidemment les conditions financières¹⁷⁷. En effet, le législateur organique a prévu que l'expérimentation était autorisée par décret en Conseil d'Etat et en a défini les conditions : durée de l'expérimentation, objet, dispositions auxquelles il peut être dérogé, nature juridique et caractéristiques des collectivités territoriales concernées. Il est seulement précisé que le rapport d'évaluation transmis par le Gouvernement au Parlement doit comprendre « les effets des mesures prises (...) en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'Etat, ainsi que leurs incidences financières et fiscales »¹⁷⁸.

Les dispositions de la loi libertés et responsabilités locales de 2004 ne sont guère plus explicites : elles renvoient chaque fois à une convention avec l'Etat pour définir les conditions et les moyens de l'expérimentation. Pour la participation des communes à la résorption de l'insalubrité de l'habitat, il s'agira, par exemple, de fixer

¹⁷⁶ DE MONTECLERC (M-C), Le volet fiscalité locale du budget 2006 critiqué par de nombreux élus, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1812-1813.

¹⁷⁷ Articles LO 1113-1 à LO 1113-7 du C.G.C.T.

¹⁷⁸ Article LO 1113-5 alinéa 1 du C.G.C.T.

les engagements financiers prévisionnels de la commune et de l'Etat¹⁷⁹ ; pour l'attribution aux régions de certains crédits relatifs aux immeubles classés, il s'agira de fixer les montants des crédits ainsi que les modalités d'emploi, de versement par anticipation et de restitution¹⁸⁰. On aurait également pu imaginer des dispositions « préventives » à l'image des dispositions de l'article 30 en ce qui concerne le transfert aux collectivités territoriales des ports non-autonomes de l'Etat. Celui-ci prévoit que le représentant de l'Etat doit communiquer à la collectivité sollicitant le transfert de compétences toutes les informations permettant le transfert en connaissance de cause. D'une manière générale, les conditions des dispositifs d'expérimentation ainsi que leur mise en œuvre sont aujourd'hui trop peu connus pour pouvoir porter une appréciation sur les conditions financières de l'expérimentation¹⁸¹.

4/ Le financement des transferts de compétences

Si l'analyse des implications financières de l'expérimentation reste très partielle en l'absence des conventions les mettant en œuvre, davantage d'éléments sont disponibles permettant de porter une première appréciation sur le financement des transferts de compétences. Les principes du financement des transferts de compétences ont été posés par la loi libertés et responsabilités locales, principalement en son article 119. Celui-ci prévoit notamment que la compensation s'apprécie en référence à la moyenne sur les trois ans précédant le transfert des dépenses de l'Etat en ce qui concerne les charges de fonctionnement ; la période étant fixée à au moins cinq ans en ce qui concerne les charges d'investissement¹⁸².

Trois précisions sont en outre à apporter quant au montant et à la nature des ressources transférées. D'une part, la loi a eu pour conséquence de renforcer en la matière le rôle du comité des finances locales en créant la commission consultative

¹⁷⁹ Article 74.

¹⁸⁰ Article 94.

¹⁸¹ Voir supra le tableau de synthèse sur les expérimentations organisées par la loi du 13 août 2004 (2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 2, B, 2/ La révision de la constitution, l'adoption de la loi organique et de la loi relative aux libertés et responsabilités locales) ainsi que GEST (A), *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, A.N, n° 3199, 2006, pp. 67-82.

¹⁸² Sur ce point et plus généralement sur la dimension financière et fiscale des transferts de compétences, voir CRUCIS (H-M), *La décentralisation en quête de financement*, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 1-2, 2005, pp. 52-54.

sur l'évaluation des charges¹⁸³. D'autre part, pour ce qui est de l'indexation des montants des compensations, il est renvoyé au dispositif existant en matière d'indexation du montant des ressources transférées, c'est à dire à la dotation globale de fonctionnement. Enfin, dans le respect des nouvelles dispositions constitutionnelles, « la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans les conditions fixées par la loi de finances ».

Ces dispositions paraissent plus favorables aux collectivités territoriales que le système de compensation des transferts de compétences établi en 1982-1983. Celui-ci posait la règle du transfert aux collectivités de ressources équivalentes aux charges assumées par l'Etat à la date du transfert. Le seul correctif prévu consistait en un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre du budget, qui constatait, pendant trois ans, les accroissements et diminutions de charge, après avis d'une commission composée de représentants de la Cour des comptes et des différentes catégories de collectivités territoriales¹⁸⁴.

Une fois ces principes posés, nous allons tenter de présenter les principales implications concrètes du financement des transferts de compétences, les problèmes posés, ainsi que les débats politiques soulevés. On comprend aisément les enjeux de cette compensation des transferts de compétences si l'on s'attache au montant global des ressources en principe transférées : dix milliards d'euros par an à partir de 2008, dont la moitié correspond au dispositif RMI-RMA¹⁸⁵. La loi de finances rectificative pour 2004 a complété la loi de finances initiale de l'année en procédant à un ajustement du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), transférée aux départements. En effet, l'attribution aux départements d'une partie du produit de la TIPP avait été décidée à la suite du transfert aux départements des compétences en matière de RMI. La loi de finances pour 2005 procède, de la même façon, à l'attribution d'une part de TIPP aux régions et à l'attribution d'une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance sur les véhicules à moteur aux départements. Pour l'instant et dans chacune de ces hypothèses, le transfert ne porte

¹⁸³ Voir le décret n° 2004-1416 du 23 décembre 2004 relatif à la commission consultative sur l'évaluation des charges et modifiant la partie réglementaire du C.G.C.T (JO du 29 décembre 2004, p. 221888) codifié aux articles R 1211-19 à R 1211-26 du C.G.C.T.

¹⁸⁴ Article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO 9 janvier 1983, p. 215.

¹⁸⁵ D'après CRUCIS (H-M), *op. cit.*, p. 54.

que sur une partie du produit de la taxe aux collectivités territoriales et sur un pouvoir de vote des taux, cependant envisagé pour 2007¹⁸⁶.

Un certain nombre de critiques ont déjà été apportées à l'encontre du financement du transfert des compétences prévu par la loi libertés et responsabilités locales. D'une part la pertinence des évaluations des compensations est régulièrement remise en cause¹⁸⁷. On peut citer, à cet égard, les réticences voire les refus des conseils généraux en ce qui concerne le transfert de routes nationales¹⁸⁸. D'autre part, à tort ou à raison, la politique gouvernementale de décentralisation est accusée d'être à l'origine de la hausse des taux des impôts locaux¹⁸⁹. Sur ce point, la critique doit être atténuée puisque, comme le rappelle Gilles Carrez, président du comité des finances locales, l'augmentation de 20 % de la fiscalité régionale en 2005 ne se justifiait pas par les transferts de compétences, ceux-ci ne produisant pas encore d'effets¹⁹⁰. En outre, les conflits entre l'Etat et les collectivités territoriales se sont apaisés après les négociations avec l'Etat, menées dans le courant de l'année 2005, dans le cadre des travaux de la commission consultative d'évaluation des charges créée à l'occasion de ces transferts de compétences¹⁹¹. Il reste cependant, d'une manière générale, que le maintien de l'essentiel du système fiscal demeure mis en cause puisqu'il constitue « un rafistolage (...) à contre-courant des grands objectifs de

¹⁸⁶ Voir COBLENTZ (J-P), Loi de finances pour 2005, loi de finances rectificative pour 2004, loi de programmation pour la cohésion sociale, quelles nouveautés pour les collectivités locales ?, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 5, 2005, pp. 315-325, p. 324.

¹⁸⁷ Voir par exemple : SAPIN (M), Régions : du transfert de responsabilités au transfert d'impôts, *Pouvoirs locaux*, n° 64, 2005, pp. 116-119 ; CABELLIC (M), Décentralisation : « le compte n'y est pas » selon les départements, *La Gazette des communes*, 13 février 2006, p. 18 ; DEKUSSCHE (C), Formations : des incertitudes dans le transfert aux régions, *La Gazette des communes*, 20 mars 2006, p. 20

¹⁸⁸ TALPIN (J-J), Le compte n'y est pas pour les routes du Loiret, *Le Monde*, 4 novembre 2005 ; MENU (S), Transfert des routes : la grogne des départements, *La Lettre du cadre territorial*, n° 294, 2005, pp. 28-29 ; TALPIN (J-J), Loiret : désaccord sur les conditions du transfert des routes, *La Gazette des communes*, 20 février 2006, p. 15.

¹⁸⁹ Voir, par exemple : Routes, transferts aux départements : six questions en suspens, *La Gazette des communes*, 28 mars 2005, pp. 10-12 ; Budget : l'explosion des charges inquiète les départements, *La Gazette des communes*, 4 avril 2005, pp. 14-15 ; Finances, les départements sous tension, *La Gazette des communes*, 11 avril 2005, pp. 10-12 ; Les départements sifflent la fin de la trêve fiscale, *Les Echos*, 11 avril 2005.

¹⁹⁰ CARREZ (G), Finances, les collectivités doivent bénéficier de la croissance, *La Gazette des communes*, 28 février 2005, pp. 10-11.

¹⁹¹ Transferts, l'heure des comptes, *La Gazette des communes*, 27 juin 2005, pp. 10-13 ; DE MONTECLERC (M-C), Compensation des transferts de compétences : vers l'apaisement, *A.J.D.A.*, 2005, p. 1926.

simplification, de transparence et même de décentralisation »¹⁹². Ainsi, Charles de Courson, député et vice-président du comité des finances locales, déplore qu'après la TIPP, « l'Etat s'est, de nouveau, trompé d'impôt »¹⁹³ en utilisant la taxe sur les conventions d'assurance automobile.

5/ Les autres réformes connexes ayant des implications financières

Outre ses difficultés intrinsèques (réforme de la fiscalité locale, compensation financière des transferts de compétences ...), la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et organiques relatives à l'autonomie financière des collectivités territoriales doit composer avec d'autres réformes des modalités de l'action de l'Etat. Nous en retiendrons deux : une qui a des incidences directes sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales puisqu'il s'agit des contrats de plan ; l'autre pouvant apparaître plus éloignée : la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹⁹⁴.

Les actuels contrats de plan Etat-région voient leur échéance arriver avec l'année 2006¹⁹⁵. Leur retard d'exécution était estimé à un an et demi fin 2004 et deux ou trois ans à l'échéance¹⁹⁶. Un rapport remis au Premier ministre le 29 novembre 2004 par le député Louis Giscard d'Estaing préconisait de porter leur durée à neuf ans et de les concentrer sur le financement des politiques structurantes¹⁹⁷. De son côté, l'Association des Régions de France (ARF) souhaitait le maintien de la durée de six ans, le renforcement du contrat de plan Etat-région, notamment dans le sens d'une réelle vision stratégique ; une meilleure articulation avec les politiques

¹⁹² CRUCIS (H-M), *op. cit.*, p. 54.

¹⁹³ D'après PAQUIER (J), TSCA : pas de modulation de la taxe, *La Gazette des communes*, 12 septembre 2005, p. 14.

¹⁹⁴ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, JO du 2 août 2001, p. 12480.

¹⁹⁵ Voir PONTIER (J-M), Les contrats de plan Etat-région 2000-2006, *Revue administrative*, n° 319, 2001, pp. 58-65.

¹⁹⁶ MAZON (R), Contrats de plan : deux ou trois années de retard d'exécution, *La Gazette des communes*, 4 juillet 2005, p. 19.

¹⁹⁷ Voir GISCARD D'ESTAING (L) et LE NAY (J), *Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur la réforme des contrats de plan Etat-régions*, A.N, n° 1836, 2004 ainsi que Contrats de plan : Ciadt au printemps, *La Gazette des communes*, 6 décembre 2004, p. 17.

européennes et la poursuite, sous l'égide des régions, du soutien aux territoires de projet (pays, agglomérations)¹⁹⁸.

Alors qu'à la fin de l'année 2005 une prolongation des contrats de plan était envisagée, repoussant les suivants sur la période 2007-2013 ou 2008-2014¹⁹⁹, elle n'a finalement pas été décidée²⁰⁰. Les nouveaux contrats, dénommés « contrats de projet », ont été présentés en mars 2006 à l'issue d'un comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires. Ils débuteront le 1^{er} janvier 2007 pour sept ans et leur contenu sera centré sur trois axes correspondant aux objectifs européens : compétitivité et attractivité des territoires, promotion du développement durable, cohésion sociale et territoriale. Il est en outre prévu qu'ils soient concentrés sur des investissements d'envergure nationale mais la possibilité d'un volet territorial²⁰¹ est maintenue.

Nous disposons de davantage d'indications en ce qui concerne les implications de la mise en œuvre de la réforme du budget de l'Etat sur ses relations financières avec les collectivités territoriales puisqu'elle s'est achevée avec le budget 2006. La loi organique du 1^{er} août 2001 est venue refondre l'organisation du budget de l'Etat en substituant une démarche analytique ou stratégique à une démarche statique. Les crédits ne sont plus systématiquement attribués par ministère puis par chapitre mais par mission (ministérielle ou interministérielle) puis par programmes. Ceux-ci constituent l'unité de spécialisation des crédits, ils sont 133 (au lieu des 848 chapitres), regroupés en 34 missions²⁰².

L'intérêt de cette réforme réside, outre ce mécanisme de réorganisation et de globalisation des crédits, dans l'introduction de mécanismes de responsabilisation

¹⁹⁸ Contrats de plan, les régions veulent rester chef de file, *La Gazette des communes*, 24 janvier 2005, p. 18.

¹⁹⁹ MAZON (R), Contrats de plan : le gouvernement précise la réforme, *La Gazette des communes*, 7 novembre 2005, p. 20.

²⁰⁰ MAZON (R), Contrats de plan : pas de prolongation pour la génération 2000-2006, *La Gazette des communes*, 13 février 2006, p. 16.

²⁰¹ BRONDEL (S), Les contrats Etat-région deviennent des contrats de projet, *A.J.D.A.*, 2006, p. 518 ; MAZON (R), L'Etat redéfinit les règles de son partenariat avec les collectivités, *La Gazette des communes*, 13 mars 2006, pp. 16-17 ; Quand les contrats de plan laissent la place aux « contrats de projets Etat-régions », *Administrations et collectivités territoriales*, n° 12, 2006, p. 373.

²⁰² Pour le budget général.

des gestionnaires. Ainsi, pour chaque programme, des objectifs sont définis, faisant l'objet d'une évaluation, à laquelle le Parlement est étroitement associé²⁰³.

Concernant la nomenclature du budget, peu de changements apparaissent pour ce qui nous intéresse, puisque les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales dépendent d'une mission du ministère de l'intérieur, comprenant quatre programmes (tous rattachés à la Direction Générale des Collectivités Locales) : « concours financiers aux communes et aux groupements de communes », « concours financiers aux départements », « concours financiers aux régions » et « concours spécifiques et administration »²⁰⁴.

Il faut néanmoins se poser la question des effets de cette réforme budgétaire, non pas sur la forme mais sur le fond²⁰⁵. Les premières constatations que l'on peut faire à cet égard sont assez mitigées.

En effet, la mission gérée par la Direction générale des collectivités locales²⁰⁶ ne regroupe pas l'ensemble des crédits concernant les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ainsi, relève de la Direction Générale des Impôts un programme intitulé « remboursement et dégrèvements d'impôts locaux », ce qui est évidemment une entorse à l'idée de regroupement des crédits selon les principales missions de l'Etat.

A l'inverse, et comme le préconise le sénateur Michel Mercier, dans l'esprit de la réforme budgétaire, des indicateurs servant à l'évaluation pourraient être créés, en ce qui concerne par exemple les délais de mise en œuvre des investissements

²⁰³ Pour une présentation générale de la réforme, voir par exemple : BOUVIER (M), La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 876-886 et La loi organique relative aux lois de finances, *Les Notes Bleues de Bercy*, n° 214, 2001.

²⁰⁴ Source : site internet du ministère des finances : www.finances.gouv.fr

²⁰⁵ En ce sens, il va s'agir de voir l'influence de la mise en œuvre de la loi organique sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales et non la recherche d'une éventuelle transposition en droit des collectivités territoriales des nouveaux principes budgétaires applicables à l'Etat (pour cette démarche voir SAIDJ (L), La loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances : quels enseignements pour les collectivités locales ?, *R.F.F.P.*, n° 85, 2004, pp. 39-49).

²⁰⁶ Voir infra la présentation schématique des principales missions concernées établie d'après les documents du ministère de l'économie pour le projet de loi de finances 2006.

subventionnés, afin de juger de l'efficacité des aides de l'Etat aux collectivités territoriales²⁰⁷.

²⁰⁷ MERCIER (M), *Rapport spécial annexe n° 23, Intérieur, sécurité intérieure et liberté locales : décentralisation, in Les moyens des services et les dispositions spéciales (deuxième partie de la loi de finances)*, Sénat, Session ordinaire 2004-2005.

Présentation des principales missions du budget de l'Etat intéressant les finances locales

Mission « politique des territoires »

Ministres concernés : Transports, Équipement, Tourisme et Mer et Intérieur et Aménagement du Territoire

Moyens

Autorisations d'engagement : 0,83 milliard €

Crédits de paiement : 0,7 milliard €

1 549 emplois (équivalents temps plein travaillé)

Présentation de la mission

-programme « stratégie en matière d'équipement » (99 millions €) : regroupe les moyens de pilotage stratégique du ministère de l'Équipement permettant d'adapter en permanence les politiques des territoires aux nouveaux besoins d'intervention publique.

-programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (92 millions €) : finance les grandes opérations d'urbanisme initiées par l'État, l'exercice de ses missions en matière de planification ou d'application du droit des sols, et le soutien technique ou opérationnel apporté par le ministère de l'Équipement aux collectivités territoriales et à d'autres ministères (cohésion sociale et logement ; écologie et développement durable) aussi bien en matière d'urbanisme et d'application du droit des sols que de prestations d'ingénierie.

-programme « information géographique et cartographique » (75 millions €) : répond au besoin de la collectivité nationale en matière de données géographiques et cartographiques, dans une démarche de gestion des territoires, en s'appuyant sur un opérateur unique, l'Institut géographique national (IGN).

-programme « tourisme » (78 millions €) : met en oeuvre la politique touristique de l'État autour de trois grandes priorités : d'abord, renforcer la promotion de la destination France afin d'accroître la fréquentation touristique ; ensuite, favoriser l'économie touristique par une meilleure connaissance des besoins et des attentes des touristes dans le cadre d'une démarche qualité ; enfin, contribuer à une meilleure prise en compte de l'accès de tous aux vacances.

-programme « aménagement du territoire » (276 millions €) : rassemble les moyens mis à disposition de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires pour relever trois enjeux principaux : compétitivité, attractivité et cohésion des territoires.

-programme « des interventions territoriales de l'État » (81 millions €) : finance des actions régionales de nature interministérielle, limitées dans le temps et relevant d'objectifs d'intérêt national.

Mission « relations avec les collectivités territoriales »

Ministre concerné : Intérieur et Aménagement du Territoire

Moyens

Autorisations d'engagement : 2,99 milliards €

Crédits de paiement : 2,89 milliards €

158 emplois (équivalent temps plein travaillé)

Présentation de la mission

La totalité des concours financiers de l'État aux collectivités locales représente 64,6 milliards € dont 47,2 milliards font l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Les autres concours sont constitués de dotations budgétaires.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne retrace que la part des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, inscrits en dotations budgétaires, relevant du ministère de l'Intérieur, soit 2,89 milliards €.

La mission comprend quatre programmes : «Concours financiers aux communes et groupements de communes» (723,5 millions €), «Concours financiers aux départements» (771,1 millions €), «Concours financiers aux régions» (1 378,1 millions €), «Concours spécifiques et administration» (25,4 millions €).

Les trois premiers programmes qui concernent les concours financiers des trois niveaux de collectivités territoriales sont constitués notamment :

- d'une partie de la dotation générale de décentralisation (DGD) ;
- de deux dotations (dotation départementale d'équipement des collèges et dotation régionale d'équipement scolaire) destinées à assurer la compensation financière des transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation de 1983.

Ils ont également pour objectif de soutenir l'effort d'investissement public local, par la DGE attribuée aux communes, à leurs groupements et aux départements, ainsi que par la dotation de développement rural (DDR) attribuée aux communes et groupements de communes rurales.

Le quatrième programme « Concours spécifiques et administration » regroupe d'une part les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et d'autre part les moyens servant à l'administration des programmes de la mission (moyens de la direction générale des collectivités locales).

Mission « remboursements et dégrèvements »

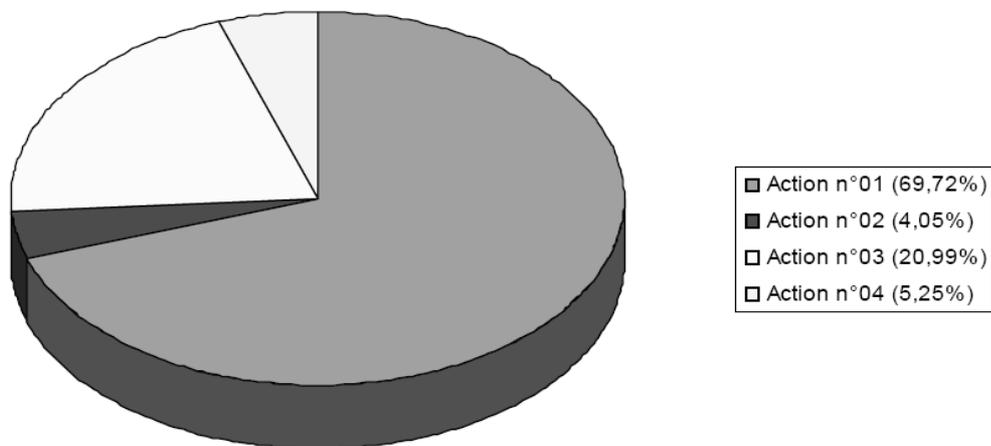
Ministre concerné : Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Contenu de la mission

-programme remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs) :
55.038 millions €

-programme remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs) :
13.340 millions €

Contenu du programme 201 : Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs) : répartition par action des autorisations d'engagement demandées pour 2006



Action n° 01 : taxe professionnelle ; action n° 02 : taxes foncières ; action n° 03 : taxe d'habitation ; action n° 04 : admission en non-valeur d'impôts locaux

A l'issue de cette première partie d'une étude intitulée « à la recherche de l'autonomie financière et fiscale », le titre garde toute sa pertinence. La mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 n'a pas pour l'instant réussi à dépasser les difficultés rencontrées par les collectivités dans ce domaine²⁰⁸. Les modifications de la fiscalité locale et les transferts de compétences qui ont eu lieu depuis 2004 restent l'objet de nombreuses interrogations quant à l'effectivité de l'autonomie financière²⁰⁹. De cette étude, nous retiendrons deux obstacles principaux à une réelle réforme des finances locales. Le premier réside dans la complexité de la fiscalité locale, à la fois principale cause et principal frein d'une réforme des finances locales²¹⁰. Le second est d'ordre plus général et ne concerne pas seulement la décentralisation mais les politiques de l'Etat, la gestion publique en général : il s'agit des difficultés économiques et de leurs conséquences budgétaires, couplées aux impératifs européens en matière de déficits publics²¹¹. Si le doute est toujours présent sur la réelle autonomie des collectivités territoriales en matière de ressources, nous

²⁰⁸ Les critiques formulées sont nombreuses : « une garantie illusoire », « réforme en trompe l'œil », « malaise des finances locales »... (Voir AREKIAN (V), L'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, *Revue du Trésor*, n° 3-4, 2005, pp. 161-167 ; LASCOMBE (M) et VANDENDRIESSCHE (X), L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier, *R.F.D.A.*, 2005, pp. 417-418 ; MONDOU (C), L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe l'œil », *R.F.D.A.*, 2005, pp. 419-428 ; CRUCIS (H-M), Malaise des finances locales : l'opération vérité, *Collectivités territoriales – Intercommunalités*, avril 2005, pp. 7-12. ; ORAISON (A), Commentaires critiques des dispositions financières introduites dans la charte suprême de la Vème République par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, *R.R.J.*, 2004, pp. 1327-1344).

²⁰⁹ Voir par exemple : SANCHEZ (G), L'érosion des marges de manœuvre financières des collectivités, *La Gazette des communes*, 27 septembre 2004, p. 25 ; CABELLIC (M), PAQUIER (J) et BRIVET (X), Budget, l'explosion des charges inquiète les départements, *La Gazette des communes*, 4 avril 2005, pp. 14-15 ; BIDAULT (M), CABELLIC (M), PAQUIER (J) et BRIVET (X), Finances, les départements sous tension, *La Gazette des communes*, 11 avril 2005, pp. 10-12 ; BIDAULT (M), Doublement des dépenses des départements en quatre ans, *La Gazette des communes*, 13 juin 2005, p. 20 ; POTTIEE-SPERRY (P), Action sociale : le « cri d'alerte » des départements, *La Gazette des communes*, 3 octobre 2005, p. 16 ; BRIVET (X), RMI : inquiétude des départements, *La Gazette des communes*, 10 octobre 2005, p. 16 ; CABELLIC (M), Budgets 2006, un exercice acrobatique, *La Gazette des communes*, 13 février 2006, pp. 10-12.

²¹⁰ On peut ainsi constater (et regretter) une fiscalité locale caractérisée par « douze impôts partagés entre communes, départements et régions » (PUECH (J), Fiscalité et décentralisation, *R.P.P.*, n° 1037, 2005, pp. 33-39).

²¹¹ Sur ce point et pour des analyses récentes, voir CAMDESSUS (M), ss dir., *Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation Française, 2004 et PEBEREAU (M), *Rompre avec la facilité de la dette publique, pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La Documentation française, 2005.

allons maintenant voir que l'on peut constater une amélioration de leur liberté en matière de dépenses, un progrès de l'autonomie budgétaire.

Section 2 : La progression de l'autonomie budgétaire

La progression de l'autonomie budgétaire fait partie de la rénovation du cadre juridique de la libre administration que nous avons étudiée dans le titre précédent dans la mesure où elle est notamment marquée par l'abandon de la tutelle par la loi du 2 mars 1982. Cette progression est confirmée si l'on s'attache également à l'étude de l'évolution des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales. Nous étudierons donc successivement la modernisation des règles budgétaires et comptables (§ 1) et le renouveau du contrôle des finances locales (§ 2).

§1- La modernisation des règles budgétaires et comptables

Le point commun de l'évolution des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales tient à leur rattachement, malgré quelques nuances, à un système juridique plus vaste (comptabilité nationale, principes généraux des finances publiques). Elles diffèrent cependant sur l'importance de leur évolution sous la Cinquième République. Si les règles budgétaires n'ont connu qu'une évolution modeste (A), les règles comptables traduisent une modernisation indéniable, allant dans le sens de l'organisation d'une véritable stratégie financière de la part des collectivités territoriales (B).

A- Une évolution modeste des règles budgétaires

L'établissement et l'adoption des budgets locaux n'a pas connu de véritable évolution en ce qui concerne les compétences à l'intérieur de la collectivité territoriale : l'exécutif prépare et applique le budget adopté par l'assemblée délibérante²¹². En ce qui concerne les règles budgétaires, nous nous attacherons davantage à deux problématiques. La première concerne la mise en œuvre des grands principes budgétaires dans le cadre des finances locales et, le cas échéant, les particularités qu'ils comportent par rapport aux finances publiques nationales. La seconde rejoint à la fois les questions de contrôle de légalité et de définition des compétences des collectivités territoriales, il s'agit de la détermination des dépenses obligatoires, facultatives ou interdites.

²¹² Nous développerons ultérieurement la question de la mise en œuvre du budget, à travers l'étude des règles comptables (B) et du contrôle budgétaire (§2 - A).

Les principes d'annualité, d'unité et d'universalité ont la même signification que dans le reste des finances publiques : le principe d'annualité est la règle mais comprend des exceptions (autorisations infra-annuelles et pluriannuelles) ; le principe d'unité du budget s'applique mais la possibilité de budgets annexes est aménagée ; le principe d'universalité s'applique également même si on retrouve des exceptions à la non-affectation (fonds de concours, dons et legs, taxes dont le produit est affecté ...). Le principe d'équilibre du budget est plus intéressant²¹³ et marque une spécificité des finances locales par rapport au budget de l'Etat ou aux finances sociales.

Des trois principaux domaines des finances publiques, les finances locales est le seul où ce principe s'applique concrètement. L'origine en est essentiellement « une règle de bonne gestion »²¹⁴ même si en 1959²¹⁵ apparut la règle de l'intervention de l'autorité de tutelle en cas de vote ou d'exécution en déséquilibre. Le principe de cette intervention n'a pas été remis en cause avec la loi du 2 mars 1982 même si la procédure est modifiée avec l'intervention de la chambre régionale des comptes. La libre administration n'entre pas en ligne de compte dans les débats parlementaires à ce sujet. Pour la majorité, le maintien de l'intervention du préfet, assisté de la chambre régionale des comptes, est un élément de saine gestion locale²¹⁶. Quant à

²¹³ Le principe de spécialité aurait également pu être cité mais nous préférons renvoyer à l'étude des règles comptables (ci-dessous). De la même façon pourrait être étudié un principe de transparence budgétaire mais nous l'étudierons à l'occasion de l'étude du développement de la démocratie locale (2^{ème} partie, Titre 3, Chapitre 1).

²¹⁴ SAIDJ (L), Les principes applicables au budget communal, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 7033, §§ 250-251.

²¹⁵ Ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959 portant mesures de décentralisation et de simplification concernant l'administration communale, JO 6 janvier 1959, p. 316.

²¹⁶ « Ce transfert équilibré de pouvoirs et de responsabilités constitue le gage d'une saine gestion au niveau local » (C. Josselin, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 314 ; dans le même sens : G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 317).

« La deuxième grande réforme, c'est la modification de la tutelle financière, c'est à dire un nouveau procédé de redressement des déséquilibres budgétaires des communes. Au centre du processus de redressement financier se trouve une chambre régionale des comptes, émanation de la Cour des comptes, autorité indépendante, dont les membres – ceux qui délibèrent - auront le statut de magistrats, chambre qui pourra par conséquent statuer avec toute la compétence technique, mais aussi toute l'autonomie politique désirables, sur les cas de communes en difficulté financière dont les budgets sont en déséquilibre » (A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 311).

l'opposition, elle met davantage l'accent sur les difficultés d'organisation matérielle du nouveau système de contrôle budgétaire²¹⁷.

L'autonomie des collectivités territoriales en matière de dépenses est doublement limitée par le législateur, pour des raisons qui pour l'essentiel n'ont pas changé au cours des années. La première est l'existence de dépenses interdites soit parce qu'elles ne correspondent pas à une compétence de la collectivité territoriale²¹⁸, soit parce que la loi l'a décidé ainsi, l'exemple le plus courant en la matière étant l'interdiction des subventions aux cultes posée par la loi du 9 décembre 1905²¹⁹. La seconde, à l'inverse, est l'existence de dépenses obligatoires.

« Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé »²²⁰. Confirmée par la loi du 2 mars 1982²²¹, l'existence de dépenses obligatoires amène plusieurs interrogations quant à l'autonomie budgétaire des collectivités. La première tient au maintien de cette catégorie de dépenses d'origine ancienne avec la loi du 2 mars 1982. Celle-ci a en effet pour effet de substituer à une énumération des dépenses obligatoires la formule générale regroupant les dettes exigibles et les dépenses prévues par la loi²²². La situation reste équivoque du point de vue de la libre administration des collectivités territoriales même s'il faut distinguer entre ces deux catégories de dépenses obligatoires. Si l'acquittement des dettes exigibles relève de la responsabilité des collectivités

²¹⁷ « La volonté du gouvernement est de mettre en place un contrôle indépendant des pouvoirs publics. Mais quelle sera sa nature ? D'abord, il sera éloigné des réalités de gestion. Ce n'est pas faire injure au juge que de dire qu'il tend souvent à statuer d'une manière abstraite. Ensuite, il conduira aux mêmes conséquences que le contrôle précédent. L'annulation, le règlement d'office, l'inscription d'office, la suspension et la révocation demeurent, mais l'encombrement des organes juridictionnels conduira à prononcer des décisions de justice avec quelques mois ou quelques années de retard et donc avec une force exécutoire moindre que ce n'est le cas actuellement » (C. Millon, JO Débats AN, séance du 27 juillet 1981, pp. 341-342)

²¹⁸ Nous avons déjà abordé la question des contours de l'intérêt local (cf. supra 2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §1, A : l'attachement à la clause générale de compétence).

²¹⁹ Voir par exemple : « Le principe d'interdiction des subventions aux cultes » in MESSNER (F), PRELOT (P-H) et WOEHLING (J-M), ss dir., *Traité de droit français des religions*, Litec, 2003, pp. 855-862.

²²⁰ article L 1612-15 alinéa 1 du C.G.C.T.

²²¹ Articles 11 alinéa 1, 52 alinéa 1 et 83.

²²² Le « projet de loi Bonnet » pour le développement des responsabilités des collectivités locales avait opté pour une autre solution puisque son article 22 prévoyait une diminution du nombre de dépenses obligatoires.

territoriales de manière évidente, le problème se pose pour les dépenses imposées par le législateur²²³.

Selon Jean-Marie Pontier, plusieurs arguments tendent à nuancer les atteintes portées à la décentralisation puisque d'une part la distinction entre dépenses obligatoires et facultatives est née avec la décentralisation, l'existence des dépenses obligatoires a été le signe d'un développement possible de la décentralisation et d'autre part, il est possible de considérer les dépenses obligatoires comme non contraires à la décentralisation et conformes à la nécessité de préserver l'intérêt général²²⁴.

La position du Conseil constitutionnel est également nuancée puisqu'il affirme que « sur le fondement des dispositions (...) des articles 34 et 72, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration »²²⁵. Il reste néanmoins que la liste des dépenses obligatoires est aujourd'hui assez importante : 32 catégories pour les communes²²⁶, 21 pour les départements²²⁷ et 9 pour les régions²²⁸.

B- La modernisation des règles comptables

²²³ Le Conseil d'Etat assure le respect de ce principe en sanctionnant un décret qui, confiant aux maires des taches administratives, impose indirectement aux communes des dépenses à la charge de l'Etat (CE 5 janvier 2005 Commune de Versailles, *R.F.D.A.*, 2005, pp. 714-720, note P. Cassia ; *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mars 2005, pp. 29-30, note J. Moreau ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 604-607, Concl. D. Chauvaux, *La lettre du cadre territorial*, n° 294, 2005, note H. Groud).

²²⁴ PONTIER (J-M), Les dépenses obligatoires des collectivités territoriales, *Revue administrative*, n° 305, 1998, pp. 632-639, p. 635.

²²⁵ Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, *rec.*, p. 61.

L'utilisation de l'expression « compétences propres » peut poser problème dans la mesure où elle renvoie, en général, aux règles régissant les Etats fédérés. Une étude sur cette question montre que cependant l'usage de cette formule par le Conseil constitutionnel est synonyme de libre administration et d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre (voir JANICOT (L), *Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français*, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1574-1583).

²²⁶ Article L 2321-2 du C.G.C.T.

²²⁷ Article L 3321-1 du C.G.C.T.

²²⁸ Article L 4321-1 du C.G.C.T.

Les règles financières et comptables applicables aux collectivités territoriales ont changé de référence au cours des cinquante dernières années, ce n'est plus la gestion proche de celle du père de famille²²⁹ mais proche de celle de l'entreprise privée qui prévaut. Il ne s'agit pas pour autant d'assimiler abusivement collectivité territoriale et entreprise, elles possèdent des missions et des caractéristiques bien différentes. Elles se rapprochent cependant par l'utilisation de recettes propres et d'emprunts, par une nécessité d'équilibre et surtout par des prévisions financières à moyen et long terme²³⁰. Cette évolution de la comptabilité des collectivités territoriales vers celle des entreprises n'est donc pas une remise en cause de leurs différences fonctionnelles mais le constat de techniques communes de bonne gestion²³¹.

Nous allons ici nous attacher essentiellement aux caractéristiques de l'évolution de la comptabilité communale depuis 1958. D'une part, la région étant d'apparition plus récente ne permet pas une étude aussi approfondie. D'autre part et en ce qui concerne les évolutions récentes de la comptabilité locale, les règles comptables applicables au département et à la région ont été inspirées par les mêmes principes²³².

L'origine de cette évolution de la comptabilité publique en général et de la comptabilité communale en particulier réside dans l'édiction en 1957 du plan comptable général, destiné aux entreprises privées. On retrouve ici donc la comparaison avec l'entreprise puisque cela a eu pour conséquence de faire évoluer la comptabilité publique vers le même modèle normalisé²³³. Le cadre comptable des

²²⁹ Sur l'historique de la comptabilité communale jusqu'aux années 1950, voir : GUERRIER (P), La comptabilité du secteur public local, in ISAIA (H) et SPINDLER (J), ss dir., *Histoire du droit des finances publiques, Volume III : Les grands thèmes des finances locales*, Economica, 1988, pp. 157-264, pp. 161-173.

²³⁰ Sur cette comparaison, voir CHAPPAT (M), Communes et entreprises : les termes possibles de comparaison, *R.F.F.P.*, n° 13, 1986, pp. 185-192.

²³¹ On peut également se référer au rapport Guichard qui appelle à l'intégration de « méthodes modernes de gestion » (GUICHARD (O), ss dir., *op. cit.*, pp. 401s).

²³² Voir ORSONI (G), Les finances départementales, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 7613, §§ 71-73 et Les finances régionales, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 7683, §§ 8-17 ainsi que CRUCIS (H-M), Budget des régions, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 440, §§ 75-100.

²³³ Les articles 133 et 180 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (JO 30 décembre 1962, p. 12828) prévoient que la comptabilité de l'Etat comme celle des établissements publics nationaux s'inspirent du plan comptable général.

communes applicable au début de cette période était issu d'un décret de 1959²³⁴ qui distinguait trois catégories de collectivités suivant leur importance démographique (plus de 10.000 habitants, de 2.000 à 10.000 habitants, moins de 2.000 habitants). Suivant la taille des communes elles étaient soumises aux instructions comptables M 11 ou M 12, qui déjà comportaient des éléments d'analyse financière et d'organisation stratégique. Par exemple, elles procédaient à un rapprochement avec le plan comptable général, elles établissaient une comptabilité en partie double, ou encore instaurent la notion d'amortissement²³⁵.

L'étape suivante est celle de l'instruction comptable M 14, principale réforme de la comptabilité communale. Celle-ci a connu une longue gestation. Un comité consultatif associant des représentants des services de l'Etat, des élus et des fonctionnaires locaux s'est réuni de 1990 à 1992 et a inspiré la loi 22 juin 1994 portant diverses dispositions d'ordre budgétaire et comptable²³⁶ dont le dernier volet réglementaire fut l'instruction M 14²³⁷. Les objectifs de cette réforme sont multiples et allient modernisation, adaptation, efficacité et transparence financière. Le cadre comptable se caractérise par l'existence d'un cadre unique, à la fois budgétaire et comptable, permettant un meilleur suivi et donc un meilleur contrôle du budget de la commune, dont la nomenclature, malgré quelques adaptations, est identique à celle de la comptabilité nationale.

Une nouvelle réforme de l'instruction comptable M 14 s'applique depuis le 1^{er} janvier 2006²³⁸. Initiée par un groupe de travail dépendant du Comité des finances

²³⁴ Décret n° 59-1447 du 18 décembre 1959 modifiant certaines dispositions du décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique et du décret du 27 janvier 1868 relatif aux comptes des receveurs des communes, JO 23 décembre 1959, p. 12251.

²³⁵ Voir VALEMBOIS (F), *Le nouveau budget communal, pratique de la M 14*, Sofiac Edition, 1996, p. 199.

²³⁶ Loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, JO 23 juin 1994, p. 9032.

²³⁷ D'après BIDART (M-T) et MORAUD (J-C), *M 14 La nouvelle comptabilité des communes*, Coll. Administration locale, Berger-Levrault, 5^{ème} éd., 2001, pp. 16-19 (il faut noter qu'une phase d'expérimentation dans quelques communes s'est déroulée en 1994).

²³⁸ Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, JO 27 août 2005, p. 13908 ; Décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire) et relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, JO 29 décembre 2005 p. 20194 ; Décret n° 2005-1662 du 27 décembre 2005 relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, JO 29 décembre 2005 p. 20197 ; Arrêté du 27 décembre 2005 du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 des communes et de leurs établissements publics administratifs, JO 29 décembre 2005, p. 20202.

locales²³⁹, elle a été approuvée, pour l'essentiel, par celui-ci le 1^{er} mars 2005. Il s'agit principalement d'opérer une harmonisation avec les autres comptabilités et de mettre en œuvre des mesures de simplification, notamment en facilitant le recours à la pluriannualité et en améliorant la lisibilité des documents budgétaires²⁴⁰.

Deux autres caractéristiques de la comptabilité locale sont plus connues. La première est la règle de séparation de l'ordonnateur (exécutif local) et du comptable (comptable direct du Trésor²⁴¹, agent de l'Etat). Si le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable est un principe général des finances publiques²⁴², son application dans le droit des finances locales est tempérée par l'existence d'un droit de réquisition au profit de l'ordonnateur. En cas de refus du comptable, cela permet à l'exécutif de passer outre et de procéder au paiement d'une dépense. Le conflit portant sur la légalité de la dépense, la procédure est à double tranchant. Soit le comptable est dans l'erreur et la réquisition est justifiée, soit la réquisition est abusive et l'ordonnateur doit en assumer la responsabilité, notamment dans le cadre de la procédure de gestion de fait. La seconde concerne l'organisation du budget communal, avec notamment la distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement ; en précisant, en outre, que suivant la taille de la commune, le budget comporte une présentation par nature²⁴³ ou par fonction²⁴⁴.

Le développement des règles financières et comptables s'imposant aux collectivités territoriales peut paraître contraire à l'évolution de la décentralisation²⁴⁵.

Voir également la circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'économie et des finances du 31 décembre 2005 relative aux modifications apportées à compter de l'exercice 2006 aux instructions budgétaires et comptables M 14, M 52 et M 61 (n° NOR/INT/MCT/B/05/10036/C).

²³⁹ Voir Comité des finances locales, *Rapport du groupe de travail chargé de l'adaptation et de la simplification de l'instruction budgétaire et comptable M 14 applicable aux communes et à leurs établissements publics*, décembre 2004 (disponible sur le site Internet de la DGCL : www.dgcl.interieur.gouv.fr).

²⁴⁰ *Ibidem* (voit également FIEVET (F), Le projet de réforme de l'instruction M 14, *La gazette des communes*, 14 février 2005, pp. 56-60).

²⁴¹ Article L 1617-1 du C.G.C.T.

²⁴² Article 20 du règlement général de comptabilité publique.

²⁴³ Inspirée du plan comptable général.

²⁴⁴ Présentation du budget selon les principales missions de la collectivité, possibilité ouverte aux communes de plus de 10.000 habitants.

²⁴⁵ « Certains élus restent convaincus que la réglementation comptable opprime et que la déréglementation affranchit. En conséquence, la décentralisation aurait dû assouplir le système budgétaire et comptable pour libérer les énergies. En fait, l'Etat a multiplié les réglementations en contrepartie de la décentralisation. » (MUZELLEC (R), *Finances locales*, Coll. Mémentos, Dalloz, 5^{ème} éd., 2005, p. 56).

Nous préférons considérer que cette normalisation comptable est à la fois un moyen d'assurer la responsabilité des élus locaux et la modernisation des règles applicables, permettant la définition d'une meilleure stratégie financière pour les collectivités. Il n'est pas pour autant impossible de réfléchir à des améliorations ; Bernard Castaing propose par exemple une amélioration des relations entre ordonnateur et comptable par le biais de la conclusion de conventions de partenariat²⁴⁶.

§2- Le renouveau du contrôle des finances locales

L'évolution du contrôle budgétaire s'imposant aux collectivités territoriales s'est faite, à l'image de l'évolution du contrôle de légalité en deux temps. Les années soixante-dix se caractérisaient par l'atténuation de la tutelle financière (A) ; la loi du 2 mars 1982 prévoit la suppression de cette tutelle et l'instauration d'un nouveau contrôle autour de relations tripartites entre la collectivité territoriale, le représentant de l'Etat et les chambres régionales des comptes (B).

A- L'atténuation de la tutelle financière

L'ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959 organisait les règles relatives au contrôle des budgets communaux, la règle la plus courante étant celle de l'approbation de l'autorité de tutelle, préalablement à leur entrée en vigueur. Elle est intervenue dans le cadre d'une évolution commencée sous le régime de Vichy visant à distinguer selon la taille des communes²⁴⁷.

Ainsi, en 1940 l'approbation se faisait par arrêté interministériel pour les villes de plus de 100.000 habitants ou pour celles dont la dette présentait certaines caractéristiques, par le préfet quand la moyenne des recettes ordinaires des trois dernières années atteignait 25 millions et par le sous-préfet dans les autres cas. Un décret de 1950 prévoyait une approbation interministérielle pour les budgets des communes de plus de 80.000 habitants dont le compte présentait un déficit chacune des trois dernières années, une approbation préfectorale pour les budgets des communes de plus de 20.000 habitants et une approbation du sous-préfet dans les autres cas.

²⁴⁶ CASTAING (B), Vers une nouvelle orientation des relations ordonnateur-comptable dans le secteur public local ?, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 26, 2004, pp. 857-862.

²⁴⁷ D'après SINGER (J), L'approbation des budgets communaux, *A.J.D.A.*, 1969, pp. 618-621.

L'ordonnance de 1959 distinguait entre les budgets des communes de moins de 9.000 habitants, qui restaient soumis à l'autorité de tutelle et les communes de plus de 9.000 habitants pour lesquelles l'approbation de principe était supprimée, sauf deux cas, selon l'importance des emprunts en cours et le nombre de centimes atteints. En dehors de cette règle générale, plusieurs situations exceptionnelles étaient prévues parmi lesquelles il faut signaler le cas du budget communal non voté en équilibre (faisant l'objet d'une seconde délibération puis, le cas échéant, d'une intervention de l'autorité de tutelle) et celui du budget consécutif à un budget en déficit (faisant intervenir une commission mixte, composée d'élus municipaux, de représentants du ministère des finances et présidée par le préfet).

Le mouvement d'atténuation de la tutelle budgétaire s'est poursuivi avec les dispositions de la loi de 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales²⁴⁸. Le principe qui est posé est celui de la suppression de l'approbation préalable en matière budgétaire ; certaines exceptions étant maintenues. Etaient ainsi soumis à approbation les budgets dont le compte administratif du dernier exercice faisait apparaître un déficit ainsi que les délibérations des conseils municipaux portant par exemple sur certains emprunts ou engagements à long terme, sur certaines garanties d'emprunts ou sur les taxes dont la quotité excédait un certain montant. Le mécanisme de l'intervention de l'autorité de tutelle subsistait également dans le cas de l'adoption d'un budget en déséquilibre et de l'absence de correction par l'assemblée délibérante à la suite de la demande d'une nouvelle délibération.

Selon le ministre de l'intérieur, l'essentiel de la réforme résidait dans l'importance donnée à l'autonomie budgétaire des communes du fait caractère exécutoire des budgets²⁴⁹. Le débat parlementaire montrait une appréciation plus nuancée, à l'image de ceux de cette période, oscillant entre réforme nécessaire et réforme insuffisante, du point de vue de l'évolution générale de la décentralisation comme du point de vue des finances locales²⁵⁰.

²⁴⁸ Loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JO 1^{er} janvier 1971, p. 3.

²⁴⁹ R. Marcellin, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5870.

²⁵⁰ C. Bignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5866 ; M. Pic, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5876 ; J. Delachenal, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5878 ; W. L'Huillier, JO Débats A.N, séance du 25 novembre 1970, p. 5900 ; B. des Garets, JO Débats A.N, séance du 25 novembre 1970, p. 5900.

Le « projet Bonnet »²⁵¹ organisait la suppression de la substitution d'office (tout en établissant en contrepartie une définition plus stricte de l'équilibre réel), confirmait l'existence d'une commission spéciale intervenant dans le cadre du redressement financier des communes en déficit et prévoyait les modalités de l'information du conseil municipal.

B- La suppression de la tutelle financière

La loi du 2 mars 1982 prévoit en son article 2 la disparition de la tutelle administrative, ce qui a notamment pour effet de supprimer les dispositions relatives à la tutelle financière²⁵² ; cette suppression étant considérée comme constituant une des principales dispositions de la loi²⁵³. Celle-ci prévoit cependant le maintien de la possibilité pour l'ancienne autorité de tutelle d'une substitution d'office dans certaines hypothèses, précisées par la suite par la jurisprudence administrative : retard d'adoption du budget²⁵⁴, budget voté en déséquilibre²⁵⁵, déficit du compte administratif, dépenses obligatoires²⁵⁶. Exception au principe de l'abandon de la tutelle, ces dispositions font cependant intervenir dans la relation entre le représentant de l'Etat et les collectivités territoriales un organisme tiers, la chambre régionale des comptes. En présence de l'une ou l'autre de ces hypothèses et en l'absence de modification de la part de la collectivité, le préfet saisit la chambre qui doit proposer un nouveau budget, corrigé (exemple : budget en équilibre, budget prenant en compte une dépense obligatoire). La loi donne ensuite au préfet le pouvoir de régler directement le budget mais lui impose de motiver sa décision dans ce cas (sous le contrôle du juge administratif).

²⁵¹ Articles 15 à 33.

²⁵² Articles 7 à 15 pour les communes, 50 à 55 pour les départements, 82 et 83 pour les régions.

²⁵³ A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 311.

²⁵⁴ TA Toulouse 4 juin 1986 Commissaire de la République de l'Ariège c/ Commune de Pamiers, *A.J.D.A.*, 1986, p. 643, Concl. G. Merloz.

²⁵⁵ CE 23 décembre 1988 Département du Tarn c/ M. Barbut, *rec.*, p. 466.

²⁵⁶ CE 23 mars 1984 Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron, *rec.*, p. 126; CE 10 février 1988 Commune de Brives-Charensac c/ Arnaud, *rec.*, p. 53.

L'esprit de la nouvelle législation est d'améliorer les règles relatives à la responsabilité des élus locaux, en parallèle aux nouvelles libertés²⁵⁷. Le principe de cette responsabilité est maintes fois réaffirmé, ce qui n'empêche pas une amélioration des dispositions au cours des débats parlementaires²⁵⁸ notamment en ce qui concerne les modalités de la procédure de substitution d'office (importance du déficit réel, procédure devant la chambre régionale des comptes ...)²⁵⁹. Le principe de ces dispositions est contesté en tant qu'il alourdit la responsabilité des élus locaux, et crée un contrôle abstrait, éloigné des nécessités de la gestion locale, rétablissant ainsi une « tutelle a posteriori » néfaste, moins favorable aux collectivités territoriales que l'action de conseil, « pragmatique et conciliante » des autorités de tutelle²⁶⁰. Il n'en reste pas moins que l'économie du dispositif de la loi du 2 mars 1982 en matière de contrôle budgétaire est cohérent²⁶¹, il sera complété par les lois du 10 juillet 1982 organisant les chambres régionales des comptes²⁶².

L'institution des chambres régionales des comptes avait été préfigurée à la fin des années soixante-dix par une expérience de « déconcentration » de la Cour des comptes dans le cadre de son contrôle des collectivités territoriales avec la mission des grandes villes de la Cour des comptes. A ce moment-là, en effet, la Cour n'avait pas de relations directes avec les collectivités. Si leurs comptes étaient vérifiés à la Cour, celle-ci n'entretenait des relations essentiellement qu'avec le comptable de la collectivité et les autorités de tutelle. Cette expérience a permis des vérifications et des observations sur place dans quatre villes (Lyon, Marseille, Bordeaux, Nice). Ce contrôle sur place, la procédure contradictoire suivie ainsi que la transmission

²⁵⁷ « Les comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics seront jugés par la chambre régionale des comptes. (...) Les élus deviendront justiciables de cour de discipline budgétaire et financière et, à ce titre, passible de sanctions pouvant aller jusqu'à la révocation. Ce transfert équilibré de pouvoirs et de responsabilités constitue le gage d'une saine gestion au niveau local. » (C. Josselin, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 314).

²⁵⁸ Voir en particulier : JO Débats A.N, séance du 31 juillet 1981, pp. 617-620.

²⁵⁹ C. Josselin, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 315 ; G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 319.

²⁶⁰ C. Millon, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, pp. 341-342.

²⁶¹ Le caractère « positif » de la tutelle était déjà présenté comme un faux-argument dans le rapport Guichard qui souhaitait d'ailleurs le bannissement de ce terme, évoquant une sorte d'incapacité juridique (GUICHARD (O), *ss dir., op. cit.*, p. 104).

²⁶² Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, JO 13 juillet 1982, p. 2199 et loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes, JO 13 juillet 1982, p. 2201.

d'observations aux collectivités concernées et aux autorités de tutelle préfigurent le rôle des chambres régionales des comptes²⁶³.

Les trois lois du 2 mars et du 10 juillet 1982 confient une triple mission aux chambres régionales des comptes : le contrôle juridictionnel des comptes (auparavant exercé par la Cour des comptes), le contrôle de gestion (lettres d'observation) et l'intervention auprès du préfet dans la procédure de substitution d'office. Un double degré de juridiction est en outre organisé en les rattachant à la Cour des comptes. Lors des débats parlementaires ce système est critiqué en tant qu'il serait trop indépendant de la Cour des comptes. Ainsi, ont été proposées les possibilités d'une délégation du contrôle de la Cour des comptes au trésorier-payeur général ou d'un comité départemental de contrôle des comptes publics, évoqué lors des débats sur le projet Bonnet²⁶⁴. On peut cependant estimer qu'avec le développement des compétences des collectivités contrôlées par les chambres régionales des comptes, le système choisi était davantage adapté qu'une simple déconcentration ou délégation de la part de la Cour des comptes²⁶⁵.

Quant aux magistrats des chambres régionales des comptes, leur recrutement est assuré en principe par l'Ecole Nationale d'Administration. Le rattachement à la Cour des comptes se fait par le statut de conseiller maître ou de conseiller référendaire donné au président d'une chambre régionale ainsi que par l'instauration d'un conseil supérieur des chambres régionales des comptes, statuant en matière d'avancement et présidé par le premier président de la Cour des comptes.

Les règles régissant les chambres régionales des comptes ont été modifiées ultérieurement, notamment par la loi d'amélioration de la décentralisation de 1988²⁶⁶. D'une part celle-ci modifia les compétences des chambres régionales des comptes en ce qui concerne l'apurement des comptes des collectivités locales. D'autres part et surtout, la question s'est posée de la suppression du contrôle de gestion à la suite d'une proposition sénatoriale. La solution adoptée a été finalement beaucoup plus

²⁶³ D'après DELION (A), La mission des grandes villes de la Cour des comptes 1978-1982, préfiguration des Chambres régionales des comptes, *R.F.F.P.*, n° 81, 2003, pp. 283-298.

²⁶⁴ Voir A. Fosset, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 27 mai 1982, p. 2299 et P. Séguin, JO Débats A.N, séance du 17 juin 1982, p. 3518.

²⁶⁵ Pour les mêmes raisons, était illusoire la proposition sénatoriale insistant sur l'absence d'un contrôle tatillon des associations au nom de la liberté d'association (C. Vallin, JO Débats Sénat, séance du 27 mai 1982, p. 2303).

²⁶⁶ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO 6 janvier 1988, p. 208

mesurée. En effet, la loi a remplacé la notion d'emploi régulier des crédits par celle de bon emploi, traduisant la volonté de limiter les chambres régionales des comptes à leur rôle de contrôle de la gestion des ordonnateurs. De même, le terme de gestion disparut de la définition des missions des chambres, ce qui signifiait qu'elle devait porter essentiellement sur la tenue des comptes. Pour autant sur le fond, ces dispositions n'ont pas remis en cause le rôle de ces juridictions²⁶⁷.

Le rôle des chambres régionales des comptes et le statut de leurs magistrats ont été à nouveau modifiés par la loi du 21 décembre 2001²⁶⁸. Le premier titre de la loi comprend des dispositions statutaires relatives aux magistrats financiers, notamment en organisant leur mobilité (détachement), en modifiant la composition du conseil supérieur des chambres régionales des comptes ou en définissant les incompatibilités affectant les présidents et vice-présidents de ces juridictions. L'essentiel des dispositions concerne à nouveau les missions des chambres : l'examen de la gestion exclut tout jugement sur l'opportunité des objectifs de la gestion locale, la procédure contradictoire est développée (droit de réponse des ordonnateurs, rectification des erreurs matérielles). Enfin, deux dispositions modifient le régime de la gestion de fait puisque l'inéligibilité ou la suspension d'office sont remplacées par une suspension des fonctions pendant la procédure, l'assemblée délibérante étant tenue de statuer sur l'utilité publique des dépenses concernées. D'après Marc Larue²⁶⁹, trois traits différents caractérisent ces nouvelles dispositions. Le premier concerne la modification du régime de la gestion de fait, dont il faut espérer qu'elle ne remette pas en cause une évolution qui s'était amorcée de bonne gestion locale, notamment en ce qui concerne la diminution des associations satellites des collectivités. Le second, l'existence d'un compromis politique, est partagé avec la loi de 1988 dans la mesure où l'essentiel du rôle de ces juridictions n'est pas remis en cause. Le troisième est la crainte tenant à un alourdissement de la procédure ayant des effets sur l'efficacité des observations opérées.

La question de la redéfinition des missions des chambres régionales des comptes peut se reposer dans l'avenir avec le nouvel accroissement de compétences des collectivités territoriales issu des transferts organisés par la loi d'août 2004 mais

²⁶⁷ D'après LIMOUZIN-LAMOTHE (P), La réforme des chambres régionales des comptes, amélioration ou amputation ?, *A.J.D.A.*, 1988, pp. 427-433.

²⁶⁸ Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, *JO* 26 décembre 2001, p. 20575.

²⁶⁹ LARUE (M), La réforme des chambres régionales des comptes, *R.G.C.T.*, n° 21, 2002, pp. 32-42.

aussi avec la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 pour le budget de l'Etat. Ainsi, la certification annuelle des budgets de l'Etat et l'instauration d'un système d'évaluation et de performance vont peut être inciter à modifier les règles applicables aux budgets locaux, qui conduisent actuellement à un contrôle juridictionnel des comptes tous les quatre ou cinq ans.

Peut également se poser la question du développement d'un rôle de conseil des chambres régionales des comptes auprès des collectivités territoriales, conseil qui devrait alors conduire à se poser la question de la cohabitation avec leurs pouvoirs de contrôle²⁷⁰.

²⁷⁰ Voir « Le contrôle externe des chambres régionales des comptes : actualité et perspectives », *R.F.F.P.*, n° 85, 2004 (plus particulièrement les contributions suivantes : B. Levallois, pp. 11-14 ; P-H. Watine, pp. 19-24 ; D. Lamarque, pp. 59-65 ; M. Mercier, pp. 73-74 et A. Pichon, pp. 87-89).

Le bilan de l'évolution des moyens financiers des collectivités territoriales sous la Cinquième République présente la particularité d'être en demi-teinte. L'autonomie financière des collectivités territoriales reste le sujet d'interrogations persistantes. L'autonomie budgétaire a été clairement améliorée, comme cela a été le cas pour le statut des agents des collectivités territoriales et celui des élus locaux.

Chapitre 2 : Du statut des agents communaux à la fonction publique territoriale

Au même titre que l'autonomie financière des collectivités territoriales, le régime juridique de leurs agents participe à la réalisation de la libre administration. Plus précisément, nous démontrerons dans ce chapitre que le passage du statut des agents communaux à la fonction publique territoriale est aussi la preuve d'une évolution globale en faveur de la décentralisation ; ce qui n'empêche pas pour autant l'expression d'aspirations ou de choix politiques et juridiques contradictoires.

La fonction publique territoriale est un domaine majeur de débats autour de la libre administration des collectivités territoriales. Celle-ci peut en effet se heurter tout d'abord aux nécessaires garanties des agents dont la protection a été d'abord le fait du Conseil d'Etat puis du statut législatif. Même en cas de remise en cause de celui-ci, la protection constitutionnelle et européenne des droits de l'individu continuerait à s'appliquer²⁷¹ et donc à imposer des obligations aux collectivités.

D'autre part, tout au long de la Cinquième République s'est posé la question de la pertinence d'un statut national, voire étatique des agents locaux, qui peut se trouver en porte à faux avec le principe de libre administration. Peut poser problème également l'alternative entre l'instauration d'organes de gestion supra ou inter-collectivités et la liberté de gestion du personnel. Enfin, et dans un ordre d'idée assez proche, ces mêmes organes peuvent permettre le recrutement et la formation d'un personnel qualifié et ainsi diminuer le risque de tutelle technique de la part des services de l'Etat.

Au-delà de toutes ces considérations, notre étude fait apparaître, à partir d'une évolution chronologique, une tendance à l'unification des régimes juridiques applicables aux agents locaux, marquée par l'adoption en 1984 du statut de la fonction publique territoriale. Dans cette évolution chronologique, nous nous attacherons à prendre en considération également trois paramètres qui ont guidé les choix du gouvernement et du parlement, comme la réflexion de la doctrine. Le premier concerne les relations établies entre les différents régimes ou statuts d'agents locaux avec la fonction publique d'Etat. Le second concerne les modes d'organisation

²⁷¹ On peut citer l'exemple des garanties offertes dans la procédure disciplinaire.

de cette fonction publique territoriale : nationale, locale ou paritaire²⁷². Le troisième concerne l'interférence de différentes législations ou politiques publiques nationales avec le statut des agents publics locaux : la résorption de l'emploi précaire, la détermination du temps de travail, les transferts de compétences, le développement de l'intercommunalité...

En tenant compte à la fois de ces paramètres et d'une évolution chronologique marquée par l'étape essentielle de l'adoption du statut de la fonction publique territoriale en 1984, nous verrons successivement l'hétérogénéité de la fonction publique locale avant 1984 (section 1) et la mise en place ardue de la fonction publique territoriale à partir de 1984 (section 2).

Section 1 : L'hétérogénéité de la fonction publique locale avant 1984

Le caractère hétérogène de la fonction publique locale tenait à la multiplicité des statuts régissant les agents communaux, départementaux ou régionaux et ceux des établissements publics locaux et à la multiplicité de leurs sources, législatives ou réglementaires. Avant d'étudier ces différents statuts, leurs caractéristiques propres et leurs similitudes, nous allons nous attacher au cas des agents communaux, régis par un statut législatif adopté en 1952 et dont les différentes facettes alimenteront le débat sur la fonction publique territoriale, pour ses avantages comme pour ses inconvénients. La mise en avant du statut des agents communaux rejoint le premier titre de la première partie de cette étude, au cours duquel nous avons constaté que dans les deux premières décennies de la Cinquième République, la commune était la collectivité territoriale par excellence car les départements étaient encore sous une forte emprise de l'Etat et les régions en gestation. Il n'est donc pas anormal de constater que le statut des agents communaux était la construction juridique la plus aboutie. Nous étudierons donc d'une part la construction d'un statut de l'agent communal (§1) et d'autre part, des situations diverses marquées par l'empreinte de l'Etat (§2).

²⁷² Le régime paritaire en tant que tel n'a jamais été adopté en France pour le secteur public local mais la référence à l'organisation du secteur privé français ou au secteur public local anglais, avec un système de conventions collectives, apparaît parfois.

Voir, par exemple : GERMAIN (P), Le nouveau statut du personnel communal et l'autonomie municipale, *Revue administrative*, n° 39, 1954, pp. 251-256, p. 255 ; FAVOREU (L), La réforme du statut du personnel communal, loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière du personnel communal et textes d'application, *A.J.D.A.*, 1973, pp. 283-312, p. 309 et GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976, p. 411.

§1- La construction d'un statut de l'agent communal

La construction du statut de la fonction publique territoriale est nourrie de l'expérience des statuts précédents. Si la problématique principale de cette étude concerne l'évolution du régime des agents locaux dans les vingt-six ans séparant les débuts de la Cinquième République du statut de la fonction publique territoriale, nous allons aussi procéder à l'étude du régime en vigueur, datant de 1952. C'est pourquoi nous nous attacherons à démontrer l'unification statutaire accompagnée d'une emprise croissante de l'Etat entre 1884 et 1952 (A) avant d'envisager les réformes décentralisatrices et la préfiguration de la fonction publique territoriale (B).

A- L'unification statutaire et l'emprise croissante de l'Etat (1884-1952)

Selon les dispositions de la loi municipale de 1884 et notamment son article 88, « le maire nomme à tous les emplois communaux, il suspend et il révoque ». Cette disposition fondait l'autonomie communale en matière de personnel et rompait avec la situation antérieure, marquée par les interventions du préfet et du ministre²⁷³. Plusieurs caractéristiques du régime juridique des agents communaux ont rapidement alimenté une remise en cause de cette autonomie locale. La première concernait la nature même de leur statut, qui est resté de droit privé jusqu'à l'arrêt *Cadot* du Conseil d'Etat de 1889²⁷⁴, venant conférer aux agents communaux la qualité d'agents publics. La seconde, conséquence directe de l'autonomie locale, était la dépendance politique de la plupart des agents à l'égard du maire. Ces deux éléments ont favorisé une revendication syndicale quant à la protection des agents locaux et donc à la nécessité de l'instauration d'un statut, qui elle-même a favorisé un retour de l'intervention étatique. En effet, pour contourner l'émiettement des employeurs, les syndicats ont rapidement préféré la stratégie nationale à la stratégie locale pour obtenir des avancées sociales. Quelques législations du début du XXème siècle manifestaient cette tendance comme la loi du 22 avril 1905 accordant aux agents la communication de leur dossier avant certaines sanctions ou mesures d'avancement ou la loi du 30 janvier 1923 créant les emplois réservés à destination des victimes de guerre²⁷⁵.

²⁷³ D'après THOENIG (J-C), *La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes (1884-1939)*, R.F.A.P, n° 23, 1982, pp. 487-517, pp. 488-490.

²⁷⁴ CE 13 décembre 1889 *Cadot*, *rec.*, p. 1148, *Concl.* Jagerschmidt.

²⁷⁵ THOENIG (J-C), *op. cit.*, p. 491 et p. 503.

Si l'autorité des administrations centrales était jusqu'aux années 1930 encore assez diffuse, se manifestant essentiellement par le biais de recommandations aux préfets²⁷⁶, des interventions diverses ont ensuite vu le jour jusqu'à prendre franchement une dynamique autoritaire. C'est ainsi qu'à l'occasion de la loi de finances pour 1938 fut adoptée la disposition interdisant aux communes de donner à leurs agents une rémunération supérieure à celle des agents de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes²⁷⁷. Cette tendance à la réduction de l'autonomie communale en matière de personnel a été confirmée par la période du Front Populaire (où l'on constate la rencontre entre des revendications syndicales nationales et l'action des autorités étatiques) ; puis par celle du régime de Vichy²⁷⁸. Après la seconde guerre mondiale, les différentes tendances dégagées ci-dessus (diminution de l'autonomie locale, apparition de règles nationales, interventions étatiques) se sont maintenues, ce qui expliqua l'adoption en 1952 d'un statut des agents communaux, calqué sur celui des fonctionnaires de l'Etat de 1946.

Malgré le maintien, en principe, des compétences du maire et du conseil municipal et quelques mesures d'allègement de la tutelle, le statut de 1952 était surtout marqué par l'édiction de règles générales et obligatoires et par l'intervention d'autres autorités²⁷⁹. Si les pouvoirs du maire étaient maintenus en ce qui concerne la carrière individuelle des agents, ils étaient cependant limités par l'obligation de consulter des commissions paritaires et conseils de discipline. Dans d'autres domaines (recrutement, notation, avancement), les règles se trouvaient fixées au plan national, soit par la loi elle-même, soit par les autorités administratives et notamment le ministre de l'intérieur. La limitation des pouvoirs du maire dans certains cas, leur remise en cause dans d'autres, si elles pouvaient correspondre une fois encore à des avancées sociales (comme pour la procédure disciplinaire) ont pu être perçues

²⁷⁶ C'est ainsi qu'en 1911, sans revenir sur la liberté des communes, a été demandé aux préfets d'établir pour leur département un tarif officieux des rémunérations des secrétaires et employés de mairie (*Ibid.*, p. 499).

²⁷⁷ Voir GERMAIN (P), *op. cit.*, pp. 252-253.

²⁷⁸ « Dans le but louable d'améliorer la qualité du recrutement, le gouvernement de Vichy institua en 1941 un certificat d'aptitude aux fonctions de secrétaire de mairie dans les communes de 10.000 habitants et au-dessus et pour assurer le placement des titulaires de ce diplôme créa au Ministère de l'Intérieur un service de placement qui devait être informé de toutes les vacances probables et des conditions de rémunération offertes aux candidats » (*Ibid.*, p. 253).

²⁷⁹ D'après GERMAIN (P), *op. cit.*, pp. 253-256.

comme une hostilité à la décentralisation remettant en cause l'idéal démocratique²⁸⁰. On retrouva les mêmes tendances dans des législations ultérieures. Ainsi, une loi de 1958 donnait de nouvelles garanties aux agents municipaux contre les revirements de la politique locale en créant des commissions paritaires intercommunales pour les collectivités de moindre importance ; même si les sénateurs avaient tenté de redorer le blason de l'autonomie communale²⁸¹.

Le système a perduré, y-compris à l'issue de politiques de déconcentration vers les départements et les régions²⁸² et fut confirmé par une loi du 10 juillet 1965²⁸³. Celle-ci avait notamment pour effet de renforcer le rôle des syndicats de communes pour le personnel constitués dans chaque département²⁸⁴. Elle prévoyait aussi notamment des règles relatives aux avancements d'échelon et aux traitements : le maximum et le minimum de temps susceptibles d'être passés dans chaque échelon étaient fixés pour chaque catégorie d'emploi par arrêté du ministre de l'intérieur. Il s'agissait d'unifier la fonction publique locale, d'harmoniser les perspectives de déroulement de carrières et de permettre aux collectivités rurales les moins favorisées de résoudre leurs difficultés de personnel²⁸⁵. Cette politique d'ordre social continuait à se référer à la loi de 1952 en ce qu'elle offrait des garanties aux agents locaux, inspirées du statut des fonctionnaires d'Etat²⁸⁶. Pour certains²⁸⁷, la loi respectait le principe de libre administration des collectivités territoriales, tel qu'il était inscrit dans le texte de la Constitution de 1958 et le libre exercice du pouvoir des maires en matière de recrutement du personnel : « la loi du 28 avril 1952 a défini le

²⁸⁰ Voir DEBEYRE (G), Les libertés communales et le statut du 28 avril 1952, in *L'évolution du droit public, études en l'honneur d'Achille Mestre*, Sirey, 1956, pp. 147-155.

²⁸¹ D'après PRIEURET (J), Le statut général des agents communaux, *Revue administrative*, n° 53, 1958, pp. 305-307.

²⁸² Voir DELION (A.G), La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions, *A.J.D.A.*, 1964, I, pp. 264-279.

²⁸³ Loi n° 65-650 du 10 juillet 1965 complétant et modifiant les dispositions du livre IV du code de l'administration communale, JO 11 juillet 1965, p. 5955.

²⁸⁴ Sont obligatoirement affiliées toutes les communes employant moins de cent agents titularisés dans un emploi permanent à temps complet ainsi que celles n'occupant qu'un ou plusieurs agents titularisés dans un emploi permanent à temps non complet. Le seuil fixé initialement par la loi de 1952 était de quarante agents.

²⁸⁵ A. Brousset, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 1964, p. 5491.

²⁸⁶ M. Jamot, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 1964, p. 5492.

²⁸⁷ Le sujet n'apparaît pas de première importance pour les députés si l'on s'en tient à la discussion générale en première lecture dans laquelle seuls deux députés favorables dont le rapporteur s'expriment.

statut applicable aux agents communaux. Ce personnel a ainsi obtenu des garanties inspirées de celles accordées aux agents de l'Etat, tout en respectant le principe traditionnel et réaffirmé par la Constitution de 1958 de l'autonomie des collectivités locales »²⁸⁸.

L'augmentation du seuil d'affiliation au syndicat intercommunal n'apporterait aucune restriction aux prérogatives des conseils municipaux et des maires²⁸⁹. Serait bénéfique pour les collectivités locales le fait de préciser jusque dans le détail les conditions du déroulement de la carrière des agents²⁹⁰ : l'unification de la fonction publique locale et l'harmonisation des perspectives de carrière faciliteront la présence de personnel qualifié dans les plus petites communes²⁹¹. « Les maires et conseils municipaux sont unanimes à reconnaître le caractère impérieux et urgent qui s'attache à la fixation sur le plan national des durées de carrière et du temps à passer à chaque échelon », notamment pour permettre des mutations²⁹². Une fois encore c'est du côté du Sénat qu'il faut se tourner pour entendre quelques réticences : « le syndicat ne saurait (...) devenir une sorte de super-commune s'immisçant dans les affaires intérieures des communes adhérentes, leur imposant des charges inutiles et créant, en plus de la tutelle légale du préfet et de celle, moins légale mais aussi réelle et plus lourde de l'administration des finances, la tutelle nouvelle du président du syndicat départemental »²⁹³.

Le bilan de la loi de 1952 fut mitigé : si des débuts de réponse à la situation des agents communaux ont été apportés avec les différents textes législatifs et réglementaires, notamment concernant les syndicats de communes, un certain nombre de problèmes restaient entiers à la fin des années 1960 comme la pénurie de candidats, l'« amateurisme » du personnel communal, le cloisonnement des communes, l'insuffisance des traitements ou encore le fonctionnement d'un système

²⁸⁸ M. Jamot, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 1964, p. 5492 (Voir également : A. Brousset, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 1964, p. 5491).

La référence aux principe de libre administration et d'autonomie des collectivités locales est ici à relativiser puisque comme nous l'avons vu, ces expressions sont, à cette époque, utilisée comme synonymes de décentralisation, souvent sans autre précision quant à leur portée.

²⁸⁹ E. Dubois, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 18 mai 1965, p. 297.

²⁹⁰ A. Brousset, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 1964, pp. 5491-5492.

²⁹¹ M. Jamot, JO Débats A.N, séance du 19 novembre 1964, p. 5492.

²⁹² *Ibid.*, p. 5493.

²⁹³ E. Dubois, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 18 mai 1965, p. 297.

de formation ne favorisant ni la promotion sociale, ni la formation des cadres supérieurs²⁹⁴.

Le législateur continua à intervenir pour des modifications partielles, à l'image de la loi du 20 décembre 1969 relative à la rémunération et à l'avancement du personnel communal²⁹⁵. Celle-ci définissait notamment les règles relatives à la rémunération des agents communaux²⁹⁶ et à l'avancement d'échelon ; elle disposait que le ministre de l'intérieur fixait à titre indicatif la liste des emplois permanents à temps non-complet. L'objectif du législateur était d'assurer au personnel communal une rémunération correspondant à celle des fonctionnaires d'Etat afin de faire face aux exigences de l'époque des collectivités locales qu'étaient l'autonomie, la faculté de réponse aux besoins modernes, et le dynamisme²⁹⁷. La référence à la situation des fonctionnaires de l'Etat permettait de limiter les défauts du dispositif existant qui, laissant aux conseils municipaux l'appréciation des échelles de traitement, entraînait une inégalité entre les agents et l'impossibilité de mutations²⁹⁸. Le recrutement de personnel de qualité étant limité, en raison de la préférence pour les garanties de carrière de la fonction publique²⁹⁹, il s'agissait de créer les conditions d'une attractivité de la profession communale en réglementant les conditions de recrutement, en donnant un caractère obligatoire aux échelles indiciaires et aux

²⁹⁴ D'après COHEN-JONATHAN (G), *Le recrutement et la formation du personnel communal*, *A.J.D.A.*, 1968, pp. 363-378.

²⁹⁵ Loi n° 69-1137 du 20 décembre 1969 relative à la rémunération et à l'avancement du personnel communal, *JO* 23 décembre 1969, p. 12437.

²⁹⁶ « La rémunération des agents communaux comprend le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les prestations familiales obligatoires ainsi que toutes autres indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire et ayant le caractère de complément de traitement » (article 1).

« Les dispositions relatives à la valeur du traitement correspondant à l'indice de base des fonctionnaires de l'Etat, de l'indemnité de résidence, des prestations familiales, du supplément familial de traitement, ainsi que de toutes autres indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire et ayant le caractère de complément de traitement sont applicables de plein droit aux agents communaux » (article 2).

²⁹⁷ J. Delachenal, rapporteur, *JO Débats A.N.*, séance du 9 octobre 1969, p. 2572 ; A. Bord, secrétaire d'Etat, *JO Débats A.N.*, séance du 9 octobre 1969, p. 2579.

²⁹⁸ J. Delachenal, rapporteur, *JO Débats A.N.*, séance du 9 octobre 1969, p. 2572 ; M. Jamot, *JO Débats A.N.*, séance du 9 octobre 1969, p. 2573.

²⁹⁹ J. Delachenal, rapporteur, *JO Débats A.N.*, séance du 9 octobre 1969, p. 2572.

traitements et en normalisant la carrière, notamment dans le cadre des avancements³⁰⁰.

La portée de cette réforme est restée néanmoins limitée. D'une part, pour la plupart des communes de plus de 2.000 habitants, le projet constituait la régularisation d'un état de fait³⁰¹. D'autre part, pour les petites communes ressurgit à cette occasion le problème de leurs ressources³⁰². En effet, s'il était louable de réparer les injustices existant au détriment du personnel communal en matière de garantie de traitement³⁰³, les décisions prises par les maires et les conseils municipaux s'écartant des règles applicables à la fonction publique d'Etat le faisaient pour des raisons financières³⁰⁴.

B- Les réformes décentralisatrices et la préfiguration de la fonction publique territoriale

A partir du début des années 1970, plusieurs événements vont participer à la préfiguration de la fonction publique territoriale. Il s'agit d'une part de la loi du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal ; d'autre part, du rapport Guichard, intitulé *Vivre ensemble* et enfin, de la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

1/ La loi du 13 juillet 1972

Si la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales ne comprenait pas de dispositions relatives aux agents locaux, leur régime juridique a connu, à nouveau, une réforme importante avec la loi du 13 juillet 1972³⁰⁵, qui se plaçait dans le même contexte d'une politique gouvernementale se disant d'inspiration libérale³⁰⁶. Elle reprenait des législations précédentes la référence

³⁰⁰ M. Jamot, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1969, p. 2574.

³⁰¹ A. Delelis, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1969, p. 2578.

³⁰² J.-M. Commenay, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1969, p. 2577.

³⁰³ J. Chonavel, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1969, p. 2574. A. Boulay, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1969, p. 2575 ; G. Caillau, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1969, p. 2576.

³⁰⁴ A. Boulay, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1969, p. 2576.

³⁰⁵ Loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal, JO 14 juillet 1972, p. 7421.

³⁰⁶ A. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1972, p. 1999.

à la fonction publique d'Etat³⁰⁷ et la volonté de doter les collectivités locales de personnels de qualité indispensables à l'accomplissement de leurs missions³⁰⁸. La loi réformait trois domaines du statut des agents communaux : le recrutement, la promotion sociale et la formation³⁰⁹.

En ce qui concerne, en premier lieu, le recrutement des personnels communaux, la loi rappelait la compétence du maire pour nommer à tous les emplois communaux, suspendre et révoquer les titulaires de ces emplois ainsi que celle du conseil municipal ou du comité du syndicat de communes. Celui-ci fixait, par délibération soumise à approbation préfectorale, les conditions de recrutement pour les emplois non régis par une réglementation particulière³¹⁰. Les modalités de recrutement aux emplois de début de l'administration communale étaient variées puisque coexistaient les possibilités de concours sur épreuves ou sur titres, d'examens professionnels, de recrutement uniquement sur justification de diplômes ou de capacités professionnelles ou de recrutement au titre de la promotion sociale. Les emplois des communes et de leurs établissements publics, énumérés par des arrêtés du ministre de l'intérieur, pris après avis de la commission nationale paritaire du personnel communal, étaient organisés de sorte que le recrutement et le déroulement de carrière des agents intéressés s'effectuent sur le plan intercommunal.

Ce recrutement se faisait en principe à partir de la constitution de listes d'aptitude par une commission départementale ou interdépartementale, la nomination sur un emploi revêtant un caractère conditionnel³¹¹. Certains emplois faisaient l'objet de dérogations comme par exemple ceux des secrétaires généraux ou

³⁰⁷ « On nous propose donc la notion de cadre, analogue à celle qui régit la fonction publique d'Etat. Il est bien certain que ce type de structure juridique a sa rigidité, ses contraintes, sa lenteur. Mais c'est tout de même le système qui présente le plus de garanties d'impartialité et qui offre le plus de chances de choix aux intéressés ». (M. Rocard, JO Débats A.N, séance du 31 mai 1972, p. 2026).

³⁰⁸ A. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 243 ; J. Eberhard, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 248 ; M. Rocard, JO Débats A.N, séance du 31 mai 1972, p. 2026.

³⁰⁹ Pour une présentation détaillée, voir : FAVOREU (L), La réforme du statut du personnel communal, loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière du personnel communal et textes d'application, *A.J.D.A.*, 1973, pp. 283-312.

³¹⁰ Est ainsi maintenue l'idée selon laquelle est nécessaire la création d'organismes intercommunaux permettant de concilier les impératifs d'organisation et d'autonomie, puisque, sauf dans les grandes villes, le statut de 1952 ne s'applique pas à d'importants effectifs d'agents mais à des agents disséminés entre de très nombreuses collectivités (A. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 243).

³¹¹ Le licenciement pour insuffisance professionnelle est possible au cours du stage.

secrétaires généraux adjoints de mairie, directeurs généraux des services techniques, qui pouvaient être pourvus par la voie du recrutement direct parmi les personnes justifiant des conditions de diplômes ou de capacités fixés par le ministre de l'intérieur. Enfin, une bourse de l'emploi était créée pour faciliter la mobilité d'emploi du personnel.

En ce qui concerne en second lieu la promotion sociale des personnels communaux, cette expression recouvrait une politique qui visait à réserver une proportion des inscriptions effectuées sur les listes d'aptitude à certains agents ; les listes d'aptitude étaient ainsi complétées sur proposition des maires ou des présidents d'établissements publics intéressés.

Enfin, la formation des personnels communaux passait par la création d'un centre de formation des personnels communaux, établissement public intercommunal doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière³¹², organisant les concours d'accès aux emplois communaux énumérés par arrêtés du ministre de l'intérieur. Ses ressources étaient constituées par les cotisations obligatoires des communes employant du personnel administratif à temps complet, des subventions des départements et des subventions relatives à la formation professionnelle permanente. Le budget du centre était soumis à approbation du ministre de l'intérieur.

A l'occasion des débats sur cette loi, il est aisé de retrouver les différents thèmes de discussion autour des rapports entre libre administration et statut des agents locaux, tels qu'ils étaient déjà perceptibles avec l'adoption et la mise en œuvre du statut de 1952. D'une manière générale, plusieurs considérations justifiaient un tel statut. Il était destiné, en premier lieu, à mener une politique d'adaptation des moyens en personnel des communes à l'évolution de leurs tâches. En second lieu, il

³¹² Son conseil d'administration est composé de dix représentants des élus des communes et des établissements publics intéressés, deux représentants du ministère de l'intérieur, un représentant du ministère de l'Éducation Nationale et deux autres membres choisis en raison de leur expérience de l'administration locale.

devait permettre d'améliorer la formation professionnelle³¹³. En troisième lieu, il répondait à la nécessité de l'organisation d'une véritable carrière communale³¹⁴.

Le gouvernement et les parlementaires favorables au statut invoquaient l'accord des maires et des membres du personnel³¹⁵ et mettaient en avant la préservation des prérogatives des maires et conseils municipaux³¹⁶, tout en reconnaissant qu'il s'agissait là d'un domaine sensible de la gestion municipale nécessitant de procéder avec mesure³¹⁷. Ils insistaient également sur le fait que l'intervention croissante des administrations de l'Etat était favorisée quand les capacités des agents locaux étaient insuffisantes³¹⁸ et que toutes les dispositions ne concernaient que le personnel à temps complet et ne devaient pas inquiéter les maires des petites communes³¹⁹.

A l'inverse, les opposants au statut dénonçaient son caractère trop technique, éloigné des réalités humaines, les menaces qu'il représentait pour les prérogatives des maires et des conseils municipaux et pour l'existence des communes ainsi que les dépenses nouvelles induites pour les collectivités avec les cotisations³²⁰. Un certain nombre de dispositions étaient ainsi contestées sur leur principe. La complexité d'un système de commissions paritaires aux niveaux départemental, régional et national³²¹ était par exemple remise en cause, ainsi que l'utilité d'un dépassement systématique du cadre communal alors qu'un déroulement de carrière sur le plan intercommunal n'intéressait qu'un faible nombre d'agents. L'interdiction d'une rémunération

³¹³ A. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, pp. 243-244 ; P. Schiélé, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 245 ; L. Gautier, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 248 ; J. Delachenal, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1972, p. 1998 ; G. Bustin, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1972, p. 2004 ; J. Delhalle, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1972, p. 2010.

³¹⁴ G. Bustin, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1972, p. 2005.

³¹⁵ J. Eberhard, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 248 ; A. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1972, p. 2000.

³¹⁶ P. Schiélé, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 245 ; J. Delhalle, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1972, p. 2010.

³¹⁷ A. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 243.

³¹⁸ P. Schiélé, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 245.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 246.

³²⁰ J. Nayrou, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 247.

³²¹ L. Gautier, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1971, p. 249.

supérieure des agents communaux par rapport à celle des agents de l'Etat³²² était contestée, tout comme l'utilité d'une passerelle avec la fonction publique d'Etat qui risquait de favoriser des hauts-fonctionnaires qualifiés « sur le papier » au détriment de secrétaires généraux compétents « sur le terrain »³²³.

A la fin des années 1970, comme dans les autres domaines de l'administration locale, les propositions de réforme de la fonction publique locale sont principalement venues de deux directions : les rapports officiels, comme le rapport Guichard³²⁴ et les débats au Sénat sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

2/ Le rapport *Vivre ensemble* (1976)

Le rapport Guichard rejoignait les réflexions précédentes dans le diagnostic qu'il établissait en commençant par mettre en valeur le poids des interventions de l'Etat³²⁵, l'amélioration nécessaire de la qualification des agents³²⁶, l'insuffisance des

³²² A. Delelis, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1972, p. 2002.

³²³ J-P. Cassabel, JO Débats A.N, séance du 30 mai 1972, p. 2008.

³²⁴ « Le personnel des collectivités locales », in GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976, pp. 411-428.

³²⁵ « Le statut du personnel communal est un compromis entre trois conceptions différentes. La première, la conception originelle repose (...) sur la notion d'autonomie communale. (...) La seconde tend à rapprocher la situation des agents locaux de celle des fonctionnaires. (...) La troisième se mêle plus discrètement aux deux premières. (...) Elle tend à organiser la gestion sur une base supracommunale voire nationale, mais au moyen d'institutions distinctes de l'Etat, faisant dans certains cas appel au paritarisme (...). Au cours des dernières années, c'est la seconde conception qui a dominé. » (*ibid.*, p. 411).

« Le système actuel est exagérément complexe et contraignant. (...) Les ministres intéressés (...) ont été amenés à fixer d'une façon toujours plus minutieuse les règles relatives au recrutement, à la rémunération, au déroulement de la carrière, à la discipline des différentes catégories d'agents communaux. (...) Dans ces conditions, les élus ne sont plus maîtres de mener en responsabilité une politique du personnel » (*Ibid.*, p. 412).

« Pour comble, ce système ne permet pas un contrôle réel sur l'augmentation des dépenses de personnel (...) {qui} sont une charge très lourde pour les communes. (...) La réglementation peut être (...) assez facilement tournée (...): attribution de subventions à des associations (...) créées exclusivement ou principalement dans le but d'allouer des compléments de rémunérations à tout ou partie de son personnel ; passation d'un contrat d'études avec une société d'économie mixte, qui fait appel aux agents des services techniques municipaux, lesquels reçoivent ainsi une rémunération complémentaire ». (*Ibid.*, pp. 412-413).

³²⁶ « Les causes de cet état de fait sont multiples. Il y a là le poids d'un passé non encore révolu où le dévouement et l'attachement au maire étaient les principales qualifications demandées. (...) Il faut rappeler ensuite les conditions dans lesquelles le recrutement a été fait trop souvent : concours organisés à l'échelon communal, avec une publicité insuffisante, n'attirant qu'un nombre restreint de

possibilités de mobilité des agents³²⁷ et leurs conséquences sur les responsabilités locales³²⁸. Il proposait en retour plusieurs pistes de réforme tendant notamment à l'amélioration de la qualification du personnel, à l'attrait des carrières locales, à l'amélioration de la mobilité des personnels et à la « désétatisation » totale ou partielle du pouvoir réglementaire.

L'amélioration de la qualification du personnel passait tout d'abord par une réforme des concours. Il n'était pas prévu une extension de leur domaine en revenant sur le recrutement direct du personnel d'encadrement, gage de souplesse pour les autorités locales, mais en revanche était souhaitée une modification de leurs conditions d'utilisation en mettant fin à la possibilité pour les communes d'organiser leurs propres concours. Cela aurait pu passer notamment par l'élargissement du champ des interventions du centre de formation des personnels communaux (CFPC) et par l'organisation des concours par les syndicats de communes pour le compte des communes.

L'amélioration de la qualification du personnel était aussi à l'origine de la proposition de créer un emploi de début d'attaché communal de niveau A (équivalent à celui d'attaché de préfecture) réservé aux communes d'une certaine importance (plus de 5.000 ou 10.000 habitants) et dont le concours d'accès devait être pris en charge par le CFPC. Dans le même esprit, une modification du régime des cadres techniques était proposée. Une première solution, finalement écartée, aurait consisté à développer et perfectionner ce qui existait déjà : recrutement sur des listes d'aptitude comprenant pour une part des candidats admis à des concours sur épreuves organisées par le CFPC. Mais cette solution qui avait pour avantage de s'intégrer dans la logique de recrutement existante et dans les missions du CFPC

candidats et n'offrant pas toutes les garanties, notamment d'impartialité nécessaires ». (*Ibid.*, pp. 413-414).

³²⁷ « S'est développée une réglementation destinée à donner à ces personnels des garanties disciplinaires et de stabilité d'emploi comparables à celles des fonctionnaires de l'Etat. On ne saurait (...) revenir sur ces mesures sociales mais force est de constater que la comparaison avec les personnels de l'Etat est trompeuse. (...) Dans les collectivités locales, il n'y a une situation comparable que pour les emplois d'exécution. (...) La question est toute différente pour les postes de responsabilité qui ne sont qu'un tout petit nombre ». (*Ibid.*, p. 414).

³²⁸ « Les maires des grandes communes (...) ont tendance à s'appuyer de plus en plus fréquemment sur un cabinet dont ils choisissent librement les membres et qui a leur confiance (...) Mais ce qui est plus grave, c'est que, pour l'accomplissement d'un certain nombre de tâches, essentiellement techniques, les maires sont conduits à faire appel à des services de l'Etat ou à des entreprises privées » (*Ibid.*, p. 415).

avait également pour inconvénient de s'éloigner du système de la fonction publique d'Etat. C'est donc une seconde solution qui était choisie qui visait, pour l'essentiel, à réserver dans une large proportion l'accès aux listes d'aptitude aux anciens élèves de l'école des ingénieurs des travaux publics de l'Etat.

L'amélioration de la qualification du personnel passait enfin par son perfectionnement, dans la continuité de dispositions réglementaires ayant étendu le bénéfice de la loi de 1971 sur la formation professionnelle continue aux personnels communaux³²⁹. Cela rejoignait les missions du CFPC, même si le rapport insistait sur l'impératif selon lequel il ne devait pas disposer d'un monopole en la matière ; la possibilité de recourir à d'autres organismes (administratifs, universitaires ou privés) devait être préservée.

Pour le rapport, l'attrait pour les carrières locales était limité par les principes s'appliquant en matière de rémunération. L'interdiction aux collectivités locales de payer leurs agents plus que l'Etat pour des agents aux fonctions équivalentes et le paiement des agents communaux sur la base d'échelles indiciaires fixées par le ministre de l'intérieur étaient ainsi visés. On aurait pu en déduire que la désolidarisation des rémunérations communales et de celles de l'Etat aurait permis une plus grande souplesse de gestion au niveau local. Le rapport relevait la présence d'inconvénients encore plus importants, notamment dans le fait que les agents locaux ne bénéficieraient pas des augmentations décidées pour les agents de l'Etat. Les propositions formulées tendaient alors, en ce qui concerne les rémunérations principales, au réexamen par l'Etat des équivalences, en lien avec la conférence nationale des institutions locales. Cette institution, préconisée par le rapport, devait être composée d'élus locaux (en majorité), de parlementaires, de représentants des administrations, de représentants des personnels locaux et de personnalités qualifiées³³⁰.

En ce qui concerne les rémunérations et avantages accessoires, il s'agissait soit de confier à l'Etat, en lien avec la conférence nationale des institutions locales, le soin de mettre à jour la réglementation en l'alignant sur celle des fonctionnaires d'Etat (mais il risquait de ne pas tenir compte de la diversité des situations locales), soit de

³²⁹ Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, JO 17 juillet 1971, p. 7035.

³³⁰ Voir GUICHARD (O), *op. cit.*, pp. 77-79.

donner à chaque assemblée délibérante le pouvoir de fixer le régime des primes, en limitant les excès par la fixation de montants minimum et maximum.

L'accroissement de la mobilité concernait, en particulier, les titulaires d'emplois supérieurs. Il ne s'agissait pas de donner à tous les maires le droit général et exorbitant de se séparer comme bon leur semble de leurs principaux collaborateurs mais de donner aux maires, qui souhaiteraient se séparer d'un agent titulaire, pour des emplois limitativement énumérés, la possibilité de le faire dans des conditions assurant au fonctionnaire des moyens réels de reclassement. Un certain nombre de garanties étaient donc nécessaires comme l'application à un nombre très restreint d'emploi, la détermination par la loi des principes applicables, la possibilité de consulter le conseil municipal ou encore l'incitation du maire à la prudence par des considérations financières³³¹.

Enfin, le dernier domaine de proposition du rapport Guichard en ce qui concerne le statut des agents communaux était intitulé : « désétatisation » totale ou partielle du pouvoir réglementaire. L'intérêt du raisonnement suivi ici et des propositions formulées fut de préfigurer les débats des années 1982-1983 sur la définition du pouvoir réglementaire local³³² : « Il ne faut plus que l'Etat réglemente jusque dans les détails tout ce qui concerne le personnel communal ; il doit abandonner une partie de son pouvoir réglementaire »³³³. Les propositions adoptées étaient, en partie, originales : l'Etat devait garder le pouvoir de fixer un certain nombre de règles générales, la commission ne proposait pas de donner aux communes les compétences qu'il aurait abandonnées mais à la conférence nationale des institutions locales (à créer).

3/ Le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales³³⁴

Une autre série de propositions de réforme de la fonction publique communale figurait dans le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. On retrouvait un certain nombre de traits communs avec les

³³¹ Par exemple en imposant de rémunérer l'agent tant qu'il n'a pas trouvé un autre emploi.

³³² Voir 2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §1 : L'existence d'un pouvoir réglementaire local avant la révision constitutionnelle de 2003 en débat.

³³³ GUICHARD (O), *op. cit.*, p. 424.

³³⁴ Projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, Sénat, n° 187, 1978-1979 (ce projet a été discuté en première lecture au Sénat du 17 mai 1979 au 22 avril 1980).

propositions et débats précédents, quant au diagnostic du système en place. Le constat était celui d'un système rigide, mais pas pour autant efficace, « d'anarchie sévèrement encadrée »³³⁵. Le statut communal se trouvait à faire face à un certain nombre de limites comme le caractère restreint des débouchés et des possibilités d'avancement du fait que la carrière de la quasi-totalité des agents se déroulait dans une seule commune, l'incapacité de répondre aux exigences actuelles et aux besoins futurs, l'existence d'entorses telles que la contractualisation des emplois et la création d'emplois spécifiques³³⁶ ou le faible pourcentage de cadres³³⁷ parmi les personnels des collectivités territoriales.

Face à ce diagnostic les réponses étaient diverses. Une première série tendait à rappeler des impératifs partagés par tous. Il fallait veiller à ce qu'aucune proposition n'enlève aux maires des droits essentiels notamment de nomination³³⁸, préserver leur politique du personnel³³⁹, donner au personnel communal une qualification très élevée et en renforcer l'encadrement³⁴⁰. Une seconde série tendait à améliorer la situation du personnel. Elle devait accroître les possibilités d'avancement ainsi que la gestion des œuvres sociales du personnel par les syndicats de communes, améliorer le fonctionnement de ces syndicats et développer des carrières réellement intercommunales bénéficiant de débouchés élargis³⁴¹. Enfin, une troisième série de propositions visait à rapprocher davantage la fonction publique communale de la fonction publique d'Etat³⁴² en transposant la pratique essentielle de la distinction du grade et de l'emploi³⁴³.

³³⁵ P. Girod, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1424.

³³⁶ P. Salvi, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1400.

³³⁷ J. Larché, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1405.

³³⁸ L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1327 ; C. Bonnet, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 23 mai 1979, p. 1464.

³³⁹ P. Seramy, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1349.

³⁴⁰ L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1327 ; P. Seramy, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1349 ; J. Larché, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1405.

Cette dernière proposition est d'autant plus importante que, de la même manière que cela s'est fait en 1983-1984, cette réforme de la fonction publique locale faisait partie d'une réforme d'ensemble, tendant notamment en des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales.

³⁴¹ L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1327

³⁴² *Ibidem*

³⁴³ C. Bonnet, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 23 mai 1979, p. 1465.

A partir de ce diagnostic et des perspectives d'évolution de la fonction publique communale, le projet de loi et les débats au Sénat ont procédé essentiellement à une amélioration des dispositifs existants en allégeant la tutelle sur les créations d'emplois³⁴⁴, en réformant les syndicats de communes pour le personnel³⁴⁵, en généralisant les listes d'aptitude³⁴⁶, en modifiant le régime du CFPC³⁴⁷, en organisant le statut des secrétaires généraux³⁴⁸, ou encore en favorisant aussi bien l'accès des agents communaux à la fonction publique d'Etat³⁴⁹ que la

³⁴⁴ Les articles 101 à 103 abrogeaient l'article du code des communes relatif au tableau « indicatif » des emplois communaux, supprimaient l'approbation des délibérations pour la création des emplois d'exécution non réglementés par des arrêtés ministériels (« emplois spécifiques ») et maintenaient l'approbation pour les « emplois spécifiques » correspondant aux catégories A et B des fonctionnaires de l'Etat. Si certains élus reconnaissaient un caractère positif à la suppression du tableau des emplois (J.Larché, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1405), d'autres redoutaient une trop grande liberté donnée aux communes pouvant induire un risque de démantèlement de la carrière communale (P.Kauss, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, pp. 1417-1418).

³⁴⁵ Les articles 106 à 108 portaient de 100 à 200 agents titulaires le seuil d'affiliation obligatoire, étendaient le rôle du comité d'administration du syndicat et rapprochaient le régime de la région parisienne du droit commun.

³⁴⁶ Les articles 109 et 110 prévoyaient que la nomination sur liste d'aptitude devienne le recrutement normal dans les emplois communaux (la faculté de recrutement direct demeurant pour les emplois les plus importants); les procédures de recrutement pouvaient se faire au niveau national, intercommunal ou communal; l'inscription sur les listes d'aptitude se faisait après concours organisés par le CFPC ou par le syndicat de communes pour le personnel.

³⁴⁷ Les articles 111 et 112 abrogeaient les dispositions du code des communes prévoyant des dérogations à la compétence du CFPC pour l'organisation de certains concours et élargissaient le recrutement des délégués du CFPC.

³⁴⁸ Les articles 115 et 116 reconnaissaient le caractère fonctionnel de l'emploi de secrétaire général, organisaient le cas du secrétaire général privé de ses fonctions dans l'intérêt du service (reclassement, inscription sur la liste d'aptitude). Le cas du secrétaire général a fait l'objet de discussions importantes. Il s'agissait pour les uns de concilier les droits des personnels concernés et la liberté du maire, en réglant le cas particulier des secrétaires généraux victimes d'exclusives de caractère politique (L. de Tinguay, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1327). D'autres dénonçaient les risques d'une distinction du grade et de l'emploi, « institutionnalisation de prothèses politiques passagères » (J. David, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, pp. 1436-1437), faisant de cet emploi une brèche dans le statut du personnel communal (P. Kauss, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1419).

³⁴⁹ Les articles 121 et 122 ouvraient la possibilité pour les agents communaux d'une intégration dans les emplois équivalents de la fonction publique de l'Etat et la possibilité pour les agents de l'Etat d'une intégration dans les emplois communaux équivalents. Ces dispositions pouvaient aussi dans certains cas poser problème. S'il était important de prévoir des dispositions favorisant la mobilité des agents (C. Bonnet, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 23 mai 1979, p. 1465), certains percevaient déjà le risque d'un fonctionnement à sens unique de la passerelle ainsi ouverte entre les deux fonctions publiques (P.Salvi, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1401; J. Eberhard, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1435).

promotion sociale³⁵⁰ ou l'avancement³⁵¹. Enfin, une nouvelle institution était créée avec la commission des emplois supérieurs des communes. Celle-ci tendait à améliorer le niveau de recrutement des cadres de l'administration communale et à assurer une représentation spécifique des cadres concernés par les procédures de recrutement et d'avancement nationales³⁵².

Les dispositions de ce projet de loi comme les critiques ont alimenté d'une manière significative les débats et les projets de la réforme de décentralisation engagée après l'alternance de 1981. C'est le cas par exemple du reproche qui est fait au texte de ne pas définir le statut des agents départementaux³⁵³. C'est le cas aussi de la tendance supposée du texte à mêler centralisation, caractère autoritaire et anachronique du statut³⁵⁴ et multiplication des emplois spécifiques et des recrutements directs³⁵⁵.

Les sénateurs communistes font état, à l'occasion des débats, d'une proposition de loi dont les grandes lignes se retrouveront dans l'élaboration du statut de la fonction publique territoriale, avec la création d'une véritable fonction publique locale, dotée d'un statut général, la consécration de la spécificité de la fonction publique locale comme des droits fondamentaux des fonctionnaires, la participation effective des fonctionnaires à la gestion de la fonction publique locale et une meilleure adaptation des fonctions des personnels aux compétences des collectivités³⁵⁶.

§2- Des situations diverses marquées par l'emprise de l'Etat

³⁵⁰ L'article 113 maintenait le mécanisme de la promotion sociale en l'adaptant aux nouvelles procédures de recrutement.

³⁵¹ L'article 120 organisait une nouvelle procédure d'avancement avec l'établissement d'une liste d'aptitude par le maire.

³⁵² Les articles 104 et 105 prévoyaient, pour ces agents, que la commission décidait de l'ouverture des concours et établissait des listes d'aptitudes nationales. Elle siégeait en formation paritaire (représentants des maires et des agents intéressés) et n'était pas érigée en établissement public (prise en charge de des frais par le CFPC). Les déclarations de vacances étaient rendues obligatoire pour les cadres communaux recrutés sur listes d'aptitude nationales.

³⁵³ L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1327.

³⁵⁴ J. Eberhard, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1434.

³⁵⁵ P. Salvi, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1401.

³⁵⁶ J. Eberhard, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1435.

En dehors du régime de la fonction publique communale, système le plus abouti, on observait une véritable mosaïque de statuts particuliers : statut-type des agents départementaux (circulaire du ministre de l'intérieur du 1^{er} août 1965), statuts particuliers votés par les conseils généraux, statut des fonctionnaires de la ville de Paris, statut des personnels des OPHLM (décret du 13 octobre 1954), statut des personnels des caisses de crédit municipal (décret du 24 avril 1981)³⁵⁷. L'emprise de l'Etat sur ces différents statuts se manifestait doublement, par une référence plus ou moins directe aux règles régissant la fonction publique d'Etat et par leur nature réglementaire. Nous ne reprendrons pas ici les spécificités du régime de la ville de Paris que nous avons déjà présenté, d'une manière générale, à l'occasion de l'étude des collectivités à statut particulier³⁵⁸, ni les différents cas spécifiques que constituent les personnels des établissements publics locaux pour nous consacrer essentiellement au cas des agents départementaux et régionaux, dans la perspective de la construction ultérieure de la fonction publique territoriale, regroupant les agents des différents niveaux de collectivités.

Le département restait marqué, avant 1982, par son organisation ambiguë, faisant du préfet l'exécutif du conseil général. Cette situation n'était pas sans conséquences sur la gestion du personnel puisque les agents départementaux se trouvaient gérés par le préfet, comme l'étaient les agents de l'Etat. Si le ministère de l'intérieur avait incité à l'adoption d'un statut-type des personnels départementaux, les dispositions restaient incomplètes et variaient selon les départements, le rapport Guichard concluant ainsi à l'absence de véritable statut des agents départementaux³⁵⁹. Un constat plus complet établi par Jean-Claude Fortier³⁶⁰ démontrait les failles du statut des agents départementaux et leurs causes. Il y avait, à la fin des années 1970, plus de 100.000 agents départementaux, c'est à dire agents publics rémunérés par les conseils généraux. Ceux-ci, selon la loi départementale de 1871, statuaient sur la composition, les effectifs et la rémunération du personnel départemental, même si une ordonnance du 5 janvier 1959³⁶¹ avait apporté une

³⁵⁷ BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 1998, pp. 255-257.

³⁵⁸ Cf. 1^{ère} Partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, § 1, B- Les caractéristiques de la ville de Paris.

³⁵⁹ GUICHARD (O), *op. cit.*, p. 427.

³⁶⁰ FORTIER (J-C), Les personnels départementaux, *Les cahiers du CFPC*, n° 13, 1983, pp. 53-56.

³⁶¹ Ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale, JO 4 janvier 1959, p. 315.

restriction de taille. En effet, elle précisait que « le conseil général statue définitivement sur les objets suivants : (...) la composition, les effectifs et le rémunération du personnel départemental, lorsque la décision prise est conforme aux propositions du préfet ».

Les réformes de déconcentration et ce cumul de compétence de la part du préfet ont conduit à une confusion totale des personnels relevant en principe de l'administration préfectorale et ceux relevant du conseil général. Ainsi, « jusqu'en juin 1982, le département employeur n'était pas l'utilisateur de ses agents. Des agents recrutés par le préfet en tant qu'exécutif local, dirigés par lui, révoqués par lui (...) étaient surtout fonctionnellement intégrés au pouvoir d'Etat. (...) Sur 100.000 agents départementaux, 40.000 sont affectés dans les DASS (...) représentant à peu près les 3/4 des effectifs des services extérieurs du ministère de la santé ; 25.000 dans les directions départementales de l'équipement ; (...) 15.000 agents placés sous les ordres directs du représentant du Gouvernement dans l'administration préfectorale, presque aussi nombreux que les fonctionnaires d'Etat (...) »³⁶². On assistait ainsi à une « véritable prolifération d'emplois départementaux pour le seul compte de l'Etat, dans la plus parfaite ambiguïté juridique »³⁶³. En ce qui concerne la situation matérielle de ces agents, le constat était aussi préoccupant : 95 % étaient des agents d'exécution et la moitié d'entre eux (50.000), étaient des agents non titulaires (dont 10.000 occupant à titre permanent un emploi à temps non complet).

Comme nous l'avons vu, l'apparition du niveau régional était liée à deux facteurs puisque se rejoignaient une politique de déconcentration et la nécessité d'assurer des missions pour lesquelles le cadre départemental était devenu trop étroit. La traduction de cette évolution de l'administration d'Etat en terme de fonction publique était à la même image : les fonctions régionales étaient assurées soit par des fonctionnaires départementaux (souvent ceux du département chef-lieu) qui cumulaient les deux rôles, soit par des chargés de mission issus des administrations centrales³⁶⁴. Les régions devenues collectivités territoriales en 1982 se

³⁶² FORTIER (J-C), *op. cit.*, p. 53.

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ Voir : DELION (A.G), La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions, *A.J.D.A.*, 1964, I, pp. 264-279 et HOURTICQ (J), La région et la fonction publique, *Revue administrative*, n° 118, 1967, pp. 449-452.

sont construites à partir de rien³⁶⁵ et leur personnel a dû s'adapter et se former au fur et à mesure ; dans un premier temps, ce sont évidemment des fonctionnaires de l'Etat qui leur ont essentiellement été mis à disposition, même si un régime juridique provisoire était établi pour des agents régionaux, personnel contractuel ou statutaire (agents départementaux), engagés en l'attente d'une loi régissant leur statut selon les règles applicables au personnel du département chef-lieu³⁶⁶.

La mise en place d'une fonction publique territoriale devait répondre aux difficultés des statuts des agents départementaux et régionaux comme aux avantages et défauts du statut des agents communaux. Elle devait en outre permettre d'approfondir la notion de libre administration des collectivités territoriales en leur donnant les moyens humains nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Section 2 : La mise en place ardue de la fonction publique territoriale

La particularité de l'élaboration de la loi portant statut de la fonction publique territoriale par rapport aux autres lois relatives à la fonction publique³⁶⁷ réside dans la saisine du Conseil constitutionnel³⁶⁸. La décision ne concerne pas en tant que telle la définition des droits et obligations des fonctionnaires territoriaux mais surtout la liberté des collectivités locales, la conformité du statut de la fonction publique territoriale au principe de libre administration. Si le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de la plupart des dispositions, la décision, outre les quelques censures opérées, lui a permis de préciser quelques contours du principe de libre administration. A partir des articles 34 et 72 de la Constitution, le Conseil énumère les implications que cela comporte en matière de fonction publique territoriale : « l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, décide des positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon

³⁶⁵ Les établissements publics régionaux ne possédaient pas de personnels propres. La loi du 5 juillet 1972, qui établit comme exécutif le préfet de région, disposait en son article 16 alinéa 4 que « pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, le préfet de région utilise les services de l'Etat dans la région. Il n'est pas créé, à cette fin, de services de la région ».

³⁶⁶ SCHMITT (D), Sur le problème du personnel des régions, *Les cahiers du CFPC*, n° 13, 1983, pp. 57-59.

³⁶⁷ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JO 14 juillet 1983, p. 21714 et loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, JO 12 janvier 1984, p. 271.

³⁶⁸ Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *RDP*, 1984, p. 727 et note L. Favoreu, pp. 690-702 ; *Cahiers de la fonction publique*, n° 18, 1984, pp. 9-11, note J-M. Delarue ; *A.J.D.A.*, 1984, pp. 258-261, note J-C. Nemery.

et des propositions d'avancement de grade, dispose dans les conditions du droit commun de la fonction publique du pouvoir disciplinaire et, après observation de la procédure légale, de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle ».

L'apport de la décision est aussi de montrer que les atteintes inconstitutionnelles au principe de libre administration peuvent être faites au profit de l'Etat mais aussi d'établissements publics, émanation de collectivités locales. Par exemple, est anticonstitutionnel le fait de « sanctionner » une collectivité non affiliée à un centre de gestion en frappant de nullité une nomination prononcée par elle au motif qu'elle n'a pas communiqué la vacance. Les centres de gestion constituent le premier domaine sur lequel le Conseil s'est prononcé. Pour les députés auteurs de la saisine, leur institution remet en cause l'article 72 de la Constitution en ce que celui-ci « confère à chaque conseil élu la mission exclusive d'administrer la circonscription dont il a la charge et qu'il ne suffit pas que les centres de gestion soient composés d'élus des collectivités pour leur reconnaître compétence pour recruter et gérer les personnels de chacune d'elles ». Faisant application des principes dégagés ci-dessus, le Conseil infirme cette interprétation en considérant que la loi pouvait « en vue d'instituer des garanties statutaires communes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales, attribuer compétence à des centres de gestion composés d'élus de ces collectivités pour effectuer des tâches de recrutement et de gestion de leurs personnels » et qu'elle pouvait même, sous certaines conditions, rendre obligatoire l'affiliation de collectivités à ces centres³⁶⁹.

Les autres dispositions contestées se rapportaient à la communication des vacances d'emplois, aux concours et nominations ainsi qu'aux cabinets des autorités locales. La communication des vacances d'emplois aux centres de gestion était prévue, à peine de nullité des nominations, y-compris pour les collectivités non-obligatoirement affiliées. Le Conseil constitutionnel va censurer une partie du dispositif en jugeant que « si la communication de ces renseignements aux centres de gestion peut être requise de toutes les collectivités, même non obligatoirement affiliées à ceux-ci, la sanction infligée à ces dernières porte atteinte à la libre administration garantie par la Constitution, puisqu'elle frappe de nullité les

³⁶⁹ La reconnaissance de la conformité du principe des centres de gestion à la Constitution rejoint la conception qu'en avait Gaston Defferre : « Les centres de gestion (...) sont des organismes souples et décentralisés. Les élus ne sont nullement dessaisis » (JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3654).

nominations effectuées par une autorité territoriale libre (...) du recrutement de ses agents ».

S'agissant des règles relatives aux concours et nominations, deux hypothèses sont à distinguer. Aux termes de la première, le nombre d'emplois mis au concours est égal au nombre d'emplois déclarés vacants par les collectivités, le candidat proposé par un centre de gestion qui n'est pas affecté à une collectivité est pris en charge par le centre de gestion, avec une participation de la collectivité qui n'a pas procédé à la nomination proposée. Une participation de la collectivité est également prévue lorsque l'agent est pris en charge par le centre de gestion après suppression de son emploi. Cette limitation de la liberté des collectivités, qui comporte une dimension financière n'est pas censurée par le Conseil. Ainsi, par exemple, « la loi pouvait garantir au candidat reçu son intégration dans la fonction publique territoriale et prévoir les bases de répartition de la prise en charge de son traitement entre le centre de gestion et la ou les collectivités territoriales auxquelles l'agent aurait été proposé en vain ». La seconde hypothèse est plus précise et concerne la situation d'une absence de nomination par l'autorité territoriale de celui, parmi les candidats reçus au concours, que le centre de gestion a décidé de lui soumettre. Dans ce cas, « imposer (...) à une collectivité à laquelle le candidat a été proposé, une charge supérieure à la moitié du traitement de ce candidat, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons qui ont motivé son refus, constituerait une sanction incompatible avec l'article 72 ».

Enfin, la dernière série de dispositions contestées se rapporte aux cabinets des autorités locales, pour lesquels la loi permet aux autorités territoriales de procéder à un recrutement direct d'un ou plusieurs collaborateurs. Se pose ici un problème de compétence du législateur « s'il était loisible au législateur de prévoir une réglementation ouvrant aux communes, notamment selon leur importance, la possibilité de recourir au recrutement d'un nombre plus ou moins grand des collaborateurs (...), il ne pouvait, sans méconnaître l'article 72 de la Constitution, permettre à l'autorité réglementaire de subordonner le recrutement d'un collaborateur, même unique, à l'appartenance de la commune à une catégorie pour laquelle l'autorité réglementaire estimerait un tel recrutement justifié ». Finalement, le Conseil constitutionnel procède à un examen équilibré de la loi³⁷⁰, admettant la

³⁷⁰ Voir NEMERY (J-C), *op. cit.*

conformité à la Constitution de la plus grande partie du statut et cherchant à préserver la libre administration des collectivités territoriales.

La construction de la fonction publique territoriale répond, pour l'essentiel aux impératifs de la Charte européenne de l'autonomie locale : « Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière »³⁷¹.

Cette construction ardue résulte autant des modalités et des difficultés de la mise en œuvre du statut de 1984 que de ses modifications ultérieures, pouvant se révéler contradictoires³⁷². C'est pourquoi nous étudierons successivement les principes de la loi de 1984 (§1), les lois ultérieures, qui évoluent entre déconstruction et parachèvement de l'édifice (§2), et les perspectives d'avenir de la fonction publique territoriale (§3).

§1- Les principes de la loi de 1984

Les débats parlementaires relatifs à l'adoption du statut de la fonction publique territoriale se fondaient d'abord sur une critique du système antérieur. D'une manière générale, les projets ou réformes antérieurs restaient parcellaires et ne répondaient pas aux attentes des élus et personnels³⁷³. D'une manière plus particulière était condamné le principe de l'emploi, selon lequel un agent était recruté pour un emploi déterminé, interdisant aux agents de mener une carrière normale, auquel il fallait rajouter la tutelle budgétaire, restreignant la liberté des collectivités territoriales quant à la gestion de leur personnel et « l'usurpation du pouvoir réglementaire local par le pouvoir central »³⁷⁴. Les principaux objectifs affirmés, doter les élus d'un personnel suffisant et de grande qualité et mieux garantir les droits des

³⁷¹ Article 6 alinéa 2.

³⁷² Voir à la fin de ce chapitre les tableaux construits afin d'opérer une synthèse du contenu des différentes lois. Ces schémas synthétisent les dérogations au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires, le contenu des différents principes de la fonction publique territoriale depuis 1984 (unité, parité avec la fonction publique d'Etat et mobilité, spécificité) et le fonctionnement des différentes institutions (centres de gestion, CSFPT, CNFPT, commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires).

³⁷³ P. Tabanou, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3651.

³⁷⁴ L. Maisonnat, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3662.

fonctionnaires territoriaux sans porter atteinte au principe de libre administration³⁷⁵, ressemblaient pourtant fort aux motivations des législations des décennies précédentes. Le principe de la séparation du grade et de l'emploi était consensuel et repris des propositions de la majorité précédente³⁷⁶.

Pour autant, l'ampleur de la réforme était unique dans l'évolution de la fonction publique locale. D'une part, il s'agissait d'ouvrir au statut un champ d'application plus vaste que les dispositions en vigueur du code des communes³⁷⁷ et d'autre part, comme nous venons de le voir, il s'agissait aussi de combler le vide juridique concernant les agents des départements et des régions³⁷⁸. Selon son rapporteur à l'Assemblée Nationale, l'instauration du statut de la fonction publique territoriale par la loi du 26 janvier 1984³⁷⁹ est basée sur trois principes : l'unité de la fonction publique territoriale, la parité ou l'équivalence avec la fonction publique d'Etat, le respect de la libre administration³⁸⁰. C'est pourquoi nous verrons successivement l'unité de la fonction publique territoriale (A), la spécificité de la fonction publique territoriale (B) et la parité avec la fonction publique d'Etat et la mobilité (C).

A- L'unité de la fonction publique territoriale

L'unité de la fonction publique territoriale passe principalement par l'intégration de l'ensemble des agents locaux et non plus seulement des agents communaux dans un statut national. Découlent de l'existence de ce statut le principe du recrutement sur des emplois statutaires permanents³⁸¹ et, à titre exceptionnel, du recrutement par la voie contractuelle³⁸². Ensuite, cette unité est confirmée et confortée

³⁷⁵ P. Tabanou, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3650 ; M. Sapin, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3658.

³⁷⁶ M. Ligot, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3661.

³⁷⁷ J. Proriot, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3665.

³⁷⁸ L. Maisonnat, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3662.

³⁷⁹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JO 27 janvier 1984, p. 441.

³⁸⁰ P. Tabanou, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3650.

³⁸¹ Article 2 : les dispositions de la loi s'appliquent aux personnes nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

³⁸² Article 3 : « Les collectivités et établissements (...) ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie,

par l'institution d'un certain nombre d'organes communs. L'unification statutaire passe, par exemple, dans le cadre des droits du fonctionnaire territorial, par la définition des différentes positions : activité à temps complet ou à temps partiel, détachement, position hors-cadre, disponibilité, accomplissement du service national, congé parental³⁸³ ; tout en rappelant le principe selon lequel « les décisions relatives aux positions sont prises par l'autorité territoriale ».

Les principales structures mises en place et destinées à assurer cette unité de la fonction publique territoriale sont le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et les centres de gestion. Le CSFPT est composé paritairément de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux et de représentants des collectivités territoriales. Il est saisi pour avis des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale, il fait des propositions en matière statutaire, il examine toute question relative à la fonction publique territoriale dont il est saisi par le ministre chargé des collectivités territoriales ou à la demande écrite du tiers de ses membres, il peut procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales ; il constitue une documentation et, enfin, il est un organe supérieur de recours.

La gestion des différents corps de la fonction publique territoriale se fait au moyen de centres de gestion, établissements publics administratifs dirigés par un conseil d'administration composé d'élus locaux. Trois niveaux de centre de gestion cohabitent : un centre national assure la publicité des vacances d'emplois pour la catégorie A, les centres régionaux assurent différentes missions pour les corps des catégories A et B (ils arrêtent la liste des postes mis au concours, organisent les concours et les examens, établissent les tableaux de mutation et d'avancement, assurent la publicité des vacances d'emplois...) et les centres départementaux, regroupant les collectivités et établissements publics affiliés de façon obligatoire et volontaire, remplissent les mêmes missions pour les catégories C et D. L'affiliation

d'un congé maternité ou d'un congé parental, ou de l'accomplissement du service national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi, qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi. Ces collectivités et établissements peuvent, en outre, recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois, et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel ».

³⁸³ Articles 55 à 75.

est obligatoire pour les collectivités ou établissements employant moins de 200 fonctionnaires à temps complet et pour les communes et établissements publics qui n'emploient que des fonctionnaires à temps non complet ; elle est volontaire pour les autres ainsi que pour les départements, régions et leurs établissements publics. Le budget des centres de gestion est financé par une cotisation des collectivités, assise sur la masse des rémunérations versées aux fonctionnaires dont la gestion dépend du centre (le taux maximal de cotisation étant fixé par la loi). Enfin, les centres départementaux de gestion peuvent par convention organiser les concours et examens propres aux collectivités ou établissements non affiliés.

B- La spécificité de la fonction publique territoriale

Le statut de la fonction publique territoriale est construit à la fois selon la référence à la fonction publique d'Etat et selon ses caractéristiques propres. Ainsi, les fonctionnaires territoriaux appartiennent à des corps régis par des statuts particuliers à caractère national, établis par décret et communs à toutes les collectivités territoriales. L'accès à la fonction publique territoriale se fait selon le principe du concours, mais sans pour autant impliquer une affectation automatique, ce qui permet de respecter la spécificité des besoins des élus³⁸⁴. Les compétences des autorités territoriales sont claires : l'organe délibérant de chaque collectivité ou établissement crée les emplois, la nomination aux grades et emplois est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale. Comme nous l'avons déjà vu avec la décision du Conseil constitutionnel de 1984, ce pouvoir des autorités locales n'empêche pas de confier notamment aux centres de gestion des missions d'organisation des concours et d'établissement de listes de candidats aux postes vacants. La nomination comporte un caractère conditionnel, la titularisation est prononcée à l'issue d'un stage dont la durée est fixée par le statut particulier et l'agent peut être licencié au cours du stage en cas d'insuffisance professionnelle ou de faute disciplinaire.

Après son entrée dans la fonction publique territoriale et sa titularisation, l'agent bénéficie du système de la carrière : les emplois sont organisés, par les statuts particuliers, en grades et échelons. L'intérêt de la fonction publique territoriale étant une plus grande mobilité des agents à l'intérieur de celle-ci, des mutations sont possibles. Celles-ci sont de la compétence de l'autorité territoriale lorsqu'elles ont

³⁸⁴ G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3655.

lieu au sein d'une même collectivité. Dans les autres cas, les mutations sont prononcées par l'autorité territoriale d'accueil à la demande des fonctionnaires et au vu du tableau établi par le centre de gestion, la collectivité ou l'établissement compétent.

Si l'attachement au système de la carrière et au principe du concours sont des fondements de la fonction publique territoriale comme des autres fonctions publiques, la spécificité de la fonction publique territoriale a conduit à y organiser un certain nombre de dérogations. D'une part, le statut prévoit plusieurs cas de recrutement sans concours : les emplois réservés, lors de la constitution initiale d'un corps, le recrutement des fonctionnaires de catégorie C et D quand le statut particulier le prévoit, la procédure de changement de corps.

D'autre part et surtout il prévoit deux exceptions notables. La première est celle des emplois fonctionnels c'est à dire des emplois les plus importants de la collectivité, pour lesquels la proximité avec l'élu implique, pour ce dernier, une plus grande souplesse de gestion. Ainsi, par dérogation, peuvent être pourvus par la voie du recrutement direct certains emplois : directeur des services des départements et des régions, secrétaire général et directeur général des services techniques des communes de plus de 150.000 habitants, secrétaire général adjoint des communes de plus de 150.000 habitants et directeur des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient. Cette reconnaissance d'emplois fonctionnels de direction est permise par la distinction du grade et de l'emploi ; l'accès à ces emplois n'entraîne pas titularisation dans la fonction publique territoriale. Le statut organise le sort des agents ayant occupé un emploi fonctionnel et déchargés de leurs fonctions. Quand la collectivité ne peut leur offrir un autre emploi correspondant à son grade ou si l'intéressé le refuse, il peut demander à être pris en charge et reclassé par le centre de gestion ou à percevoir une indemnité.

La seconde exception, correspondant à une évolution des collectivités locales notamment depuis les élections municipales de 1977, conduit à reconnaître aux autorités territoriales la possibilité de former un cabinet en recrutant librement un ou plusieurs collaborateurs. Ce recrutement, à l'instar de celui sur les emplois fonctionnels, ne donne aucun droit à titularisation³⁸⁵.

³⁸⁵ Pour une approche détaillée de ce sujet, voir : GABORIAU (V), *Les cabinets des exécutifs locaux*, Thèse, Angers, 1997.

Deux autres domaines de la fonction publique territoriale méritent de voir soulignée leur spécificité. Le premier est celui des droits et obligations des fonctionnaires et comprend les règles relatives à la notation, à l'avancement, au reclassement et à la discipline. Le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales appartient à l'autorité territoriale sur proposition du secrétaire général ou du directeur des services mais interviennent également les commissions administratives paritaires, qui ont connaissance des notes et appréciations et peuvent en proposer la révision à la demande de l'intéressé.

L'avancement d'échelon a lieu de façon continue, en fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle alors que l'avancement de grade résulte d'une procédure plus complexe. Il a lieu également de façon continue (sauf quand il est subordonné à une sélection professionnelle), un tableau d'avancement de grade est établi par le centre de gestion au vu des propositions des autorités territoriales, puis l'avancement de grade est prononcé par l'autorité territoriale parmi les fonctionnaires placés sur le tableau d'avancement.

Le reclassement concerne les fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes physiquement à exercer leurs fonctions. Il peut être réalisé soit en ayant accès à un corps de niveau supérieur ou inférieur, soit par voie de détachement dans un corps de niveau équivalent ou inférieur, soit par intégration dans un autre grade du même corps.

Enfin, les règles relatives à la discipline prévoient la répartition des sanctions disciplinaires en quatre groupes³⁸⁶, le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale, après avis de la commission administrative paritaires ; les fonctionnaires ayant fait l'objet d'une sanction des 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} groupe peuvent introduire un recours auprès du conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Le second domaine dans lequel la spécificité de la fonction publique territoriale se manifeste est bien évidemment celui de la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités, les différents organes de gestion et de participation. Au niveau de la collectivité, l'organe collégial crée les emplois en prévoyant les crédits budgétaires nécessaires et l'organe exécutif assure la gestion des fonctionnaires

³⁸⁶ -1^{er} groupe : avertissement, blâme

-2^{ème} groupe: abaissement d'échelon, exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de 15 jours

-3^{ème} groupe: rétrogradation, exclusion temporaire de fonction de 6 mois à 2 ans

-4^{ème} groupe : mise à la retraite d'office, révocation.

depuis la nomination jusqu'à la mise à la retraite. Cependant, les compétences en ce qui concerne la gestion des personnels varient selon les catégories : les corps de catégories A et B sont recrutés et gérés au plan régional, la publicité des vacances d'emplois de catégorie A est nationale, les corps de catégories C et D sont recrutés et gérés dans le cadre de chaque collectivité, établissement ou centre de gestion. Sont en outre créées des commissions administratives paritaires et comités techniques paritaires. Les commissions administratives paritaires sont composées de représentants des collectivités ou établissements, désignés par l'autorité territoriale et de représentants élus du personnel.

Une commission administrative paritaire est créée pour chaque corps auprès du centre de gestion compétent ou pour les corps de catégorie A, auprès du centre national ou des centres régionaux. Elles connaissent des titularisations ou refus de titularisation et sont présidées par l'autorité territoriale³⁸⁷, sauf quand elles siègent en tant que conseil de discipline, où elles sont présidées par un magistrat de l'ordre judiciaire. Les comités techniques paritaires comprennent en nombre égal des représentants de collectivités et du personnel. Un comité est créé dans chaque collectivité ou établissement employant au moins cinquante agents ainsi qu'auprès de chaque centre départemental de gestion. Ils sont consultés sur de multiples questions : organisation des administrations intéressées, conditions générales de fonctionnement de ces administrations, programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail, examen des grandes orientations pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée, problèmes d'hygiène et de sécurité.

La spécificité de la fonction publique territoriale apparaît, à travers ces différents domaines du statut, comme un équilibre délicat voire complexe entre de multiples autorités qui a pour but de concilier la liberté de gestion des collectivités territoriales et l'organisation rationnelle d'une fonction publique locale unifiée.

C- La parité avec la fonction publique d'Etat et la mobilité externe

³⁸⁷ Lorsque la commission administrative paritaire est placée auprès d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, l'autorité territoriale compétente est le chef de l'exécutif. Lorsqu'elle est placée auprès d'un centre de gestion, les représentants de l'autorité territoriale sont des personnes nommées à cet effet par les représentants des élus locaux au conseil d'administration du centre de gestion.

Les références à la fonction publique de l'Etat dans le statut de la fonction publique territoriale ont une double signification. D'une part et de façon générale, il s'agit de leur appliquer des principes communs³⁸⁸. L'attribution de la qualité de fonctionnaire aux agents locaux, la mise en place du système de la carrière et la séparation du grade et de l'emploi donnent lieu, selon les termes de Jacques Bourdon, à une « uniformisation conceptuelle »³⁸⁹. Plus précisément, différentes dispositions de la loi du 26 janvier 1984 renvoient au statut général ou aux règles applicables dans la fonction publique d'Etat : rémunération, exercice des droits syndicaux, dispositions applicables aux fonctionnaires nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

D'autre part, l'égalité entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale et plus précisément le principe de parité entre les deux fonctions publiques se traduit par la mise en œuvre de règles de mobilité³⁹⁰. Si les fonctionnaires territoriaux ont vocation à occuper les emplois de la fonction publique territoriale, tout fonctionnaire territorial peut accéder à un corps ou occuper un emploi relevant de la fonction publique de l'Etat. La liste des corps qui dans la fonction publique territoriale sont comparables à la fonction publique de l'Etat est fixée par décret en Conseil d'Etat sur proposition du conseil supérieur de la fonction publique territoriale ; de plus, est prévue la mise en place d'une commission paritaire comprenant des membres du conseil supérieur de la fonction publique d'Etat et du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, consultée sur les projets de décrets fixant le statut particulier des corps des fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités territoriales lorsque ces corps sont comparables. Si d'après le gouvernement, ces dispositions organisent « la garantie de la mobilité entre les deux fonctions publiques »³⁹¹, d'autres auraient préféré la fixation de quotas pour les mouvements entre les différents grades et emplois des fonctions publiques, afin de

³⁸⁸ « Ce projet s'inspire des mêmes grands principes d'indépendance et de neutralité qui marquent et qui caractérisent la conception et la tradition françaises de la fonction publique » (P. Tabanou, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3649).

³⁸⁹ BOURDON (J), La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *R.F.D.A.*, 1984, pp. 124-130, p. 125.

³⁹⁰ P. Tabanou, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3650.

³⁹¹ G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3654.

limiter les risques d'un « envahissement » des fonctionnaires de l'Etat et la remise en cause de la spécificité de la fonction publique territoriale³⁹².

La pratique a infirmé cet argument et montrer davantage une faible application du principe de mobilité. Au 30 septembre 1997, autour d'un millier de fonctionnaires d'Etat travaillaient dans des collectivités locales et environ autant d'agents locaux travaillaient pour l'Etat³⁹³. Par comparaison, on peut aussi remarquer que la mobilité des fonctionnaires est « assez nettement inférieure à ce qu'elle est dans le secteur privé »³⁹⁴. Plusieurs explications peuvent être avancées. Le Conseil d'Etat envisage l'expression des « craintes des agents de passer d'une fonction publique à l'autre du fait d'un mélange d'incertitudes sur leur devenir professionnel (liées par exemple au régime spécifique d'organisation de la fonction publique territoriale), et d'inquiétudes à caractère plus subjectif tenant à la difficulté symbolique de quitter le rattachement à l'Etat pour passer au service des collectivités territoriales, jugées ne pas incarner la même approche de l'intérêt général »³⁹⁵. L'explication du manque de mobilité, liée aux spécificités de la FPT, est également exprimé par Francis Hamon. Selon lui, « dans la FPT et la FPH, la mobilité est dans l'ensemble beaucoup plus faible car elle se heurte aux contraintes du recrutement local »³⁹⁶.

Cette critique n'est pas la seule faite à la loi du 26 janvier 1984. D'une manière générale, l'opposition lui reprochait de porter atteinte à la libre administration et d'ériger un système rigide et complexe. Les atteintes à la libre administration résulteraient ainsi de l'interdiction de recruter des auxiliaires et des contractuels³⁹⁷, des atteintes portées au pouvoir hiérarchique et au pouvoir disciplinaire, de la diminution des pouvoirs de recrutement des collectivités tout en augmentant leurs contraintes financières³⁹⁸. Les critiques formulées à l'encontre de l'organisation

³⁹² S. Charles, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, pp. 3663-3664.

³⁹³ D'après AUBY (J-M), AUBY (J-B), JEAN-PIERRE (D) et TAILLEFAIT (A), *Droit de la fonction publique*, Coll. Précis droit public science politique, Dalloz, 5^{ème} éd., 2005, p. 520.

³⁹⁴ HAMON (F), *Droit des fonctions publiques, Tome 2 : carrières, droits et obligations*, Coll. Systèmes droit, L.G.D.J, 2002, p. 75.

³⁹⁵ Conseil d'Etat, Perspectives pour la fonction publique, *E.D.C.E*, 2003, pp. 227-386, p. 299.

³⁹⁶ HAMON (F), *op. cit.*, p. 79.

³⁹⁷ M. Debré, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, pp. 3655-3656 ; S. Charles, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3663 ; J. Toubon, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3672.

³⁹⁸ M. Ligot, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3660.

générale du système étaient aussi nombreuses et comprenaient le caractère uniforme et centralisé des statuts³⁹⁹, la volonté d'uniformisation de la fonction publique, le corporatisme (prédominance des comités), la rigidité (gestion des personnels confiée à des organes trop éloignés des réalités des collectivités)⁴⁰⁰, le risque d'un développement bureaucratique⁴⁰¹. Même en écartant les critiques les plus sommaires et celles écartées par le Conseil constitutionnel (concernant notamment le rôle des centres de gestion)⁴⁰², on retrouve dans ces propos les sources des réformes ultérieures, de la même façon que le statut de 1984 s'est inspiré du bilan des législations précédentes.

§2- Les lois ultérieures entre parachèvement et déconstruction de l'édifice

Le statut de la fonction publique territoriale a fait l'objet de multiples réformes ou retouches dans les années suivant son adoption⁴⁰³. Le plus souvent, il s'agissait d'améliorer le dispositif sur certains points, à la lumière de la pratique ou des difficultés de mise en œuvre⁴⁰⁴. Nous ne retiendrons que deux étapes de ce parachèvement de l'édifice. La première s'est faite à la suite de l'alternance politique de 1986, c'est la loi dite « Galland » du 13 juillet 1987⁴⁰⁵. Tendant notamment à s'écarter du modèle de la fonction publique d'Etat et à renforcer la spécificité de la fonction publique territoriale, elle est considérée par les uns comme le véritable achèvement de la construction statutaire et par les autres comme la remise en cause des principes du statut de 1984. La seconde, portée par une majorité politique comparable, mais d'une teneur plus consensuelle est la « loi Hoeffel » de 1994⁴⁰⁶.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ S. Charles, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3663.

⁴⁰¹ J. Toubon, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3673.

⁴⁰² Une critique intéressante relevait par exemple le silence du projet sur la formation des fonctionnaires territoriaux et sur le CFPC (M. Ligot, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3661 ; D. Le Meur, JO Débats A.N, séance du 3 octobre 1983, p. 3665).

⁴⁰³ Voir par exemple : BOULOUIS (N), La quinzième et dernière modification de la loi du 26 janvier 1984, *Cahiers de la fonction publique*, n° 107, 1992, pp. 9-10.

⁴⁰⁴ Ces difficultés sont en particulier la rançon de ce que constatait Jean-Marie Auby dès le projet de loi : le « grand luxe de détails » qui caractérisait le dispositif législatif. (*Cahiers du CFPC*, n° 13, 1983, p. 49).

⁴⁰⁵ Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JO 16 juillet 1987, p. 7918.

⁴⁰⁶ Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JO 28 décembre 1994, p. 18527.

Nous allons donc étudier successivement ces deux réformes en les mettant en perspective non seulement avec le statut de 1984 mais aussi avec les régimes juridiques et les propositions des années 1970, pour constater dans certains cas, l'alternance entre le rejet et la reprise de dispositifs antérieurs.

A- La « loi Galland »

Les premiers mois de la mise en œuvre du statut de la fonction publique territoriale ont été essentiellement consacrés à prendre des mesures d'application comme, par exemple, l'élection et mise en la place des conseils d'administration des centres de gestion au début de l'année 1986, la substitution dès juillet 1984 du CSFPT aux organismes nationaux paritaires qui existaient pour les différentes catégories d'agents, ainsi que la définition des conditions générales de recrutement des agents de la fonction publique territoriale⁴⁰⁷, des conditions générales de notation des fonctionnaires territoriaux⁴⁰⁸, des modalités de calcul du traitement, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement⁴⁰⁹, du statut du corps des administrateurs territoriaux ou du statut des corps des directeurs de service administratif, des attachés principaux et des attachés territoriaux⁴¹⁰. Cependant, dès les premiers mois sont apparues des difficultés voire des remises en cause de la réforme. La liste des exemples est tout aussi nombreuse : suppression des centres régionaux de gestion en 1985⁴¹¹, débuts difficiles du centre national de gestion⁴¹², absence d'activité de la commission mixte réunissant conseil supérieur de la fonction

⁴⁰⁷ Décret n° 85-1229 du 20 novembre 1985 relatif aux conditions générales de recrutement des agents de la fonction publique territoriale, JO 24 novembre 1985, p. 13630.

⁴⁰⁸ Décret n° 86-473 du 14 mars 1986 relatif aux conditions générales de notation des fonctionnaires territoriaux, JO 16 mars 1986, p. 4302.

⁴⁰⁹ Décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires des collectivités territoriales régis respectivement par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 et n° 84-53 du 26 janvier 1984, JO 19 juillet 1985, p. 8173.

⁴¹⁰ Voir BOURDON (J), La fonction publique territoriale : maintien du système de la carrière ou retour au système de l'emploi ?, *R.F.D.A.*, 1986, pp. 881-906 et ESCOFFIER (A-M) et BOULOUIS (N), Les statuts particuliers de la fonction publique territoriale, *A.J.D.A.*, 1988, pp. 563-568.

⁴¹¹ Cette suppression fait suite à la protestation des élus devant une multiplication des cotisations obligatoires et à une étude de l'Inspection Générale de l'Administration évaluant leur coût (d'après BOURDON (J), *op. cit.*, p. 884).

⁴¹² Il a pour principal défaut de ne succéder à aucune autre institution. Les modalités matérielles de sa mise en place (finances, personnel) ont posé des difficultés qu'il a fallu surmonter. Le législateur est intervenu en août 1986 pour organiser un versement rapide des premières cotisations (loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, JO 22 août 1986, p. 10190).

publique d'Etat et conseil supérieur de la fonction publique territoriale, maintien des règles antérieures de recrutement dans l'attente de la parution des statuts particuliers, restauration, dans sa dernière composition, de la commission administrative paritaire des personnels des offices publics HLM, interférant avec le rôle du CNFPT ; multiplication des associations subventionnées créées par les collectivités pour échapper aux contraintes statutaires⁴¹³...

En ce qui concerne les organismes de gestion et de formation, les centres interdépartementaux, régionaux et national de formation, créés par la loi du 12 juillet 1984⁴¹⁴, auraient du se substituer au CFPC dans le courant de l'année 1986. Par un arrêté du 25 mars 1986, le ministre de l'intérieur a reporté les élections et le CFPC fut rétabli dans la plénitude de ses compétences jusqu'au 31 décembre 1987.

Tout comme les difficultés de mise en oeuvre du statut adopté en 1984, la réforme engagée en 1986, avant même la fin de l'adoption des mesures d'application, était révélatrice de failles dans le dispositif⁴¹⁵. La première remise en cause concernait le système de la carrière. Si certaines de ses caractéristiques demeuraient acquises (l'unicité de la notion de fonctionnaire, la séparation du grade et de l'emploi), il posait des problèmes sur les principes (la compatibilité avec la libre administration) comme en pratique⁴¹⁶. La seconde remise en cause était d'importance puisqu'elle visait les relations avec la fonction publique d'Etat. Les principes de parité et de mobilité se sont heurtés à de nombreux obstacles : le report des délais quant à l'adoption des dispositions statutaires devant permettre la mobilité entre les deux fonctions publiques, la « sous-estimation des différences structurelles » entre les deux fonctions publiques⁴¹⁷, le fonctionnement à sens unique de la mobilité⁴¹⁸. La troisième

⁴¹³ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 247.

⁴¹⁴ Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT, JO 13 juillet 1984, p. 2247.

⁴¹⁵ D'après BOURDON (J), *op. cit.* et Les agents des collectivités territoriales, *A.J.D.A.*, 1987, pp. 155-162 ; AUBY (J-B), Les incidences de la décentralisation sur la fonction publique de l'Etat, in COSTA (J-P) et JEGOUZO (Y), *ss dir., L'administration française face aux défis de la décentralisation*, Editions STH, 1988, pp. 257-272.

⁴¹⁶ « En pratique, le système de la carrière est ouvertement méconnu dans le cadre des statuts particuliers des corps d'administrateurs territoriaux et de directeurs de services administratifs, d'attachés principaux et d'attachés territoriaux » (BOURDON (J), Les agents des collectivités locales, *A.J.D.A.*, 1987, pp. 155-162, p. 160).

⁴¹⁷ AUBY (J-B), Les incidences de la décentralisation sur la fonction publique de l'Etat, *op. cit.*, p. 269.

⁴¹⁸ *Ibid.*, pp. 261-262.

remise en cause était plutôt un constat : certaines institutions n'ont pas vu le jour comme la commission mixte paritaire entre les deux fonctions publiques, les centres de formation de la fonction publique territoriale ou les centres régionaux de gestion.

La loi du 13 juillet 1987⁴¹⁹ ou « loi Galland », du nom du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales s'efforça de résoudre ces difficultés⁴²⁰. Le principal objectif de la majorité parlementaire et du ministre était de donner plus de souplesse à la gestion du personnel, revenant ainsi sur le coût et la réduction de l'autonomie des élus résultant de la loi de 1984⁴²¹. Dans un contexte de mécontentement des élus et du personnel et après concertation avec les associations d'élus et les organisations représentatives⁴²², la loi procédait à trois « novations essentielles » : l'organisation de la fonction publique territoriale en cadres d'emplois, l'allègement et la transformation des organes de gestion et une nouvelle organisation de la formation⁴²³. Réaffirmant un attachement au statut général de la fonction publique⁴²⁴, la loi avait pour ambition de conforter la décentralisation tout en assurant une carrière digne aux personnels⁴²⁵ et de rendre aux collectivités la responsabilité du choix de leurs collaborateurs⁴²⁶. Ses détracteurs lui ont reproché de détruire le statut défini en 1984 sous le prétexte d'une amélioration et d'une adaptation. Il s'agissait pour eux d'une remise en cause du service public, d'un démantèlement du statut de

⁴¹⁹ Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JO 16 juillet 1987, p. 7918.

⁴²⁰ Outre les débats parlementaires, nous nous sommes inspirés des articles suivants : CUVELIER (J-L), Le projet Galland adopté par le Sénat, *Cahiers de la fonction publique*, n° 49, 1987 ; TULARD (M-J), La nouvelle législation sur la fonction publique territoriale, *Revue administrative*, n° 138, 1987, pp. 337-341 ; NODIN (J), Le projet Galland est dangereux, *Cahiers de la fonction publique*, n° 49, 1987, p. 6 ; SERUSCLAT (F), L'enjeu de la fonction publique territoriale, *Cahiers de la fonction publique*, n° 54, 1988, p. 12 ; Sésame, Fonction publique territoriale, mise en œuvre difficile ou malaise profond ?, *Cahiers de la fonction publique*, n° 59, 1988, p. 1 ; CUVELIER (J-L), Fonction publique territoriale : la construction inachevée, *Cahiers de la fonction publique*, n° 68, 1989, pp. 18-19.

⁴²¹ R. Régnauld, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 256.

⁴²² Y. Galland, ministre délégué, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 246.

⁴²³ *Ibid.*, p. 244.

⁴²⁴ Principe du recrutement par concours, de l'existence de statuts particuliers organisant les carrières de façon nationale, du reclassement des fonctionnaires touchés par des incidents de carrière et de la participation consultative aux actes de gestion par les commissions administratives paritaires (Voir J-F. Pintat, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 263 ; P. Schiélé, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 268 ; B. Bourg-Broc, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1587).

⁴²⁵ J-F. Le Grand, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 261.

⁴²⁶ J-F. Pintat, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 263.

la fonction publique, organisant l'instabilité de l'emploi, la centralisation de la gestion, la mainmise du pouvoir sur la formation⁴²⁷.

La première modification significative du statut réside dans l'adoption du système des cadres d'emplois, se substituant à celui des corps. Selon la loi, « un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Chaque titulaire d'un grade a vocation à occuper certains des emplois correspondant à ce grade ». Beaucoup s'accordent sur le caractère positif de cette nouvelle structure, plus souple (abandon du système lourd et complexe des tableaux de mutations) et mieux adaptée à la multiplicité et à l'autonomie des employeurs que celle des corps,. Elle permet de conserver des règles homogènes au niveau national (notamment la séparation du grade et de l'emploi⁴²⁸) et de préserver la liberté de choix des fonctionnaires⁴²⁹. Les concours donnent lieu à l'établissement de listes d'aptitude, l'inscription sur la liste ne valant pas recrutement⁴³⁰. Organisé sur la base des cadres d'emplois, le système de la carrière reste le principe même si ses exceptions sont elles-aussi aménagées en permettant le recrutement des contractuels dans les communes de moins de 2.000 habitants⁴³¹ et l'augmentation de la liste des emplois fonctionnels, bénéficiant d'un

⁴²⁷ P. Fost, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, pp. 251-252 ; J. Fraysse-Cazalis, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 264 ; B. Derosier, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1584.

⁴²⁸ Pour une opinion contraire, voir : J. Fraysse-Cazalis, *op. cit.* ; J-J.Barthe, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1610.

⁴²⁹ Voir Y. Galland, ministre délégué, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 245 et NODIN (J), *op. cit.*

⁴³⁰ Cette disposition a été critiquée en ce que la liste d'aptitude faisait s'écarter du système du concours et du système de l'égal accès aux emplois publics (P. Fost, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 251) et en ce qu'elle rétablissait le système absurde des « reçus-collés » (B. Derosier, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1585 ; G. Lemoine, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1608).

⁴³¹ Selon le ministre délégué, l'assouplissement du recours au contrat était indispensable à la fonction publique territoriale puisque même le système des cadres d'emplois ne donna pas aux collectivités tous les spécialistes dont elles avaient besoin (Y. Galland, ministre délégué, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 245). L'opposition dénonçait cette position, la contractualisation devant rester l'exception, en faire la règle dans les communes de moins de 2.000 habitants devait conduire à faire sortir de la fonction publique territoriale 95 % des agents et inciter au développement de l'emploi précaire (R. Régnauld, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 257 et p. 271 ; J. Fraysse-Cazalis, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 264 ; F. Ciccolini, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 266 ; J-P. Worms, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, pp. 1591-1592).

recrutement direct. Enfin, nouvelle exception, l'organisation de la ville et du département de Paris en corps est maintenue⁴³².

La seconde modification significative du statut concerne la réorganisation des institutions de la fonction publique territoriale. Le régime du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ne connaît que des retouches avec l'attribution aux organisations représentatives d'un minimum d'un siège au CSFPT et la possibilité de le réunir dans un délai de dix jours à la demande du ministre, ainsi que la perte de la qualité de formation disciplinaire au profit de conseils départementaux.

Le principal apport de la loi est la création du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et la réorganisation des missions des centres de gestion. Prenant la suite du CFPC, le CNFPT est un établissement administratif dirigé par un conseil d'administration composé d'élus. Il remplit une double mission, de gestion⁴³³ et de formation⁴³⁴. Il est organisé selon un modèle déconcentré avec des délégations régionales (également pourvues d'un conseil d'orientation)⁴³⁵. La règle d'affiliation obligatoire des collectivités aux centres de gestion est modifiée en portant à 250 fonctionnaires à temps complet le seuil d'affiliation. Ils sont financés par une cotisation obligatoire des collectivités basée sur la masse des rémunérations qu'elles versent à leurs agents.

La troisième modification significative du statut concerne le principe de parité et les possibilités de mobilité entre fonctions publiques, la disposition la plus symbolique étant la suppression de la commission mixte réunissant membres du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du conseil supérieur de la

⁴³² Les parlementaires de l'opposition avaient beau jeu de dénoncer l'incohérence de ce maintien et la particularité ainsi renforcée de Paris (R. Régnauld, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 256 ; B. Derosier, JO Débats A.N, séance du 27 mai 1987, p. 1759). Cette exception était justifiée par la particularité de Paris, commune et département comprenant 60.000 agents et par l'absence d'intégration des administrateurs de la ville de Paris dans les seuls statuts particuliers publiés (D. Perben, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 mai 1987, p. 1760 et Y. Galland, ministre délégué, *op. cit.*)

⁴³³ Organisation des concours, publicité des créations et vacances d'emplois, prise en charge des agents déchargés de leurs fonctions pour les fonctionnaires de catégorie A et certains de catégorie B.

⁴³⁴ Formation de tous les fonctionnaires territoriaux avec l'intervention du conseil d'administration et d'un conseil d'orientation.

⁴³⁵ Les délégations régionales du CNFPT étant créées par celui-ci, la critique d'un « hypercentralisme » et d'une « hyperconcentration » lui est opposée (R. Régnauld, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 258).

fonction publique d'Etat, qui ne s'était jamais réunie⁴³⁶. Pour les partisans de la loi, la référence à la fonction publique d'Etat débouchait sur des nécessités d'évolution de carrière éloignées des collectivités locales⁴³⁷. La notion de cadre d'emplois alors considérée comme adaptée aux collectivités territoriales⁴³⁸ est pour d'autres le symbole de la suppression des possibilités de passage entre fonctions publiques⁴³⁹.

Enfin, la loi modifie le statut de 1984 dans deux autres domaines. Il s'agit d'une part des droits et obligations des fonctionnaires, principalement en matière disciplinaire avec la réorganisation des sanctions disciplinaires⁴⁴⁰ et la création d'un conseil de discipline départemental ou interdépartemental. Il s'agit d'autre part, de la formation des agents territoriaux. Celle-ci est prise en charge par le CNFPT (assisté d'un conseil d'orientation) ; si les collectivités territoriales établissent un plan de formation, les programmes de formation initiale sont obligatoirement arrêtés au niveau national. Cette réforme du système de formation a pour but de fournir un personnel de qualité et de simplifier les structures de formation et leur fonctionnement⁴⁴¹. Cette réorganisation est décriée dans la mesure où les fonctionnaires territoriaux ne sont plus représentés dans le conseil d'administration du CNFPT mais seulement au conseil d'orientation, qui dispose d'une compétence consultative⁴⁴².

⁴³⁶ Ce que certains regrettent : « Bien que n'ayant jamais été mise en place, {elle} aurait pu être un élément moteur du respect de ces possibilités de passerelles entre les deux fonctions publiques » (B. Bourg-Broc, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1588).

⁴³⁷ P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 247 ; J-J. Hyest, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1594.

⁴³⁸ P. Caron, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 272.

⁴³⁹ P. Fost, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 251, p. 252 ; F. Ciccolini, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 266 ; G. Lemoine, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1608..

⁴⁴⁰ Les modifications apportées visent la répartition des sanctions entre les deux premiers groupes. Il s'agit d'inscrire parmi les sanctions du premier groupe l'exclusion de 5 jours, rendant ainsi « aux responsables de l'exécutif la faculté d'user de cette sanction » (P.Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 23 avril 1987, p. 430). Le principe en est contesté en raison de son caractère illogique : le placement de l'exclusion de 5 jours dans le premier groupe va permettre son effacement du dossier au bout de 3 ans alors que cela doit correspondre à une faute assez grave (NODIN (J), *op. cit.*).

⁴⁴¹ Y. Galland, ministre délégué, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, pp. 245-246 ; J-F. Pintat, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 263 ; J-F. Le Grand, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 262.

⁴⁴² J. Fraysse-Cazalis, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 264 ; F. Ciccolini, JO Débats Sénat, séance du 16 avril 1987, p. 267 ; B. Derosier, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1585 ; J-P. Worms, JO Débats A.N, séance du 25 mai 1987, p. 1593.

Comme nous l'avons vu, le statut de la fonction publique territoriale a connu de nombreuses modifications. La période suivant l'adoption de la loi Galland n'a pas fait exception, avec par exemple la loi du 28 novembre 1990⁴⁴³ (huitième remaniement législatif du statut en moins de sept ans). Celle-ci peut être résumée en cinq points principaux : une ouverture plus large des postes de la filière culturelle aux fonctionnaires de l'Etat, des mesures tendant à améliorer le fonctionnement des collectivités⁴⁴⁴, la libéralisation des procédures de contrôle sur les actes de gestion du personnel⁴⁴⁵, une nouvelle organisation des concours des catégories A et B⁴⁴⁶, des améliorations de la situation des fonctionnaires territoriaux⁴⁴⁷.

Au-delà des modifications successives, parfois ponctuelles, la loi de 1984 dans sa version issue de la loi Galland a fait l'objet d'une évaluation dès le début des années 1990, qui conduira à l'adoption de la « loi Hoeffel » en 1994.

B- La « loi Hoeffel »

La loi dite « Hoeffel » de 1994 a constitué une nouvelle étape de la construction de la FPT. Avant d'en présenter l'esprit général et les modifications statutaires qu'elle apporte, nous nous attacherons à un bilan d'étape de la construction statutaire. Nous verrons enfin les questions restées en suspens à l'issue de cette loi comme la résorption de l'emploi précaire ou l'avenir des principes de parité et de mobilité.

1/ Le bilan d'étape de la construction statutaire

⁴⁴³ Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, JO 2 décembre 1990, p. 14845 (Voir CUVELIER (J-L), Une nouvelle réforme législative pour la fonction publique territoriale, *Cahiers de la fonction publique*, n° 87, 1991, pp. 11-13).

⁴⁴⁴ Possibilité de délégation de signature du maire aux cadres territoriaux.

⁴⁴⁵ Date d'effet des mesures individuelles antérieures à leur date de transmission au représentant de l'Etat.

⁴⁴⁶ Pour le CNFPT : la coordination générale de l'organisation des concours et examens professionnels des catégories A et B, toutes filières confondues, la bourse nationale de l'emploi et les déclarations de vacances d'emploi des catégories concernées. Pour les centres de gestion ou collectivités non affiliées, les concours des catégories C et D. Pour les délégations interdépartementales du CNFPT, l'organisation des concours des catégories A et B.

⁴⁴⁷ Dispositions ponctuelles concernant par exemple les logements de fonction, le renforcement des garanties en matière de disponibilité, de stage et de sanctions disciplinaires, la fixation des régimes indemnitaires.

Le bilan de la construction statutaire restait très mitigé, entre insatisfactions des élus et du personnel, améliorations ponctuelles et interrogations quant au devenir des principes fondateurs. La construction restait fragilisée par des inspirations diverses voire contradictoires : la rigidité du statut de 1984 trop proche de la fonction publique d'Etat, le renforcement de la spécificité de la fonction publique territoriale à partir de 1987 mais la persistance de difficultés à la gérer au quotidien, le maintien d'une large part de pouvoir réglementaire national, la nécessité de préserver la libre administration mais aussi de préserver les agents de certaines volontés politiques locales...

Ce bilan, tel qu'il était dressé au début des années 1990⁴⁴⁸ pouvait apparaître globalement négatif, que l'on s'attache au système de la carrière ou aux grands principes d'unité, de spécificité ou de mobilité. Au nom de la maîtrise du recrutement et de la gestion par l'autorité territoriale, le système de la carrière était remis en cause par beaucoup de dispositions comme la possibilité de recrutement par voie contractuelle, le régime des emplois fonctionnels, le passage du concours au mérite au concours de réserve (avec les listes d'aptitude), le retour à une gestion de la carrière essentiellement interne à la collectivité et non plus intercommunale ou interdépartementale ou encore le retour des commissions administratives paritaires et du conseil de discipline de recours au niveau local.

Le principe d'unité statutaire était, en tant que tel et apparemment, conservé puisque l'unité normative, l'unité de la notion de fonctionnaire, la coordination au niveau national par le CSFPT et au niveau local par les centres de gestion et les règles de recrutement, d'avancement et de carrière étaient maintenues. Mais les remises en cause étaient tout aussi nombreuses. On peut citer en ce sens l'éclatement de la fonction publique territoriale du fait de la substitution de la notion de cadre d'emploi à celle de corps ou la lenteur de publication des statuts des différentes filières entraînant des différences sensibles entre elles. La loi du 28 novembre 1990 a accentué cette remise en cause en privilégiant l'autonomie des collectivités. Le recrutement des fonctionnaires territoriaux des catégories A et B perd son caractère national, les collectivités disposent d'une plus grande liberté en matière d'avantages

⁴⁴⁸ D'après notamment : BOURDON (J), Vers l'éclatement de la fonction publique, *Cahiers de la fonction publique*, n° 87, 1991, pp. 21-22 ; PERRIN (B), La FPT à la recherche de ses principes fondateurs, *Cahiers de la fonction publique*, n° 97, 1991 ; RIGAUDIAT (J), La fonction publique territoriale n'a pas encore trouvé son équilibre, *Cahiers de la fonction publique*, n° 107, 1992, pp. 4-6 ; BOURDON (J), Caractère d'une fonction publique locale, *A.J.D.A.*, 1992, numéro spécial, pp. 50-54 ; HOEFFEL (D), Sous le signe du réalisme et du pragmatisme, *Cahiers de la fonction publique*, n° 115, 1993, pp. 8-11.

matériels et de rémunérations, le principe d'égalité de traitement au sein d'un cadre d'emploi est atténué au profit d'une différenciation selon les emplois ou les fonctions.

Le principe de spécificité est sorti renforcé de l'évolution statutaire depuis 1987 mais on peut, à l'instar de Bernard Perrin⁴⁴⁹, mettre en cause cette évolution en se posant la question de savoir s'il s'agit de se fonder sur les seules exigences à court terme des collectivités (recrutement des membres de cabinet, agents contractuels), sur une fonction publique de métier risquant de faire naître et prospérer des corporatismes et de se limiter aux besoins exprimés localement au risque d'évolution vers des « comportements ancillaires ».

Les principes de mobilité et de parité, déjà mis à mal par la loi de 1987 sont encore malmenés par la loi de 1990 qui supprime le verrou de l'égalité de rémunération fondé sur l'équivalence des fonctions entre fonctionnaires territoriaux et fonctionnaires de l'Etat. En pratique, la mobilité reste principalement le fait d'agents de l'Etat en direction de la fonction publique territoriale. Enfin, l'organisation institutionnelle n'est pas toujours très claire avec l'absence d'émergence d'un employeur collectif et le cumul par le CNFPT de missions de gestion et de formation.

2/ L'esprit de la loi Hoeffel

C'est dans ce contexte qu'intervient la loi du 27 décembre 1994 dite « loi Hoeffel »⁴⁵⁰. Outre une certaine prudence de la démarche⁴⁵¹, les débats précédant l'adoption de la loi montrent un accord sur le diagnostic⁴⁵². Ils montrent également

⁴⁴⁹ PERRIN (B), La FPT à la recherche de ses principes fondateurs, *op. cit.*, pp. 16-17.

⁴⁵⁰ Voir la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JO 28 décembre 1994, p. 18527 et ses différents commentaires : PERRIN (B), Fonction publique territoriale : une loi modificative toute en nuances, *Cahiers de la fonction publique*, n° 132, 1995, pp. 4-7 ; FIALAIRE (J), La réforme du statut de la fonction publique territoriale par la loi du 27 décembre 1994, *Droit administratif*, n° 5, 1995, pp. 1-4 ; BELLINA (A), La « loi Hoeffel » : une réforme consensuelle de la fonction publique territoriale, *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1019-1030.

⁴⁵¹ La démarche est présentée comme pragmatique, ne remettant pas en cause les institutions actuelles et adoptée en concertation avec les associations d'élus et les organisations syndicales (A. Vassel, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3363 ; D. Hoeffel, ministre délégué, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3367).

⁴⁵² « Les diagnostics sur les difficultés sont à peu près concordants : nécessité, d'une part, de trouver un équilibre entre l'unité statutaire et la libre administration des collectivités locales, d'autre part, de remédier à un certain nombre de rigidités et inadaptations » (D. Hoeffel, ministre délégué, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3367).

une volonté de réformer le statut pour l'améliorer mais non pas de revenir sur la philosophie générale qui le régit depuis la loi de 1987. Il s'agirait plutôt d'approfondir celle-ci si l'on s'en tient au bilan de la mise en œuvre des principes de la fonction publique territoriale, établi par un parlementaire de la majorité : « l'unité de la fonction publique territoriale (...) a été préservée et même accentuée, notamment par l'existence d'institutions communes telles que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion. (...) L'existence d'une parité avec la fonction publique d'Etat (...) a permis l'adoption de règles communes. Cependant, la tendance à transposer un système uniforme conçu pour la fonction publique de l'Etat entraîne quelques déficiences. (...) La spécificité des collectivités territoriales (...) n'a pas, semble-t-il, été suffisamment prise en compte »⁴⁵³. Cette dernière remarque est contestable puisque, nous venons de le voir, le principe de spécificité a été renforcé au cours des années.

Même si ces trois principes vont se retrouver dans les dispositions de la loi, nous allons tout d'abord voir que la majorité d'entre elles concerne l'organisation des institutions de la fonction publique territoriale.

L'objectif de la réforme des institutions nationales répond à l'expression d'un besoin de clarification et de simplification des procédures et des structures de gestion comme de recrutement⁴⁵⁴. Est parfois suggérée, rarement prononcée, l'idée d'une organisation selon le principe de subsidiarité : confier au niveau départemental voire au niveau national tout ce qui ne peut pas être réglé à l'échelon local⁴⁵⁵. C'est le CNFPT, destiné à n'avoir qu'un rôle subsidiaire dans cette optique⁴⁵⁶, qui fait l'objet de l'essentiel des dispositions. Il est chargé des missions de formation, d'organisation des concours et examens professionnels des catégories A et B, d'organisation d'une

« De l'avis généralement répandu, (...) les élus considèrent que des améliorations devraient être apportées en vue de faciliter une meilleure compréhension et donc un bon usage du statut (...). Tout en réaffirmant leur attachement à un statut de fonction publique nationale, les autorités territoriales ont souvent déploré l'insuffisante souplesse de gestion des recrutements, une insuffisante autonomie dans le choix de leurs collaborateurs, quelle que soit la nature de la collectivité » (R. Régnault, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3359).

⁴⁵³ A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3362.

⁴⁵⁴ R. Régnault, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3359 ; A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3363 ; J-J. Hyst, JO Débats A.N, séance du 2 décembre 1994, p. 8124.

⁴⁵⁵ A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, pp. 3363-3364.

⁴⁵⁶ D. Hoeffel, ministre délégué, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3367.

bourse nationale des emplois et de la publicité des déclarations de vacances des emplois des catégories A et B ainsi que de la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emplois et du reclassement des personnels de catégories A reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. Est ainsi rejetée la thèse visant à séparer organiquement les missions de gestion et de formation⁴⁵⁷. Selon Daniel Hoeffel, le risque était de créer une structure centralisée supplémentaire alourdissant encore le dispositif⁴⁵⁸.

S'agissant toujours du CNFPT, le rôle et la composition de son conseil d'administration sont modifiés. En ce qui concerne sa composition, le paritarisme est maintenu ; les représentants des élus étant désignés parmi ceux qui siègent aux conseils d'orientation des délégations régionales. Le paritarisme est cependant atténué dans sa portée puisque les représentants des syndicats ne siègent désormais que pour les questions concernant la formation ; seuls les élus décident en matière de gestion des personnels mais aussi et surtout de budget. La spécificité de la fonction publique territoriale est par conséquent renforcée avec la prépondérance donnée aux élus dans le pouvoir de décision. Quant au CSFPT, il bénéficie principalement d'une disposition visant à améliorer ses moyens en lui donnant les personnels et les moyens matériels qui lui faisaient défaut (mis à disposition par le CNFPT).

3/ Les éléments d'une réforme statutaire

Plusieurs institutions locales sont visées par la loi du 27 décembre 1994 et en premier lieu les délégations régionales du CNFPT puisque celui-ci est un établissement public unique organisé en délégations régionales⁴⁵⁹. Ces délégations sont placées sous l'autorité de délégués désignés par les élus locaux siégeant aux conseils d'orientation⁴⁶⁰. Les délégués peuvent recevoir des délégations de signature de la part du président du CNFPT et ont la qualité d'ordonnateurs secondaires.

⁴⁵⁷ Voir par exemple RIGAUDIAT (J), La fonction publique territoriale n'a pas encore trouvé son équilibre, *Cahiers de la fonction publique*, n° 107, 1992, pp. 4-6, p. 6.

⁴⁵⁸ HOEFFEL (D), Sous le signe du réalisme et du pragmatisme, *Cahiers de la fonction publique*, n° 115, 1993, pp. 8-11, p. 8.

⁴⁵⁹ Pour une analyse critique de cette « déconcentration », voir : R. Régnault, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3360.

⁴⁶⁰ Il s'agit pour certains d'un « retour en arrière » : « Au niveau régional (...), le délégué, président du conseil régional pédagogique, dont les compétences portent essentiellement sur la formation, détiendrait sa légitimité des seuls élus. C'est grave ! (...) Quel camouflet pour les organisations syndicales représentatives du personnel ! » (*Ibid.*, p. 3359).

Quant aux centres de gestion, établissements publics locaux, ils sont dirigés par un conseil d'administration composé des représentants des collectivités territoriales et établissements publics affiliés ; le seuil d'affiliation obligatoire étant porté à 350 agents, titulaires et stagiaires, à temps complet. Ils ont pour vocation de gérer les fonctionnaires de catégorie C (concours, examens professionnels, tableaux d'avancement, listes d'aptitude) et peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements à la demande de ceux-ci et organiser, par convention, les concours et examens des collectivités et établissements non affiliés.

D'autres dispositions, de moindre importance concernent des institutions locales de la fonction publique territoriale : les comités techniques paritaires⁴⁶¹, les collectivités non-affiliées⁴⁶², les conseils de discipline⁴⁶³.

Le principe d'unité de la fonction publique territoriale est évidemment maintenu et même renforcé par certaines mesures comme l'intégration dans des cadres d'emplois des fonctionnaires à temps non complet, employés pour une durée supérieure ou égale à la moitié de la durée légale du travail. S'agissant plus particulièrement des règles relatives à la carrière des agents, le système de la loi de 1987 est confirmé (concours avec inscription sur une liste d'aptitude et formation initiale d'application) mais amélioré, avec en particulier des dispositions visant à limiter le nombre de « reçus-collés »⁴⁶⁴. La difficulté pour les collectivités à gérer les personnels qui viennent d'être recrutés, puisqu'ils doivent suivre une formation initiale, a conduit à ce que les candidats aux concours d'accès des cadres d'emplois de catégorie A déclarés aptes par le jury soient nommés élèves par le CNFPT⁴⁶⁵.

⁴⁶¹ Création d'un CTP par délibérations concordantes d'une collectivité territoriale et d'un ou plusieurs établissements publics qui y sont rattachés, présentation d'un rapport sur l'état de la collectivité au moins tous les deux ans par l'autorité territoriale au CTP.

⁴⁶² Présence d'au moins un représentant du CNFPT dans les jurys de concours et examens des catégories A et B organisés par les collectivités ou établissements non affiliés.

⁴⁶³ Création d'un conseil de discipline départemental ou interdépartemental présidé par un magistrat de l'ordre administratif.

⁴⁶⁴ Le nombre d'agents inscrits sur une liste d'aptitude ne peut être supérieur au nombre d'emplois pouvant être effectivement pourvus. Le nombre des postes ouverts à un concours tient compte du nombre de nominations de candidats inscrits sur la liste d'aptitude établie à l'issue du concours précédent. En cas d'absence de candidat dans un délai de quatre mois à compter de la publicité de la vacance, l'emploi ne peut être pourvu que par la nomination d'un candidat inscrit sur liste d'aptitude.

⁴⁶⁵ « De trop nombreuses contraintes en matière de formation initiale des agents conduisent les collectivités locales à ne pas pouvoir gérer leur personnel dans de bonnes conditions. En effet, la lourdeur et la longueur excessives de ces procédures accablent les collectivités à recourir moins au

Enfin, face aux dysfonctionnements de la gestion des incidents de carrière⁴⁶⁶, la loi prévoit de varier les hypothèses possibles à la fin du détachement d'un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel⁴⁶⁷ et de faciliter le reclassement des agents⁴⁶⁸.

Les autres principes de la fonction publique territoriale ne font l'objet que de réformes encore plus sporadiques. En ce qui concerne le principe de spécificité, elle précise notamment le régime des suppressions d'emplois (avis du comité technique paritaire ou du centre de gestion, prise en charge par le CNFPT ou le centre de gestion cessant après trois refus d'offre d'emploi) et des emplois non-comparables à ceux de l'Etat (recrutement d'agents à temps non-complet). En ce qui concerne les relations entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale, elle cherche à régler la situation des agents de l'Etat placés auprès des collectivités territoriales en leur donnant trois mois à compter de la publication de la loi pour exercer leur droit d'option entre les deux fonctions publiques.

4/ Les questions en suspens : la résorption de l'emploi précaire et l'avenir des principes de mobilité et de parité

A l'issue de l'examen de la loi Hoeffel et de la construction de la fonction publique territoriale et avant d'étudier des problématiques plus récentes, il nous reste à mettre en valeur une loi et un débat. La loi est celle du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique⁴⁶⁹, visant essentiellement à la résorption de l'emploi précaire. Elle prévoit par exemple la participation à des concours réservés de certains agents non-titulaires des collectivités locales. Elle est surtout le signe d'un paradoxe puisque ces emplois précaires, dont on cherche à limiter

recrutement par concours qu'aux agents contractuels ». (A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3363).

D'autres mesures sont en lien avec la formation des agents : les possibilités de dispenses sous réserve de la possession d'une formation sanctionnée par un titre ou un diplôme, l'ajout d'une formation d'adaptation à l'emploi, prévue par les statuts particuliers, suivie après titularisation.

⁴⁶⁶ A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3363 ; J-J. Hyest, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 2 décembre 1994, p. 8123.

⁴⁶⁷ Si la collectivité ne peut pas lui offrir un emploi correspondant à son grade, il a droit soit à demander à être reclassé, soit à bénéficier d'un congé spécial, soit à une indemnité de licenciement.

⁴⁶⁸ La collectivité d'origine prend en charge les charges sociales pendant deux ans.

⁴⁶⁹ Loi n° 96-1093 du 12 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, JO 17 décembre 1996, p. 18512 (voir SALON (S), La loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, *Cahiers de la fonction publique*, n° 153, 1997, pp. 10-12).

l'importance sont la conséquence de l'assouplissement des exceptions au recrutement de personnels statutaires. A chaque fois, ces mesures présentées comme favorisant l'autonomie des collectivités et la liberté de leur gestion comportent leur pendant d'une certaine organisation de la précarité⁴⁷⁰.

Un débat beaucoup plus conséquent pose le problème de l'avenir des principes de parité et de mobilité entre fonctions publiques. Le législateur des années 1982-1984 aurait pu soit créer une fonction publique territoriale uniquement à l'image de la fonction publique d'Etat ou, à l'inverse, distinguer de manière radicale les deux fonctions publiques. C'est la voie moyenne qui a été choisie, associant les principes d'unité, de spécificité et de parité ; solution qui porte en elle-même sa principale difficulté à savoir l'équilibre à trouver entre ces différents principes. Le lien entre les différentes fonctions publiques se retrouve dans une disposition fondamentale du statut général : l'accès des fonctionnaires aux autres fonctions publiques et leur mobilité constituent des garanties fondamentales de leur carrière. Benoît Jorion reconnaît d'ailleurs que si le principe de mobilité est ainsi consacré dans la loi, ce n'est pas clairement le cas du principe de parité⁴⁷¹. Pourtant, celui-ci « se trouve (...) au cœur de la fonction publique »⁴⁷² ; « sans le respect d'une certaine parité, il ne saurait y avoir ni véritable unité de la fonction publique territoriale (...) ni l'indispensable mobilité, source de compétence et d'indépendance »⁴⁷³. Si le principe de parité n'est pas expressément confirmé dans la loi, le Conseil d'Etat considère que « les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent se conformer au principe de parité entre les agents relevant des différentes fonctions publiques dont s'inspire (...) la loi du 26 janvier 1984 ». Même si son expression a pu apparaître en recul au cours des années, il est probable que le Conseil d'Etat ait voulu rappeler une notion sous-jacente à la fonction publique territoriale⁴⁷⁴, figurant parmi les principes fondateurs de la loi de 1984. Il s'agit de faire respecter une égalité de

⁴⁷⁰ « A l'évidence, ce que souhaite le gouvernement, c'est développer la précarité dans la fonction publique et généraliser le temps partiel, au détriment du plein emploi » (R. Pagès, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} juillet 1994, p. 3368).

⁴⁷¹ JORION (B), Le principe de parité entre fonctions publiques, un principe peau de chagrin, *R.F.D.A.*, 1998, pp. 341-346.

⁴⁷² COLLIN-DEMUMIEUX (M), Le principe de parité dans la fonction publique territoriale, *L.P.A.*, n° 30, 1997, pp. 6-9, p. 6.

⁴⁷³ ARRIGHI de CASANOVA, Concl. sur CE 2 décembre 1994 Préfet de la région Pas-de-Calais, Préfet du Nord, *Cahiers de la fonction publique*, n° 133, 1995, pp. 23-27, p. 26.

⁴⁷⁴ COLLIN-DEMUMIEUX (M), *op. cit.*, pp. 7-8.

traitement entre les différentes fonctions publiques et il n'est pas dénué d'intérêt de rappeler qu'il s'agit le plus souvent de contentieux en matière d'avantages matériels conférés aux agents locaux (l'espèce de l'arrêt *Préfet du Nord* portait sur un logement de fonction)⁴⁷⁵.

Si on revient au bilan de la mise en œuvre des principes de mobilité et de parité⁴⁷⁶, la pratique montre l'absence de mobilité interne et externe. En ce qui concerne la mobilité interne, elle est limitée notamment dans le cas des agents communaux ; les communes restant finalement sous l'influence des principes du statut de 1952. Les départements et les régions ont résolu leurs manques d'encadrement soit par la voie contractuelle, soit par emprunt à la fonction publique d'Etat. En ce qui concerne la mobilité externe, les statistiques fournies en montrent une faible mise en œuvre⁴⁷⁷.

Après maintenant vingt ans d'application du statut de la fonction publique territoriale et de ses modifications successives, il est nécessaire de se pencher sur les perspectives d'avenir de celle-ci. En effet une question continue de se poser, celle de l'équilibre global du statut, dans la continuité des évolutions successives que nous venons de présenter. Une autre va se rajouter : l'adéquation de cet équilibre statutaire aux besoins et aux caractéristiques actuels des collectivités territoriales.

§3- Les perspectives d'avenir de la fonction publique territoriale

Le bilan de la fonction publique territoriale tel qu'il est dressé au début des années 2000 reste très contrasté. Pour certains, elle a assuré depuis vingt ans un rôle essentiel dans la décentralisation, dans une logique de métiers et de compétences⁴⁷⁸ ; pour d'autres, son régime reste insatisfaisant : critiques des élus et des syndicats, abondance du contentieux, disparition des principes d'unité et de parité⁴⁷⁹. Si on

⁴⁷⁵ Pour un exemple récent, voir CE, Avis 1^{er} février 2006 *Préfet du Puy-de-Dôme c/ Commune de Pont-du-Château* (n° 287656), *A.J.D.A.*, 2006, pp. 617-620, note M-C. de Monteclerc.

⁴⁷⁶ D'après PERRIN (B), *Fonction publique territoriale : la mobilité contrariée*, *Cahiers de la fonction publique*, n° 164, 1998, pp. 6-8.

⁴⁷⁷ Voir supra §1, C- Parité avec la fonction publique et mobilité externe.

⁴⁷⁸ DESCAMPS CROSNIER (F), *Vers une modernisation de la fonction publique territoriale*, *A.J.D.A.*, 2002, p. 1413 ; ROSSINOT (A), *Pour une FPT réformée et plus attractive*, *La Gazette des communes*, 24 mai 2004, p. 18.

⁴⁷⁹ AUBY (J-B), *Vers une réforme de la fonction publique territoriale ?*, *Droit administratif*, n° 2, 1999, p. 3 ; PERRIN (B), *Fonction publique territoriale : l'équilibre précaire du statut*, *Cahiers de la fonction publique*, n° 186, 2000, pp. 10-12.

dresse un rapide bilan, les effectifs ont connu une augmentation régulière et soutenue depuis 1984 ; ils représentent environ 1,6 millions de personnels soit près de 6 % de la population active. Il faut en outre prendre en compte des modifications profondes de l'environnement de la fonction publique territoriale. On peut citer pêle-mêle les enjeux démographiques (relève des fonctionnaires du baby-boom), l'évolution des politiques publiques, les transformations des territoires, l'impact complexe du droit communautaire, la transformation de nombreux métiers⁴⁸⁰ ou la réduction du temps de travail⁴⁸¹. Les besoins des collectivités sont nombreux, à l'image de ces transformations : adaptation des règles de recrutement (rapidité de recrutement), de carrière et de formation (adaptabilité des personnels, mobilité intellectuelle et fonctionnelle, amélioration de la prise en compte de l'expérience professionnelle comme de la surqualification des candidats aux concours), de management (nécessité d'une gestion prévisionnelle et dynamique des emplois, des effectifs et des compétences)⁴⁸². Nous verrons donc les modalités de cette nécessaire adaptation de la fonction publique territoriale (A) avant de nous consacrer plus précisément à l'étude des projets et propositions de loi adoptés ou en discussion en 2005 et 2006 (B).

A- La nécessaire adaptation de la fonction publique territoriale

A l'instar de la multiplicité des problèmes et des enjeux, sont apparues autant de propositions de réforme : rapports publics, participation des institutions de la fonction publique territoriale, doctrine, travaux parlementaires...⁴⁸³ Les débats

⁴⁸⁰ DESCAMP. CROSNIER (F), *op. cit.*; ROSSINOT (A), *op. cit.*

⁴⁸¹ La problématique de l'aménagement du temps de travail n'est pas tout à fait nouvelle puisque l'article 44 de la loi Hoeffel prévoyait une expérimentation relative à l'annualisation du temps de travail. La mise en place de la réduction du temps de travail s'est faite de façon hétérogène et non sans difficultés, en raison de la compétence de principe des exécutifs locaux pour fixer la durée hebdomadaire du travail de son personnel (Voir PERRIN (B), L'ARTT dans les collectivités territoriales : en ordre dispersé, *Cahiers de la fonction publique*, n° 172, 1998, pp. 8-11).

⁴⁸² DESCAMPS CROSNIER (F), *op. cit.* ; E.P, En Pays de la Loire, le CNFPT se prépare aux réformes de la FPT, *La Gazette des communes*, 14 avril 2003, p. 19 ; ROSSINOT (A), *op. cit.* ; Dossier : quel emploi territorial demain ?, *La Gazette des communes*, 31 mai 2004, pp. 26-41.

⁴⁸³ Sans prétendre à l'exhaustivité, nous nous inspirons des contributions précitées de J-B. Auby, B. Perrin, F. Descamps-Crosnier et A. Rossinot ainsi que de : MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, La Documentation Française, 2000 ; DE MONTECLERC (M-C), 34 propositions pour réformer la FPT, *A.J.D.A.*, 2003, p. 1796 ; E.P, Les administrateurs entrent dans le débat sur la FPT, *La Gazette des communes*, 8 mars 2004, p. 19 ; Perspectives pour la fonction publique, in *Rapport 2003 du Conseil d'Etat*, pp. 231-413 ; Dossier : quel emploi territorial demain ?, *La Gazette des communes*, 31 mai 2004, pp. 26-41.

actuels sur la fonction publique territoriale appellent aussi bien à une réforme institutionnelle qu'à une évolution statutaire. Au cœur de la réforme institutionnelle se trouvent le CNFPT et les centres de gestion. Le CNFPT est pris dans des mouvements contradictoires. D'une part, la loi du 12 juillet 1999 remet en cause son organisation déconcentrée⁴⁸⁴ mais d'autre part, la plupart des propositions le concernant tendent à renforcer le dispositif de gestion du personnel au niveau régional⁴⁸⁵. Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette évolution correspond à un « retour aux sources » puisque la loi du 26 janvier 1984 avait prévu le rôle de centres régionaux de gestion. Les centres départementaux de gestion connaissent également une situation contrastée⁴⁸⁶. Ils sont au centre d'un système complexe (relations avec le CNFPT, missions obligatoires et facultatives, seuil d'affiliation), mais par d'autres côtés, ils sont également au cœur des enjeux actuels. C'est le cas avec la gestion prévisionnelle de emplois, des effectifs et des compétences qui leur a été confiée par la loi du 3 janvier 2001⁴⁸⁷. Un certain nombre d'éléments relatifs aux centres de gestion restent à repenser : l'organisation des concours, le cadre des missions facultatives, le mode de financement, la coopération régionale.

Si la fusion des centres départementaux de gestion et du CNFPT n'est pas à l'ordre du jour, pas plus qu'une séparation franche des missions de formation et de gestion, un accord conclu entre les deux institutions en 2000⁴⁸⁸ tend à améliorer leur complémentarité et la lisibilité des institutions de la fonction publique territoriale. Cet accord projette de simplifier l'organisation des concours, de mettre en commun des moyens techniques et d'organiser des formations communes pour les agents

⁴⁸⁴ L'article 79-I de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (JO 13 juillet 1999, p. 10361) supprime la qualité d'ordonnateurs secondaires des délégués régionaux du CNFPT (Voir FRESSOZ (P-F), La fonction publique territoriale en 1999, in MARCOU (G) et De BRUYCKER (P), ss dir., *Annuaire 2000 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2000, pp. 475-491).

⁴⁸⁵ Voir PERRIN (B), *op. cit.* et les propositions n° 122 et 123 du rapport Mauroy.

⁴⁸⁶ D'après FRESSOZ (P-F), La fonction publique territoriale en 2000, in MARCOU (G) et De BRUYCKER (P), ss dir., *Annuaire 2001 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2001, pp. 509-532 et Dossier : Centres de gestion : la réforme inévitable, *La Gazette des communes*, 27 septembre 2004, pp. 38-46.

⁴⁸⁷ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, JO 4 janvier 2001, p. 96.

⁴⁸⁸ Les centres de gestion se sont regroupés au plan national dans l'Union Nationale des Centres de Gestion.

affectés à l'organisation des concours⁴⁸⁹. Un rapport rendu en 2003 au ministre de la fonction publique préconise pourtant la séparation des missions de formation et de gestion et la réorganisation des compétences en matière de concours. La séparation des missions de formation et de gestion passerait par l'attribution des premières au CNFPT et des secondes aux centres de gestion. Il reste que, sauf à créer une nouvelle institution nationale qui viendrait alourdir le système, le CNFPT conserverait l'organisation des concours de catégorie A ainsi que la bourse pour l'emploi et les fonctions d'étude et de prospective pour les cadres de cette catégorie.

Si l'on s'intéresse maintenant aux évolutions statutaires⁴⁹⁰, des problématiques anciennes persistent (le lien avec la fonction publique d'Etat, le procédé contractuel...) mais de nouvelles surgissent : la réorganisation de la formation du personnel, la meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle et des diplômés afin de s'adapter aux besoins des collectivités, la recherche de métiers et de carrières attractifs...

Les propositions de réforme les plus intéressantes sont celles qui amènent non pas à une remise en cause du principe mais tout au moins à une relativisation du concours. Dans le but de s'adapter aux besoins des collectivités et à leur souplesse de gestion, on retrouve les suggestions suivantes : l'amélioration des concours sur titres, la prise en compte de l'expérience professionnelle, le développement de l'apprentissage sur certains emplois des catégories B et C, la prise en compte de l'évolution rapide des métiers⁴⁹¹.

⁴⁸⁹ FRESSOZ (P-F), La fonction publique territoriale en 2000, *op. cit.*

⁴⁹⁰ Aucune réforme n'est venue modifier en tant que telles les règles statutaires mais des retouches diverses restent courantes. Si l'on s'en tient uniquement à l'année 1999 à titre d'illustration, on peut citer la loi organique du 13 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (modalités de transfert de compétences), la loi du 15 avril 1999 relative aux de polices municipales, la loi du 9 juin 1999 visant à garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs (congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie), la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (mise à disposition de personnels par les collectivités territoriales dans les « maisons de service public »), la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (rénovation, du système des concours sur titres, aménagements de dispositions à l'égard des fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans un établissement public de coopération intercommunale, avantages en nature ...), la loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire, la loi du 15 novembre 1999 relative au pacte civile de solidarité (droits des partenaires pacés), la loi du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 (prolongation d'un an du délai d'application de l'expérimentation de l'annualisation du travail à temps partiel).

⁴⁹¹ D'après MAUROY (P), *op. cit.* ; FRESSOZ (P-F), La fonction publique territoriale, in MARCOU (G) et WOLLMANN (H), ss dir., *Annuaire 2003 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2003, pp. 451-465 ; De MONTECLERC (M-C), 34 propositions pour réformer la FPT, *A.J.D.A.*, 2003, p. 1796 ; E.P., Les 546

En ce qui concerne les droits et obligations et la carrière des agents de la fonction publique territoriale, des améliorations restent toujours possibles (le régime indemnitaire, la mobilité), ou sont récurrentes (la résorption de l'emploi précaire). Les questions actuelles concernent le renforcement et l'amélioration de la formation des agents, tant initiale que continue : la formation à distance, la meilleure coordination des besoins des collectivités et des formations universitaires, la transformation de la formation initiale essentiellement théorique en formation professionnelle pour s'adapter à la présence de surdiplômés, l'individualisation de la formation⁴⁹².

Avec les réformes de la décentralisation de la fin des années 1990 et la perspective de la réforme constitutionnelle entreprise à partir de 2002⁴⁹³, s'est posé la question d'une réforme de la fonction publique territoriale. Il s'agit là d'une part de mettre en œuvre les réformes statutaires et institutionnelles dont nous venons de mettre en relief les différents aspects et d'autre part, de préparer le transfert d'agents de l'Etat vers les collectivités territoriales. Le transfert de personnels de l'Education Nationale étant organisé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales⁴⁹⁴, nous allons nous intéresser davantage aux autres

administrateurs entrent dans le débat sur la FPT, *La Gazette des communes*, 8 mars 2004, p. 19 ; ROSSINOT (A), Pour une FPT réformée et plus attractive, *La Gazette des communes*, 24 mai 2004, p. 18 ; Dossier : quel emploi territorial demain ?, *La Gazette des communes*, 31 mai 2004, pp. 26-41.

⁴⁹² D'après MAUROY (P), *op. cit.* ; NEMERY (J-C), Prospective de la fonction publique territoriale : l'articulation statut-formation, in MARCOU (G) et De BRUYCKER (P), *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2002, pp. 51-59 ; E.P., En Pays de la Loire, le CNFPT se prépare aux réformes de la FPT, *La Gazette des communes*, 14 avril 2003, p. 19 ; ROSSINOT (A), *op. cit.*

⁴⁹³ On perçoit toujours une certaine réticence du Conseil d'Etat à l'encontre de la décentralisation. Dans son rapport pour 2003, il délimite le champ d'une réforme de la fonction publique territoriale, en lien avec celle de la décentralisation. Ainsi, par exemple, il insiste sur les craintes des agents concernés par les transferts de compétences (« incertitude de leur avenir professionnel ») et cherche à restreindre les possibilités d'expérimentation : « le champ légalement possible de l'expérimentation en matière de fonction publique pour n'être pas totalement inexistant, n'apparaît pas pour autant démesuré » (Conseil d'Etat, Perspectives pour la fonction publique, *E.D.C.E.*, n° 54, 2003, pp. 231-386, pp. 299-300).

⁴⁹⁴ Voir sur ce point : ROUSSET (A), Vers une seule fonction publique de l'Etat et des collectivités, *La lettre du cadre territorial*, n° 276, 2004, pp. 40-41 ; MEYER (F), Personnels TOS : un guide pratique pour la mise en œuvre des transferts, *La Gazette des communes*, 13 septembre 2004, pp. 14-15 ; E.M et F.M, Transfert de personnel, premier débat au CSFPT et premières réserves, *La Gazette des communes*, 1^{er} novembre 2004, p. 20 ; MALLET (E), Réforme de la FPT : élus et syndicats manifestent leur impatience, *La Gazette des communes*, 21 février 2005, p. 16 ; ROIG (M-J), Ce que l'on entend dire et la réalité..., *La lettre du cadre territorial*, n° 294, 2005, pp. 23-24 et FIALAIRE (J), L'acte II de la décentralisation et la répartition des compétences dans le domaine de l'enseignement : continuité ou novation ?, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 1-2, 2005, pp. 37-41.

dimensions de la réforme de la fonction publique territoriale, de portée plus générale.

B- Les nouvelles réformes législatives

La principale caractéristique de la réforme actuelle de la fonction publique territoriale est de rester marquée par un « éclatement législatif ». En effet, outre les dispositions relatives aux transferts de personnels, la fonction publique territoriale est visée par plusieurs autres textes dont la loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique et le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale⁴⁹⁵.

1/ La loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique⁴⁹⁶

Cette loi du 26 juillet 2005 concerne l'ensemble de la fonction publique dans des domaines très divers : le recrutement de non-titulaires, l'égalité hommes-femmes, l'accès des ressortissants européens à la fonction publique, la lutte contre les discriminations. La mise en œuvre dans le droit de la fonction publique territoriale comme dans le droit de la fonction publique en général des obligations liées à la libre circulation des travailleurs ou aux autres principes du droit communautaire n'est pas nouvelle. Ainsi, en 1991, Jacques Ziller présentait les règles adoptées par le droit français en la matière à la lumière de la jurisprudence de la CJCE et de la position de la Commission⁴⁹⁷. Selon la loi du 26 juillet 1991⁴⁹⁸, la condition de nationalité n'est pas opposable aux ressortissants d'un Etat membre pour l'accès aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice

⁴⁹⁵ Notons en outre que le ministre de la fonction publique a engagé une concertation avec les organisations syndicales sur un projet de loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique qui serait déposé à la fin de l'année 2006. Ce projet engloberait notamment la transposition à la fonction publique des dispositions de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et des dispositions relatives au cumul d'emplois et de rémunérations et au passage des agents publics au secteur privé (DE MONTECLERC (M-C), Un projet de loi sur la fonction publique d'ici la fin de l'année, *A.J.D.A.*, 2006, p. 686).

⁴⁹⁶ Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, *JO* 27 juillet 2005, p. 12183.

⁴⁹⁷ ZILLER (J), Intégration européenne et emploi dans l'administration locale, *A.J.D.A.*, 1991, pp. 855-860.

⁴⁹⁸ Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, *JO* 27 juillet 1991, p. 9952.

des prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques⁴⁹⁹. Des mesures d'application ont été adoptées encore récemment avec par exemple deux décrets de 2003⁵⁰⁰.

Le principal point de débat dans cette loi, sur lequel le CSFPT s'est d'ailleurs opposé au projet du gouvernement, porte sur la limitation du recours au contrat à durée déterminée. La directive tendant à limiter la reconduction systématique de ces contrats au bout de trois ans, la loi instaure des contrats à durée déterminée de trois ans maximum, renouvelables dans la limite de six ans. A l'issue de ce délai, ils se transforment en contrats à durée indéterminée. Ce dispositif général s'accompagne de dispositions particulières comme celles organisant la transformation en contrats à durée indéterminée des contrats en cours des agents de plus de cinquante ans justifiant de certaines conditions.

Le ministre de la fonction publique rappelle au cours des débats son attachement au statut de la fonction publique et au principe de la carrière mais fait le constat selon lequel « d'un côté, les fonctionnaires titulaires ont droit à une protection intégrale ; de l'autre, les contractuels ont des conditions de sécurité très inférieures à celle des salariés du secteur privé puisqu'il n'existe pas de contrat à durée indéterminée dans la fonction publique »⁵⁰¹. La loi vise à lutter contre la précarité dans la fonction publique avec un dispositif plus efficace que les « plans de titularisation »⁵⁰². En contradiction avec une directive communautaire de 1999, qui aurait dû être transposée avant juillet 2001, 500.000 à 600.000 agents publics se

⁴⁹⁹ Voir également Décision 91-293 DC du 23 juillet 1991 Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, *Pouvoirs*, n° 60, 1992, note P. Avril et J. Gicquel ; *R.D.P.*, 1991, p. 1499, note F. Luchaire ; *R.F.D.C.*, 1991, p. 699, note P. Gaia ; *R.F.D.A.*, 1991, p. 903, note L. Dubouis ; *L.P.A.*, n° 107, 1991, p. 4, note C. Houteer ; *D.*, 1991, Jurisprudence, p. 617, note L. Hamon.

⁵⁰⁰ Décret n° 2003-672 du 22 juillet 2003 relatif à l'accueil en détachement de fonctionnaires d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen autre que la France dans la fonction publique territoriale et modifiant le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadre, de disponibilité, de congé parental et de présence parentale des fonctionnaires territoriaux, JO 24 juillet 2003, p. 12491 et décret n° 2003-673 du 22 juillet 2003 fixant les dispositions générales relatives à la situation et aux modalités de classement des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen nommés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, JO 24 juillet 2003, p. 12493.

⁵⁰¹ R. Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2186 et p. 2197.

⁵⁰² *Ibid.*, p. 2186.

trouvent employés en CDD⁵⁰³. La loi permet donc de lutter contre la précarité des agents non-titulaires⁵⁰⁴ en évitant la multiplication des CDD, limités à une durée maximale de six ans, et en organisant la transformation en CDI⁵⁰⁵.

Le CSFPT symbolise l'opposition à cette mesure⁵⁰⁶ qui peut comporter des effets pervers comme l'institution de contrats à durée déterminée de six ans alors que le secteur privé est limité en la matière à dix-huit mois, ou la correspondance entre la durée maximale de six ans et la durée des mandats locaux. Sur ce dernier point, le risque est celui d'une utilisation politique des CDD, entraînant un retour au système de l'emploi. D'autre part, des questions restent en suspens comme l'existence ou non de conventions collectives régissant ces contrats à durée indéterminée (et leur origine)⁵⁰⁷ ou les modalités de déroulement de la carrière de ces agents. Finalement, c'est le principe même d'un recours au contrat à durée indéterminée qui est critiqué⁵⁰⁸. Le droit communautaire n'imposant que la limitation du recours aux contrats à durée déterminée, l'alternative est tout simplement l'intégration dans la fonction publique territoriale par le biais de mesures de résorption de l'emploi précaire ou d'une prise en compte de l'expérience professionnelle⁵⁰⁹. Cela pose plus généralement et à nouveau le problème du recours à des non-titulaires dans la fonction publique territoriale et de l'éventuelle instauration «d'une fonction publique *bis* »⁵¹⁰.

Il faut ici rappeler que, dans certains cas, la loi prévoyait déjà l'existence de CDI dans la fonction publique territoriale avant la loi du 26 juillet 2005⁵¹¹. D'une part,

⁵⁰³ J. Gourault, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2187.

⁵⁰⁴ J-P. Amoudry, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2194.

⁵⁰⁵ R. Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2186.

⁵⁰⁶ Sur ce débat, voir : MALLET (E) et MEYER (F), FPT : premières réactions mitigées au projet de CDI, *La Gazette des communes*, 6 septembre 2004, pp. 10-13 ; MALLET (E), Le conseil supérieur dit non aux CDI dans la territoriale, *La Gazette des communes*, 3 janvier 2005, p. 17 ; BRAEMER (N), CDI : une FPT à deux vitesses ?, *La lettre du cadre territorial*, n° 290, 2005, pp. 22-24.

⁵⁰⁷ J. Mahéas, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2190.

⁵⁰⁸ Les débats parlent de « banalisation de la fonction publique », de « choix idéologiques » sous couvert d'adaptation du droit communautaire ou du « choix du contrat contre le statut » (J. Mahéas, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2189).

⁵⁰⁹ J. Mathon, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2195.

⁵¹⁰ J. Mahéas, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2190.

⁵¹¹ D'après MATHIEU (B) et MONIOLLE (C), Agents non titulaires des collectivités territoriales, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 814, § 82.

les lois des 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive et 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoient l'intégration d'agents auparavant employés par une association qui assumait une mission de service public, avec la faculté de conserver leur contrats à durée indéterminée tout en étant des agents contractuels de droit public. D'autre part, un système analogue a été organisé pour le reclassement des personnels de la société nationale GIAT industries et des agents de l'imprimerie nationale dans la FPT. Enfin, le juge administratif admet, dans quelques cas, la transformation de CDD en CDI au terme de certains renouvellements⁵¹².

La question se pose à nouveau de l'équilibre à trouver entre les différents principes sous-tendant le statut de la FPT. Par exemple, d'après le ministre de la fonction publique, si les collectivités ont recours à des agents non-titulaires, c'est que les modes de recrutement classiques ne correspondent plus aux besoins⁵¹³. A l'inverse, certaines critiques mettent en valeur que la multiplication des CDI est un frein à la mobilité⁵¹⁴. Si des parlementaires mettent en valeur le caractère équilibré du texte, entre « structure de la fonction publique » et « capacité d'adaptation »⁵¹⁵, d'autres appellent à une réforme plus radicale de la fonction publique⁵¹⁶.

2/ Une nouvelle réforme de la FPT

Une nouvelle réforme de la FPT est en cours. Si elle en est au stade de la procédure législative, le projet était en préparation depuis plusieurs années⁵¹⁷. On peut citer, à cet égard, les apports des rapports Schwartz (1998) sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux⁵¹⁸ et Courtial (2003)

⁵¹² *Ibid.*, § 90 (Voir par exemple : CE 10 juin 1983 Ville de Béziers, *rec.*, p. 242 ; CE 2 février 2000 Commune de La Grande Motte, *rec. Tables*, pp 1075-1076).

⁵¹³ DUTREIL (R), Imaginons de nouvelles voies d'accès à la fonction publique, *La Gazette des communes*, 31 mai 2004, pp. 14-15

⁵¹⁴ J. Mahéas, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2190.

⁵¹⁵ J-P. Amoudry, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2194.

⁵¹⁶ Selon Hugues Portelli, il faut «moderniser le droit de la fonction publique dans un pays où le droit européen est souvent le seul moyen de faire évoluer un système administratif figé dans des concepts qui remontent au XIXème siècle et qui ne correspond plus aux comportements ni de l'administration, ni de ses agents » (JO Débats Sénat, séance du 23 mars 2005, p. 2192).

⁵¹⁷ MALLET (E), Réforme de la FPT : élus et syndicats manifestent leur impatience, *La Gazette des communes*, 21 février 2005, p. 16

⁵¹⁸ SCHWARTZ (R), *Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux*, Ministère de l'intérieur, 1998.

sur les institutions de la fonction publique territoriale⁵¹⁹ ainsi que rappeler le rapport de la commission Mauroy (2000), qui comprenait des propositions sur la fonction publique territoriale⁵²⁰. Plus récemment, le projet trouve son origine dans un accord conclu entre le CNFPT et les centres de gestion, début 2004, sur une réforme des institutions de la FPT⁵²¹. Ensuite, le projet de loi⁵²² a été adopté en conseil des ministres et déposé au Sénat le 11 janvier 2006⁵²³. Débattu en première lecture au Sénat du 14 au 16 mars 2006⁵²⁴ et adopté le 16 mars, le projet est depuis transmis à l'Assemblée nationale⁵²⁵.

Au vu du projet et en l'état actuel des débats tant dans les enceintes parlementaires que dans celles des institutions de la FPT, on peut distinguer les modifications apportées au statut de la FPT, en général, des questions propres à l'évolution des institutions de la FPT⁵²⁶ ; les premières faisant davantage l'objet d'un consensus et les secondes étant plus discutées⁵²⁷.

⁵¹⁹ COURTIAL (J), *Rapport sur les institutions de la fonction publique territoriale*, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, 2003.

⁵²⁰ MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, La Documentation Française, 2000, pp. 113-121.

⁵²¹ PIRIOT (E), Réforme de la FPT : l'accord CNFPT-CDG en débat, *La Gazette des communes*, 16 février 2004, pp. 10-11.

⁵²² Projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, Sénat, n° 155, 2005-2006.

⁵²³ DE MONTECLERC (M-C), Adoption en conseil des ministres du projet de loi de réforme de la fonction publique territoriale, *A.J.D.A.*, 2006, p. 61.

⁵²⁴ Voir GOURAULT (J), *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale*, Sénat, n° 243, 2005-2006.

⁵²⁵ Le projet devrait être discuté à l'automne mais n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée au 22 septembre 2006.

⁵²⁶ Pour des réflexions générales, voir GABORIAU (V), La difficile réforme de la fonction publique territoriale, *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 12, 2005, pp. 187-201 et PERRIN (B), L'improbable modernisation des statuts, *Revue administrative*, n° 346, 2005, pp. 380-388.

Pour les débats sur la réforme de la FPT, voir : DE MONTECLERC (M-C), Le projet de loi de réforme de la fonction publique territoriale présenté au Conseil supérieur, *A.J.D.A.*, 2005, p. 1925 ; MALLET (E) et MEYER (F), Réforme de la FPT : le projet enfin dévoilé !, *La Gazette des communes*, 17 octobre 2005, pp. 10-13 ; PATARIN (P), Réforme de la FPT : le projet ... enfin !, *La lettre du cadre territorial*, n° 305, 2005, pp. 46-48 ; FAUJAS (A), La fonction publique territoriale rénove la gestion de ses carrières, *Le Monde*, 15 novembre 2005 ; MALLET (E), FPT : le conseil supérieur favorable au projet de loi, *La Gazette des communes*, 21 novembre 2005, p. 22 ; PATARIN (P), Projet de loi FPT : c'est parti ?, *La Lettre du cadre territorial*, n° 307, 2005, pp. 42-43 ; Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale sort enfin des limbes !, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 3, 2006, pp. 71-80 ; MEYER (F), Réforme de la FPT : un projet de loi de clarification, *La Gazette des communes*, 16 janvier 2006, pp. 20-21 ; HORTEFEUX (B), Projet de loi relative à la FPT : une réponse aux défis majeurs qu'ont aujourd'hui à

S'agissant de l'évolution du statut, les enjeux sont nombreux. André Rossinot, président du CNFPT cite ainsi pêle-mêle : « les enjeux démographiques, l'évolution des politiques publiques, la transformation des territoires, l'impact complexe du droit communautaire et la transformation de nombreux métiers »⁵²⁸. Les objectifs affichés par le gouvernement consistent à renforcer l'attractivité de la FPT et à poursuivre la professionnalisation. Il souhaite également donner aux collectivités plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines en abaissant, par exemple, le seuil des emplois fonctionnels. Il montre son attachement, enfin, à introduire dans le projet un volet important sur la formation, comprenant notamment l'affirmation d'un droit à la formation, la mise en place d'un livret de formation, la généralisation d'une formation initiale y compris pour les agents de catégorie C.

S'agissant maintenant des questions propres aux institutions de la FPT, l'accord conclu en 2004 entre le CNFPT et les centres de gestion prévoyait l'organisation des concours (sauf en ce qui concerne la catégorie A+) par les centres de gestion, le recentrage des structures du CNFPT sur la formation et l'adhésion obligatoire des collectivités aux centres de gestion pour un minimum de prestations dont l'organisation des concours. A l'occasion de l'examen du projet par le CSFPT, celui-ci a complété ces propositions par la création d'un centre national de coordination des centres de gestion (CNCCDG).

La dernière version du projet de loi, telle que soumise au Conseil d'Etat, diffère de celle qui avait été présentée au CSFPT⁵²⁹. Elle se caractérise par une logique de séparation franche entre les missions de formation, relevant du CNFPT et les missions de gestion, relevant des centres de gestion et du CNCCDG. Le projet conserve ainsi la création du CNCCDG comme nouvelle institution de la FPT. Celui-ci assurera, au plan national, la mission confiée aux centres de gestion de tenir un répertoire national des emplois de direction et de gérer un observatoire national des métiers et des compétences. Les centres départementaux de gestion se retrouvent au

relever les collectivités, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 4, 2006, pp. 111-114 ; PERRIN (B), Fonction publique territoriale : un projet de réforme a minima, *Cahiers de la fonction publique*, janvier 2006, pp. 17-20 et Fonction publique territoriale : la réforme du statut (suite), *Cahiers de la fonction publique*, février 2006, pp. 24-25.

⁵²⁷ Voir GABORIAU (V), *op. cit.*

⁵²⁸ ROSSINOT (A), Pour une FPT réformée et plus attractive, *La Gazette des communes*, 24 mai 2004, p. 18.

⁵²⁹ PATARIN (P), Réforme de la FPT : une version modifiée !, *La Lettre du cadre territorial*, n° 310, 2006, pp. 37-38.

cœur de l'information sur l'emploi public territorial et doivent être coordonnés au niveau régional.

Quelques modifications ont été apportées à l'occasion de l'examen du texte au Sénat⁵³⁰. D'une part, la commission des lois a rejeté le principe de la création du CNCCDG, critiquant cette disposition pour son coût et ses conséquences sur la lisibilité des institutions⁵³¹. Le CNCCDG est donc supprimé par la Haute Assemblée, qui préfère confier ses missions à un CDG existant, désigné par décret. D'autre part, le rôle du CSFPT est renforcé, celui-ci est reconnu comme « instance représentative de la fonction publique territoriale ». Enfin, la mission de gestion de l'observatoire de l'emploi territorial est maintenue au CNFPT.

⁵³⁰ MEYER (F), Réforme de la FPT : le Sénat modifie le projet en profondeur, *La Gazette des communes*, 20 mars 2006, pp. 16-17.

⁵³¹ Voir par exemple : LAVERSANNE (J), Des questions sur le projet de loi FPT, *La Gazette des communes*, 13 mars 2006, p. 7.

Tableau des dérogations au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires (établi par J.Bourdon)⁵³²

Cause	Nature du contrat	Durée maximale	Renouvellement	Référence législative
Remplacement momentané pour maladie, maternité, temps partiel, service national, maintien sous les drapeaux	CDD	Déterminée par la durée de l'absence du titulaire		Loi du 26 janvier 1984 Article 3, alinéa 1
Remplacement temporaire pour emploi vacant non immédiatement pourvu	CDD	1 an		Loi du 26 janvier 1984 Article 3, alinéa 1
Besoin saisonnier	CDD	6 mois sur 12 mois	Oui, au-delà des 12 mois	Loi du 26 janvier 1984 Article 3, alinéa 1
Besoin occasionnel	CDD	3 mois	Oui, une fois 3 mois	Loi du 26 janvier 1984 Article 3, alinéa 2
Absence de cadres d'emploi de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes	CDD	3 ans maxima	Oui, jusqu'à 6 ans maximum	Loi du 26 janvier 1984
	CDI au-delà de 6 ans	Indéterminé e	Sans objet	Article 3, alinéa 5
Emplois à temps non complet d'une durée hebdomadaire au plus égale à 17h30 dans les communes de moins de 1.000 habitants et les groupements de communes dont la moyenne arithmétique est au plus égale à 1.000 habitants	CDD	3 ans maxima	Oui, jusqu'à 6 ans	Loi du 26 janvier 1984
	CDI au-delà de 6 ans	Indéterminé e	Sans objet	Article 3, alinéa 6

⁵³² BOURDON (J), Droit communautaire et fonction publique territoriale, *R.G.C.T.*, n° 35, 2005, pp. 285-295, p. 292.

Tableaux de synthèse : les principes de la FPT depuis 1984

Principe d'unité	
1984 : statut de la FPT	<ul style="list-style-type: none"> -intégration de l'ensemble des agents locaux dans un statut national -abandon du principe de l'emploi et institution de la séparation du grade et de l'emploi -principe du recrutement sur des emplois statutaires permanents et, par exception, par voie contractuelle
1987 : Loi « Galland »	<ul style="list-style-type: none"> -organisation de la fonction publique territoriale en cadres d'emplois, structure jugée plus souple -conservation de règles homogènes au niveau national dont la séparation du grade et de l'emploi -abandon du système des tableaux de mutations -les concours donnent lieu à l'établissement de listes d'aptitude, l'inscription sur la liste ne valant pas recrutement
1994 : Loi « Hoeffel »	<ul style="list-style-type: none"> -intégration dans des cadres d'emplois des fonctionnaires à temps non complet, employés pour une durée supérieure ou égale à la moitié de la durée légale du travail -carrière des agents : <ul style="list-style-type: none"> -confirmation du système de la loi de 1987 (concours avec inscription sur une liste d'aptitude et formation initiale d'application) -amélioration avec des dispositions visant à limiter le nombre de « reçus-collés »
2000 : rapport Mauroy	<ul style="list-style-type: none"> -organiser l'accès aux emplois de catégorie A par des 3èmes concours ouverts aux agents contractuels de droit public ou de droit privé justifiant d'une expérience confirmée, avec un reclassement correspondant -publication nationale des recrutements dans les emplois de catégorie A et si possible de catégorie B

Parité avec la Fonction Publique d'Etat / Principe de mobilité	
1984 : statut de la FPT	<ul style="list-style-type: none"> -principes communs : attribution de la qualité de fonctionnaire aux agents locaux, mise en place du système de la carrière et séparation du grade et de l'emploi -renvoi au statut général ou aux règles applicables dans la fonction publique d'Etat (ex : rémunération, exercice des droits syndicaux...) -mise en œuvre de règles de mobilité <ul style="list-style-type: none"> -décret établissant la liste des corps de la FPT comparables à la FPE -création d'une CAP comprenant des membres du CSFPE et du CSFPT⁵³³
1987 : Loi « Galland »	-suppression de la commission mixte réunissant membres du CSFPE et du CSFPT (qui ne s'était jamais réunie)
1994 : Loi	-délai de 3 mois donné aux agents de l'Etat placés auprès des

⁵³³ FPE : fonction publique d'Etat ; CSFPE : conseil supérieur de la fonction publique d'Etat.

« Hoeffel »	collectivités territoriales pour exercer leur droit d'option entre les deux fonctions publiques
--------------------	---

Principe de spécificité	
1984 : statut de la FPT	<ul style="list-style-type: none"> -existence de corps, régis par des statuts particuliers à caractère national, établis par décret et communs à toutes les collectivités territoriales -absence de lien automatique entre concours et affectation -création des emplois par l'organe délibérant, la nomination aux grades et emplois par l'autorité territoriale -caractère conditionnel de la nomination et titularisation après un stage dont la durée est fixée par le statut particulier -licenciement possible au cours du stage en cas d'insuffisance professionnelle ou de faute disciplinaire -cas de recrutement sans concours <ul style="list-style-type: none"> -emplois réservés, lors de la constitution initiale d'un corps -recrutement des fonctionnaires de catégorie C et D quand le statut particulier le prévoit -procédure de changement de corps -emplois fonctionnels : DS des départements et régions, SG et DGST des communes de plus de 150.000 habitants, SGA des communes de plus de 150.000 habitants et directeur de certains EP⁵³⁴ -droits et obligations des agents : pouvoirs de l'autorité territoriale et des CAP⁵³⁵ -différence entre l'avancement d'échelon (continu, en fonction de l'ancienneté) et l'avancement de grade (tableau établi par le CDG⁵³⁶, avancement prononcé par l'autorité territoriale) -institution des commissions administratives paritaires (CAP) et des comités techniques paritaires (CTP) -sanctions disciplinaires : répartition en quatre groupes, compétence de l'autorité territoriale, après avis de la CAP, recours auprès du CSFPT
1987 : Loi « Galland »	<ul style="list-style-type: none"> -aménagement des exceptions au système de la carrière <ul style="list-style-type: none"> -recrutement des contractuels dans les communes de moins de 2.000 habitants -augmentation de la liste des emplois fonctionnels permettant un recrutement direct -réorganisation des sanctions disciplinaires et création d'un conseil de discipline départemental ou interdépartemental
1994 : Loi « Hoeffel »	<ul style="list-style-type: none"> -CNFPT : prépondérance donnée aux élus dans le pouvoir de décision -dispositions précisant le régime des suppressions d'emplois (avis du CTP ou du CDG, prise en charge par le CNFPT ou le CDG cessant après 3 refus d'offre d'emploi)

⁵³⁴ DS : directeur des services ; DGST : directeur général des services techniques ; SG : secrétaire général ; SGA : secrétaire général adjoint ; EP : établissement public.

⁵³⁵ CAP : commission administrative paritaire.

⁵³⁶ CDG : centre de gestion.

	-dispositions précisant le régime des emplois non-comparables à ceux de l'Etat (recrutement d'agents à temps non-complet)
--	---

2000 : rapport Mauroy	<ul style="list-style-type: none">-consultation des employeurs territoriaux par l'Etat au cours de la phase de négociation salariale avec les organisations syndicales de la fonction publique-mise en place d'un concours sur titre dans les filières techniques, sociales ou culturelles lorsque la possession d'un diplôme d'Etat permet déjà la reconnaissance des qualifications-modernisation continue du contenu des épreuves pour adapter les concours aux besoins diversifiés des collectivités-suppression des seuils démographiques pour le recrutement des personnels-réduction des périodes de formation initial par la prise en compte des formations sanctionnées par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat et préparant à la vie professionnelle ainsi que des acquis professionnels-obligation de service de 3 ans dans la collectivité après la formation initiale ou versement par le nouvel employeur d'une indemnité en cas de mutation intervenue dans ce délai
2006 : projet de loi	<ul style="list-style-type: none">-abaissement du seuil des emplois fonctionnels-affirmation d'un droit à la formation-mise en place d'un livret de formation-généralisation d'une formation initiale y compris pour les agents de catégorie C

Tableaux de synthèse : les institutions de la FPT depuis 1984

Centres de gestion	
1984 : statut de la FPT	<ul style="list-style-type: none"> -création -EPA dirigés par un CA composé d'élus locaux⁵³⁷ -mission : gestion des différents corps de la FPT -3 niveaux <ul style="list-style-type: none"> -centre national : publicité des vacances d'emplois pour la catégorie A -centres régionaux : différentes missions pour les corps des catégories A et B (dont organisation des concours et examens) -centres départementaux : regroupent les collectivités et EP affiliés de façon obligatoire et volontaire, compétence pour catégories C et D -affiliation <ul style="list-style-type: none"> -obligatoire : collectivités ou EP employant moins de 200 fonctionnaires à temps complet -volontaire : autres collectivités -budget financé par une cotisation des collectivités, assise sur la masse des rémunérations versées aux fonctionnaires -possibilité, par convention, d'organiser les concours et examens propres aux collectivités ou établissements non affiliés
1985	-suppression des centres régionaux de gestion
1987 : Loi « Galland »	-modification de la règle d'affiliation obligatoire des collectivités : seuil d'affiliation porté à 250 fonctionnaires à temps complet
1994 : Loi « Hoeffel »	<ul style="list-style-type: none"> -CA composé des représentants des collectivités territoriales et établissements publics affiliés -seuil d'affiliation obligatoire porté à 350 agents (titulaires et stagiaires, à temps complet) -missions <ul style="list-style-type: none"> -gestion des fonctionnaires de catégorie C (concours, examens professionnels, tableaux d'avancement, listes d'aptitude) -peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements à la demande de ceux-ci et organiser, par convention, les concours et examens des collectivités et établissements non affiliés
2000 : rapport Mauroy	<ul style="list-style-type: none"> <i>-création des conférences régionales de l'emploi territorial regroupant tous les gestionnaires locaux, dotées d'un pouvoir décisionnel et présidées par un élu</i> <i>-décentralisation de la gestion des emplois de catégorie A au profit des conférences régionales de l'emploi territorial</i>
Loi du 3 janvier 2001	-mission de gestion prévisionnelle de emplois, des effectifs et des compétences

⁵³⁷ EPA : établissement public administratif ; CA : conseil d'administration.

2006 : projet de loi	<ul style="list-style-type: none"> -création d'un centre national de coordination des centres de gestion -mission de tenir, au plan national, un répertoire national des emplois de direction -mission de gérer un observatoire national des métiers et des compétences -centres départementaux de gestion -au cœur de l'information sur l'emploi public territorial -coordonnés au niveau régional
Texte issu de la 1^{ère} lecture au Sénat	<ul style="list-style-type: none"> -rejet de la création du CNCCDG, missions confiées à un CDG existant, désigné par décret

CSFPT	
1984 : statut de la FPT	<ul style="list-style-type: none"> -création -composition paritaire : représentants des agents et des collectivités -missions <ul style="list-style-type: none"> -avis sur les projets de loi ou toute question relatifs à la FPT -propositions en matière statutaire -études sur l'organisation et la gestion du personnel -constitution d'une documentation -organe supérieur de recours
1987 : Loi « Galland »	<ul style="list-style-type: none"> -composition : attribution d'un minimum d'un siège au CSFPT aux organisations représentatives -possibilité de le réunir dans un délai de dix jours à la demande du ministre -perte de la qualité de formation disciplinaire au profit de conseils départementaux
1994 : Loi « Hoeffel »	<ul style="list-style-type: none"> -mise à disposition de moyens par le CNFPT (personnels et moyens matériels)
Projet de loi 2006 (1^{ère} lecture Sénat)	<ul style="list-style-type: none"> -reconnu comme « instance représentative de la fonction publique territoriale »

CNFPT	
1987 : Loi « Galland »	<ul style="list-style-type: none"> -création -prend la suite du CFPC, institution existant avant l'adoption du statut et prolongée jusqu'en 1987 -EPA dirigé par un CA composé d'élus -institution d'un conseil d'orientation, disposant d'une compétence consultative -les fonctionnaires territoriaux sont seulement représentés au conseil d'orientation -organisé selon un modèle déconcentré avec des délégations régionales, également pourvues d'un conseil d'orientation -remplit une double mission de gestion et de formation -prise en charge de la formation des agents territoriaux (programmes de formation initiale obligatoirement arrêtés au niveau national)
1994 : Loi « Hoeffel »	<ul style="list-style-type: none"> -missions <ul style="list-style-type: none"> -formation -organisation des concours et examens professionnels des catégories A et B -organisation d'une bourse nationale des emplois et de la publicité des déclarations de vacances des emplois des catégories A et B -prise en charge des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emplois -reclassement des personnels de catégories A reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions -modification de la composition du CA <ul style="list-style-type: none"> -maintien du paritarisme -atténuation : les représentants des syndicats ne siègent désormais que pour les questions concernant la formation -organisation en délégations régionales, placées sous l'autorité de délégués désignés par les élus locaux siégeant aux conseils d'orientation -les candidats aux concours d'accès des cadres d'emplois de catégorie A, déclarés aptes par le jury, sont nommés élèves par le CNFPT
Loi du 12 juillet 1999	-remise en cause de son organisation déconcentrée avec la suppression de la qualité d'ordonnateurs secondaires des délégués régionaux du CNFPT
2000 : rapport Mauroy	<ul style="list-style-type: none"> <i>-renforcement du dispositif de gestion du personnel au niveau régional</i> <i>-régulation nationale des emplois d'administrateur, d'ingénieurs et de conservateurs via des CAP nationales placées auprès du CNFPT</i>
2006 : projet de loi	<i>-recentrage sur les activités de formation</i>
Texte issu de la 1^{ère} lecture au Sénat	<i>-maintien de la mission de gestion de l'observatoire de l'emploi territorial</i>

Commissions administratives paritaires	
1984 : statut de la FPT	<ul style="list-style-type: none"> -composition : représentants des collectivités ou établissements, désignés par l'autorité territoriale et représentants élus du personnel -création d'une commission pour chaque corps <ul style="list-style-type: none"> -auprès du CDG compétent -pour les corps de catégorie A : auprès du centre national ou des centres régionaux -présidées par l'autorité territoriale (par un magistrat judiciaire quand elles siègent en conseil de discipline) -compétences : titularisations ou refus de titularisation

Comité techniques paritaires	
1984 : statut de la FPT	<ul style="list-style-type: none"> -composition : nombre égal de représentants de collectivités et du personnel -création : <ul style="list-style-type: none"> -dans chaque collectivité ou établissement employant au moins 50 agents -auprès de chaque CDG -compétence consultative <ul style="list-style-type: none"> -organisation et conditions générales de fonctionnement des administrations intéressées -programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail -examen des grandes orientations pour l'accomplissement des tâches de l'administration -problèmes d'hygiène et de sécurité
1994 : Loi « Hoeffel »	<ul style="list-style-type: none"> -création d'un CTP par délibérations concordantes d'une collectivité territoriale et d'un ou plusieurs établissements publics qui y sont rattachés -présentation d'un rapport sur l'état de la collectivité au moins tous les deux ans par l'autorité territoriale au CTP

Chapitre 3 : Des notables au statut de l'élu

Avec les moyens financiers des collectivités territoriales et le statut de leurs agents, l'existence d'un statut de l'élu local participe à la réalisation de la libre administration de ces collectivités. La construction de ce statut est en réalité assez récente même si, à l'origine, la loi du 2 mars 1982 l'incluait dans le « train de réforme »⁵³⁸. Si on s'attache à l'évolution de la situation des élus locaux depuis les débuts de la Cinquième République, l'affirmation « des notables au statut de l'élu » se situe à la rencontre de considérations d'ordre historique, sociologique et juridique.

Dans le langage courant, le terme de notable désigne une « personne qui a une situation sociale de premier rang dans une ville, une région »⁵³⁹ et correspond habituellement aux élus municipaux, notamment aux maires, et aux élus départementaux⁵⁴⁰. L'histoire politique et juridique des collectivités locales montre, en effet, même après la disparition du système censitaire, le maintien d'une certaine confiscation des mandats locaux par les catégories professionnelles parmi les plus aisées. « La figure historique de l'élu local en France est celle du notable »⁵⁴¹. « On n'a pas toujours un maire notable. Mais ce type a existé. Il est implicite dans le régime du maire nommé et il va largement survivre à l'époque du maire élu, même au suffrage universel »⁵⁴².

⁵³⁸ Article 1^{er}, alinéa 2 : « Des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ainsi que la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'Etat vers les collectivités territoriales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale » (Voir A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 308).

⁵³⁹ Le Petit Larousse illustré, 2001.

⁵⁴⁰ Voir FAYOLLE (G), *La vie quotidienne des élus locaux sous la Vème République*, Hachette, 1989, pp. 7-11.

⁵⁴¹ LAJUDIE (B), De la logique notabiliaire à la logique managériale, *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004, pp. 132-136, p. 136.

Cette affirmation ne s'oppose pas à la présence importante d'agriculteurs parmi les maires ruraux. A la suite d'une étude menée dans les années 1960 dans des cantons ruraux, Marie-Françoise Souchon en concluait que « le maire se définira à partir de ses origines socio-professionnelles, et à partir d'un trait lié à elles, c'est à dire une certaine indépendance économique. La situation des élus locaux s'ajoute aux caractères précédents pour faire du maire un certain type de notable » (SOUCHON (M-F), *Le maire, élu local dans une société en changement*, Cahiers de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Editions Cujas, 1968, p. 65).

⁵⁴² GIRARD (L), Conclusion, in AGULHON (M), GIRARD (L), ROBERT (L) et SERMAN (W), ss dir., *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Publications de la Sorbonne, 1986, pp. 417-422, p. 418.

La politique de décentralisation entreprise à partir de 1981 a permis de faire changer le profil sociologique des élus locaux qui, dans l'ensemble, évolue dans le sens d'une démocratisation, d'un plus large accès aux mandats locaux : l'âge moyen des élus diminue, le niveau de formation augmente, l'accès des classes moyennes aux mandats favorise une diversification des élus locaux...⁵⁴³ Signalons cependant que d'une part, la décentralisation n'est pas la seule cause de ce renouvellement, également dû à l'évolution de la société française⁵⁴⁴ et à d'autres politiques, conjointes ou connexes, comme la limitation du cumul des mandats ou la recherche de la parité. D'autre part, il ne s'agit pas dans cette étude de trancher le débat de sociologie politique tendant à voir la décentralisation comme fin ou sacre des notables⁵⁴⁵. A cet égard, notre étude se fondera sur deux points. Tout d'abord, la décentralisation, en général, et en particulier les règles relatives au statut juridique des élus locaux ont permis une amélioration de l'accès aux mandats locaux. C'est en ce sens que l'on peut parler d'un passage des notables au statut de l'élu. Ensuite, cette approche juridique n'est pas incompatible avec les analyses sociologiques montrant le maintien ou le renouvellement de l'idée de notable au sens de la

⁵⁴³ Voir SADRAN (P), Les élus de l'an VI, *A.J.D.A.*, 1987, pp. 150-154 ; MABILEAU (A), *Le système local en France*, Coll. Clefs politique, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1994, pp. 93-97.

⁵⁴⁴ « L'évolution des caractéristiques du personnel politique local n'est pas d'abord liée à la décentralisation mais relève plutôt d'un mouvement global de l'ensemble de la société française qui est loin de débiter en 1982. Pour s'en tenir à un seul exemple, le fait que les élus locaux soient de plus en plus souvent titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur tient moins aux exigences particulières de leurs fonctions qu'au fait que le niveau moyen de scolarité dans la société française n'a cessé de croître depuis 1945 » (MATHIOT (P), La recherche improbable de « nouvelles élites » locales, in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, Editions La Découverte, 1996, pp. 155-176, p. 155).

⁵⁴⁵ « L'assise fondamentale de ce surprenant consensus {N.B : sur la décentralisation} est sans doute le bénéfice que tirent de la réforme les élus locaux. Faite pour eux par certains de leurs plus grands représentants, elle obtient de ce fait l'aval du noyau dur de la société politique française : le sacre des notables est assuré de la popularité. C'est pourtant un devenir étrange, pour un projet de loi dont la philosophie était de renouveler la démocratie locale et d'améliorer l'administration, que de conforter en un premier temps la puissance des structures et des acteurs déjà présents » (RONDIN (J), *Le sacre des notables*, Coll. L'espace du politique, Fayard, 1985, p. 316).

« Il n'y a pas si longtemps encore qu'on parlait de la « fin des notables », alors que d'autres saluaient avec la survenance de la décentralisation le « sacre des notables » ou plus prudemment les « héritiers des notables ». Formules faciles, certes, mais dont le décalage, voire la contradiction, résulte du débat jamais clos sur la notion de notable » (MABILEAU (A), *Le système local en France*, Coll. Clefs politique, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1994, pp. 84-85).

personnalisation du pouvoir local, de la longévité des élus, de la constitution de réseaux de relations⁵⁴⁶.

Si on s'attache maintenant uniquement à la question juridique du statut de l'élu, quelques précisions sont également à apporter. La notion de « statut » de l'élu n'a pas le même sens que lorsqu'on parle de « statut » de la fonction publique. Elle englobe tous les éléments participant à la définition de la situation juridique des élus locaux, à la suite de l'intervention du législateur et du pouvoir réglementaire ou de la jurisprudence⁵⁴⁷. L'évolution des règles applicables au cours de la Cinquième République appelle à une conception très large du statut de l'élu, englobant non seulement les différents droits et avantages acquis au cours des années mais aussi les règles relatives à l'engagement de leur responsabilité. C'est pourquoi nous étudierons successivement la construction d'un statut juridique des élus locaux (section 1) et la volonté de maîtriser la mise en jeu de la responsabilité des élus locaux (section 2).

Section 1 : La construction d'un statut juridique des élus locaux

La construction d'un statut juridique des élus locaux, bien que réclamée à plusieurs reprises, s'est faite de manière très lente et est finalement plutôt récente. Les exemples ne manquent pas d'appels à l'adoption d'un tel statut tant dans la doctrine⁵⁴⁸ que dans les rapports officiels⁵⁴⁹ ou dans les débats parlementaires. Ainsi,

⁵⁴⁶ « Cette interprétation du notable est aujourd'hui quelque peu dépassée. (...) L'éventail des catégories sociales d'appartenance des élus locaux s'est élargi (...). Cela n'empêche pas ces élus d'acquiescer ensuite par les fonctions qu'ils exercent le réseau de relations personnelles et même le statut social inhérent à la notabilité, et dont la sanction est tout simplement leur réélection » (MABILEAU (A), *op. cit.*, p. 85).

⁵⁴⁷ On peut noter que l'amélioration du statut de l'élu permet à la France, sur ce point là encore, de se trouver en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale : « Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux » (Article 7).

⁵⁴⁸ « Les avantages accordés aux maires à l'heure présente par leur forme et leur insignifiance leur laissent une complète indépendance à l'égard de l'Etat, ce qui est sans doute appréciable mais ils sont trop souvent insuffisants. (...) Si l'on regarde les choses de plus haut, on constate que, dans ses lignes générales, le statut des maires correspond à une conception désuète. L'administration municipale a dépassé le cadre artisanal » (HOURTICQ (J), *Le statut du maire doit-il être rajeuni ?*, *Revue administrative*, n° 103, 1965, pp. 68-70).

« Lorsqu'on parle de statut des élus locaux, on serait plutôt tenté de parler d'absence de statut » (BOUZELY (J-C), *Le statut des élus locaux*, *Revue administrative*, n° 203, 1981, pp. 523-525, p. 523).

à défaut d'être résolus, la plupart des problèmes sont posés au cours des années 1970, à l'occasion par exemple de la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales : « N'est-il pas le temps de revenir sur la gratuité des fonctions municipales conçue à l'époque où seul un notable pouvait être maire et d'assurer aux conseillers municipaux, notamment à ceux d'entre eux qui sont des salariés, une rémunération afin qu'ils puissent remplir leur mandat devenu de plus en plus complexe et absorbant, y-compris durant les heures de travail, en même temps que de donner un statut aux élus locaux (...) ? »⁵⁵⁰ ou à l'occasion de la loi du 18 juillet 1974 relative à la mise en cause pénale des maires : « Trois séries de réformes (...) me semblent nécessaires. (...) On doit améliorer la situation matérielle des maires et des adjoints car c'est la garantie de leur indépendance et la condition indispensable pour assurer un accès égal de tous les citoyens à cette fonction. Il ne faudrait pas que la situation matérielle misérable faite aux maires n'instaure finalement une sorte de cens électoral pour l'exercice de ces fonctions »⁵⁵¹.

Le statut des élus locaux, fait d'abord de dispositions ponctuelles, est finalement récent si l'on prend pour référence la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux⁵⁵², adoptée dix ans après son annonce par la loi du 2 mars 1982. Longtemps l'accent a été mis sur les obligations et les limitations s'appliquant aux conditions d'exercice ou d'accès au mandat, même si certaines sont nouvelles comme la législation relative au cumul des mandats. Au cœur de l'évolution des règles relatives au statut de l'élu, se trouvent évidemment les dispositions de la loi du 3 février 1992 et les débats ayant mené à son adoption.

Nous verrons successivement les conditions d'accès au mandat (§ 1) et les conditions de déroulement du mandat (§ 2).

⁵⁴⁹ Le rapport Guichard prévoit différentes dispositions relatives au statut des élus locaux (GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976, pp. 409-411), approuvé en cela par le rapport Aubert qui montre que cela correspond aux préoccupations des élus des communes rurales comme des communes urbaines (AUBERT (J), ss dir., *La réponse des maires de France* recueillie par la commission des communes de France, 1978, pp. 39-40 et p. 109). Enfin, le rapport Mauroy montre l'inachèvement de cette construction, toujours perfectible, en demandant « un véritable statut de l'élu » (MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 2000, p. 93).

⁵⁵⁰ W. L'Huillier, JO Débats A.N, séance du 25 novembre 1970, p. 5899.

⁵⁵¹ J-M. Commenay, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1974, p. 3424.

⁵⁵² Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, JO 5 février 1992, p. 1848.

§1- Les conditions d'accès au mandat

Parmi les conditions d'accès au mandat, plusieurs problématiques sont à distinguer : une problématique générale, les incompatibilités et inéligibilités et trois problématiques plus spécifiques, la parité, le cumul des mandats et le financement de la vie politique.

Les dispositions combinées du code électoral et du code général des collectivités territoriales organisent, par le biais de l'éligibilité ou de l'inéligibilité, trois séries de limitations de l'accès aux mandats locaux. Les premières sont communes à toutes les élections. Elles imposent la possession de la nationalité française, l'inscription sur les listes électorales, la majorité. Les secondes sont spécifiques aux élections municipales (droit de vote et éligibilité des ressortissants européens) ou communes à toutes les élections locales (nécessité d'un lien avec la collectivité). Afin de protéger les intérêts de la collectivité, plusieurs séries d'inéligibilités sont fixées en troisième lieu. Elles visent les principaux fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat, les magistrats des ordres judiciaire et administratif, ainsi que les agents et entrepreneurs de services publics de la collectivité locale concernée. Enfin, des incompatibilités obligent certains agents de l'Etat (préfets, sous-préfets, militaires de carrière, fonctionnaire de police) à choisir entre leur mandat et leurs fonctions⁵⁵³.

La question de la parité ne concerne pas toutes les collectivités locales de la même manière : elle concerne les listes de candidats dans les communes de 3.500 habitants et plus ainsi que les conseils régionaux, élus au scrutin proportionnel. Les dispositions adoptées ne concernent ni les conseils généraux, ni la désignation des exécutifs locaux, ni les représentants des communes dans les établissements publics de coopération communale⁵⁵⁴. Les interventions du législateur en ce qui concerne

⁵⁵³ Même si les règles ont pu évoluer (suivant en cela l'évolution de la législation étudiée : cumul des mandats, financement de la vie politique...), la présentation détaillée des inéligibilités et incompatibilités ne présentant pas d'intérêt particulier dans cette étude, nous nous permettons de renvoyer aux travaux suivants : GAUDEMET (Y), Les inéligibilités, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 11222 ; GAUDEMET (Y), Les incompatibilités, op. cit., Fasc. 11232 ; LE MESTRE (R), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Manuels, Gualino, 2004, pp. 369-381 ; AUBY (J-B), AUBY (J-F) et NOGUELLOU (R), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 3^{ème} éd., 2004, pp. 105-108.

⁵⁵⁴ Voir la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes (JO 9 juillet 1999, p. 10175) et la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (JO 7 juin 2000, p. 8560) ainsi que TEILLET (P), La parité au niveau communal : au risque de l'oubli intercommunal..., *Pouvoirs*

l'accès des femmes aux fonctions électives et la limitation du cumul des mandats ont en commun une volonté de renouveau de la vie politique et donc une amélioration de la démocratie. En ce qui concerne plus particulièrement le cumul des mandats, la question est intéressante à plusieurs égards. Elle partage notamment avec la problématique générale du statut des élus locaux le fait d'avoir été discutée depuis les années 1970 mais de n'avoir abouti que vingt ans plus tard à une traduction législative.

Nous étudierons donc dans un premier temps la limitation du cumul des mandats (A) et dans un second temps, les obligations découlant des règles de financement de la vie politique locale (B).

A- La limitation du cumul des mandats

La dénonciation du cumul des mandats est chose courante sous la Cinquième République. S'il est aisé d'en démontrer tous les inconvénients, cette dénonciation n'a eu qu'un effet limité avant 1985 et l'adoption d'une première législation en la matière.

1/ La problématique du cumul des mandats

Le cumul est si bien ancré dans la vie politique française⁵⁵⁵ que même ses principaux détracteurs, l'ont pratiqué, à l'image de Michel Debré et Alain Peyrefitte⁵⁵⁶ : le premier a été en même temps député de la Réunion, maire d'Amboise et conseiller général d'Indre et Loire, le second, député, maire de Provins et conseiller général de Seine et Marne⁵⁵⁷.

locaux, n° 65, 2005, pp. 13-14 et TROUPEL (A), Parité : le département fait de la résistance, *Pouvoirs locaux*, n° 65, 2005, pp. 15-20.

⁵⁵⁵ « La limitation du cumul des mandats est donc à l'ordre du jour. Ce phénomène présente des caractères particuliers, qu'il faut d'emblée souligner. Il s'agit tout d'abord d'un phénomène spécifiquement français et fort ancien : qu'il soit le fruit du génie national et de la tradition impose de le traiter avec circonspection » (P. Salvi, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 17 décembre 1985, p. 4101).

⁵⁵⁶ Cf. DEBRE (M), *La mort de l'Etat républicain*, Coll. Problèmes et documents, Gallimard, 2^{ème} éd., 1947, pp. 65-66 ; PEYREFITTE (A), ss dir, *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? comment ?*, La Documentation Française, 1976, pp. XVIII-XIX ; PEYREFITTE (A), *Le mal français*, Plon, 1976, pp. 309-310.

⁵⁵⁷ Cette situation ne serait d'ailleurs plus possible dans le cadre de la législation actuelle.

Un système politique (national et local) autorisant le cumul des mandats possède de multiples inconvénients⁵⁵⁸ et en premier lieu apparaît évidemment la concentration des pouvoirs dans les mains de quelques notables, confisquant ainsi l'accès à la représentation au profit d'une minorité d'élus et au détriment de certaines catégories sociales (les plus jeunes, les femmes, les salariés du secteur privé...). Cette confiscation de la représentation peut s'accompagner d'un certain absentéisme, d'un manque de disponibilité et donc de proximité avec la population. En résumé est visée ici principalement la « mise à l'écart de bonnes volontés et de capacités qui mériteraient d'accéder aux responsabilités publiques »⁵⁵⁹. En ce qui concerne la gestion publique, le cumul des mandats est facteur de technocratisation car il engendre un risque de laisser trop de champ aux fonctionnaires et de mauvaise gestion car il engendre des retards dans le traitement de certains dossiers et l'engorgement des circuits de décision. Enfin, l'exercice simultané de plusieurs mandats locaux ou nationaux peut donner lieu à des conflits d'intérêts, à une confusion des niveaux et des responsabilités⁵⁶⁰.

L'intervention du législateur s'est trouvée nécessaire pour réformer un système qui s'enfermait dans ses contradictions : le cumul des mandats était considéré par certains comme une obligation pour les élus locaux face à l'organisation centralisée de l'Etat ; d'autres, au contraire, considéraient que c'était le

⁵⁵⁸ Les réflexions en la matière sont nombreuses. On peut citer un certain nombre d'ouvrages ou d'articles : « L'interdiction du cumul des mandats », in PEYREFITTE (A), ss dir, *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? comment ?*, op. cit., pp. XVIII-XIX ; PEYREFITTE (A), *Le mal français*, op. cit., pp. 309-310 ; JEGOUZO (Y), BECHTEL (M-F) et HENRY-MEININGER (M-C), Le point sur la limitation du cumul des mandats électoraux, *R.F.A.P.*, 1986, pp. 158-160 ; BELORGEY (J-M), *Le Parlement à refaire*, Coll. le débat, Gallimard, 1991, pp. 88-91 ; DION (S), Le cumul des mandats en France, *Pouvoirs locaux*, n° 20, 1994, pp. 46-52 ; DURAN (P) et HUBRECHT (H-G), Limiter le cumul des mandats, ou comment assumer la décentralisation ?, *Pouvoirs locaux*, n° 36, 1998, pp. 20-27 ; MARREL (G), Le cumul des mandats contre la démocratie locale ?, *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004, pp. 122-128.

On peut également se référer aux débats parlementaires : D. Le Meur, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, pp. 4956-4957 ; J. Roger-Machart, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4961 ; C. Chaigneau, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4966 ; P. Salvi, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 17 décembre 1985, p. 4102 ; D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 17 décembre 1985, p. 4106 ; J. Eberhard, JO Débats Sénat, séance du 17 décembre 1985, p. 4107.

⁵⁵⁹ « L'interdiction du cumul des mandats », in PEYREFITTE (A), ss dir, op. cit., pp. XVIII-XIX.

⁵⁶⁰ La présentation de ces conflits d'intérêts est poussée à l'extrême par Yves Mény : « il est impossible d'espérer une réforme de la fiscalité locale, pourtant injuste et absurde par bien des aspects, tant que le Parlement sera composé d'élus locaux ; il n'y a pas davantage d'illusion à se faire sur une réforme des structures locales pour la même raison » (MENY (Y), Cumul des mandats : encore un moment, monsieur le bourreau ?, *Pouvoirs locaux*, n° 36, 1998, pp. 16-20, p. 19).

cumul qui accentue la centralisation⁵⁶¹. Le fait de disposer d'un mandat local et d'un mandat national devait permettre à la fois à l'élu local de disposer des contacts utiles dans les ministères et au parlementaire de nourrir sa réflexion avec le caractère concret des problèmes locaux. A l'inverse, on pouvait également penser que le cumul des mandats favorisait l'absentéisme des parlementaires⁵⁶², élus locaux, et que le scrutin uninominal majoritaire pour les élections législatives, suffisait au député pour avoir un contact avec les réalités de sa circonscription.

La prise en compte de l'opinion de l'électeur face au cumul des mandats conduit aussi à un paradoxe. Pour les uns, seul comptait la liberté du vote, même si elle conduisait à élire, en toute connaissance de cause, un élu « cumulant »⁵⁶³. Pour les autres, le cumul faussait cette liberté de choix⁵⁶⁴. Outre la centralisation, l'absence d'un statut de l'élu était aussi montrée comme une cause du cumul des mandats, la modicité des indemnités étant à l'origine du besoin d'occuper plusieurs fonctions

⁵⁶¹ « Le cumul accentue la centralisation : le cumulant a tendance à toujours intervenir au niveau le plus élevé de l'administration, celui que son mandat le plus élevé lui permet de toucher » (PEYREFFITE (A), *Le mal français*, Plon, 1976, p. 210).

« Le maintien de la centralisation du système politique français paraît être une autre conséquence du cumul. La centralisation serait ainsi à la fois une cause et un effet du cumul » (DION (S), *op. cit.*, pp. 49-50).

⁵⁶² Certains parlementaires expliquent aussi le problème de l'absentéisme par une dévalorisation du Parlement sous la Cinquième République : organisation des travaux, manque d'initiative parlementaire, absence de maîtrise de l'ordre du jour, pouvoirs de contrôle insuffisants ... (Voir O de Chazeaux, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, pp. 4305-4306 ; D. Paillé, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4316 ; F. Bredin, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4327 ; J. Ostermann, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1998, p. 4022).

⁵⁶³ « Tout ce qui va dans le sens d'une limitation du suffrage universel est condamnable à nos yeux. (...) Les mandats sont confiés aux élus par le peuple. Laissez le peuple juge de ce qu'il doit faire. Laissez-lui le soin d'investir ou non de son mandat qui bon lui semble. Laissez-lui apprécier si tel ou tel candidat lui semble ou non susceptible d'assumer correctement la responsabilité qu'il brigue. L'électeur est majeur. » (P. Séguin, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4949).

⁵⁶⁴ « L'électeur, qui serait (...) le principal responsable du cumul, est en même temps perçu comme le garant de la légitimité démocratique du système. C'est sa souveraineté qui est en cause dans toute tentative de réglementation ; à lui – et à lui seul – d'assurer par ses choix électifs la régulation qui s'impose. (...) Il y a beau temps que la science politique a déchiré cette illusion. Les études concordent : le contrôle démocratique exerce inégalement ses rigueurs en sanctionnant plus fréquemment le non-cumulant ». (SADRAN (P), *La limitation du cumul des mandats, hypothèses sur un lifting nécessaire, Pouvoirs locaux*, n° 2, 1989, pp. 80-85, pp. 80-81).

« Le bon élu est (...) aux yeux d'une bonne proportion des électeurs ruraux ou de villes moyennes, celui dont les quotidiens régionaux publient la photo une ou plusieurs fois par jours (...) quand bien même la contribution de l'intéressé à la défense des intérêts de ses mandants s'arrêterait là, et son absentéisme au Parlement serait notoire » (BELORGEY (J-M), *Le Parlement à refaire*, Coll. le débat, Gallimard, 1991, p. 90).

électives⁵⁶⁵. Comme nous venons de le voir des obstacles s'opposaient à une limitation des mandats, pourtant rendue nécessaire par les méfaits largement reconnus de cette pratique. Signalons en outre qu'avant d'intervenir sur cette question le législateur avait pu organiser lui-même une forme de cumul des mandats. En effet, d'une part, la loi du 5 juillet 1972⁵⁶⁶ prévoyait que le conseil régional était notamment composé des députés et sénateurs élus dans la région⁵⁶⁷. Cette disposition, pourtant décriée⁵⁶⁸, était liée à l'époque à la volonté de ne pas faire des régions des collectivités territoriales mais seulement des lieux de coopération, fortement imprimés de déconcentration⁵⁶⁹. D'autre part, avant la première élection des parlementaires européens au suffrage universel direct, les représentants français à l'Assemblée des communautés européennes étaient des parlementaires désignés par leurs pairs⁵⁷⁰.

Le cumul des mandats est bien une problématique au cœur de cette étude sur les élus locaux. Au-delà des conditions d'accès au mandat, il rejoint plus généralement la question du lien entre démocratie et décentralisation. Le législateur est intervenu une première fois en la matière en 1985, puis en 2000 ; la loi du 3 février

⁵⁶⁵ « Le cumul (...) est (...) un palliatif. Il a jusqu'à présent servi de substitut à l'absence d'un véritable statut de l'élu. » (SADRAN (P), *op. cit.*, p. 81).

« A ces raisons liées au mode d'organisation centralisé et concentré de l'administration d'Etat, s'ajoute la question de la rémunération des fonctions électives locales et le caractère professionnel de l'exercice de fonctions politiques. L'exercice d'un mandat parlementaire ou européen procure la rémunération qui permet de se consacrer aux affaires de la collectivité à temps plein. Il n'est plus nécessaire de continuer une activité professionnelle parallèlement aux fonctions électives » (BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998, p. 239).

⁵⁶⁶ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JO 9 juillet 1972, p. 7176.

⁵⁶⁷ L'article 12 du projet de loi constitutionnelle rejeté par référendum en 1969 prévoyait déjà que le conseil régional soit composé notamment des députés élus dans la région.

⁵⁶⁸ « Nous pensons que les membres des conseils régionaux doivent être élus au suffrage universel dans chacun des départements composant la région et uniquement pour remplir leur mandat régional. Si des élus locaux, des conseillers généraux et même des parlementaires veulent jouer un rôle dans l'administration de leur région, ils n'auront qu'à en solliciter directement le mandat devant le corps électoral. » (P. Lagorce, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1011).

⁵⁶⁹ Cf. 1^{ère} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 3 : Apparition et montée en puissance de la région.

⁵⁷⁰ Cette situation continue à exister en ce qui concerne les représentants français à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Voir la loi n° 49-984 du 23 juillet 1949 autorisant le Président de la République à ratifier le statut du Conseil de l'Europe signé à Londres le 5 mai 1949 et fixant les modalités de désignation des représentants de la France l'Assemblée consultative prévue par ce statut (JO 24 juillet 1949, p. 7249) ainsi que, par exemple, les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale (articles 26 et 29).

1992 montrant que le « statut de l'élu » a finalement été adopté pendant la même période.

2/ La mise en œuvre d'une législation sur le cumul des mandats

La première législation relative à la limitation du cumul des mandats est issue de deux lois du 30 décembre 1985⁵⁷¹. Celles-ci tendaient pour l'essentiel à limiter le cumul à deux mandats. Ainsi, le mandat de député était incompatible avec plus d'un des mandats électoraux ou fonctions électives suivants : représentant à l'Assemblée des communautés européennes, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20.000 habitants ou plus autre que Paris ou adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus autre que Paris. De la même façon, nul ne pouvait cumuler entre eux plus de deux de ces mandats électoraux ou fonctions électives. En outre, il n'était pas possible de cumuler les fonctions de président de conseil général et de président de conseil régional.

Des débats ressortait le postulat suivant : eu égard aux défauts d'une société politique basée sur le cumul des mandats, la limitation était une avancée rendue nécessaire par le mouvement de décentralisation⁵⁷², par les nouvelles compétences locales⁵⁷³ ; elle permettait un meilleur fonctionnement de la démocratie représentative et un plus grand accès aux responsabilités électives⁵⁷⁴. Même si l'opposition y voyait surtout une manœuvre politique et une « condamnation injuste et sans nuances d'hommes politiques dévoués »⁵⁷⁵, un accord s'est formé sur la portée limitée de cette réforme, laissant encore de côté une question plus générale à régler, celle du statut des élus locaux⁵⁷⁶. La loi n'était pas sans nuances dans la mesure où, volontairement,

⁵⁷¹ Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives des parlementaires, JO 31 décembre 1985, p. 15503 et loi n° 85-1406 du 30 décembre 1985 tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, JO 31 décembre 1985, p. 15504.

⁵⁷² J-P. Worms, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4941 ; J. Roger-Machart, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4962 ; L. Besson, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4963.

⁵⁷³ P. Joxe, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4943.

⁵⁷⁴ J. Roger-Machart, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4961.

⁵⁷⁵ P. Séguin, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, pp. 4944-4947.

⁵⁷⁶ J-P. Worms, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4942 ; D. Le Meur, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4957 ; P. Clément, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4960 ; J. Roger-Machart, JO Débats A.N, séance du 27 novembre 1985, p. 4962 ; P. Joxe, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 17 décembre 1985, p. 4100.

elle tendait à créer des incompatibilités et non des inéligibilités, afin de préserver la liberté de choix des candidats comme des électeurs⁵⁷⁷. Ainsi, par exemple, selon l'article 3 de la loi organique « tout député qui acquiert un mandat électoral ou une fonction élective propre à le placer dans un des cas d'incompatibilités postérieurement à son élection à l'Assemblée nationale (...) dispose, pour démissionner du mandat ou de la fonction de son choix, d'un délai de quinze jours à compter de la date de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité (...). A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat ou la fonction acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit ».

Première approche d'une limitation du cumul des mandats, les lois de 1985 n'ont pas eu les effets redoutés par leurs opposants. « Les commentateurs s'accordent pour estimer que cette réforme a davantage légitimé cette pratique du cumul qu'elle n'y a mis un frein »⁵⁷⁸. En effet, le cumul demeurait partiellement possible, le parlementaire pouvant continuer de briguer le suffrage des électeurs, quitte à faire un choix par la suite. Le bilan de cette législation était mitigé : l'essentiel de la situation antérieure a pu être conservé ; le cumul n'a pas été condamné en tant que tel mais limité, rationalisé, débarrassé de ses excès les plus condamnables⁵⁷⁹. La plupart des usages ont été légitimés, comme la figure incontournable du député-maire. On ne peut d'ailleurs dissocier ce bilan et l'absence du statut de l'élu dans les lois Defferre, des deux grandes figures de notables locaux qu'ont été les principaux acteurs des lois de décentralisation, Pierre Mauroy et Gaston Defferre.

La réforme de la décentralisation et les transferts de compétences ont donné cependant aux élus locaux des pouvoirs plus importants. Ces nouveaux pouvoirs viennent contredire certaines justifications du cumul des mandats (exemple : nécessité, pour la plupart des politiques publiques, d'avoir un accès aux administrations parisiennes) et renforcer certains inconvénients du cumul (exemple : difficulté à assurer simultanément des missions nombreuses). La décentralisation mais aussi les attentes des citoyens font que les politiques locales en matière

⁵⁷⁷ P.Joxe, *Ibid.*

⁵⁷⁸ MOSSE (M), Cumul des mandats : « qui trop embrasse, mal étreint », *L.P.A.*, n° 54, 1992, pp. 63-66, p. 63.

⁵⁷⁹ D'après MENY (Y) *op. cit.* ; DURAN (P) et HUBRECHT (H-G), Limiter le cumul des mandats, ou comment assumer la décentralisation ?, *Pouvoirs locaux*, n° 36, 1998, pp. 20-27 et MARREL (G), Le cumul des mandats contre la démocratie locale ?, *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004, pp. 122-128.

d'emploi, de développement, d'urbanisme induisent une implication accrue des élus locaux.

A la suite de ce bilan, le rapport Vedel proposa de revenir sur cette législation en limitant le cumul du mandat de député avec la responsabilité d'un exécutif local, possibilité alors réservée aux communes de moins de 20.000 habitants⁵⁸⁰ ; mais il fallut attendre le gouvernement de Lionel Jospin pour adopter une réforme de la législation sur le cumul des mandats⁵⁸¹.

Les nouvelles dispositions adoptées en 2000 sont plus strictes. Ainsi, le cumul des mandats de député et de député européen n'est plus possible⁵⁸² ; le mandat de député reste incompatible avec plus d'un mandat local : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris ou conseiller municipal d'une commune d'au moins 3.500 habitants. Il reste possible de cumuler deux mandats locaux. Plusieurs dispositions de la loi ordinaire visent spécifiquement les chefs des exécutifs locaux : maires, présidents de conseil général ou régional. Ces fonctions sont incompatibles avec le mandat de député européen, les fonctions de chef d'un autre exécutif local, celles de membre de la Commission européenne, du directoire de la Banque centrale européenne et du conseil de la politique monétaire de la Banque de France. En cas d'incompatibilité la fonction de maire, de président du conseil régional ou général cesse⁵⁸³, l'élu pouvant rester par ailleurs membre de l'assemblée délibérante si la loi le lui permet. Dans ce cas, il ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat, sauf cessation de la situation

⁵⁸⁰ « Cette question a été longuement débattue au sein du comité. Tous ses membres ont reconnu qu'il était utile d'exclure de toute compatibilité avec le mandat parlementaire, les mandats de chef d'un exécutif départemental ou régional. La décentralisation et les nouveaux équilibres qu'elle a créés ou renforcés ne justifient plus l'addition de pouvoirs de nature locale et nationale dont les premiers sont souvent considérables. Le comité a cependant estimé que la compatibilité du mandat de parlementaire avec celui de maire se posait un peu différemment. (...) En conséquence, le comité recommande que la loi organique (...) fixant notamment le régime des incompatibilités prévoie l'interdiction du cumul du mandat de parlementaire avec celui de président de conseil général ou régional et avec celui de maire d'une commune de plus de 20.000 habitants » (VEDEL (G), ss dir., *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation Française, 1993, pp. 65-66).

⁵⁸¹ Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux, JO 6 avril 2000, p. 5238 et Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice, JO 6 avril 2000, p. 5329.

⁵⁸² Sont également incompatibles les mandats de député européen et de membre du Conseil économique et social.

⁵⁸³ L'élu dispose d'un délai d'option de 30 jours (article L 46-1 alinéa 2 du code électoral).

d'incompatibilité. Cette dernière disposition a évidemment pour objet de lutter contre le contournement des règles relatives à la limitation du cumul des mandats.

Les justifications de ce durcissement de la législation rejoignent les arguments évoqués déjà en 1985. La loi doit permettre de moderniser la vie politique et renouveler la classe politique⁵⁸⁴, de retrouver la confiance des citoyens et de favoriser un exercice mieux compris de la démocratie représentative⁵⁸⁵. Elle doit aussi permettre aux élus de se consacrer pleinement à leur mandat et contribuer à séparer plus nettement les responsabilités locales et nationales, les premières étant devenues particulièrement importantes du fait de la décentralisation⁵⁸⁶. Enfin, cette législation se veut non dogmatique mais tenant compte des réalités⁵⁸⁷ : « j'ai bien entendu les critiques, parfois maximalistes, de ceux qui proposent un régime de mandat unique ou réclament davantage de rigueur. Cependant, ne prenons pas le risque d'ignorer les réalités historiques et politiques de la France »⁵⁸⁸.

Les critiques sont, pour certaines, plus nuancées qu'en 1985. On retrouve celles voyant dans la limitation du cumul des mandats une atteinte au suffrage universel⁵⁸⁹, un rejet de l'expérience, de la bonne volonté et de l'efficacité des élus⁵⁹⁰. Les décisions du Conseil constitutionnel relatives à la loi ordinaire comme à la loi organique⁵⁹¹ ne vont pas voir dans la limitation du cumul des mandats une atteinte à des principes constitutionnels. Selon le Conseil, ces lois n'interdisent pas à tout élu

⁵⁸⁴ B. Roman, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4290 ; N. Bricq, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4308 ; J. Brunhes, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4320 ; R. Bret, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, p. 3995 ; G. Allouche, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, p. 3997.

⁵⁸⁵ J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4285.

⁵⁸⁶ J-P. Chevènement, *Ibid.*; P. Clément, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4293 ; G. Allouche, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, p. 3998.

⁵⁸⁷ J-P. Chevènement, *Ibid.*

⁵⁸⁸ *Ibidem* (voir également D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, p. 4003 ; B. Joly, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, p. 4007 et pour une opinion contraire : N. Mamère, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4333).

⁵⁸⁹ J. Peyrat, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4301 ; B. Plasait, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, p. 3991.

⁵⁹⁰ P. Clément, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4297 ; B. Plasait, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, pp. 3989-3990.

⁵⁹¹ Décisions 2000-426 DC du 30 mars 2000 Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice, *rec.*, p. 62 et 2000-427 DC du 30 mars 2000 Loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux, *rec.*, p. 60.

d'une assemblée délibérante de devenir membre ou chef de l'exécutif mais obligent à renoncer à une autre fonction exécutive locale antérieurement exercée. Ces dispositions ne sont donc pas contraires ni à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen puisque le législateur peut estimer qu'une fonction exécutive locale ne peut être convenablement exercée que si son titulaire s'y consacre pleinement ; ni au principe de libre administration des collectivités territoriales, puisqu'en prévenant l'indisponibilité de l'exécutif, la prohibition peut favoriser un meilleur fonctionnement des collectivités.

Trois autres critiques, plus constructives, méritent d'être soulignées. La première insiste, dans le cadre de la décentralisation sur le lien nécessaire entre les élus nationaux et les collectivités locales⁵⁹². Le cumul des mandats n'est pas forcément ici la seule solution et une constitutionnalisation du scrutin majoritaire uninominal à deux tours pour l'élection des députés, tel qu'il existe aujourd'hui, suffirait à maintenir et pérenniser ce lien⁵⁹³. La seconde porte sur l'accompagnement de cette législation : pour rendre les fonctions d'exécutif local attractives il faudrait adopter un statut de l' élu⁵⁹⁴ et engager une nouvelle phase de décentralisation⁵⁹⁵.

Enfin, deux observations portent sur des cumuls de fonctions non régis par la loi. Il s'agit tout d'abord de l'absence de prise en compte des fonctions de dirigeants d'établissements publics de coopération intercommunale⁵⁹⁶. Même s'il ne s'agit pas de collectivités territoriales, le pragmatisme des auteurs de la loi aurait pu les conduire à inclure ces fonctions dans la législation sur la limitation du cumul des mandats en raison de l'importance matérielle de ces charges pour les élus locaux. C'est d'ailleurs un des moyens de contournement du cumul des mandats : un parlementaire peut rester simple conseiller municipal et président, par exemple, d'une communauté urbaine aux compétences très étendues.

⁵⁹² D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, p. 4003.

⁵⁹³ D. Paillé, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4316 ; G. Tron, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4330.

⁵⁹⁴ D. Paillé, *Ibid.* ; J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4287 ; B. Roman, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4291 ; O de Chazeaux,, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4307 ; J. Brunhes, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4321 ; F. Bredin, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4327 ; R.Bret, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, p. 3997 ; J-J.Hyest, JO Débats Sénat, séance du 27 octobre 1998, p. 4007.

⁵⁹⁵ D.Paillé, *Ibid.*

⁵⁹⁶ P. Clément, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4298 ; J. Brunhes, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4321 ; P. Albertini, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4323.

Le gouvernement apporte deux justifications lorsque des parlementaires l'interrogent sur cette faille du dispositif législatif. En premier lieu, « l'adoption des lois du 5 avril 2000 a été précédée « de longs débats parlementaires au cours desquels le législateur n'a pas souhaité inclure les mandats détenus au sein des structures de coopération intercommunale parmi les mandats électoraux concernés par les règles sur le cumul des mandats »⁵⁹⁷. En second lieu, cette position du législateur ainsi que la volonté de ne pas modifier cet état du droit tiennent au fait que « les mandats détenus au sein des organismes de coopération intercommunale ne sont pas comptabilisés parce que les titulaires de ces mandats ne sont pas désignés au suffrage universel direct »⁵⁹⁸. L'argument est contestable puisque la limitation du « cumul des mandats » vise aussi les fonctions électives et que le chef d'un exécutif local n'est pas, lui non plus, élu au suffrage universel direct. Cependant, une modification de la législation reste possible. Si elle n'était pas souhaitée par le gouvernement en 2002, compte tenu du caractère récent de l'adoption des lois sur le cumul des mandats⁵⁹⁹, elle a commencé plus récemment à être envisagée⁶⁰⁰.

On reproche également à la loi d'avoir omis la question des incompatibilités liées aux fonctions ministérielles⁶⁰¹. Sur ce point et conformément à la pratique instaurée dans le gouvernement de Lionel Jospin, a été annoncé un projet de loi constitutionnelle pour interdire aux membres du Gouvernement d'exercer les fonctions de président d'un exécutif local⁶⁰². Ce projet ne sera pas mené à bien, l'impossibilité de cumuler des fonctions ministérielles et de chef d'un exécutif local reste aujourd'hui simplement une pratique dépourvue de toute portée juridique⁶⁰³.

⁵⁹⁷ Réponse du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à une question de M. P. Roy (n° 42348), JO A.N, 31 août 2004, p. 6851.

⁵⁹⁸ Réponse du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à une question de M. J-P. Giran (n° 2076), JO A.N, 4 novembre 2002, p. 4054.

⁵⁹⁹ *Ibidem*.

⁶⁰⁰ « Le gouvernement (...) souhaite actualiser le régime des inéligibilités et des incompatibilités professionnelles en matière électorale par une modification du code électoral et du code général des collectivités territoriales. A cette occasion, l'évolution du paysage institutionnel lié au développement de l'intercommunalité sera évidemment pris en compte » (Réponse du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à une question de Mme M-J. Zimmermann (n° 53487), JO A.N, 29 mars 2005, p. 3317).

⁶⁰¹ O de Chazeaux, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4302.

⁶⁰² J-P. Chevènement, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 26 mai 1998, p. 4285.

⁶⁰³ Selon le Conseil d'Etat : « en exprimant le souhait que les membres du gouvernement n'exercent pas en même temps des fonctions de maire, le Premier ministre n'a édicté aucune règle de droit positif

Les gouvernements successifs l'envisagent mais l'abandonnent souvent tout aussi rapidement. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles le rapport Mauroy préconisait d'élargir les règles de non-cumul des mandats et de moderniser les textes limitant les cumuls entre fonction publique d'autorité et mandat exécutif⁶⁰⁴.

B- Les obligations découlant des règles de financement de la vie politique locale

La législation relative au financement de la vie politique est récente puisque les premières dispositions sont issues de deux lois relatives à la transparence de la vie politique du 11 mars 1988⁶⁰⁵ posant les principes du financement public et du statut juridique des partis politiques. Ces dispositions ont été complétées ultérieurement, notamment dans deux directions : les règles relatives au financement privé des campagnes électorales et des partis et les règles applicables aux élections locales. Se sont ainsi succédées la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques⁶⁰⁶, la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques⁶⁰⁷, la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique⁶⁰⁸ et la loi du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions électives⁶⁰⁹. Nous étudierons essentiellement la loi du 15 janvier 1990 et les deux lois de 1995 qui comprennent les dispositions déclinant les règles relatives au financement de la vie politique pour les collectivités territoriales.

et n'a porté atteinte à aucune liberté fondamentale » (CE, ord. 22 mars 2001 *Meyet*, rec. *Tables*, p. 1130 ; *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juillet 2001, p. 25, obs. J. Moreau).

⁶⁰⁴ Propositions n° 80 et 81, in MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, La Documentation Française, 2000, pp. 90-91.

⁶⁰⁵ Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, JO 12 mars 1988, p. 3288 et loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, JO 12 mars 1988, p. 3290.

⁶⁰⁶ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, JO 16 janvier 1990, p. 639.

⁶⁰⁷ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JO 30 janvier 1993, p. 1588.

⁶⁰⁸ Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, JO 21 janvier 1995, p. 1105.

⁶⁰⁹ Loi n° 95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions électives, JO 9 février 1995, p. 2184.

La loi du 15 janvier 1990 visait les collectivités territoriales principalement en son titre premier⁶¹⁰, regroupant les dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales. Il s'agissait d'une part d'exclure du champ d'application de la loi l'élection des conseillers généraux dans les cantons de moins de 9.000 habitants et l'élection des conseils municipaux dans les communes de moins de 9.000 habitants. Il s'agissait, d'autre part, d'interdire les campagnes publicitaires sur les réalisations d'une collectivité dans les six mois précédant le scrutin⁶¹¹. « Les lois du 11 mars 1988 (...) posaient plusieurs principes importants (...). Cependant (...) le plafonnement des dépenses ne visait que les dépenses faites par le candidat lui-même et non pas celles faites pour son compte. (...) De même, le plafonnement était limité aux élections législatives et à l'élection présidentielle, alors qu'on sait bien que le coût de certaines élections locales est aujourd'hui élevé »⁶¹². Lors des débats parlementaires, le ministre de l'intérieur faisait le lien entre la limitation des dépenses électorales et la démocratie locale en évoquant la sincérité du scrutin, une bonne information des citoyens et la réalité du débat démocratique⁶¹³. Dans le même sens, il insistait sur l'importance de permettre l'invalidation pour inéligibilité en cas de dépassement du plafond des dépenses⁶¹⁴. Parmi les objections figurait celle du caractère incomplet de la législation adoptée, notamment en ce qu'elle ne prévoyait pas un véritable statut de l'élu⁶¹⁵.

La loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique procède encore à une amélioration des règles applicables et sa discussion est l'aboutissement de dix-huit propositions de lois déposées par Pierre Mazeaud à la suite des conclusions d'un groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent, créé par Philippe Séguin, en sa qualité de président de l'Assemblée nationale. Elle modifie le régime des associations de financement électoral, les règles relatives au plafonnement des dépenses et au financement des partis politiques ;

⁶¹⁰ De façon accessoire, le Titre 3 prévoit des dispositions tendant à améliorer l'information sur la gestion des collectivités territoriales et visant la procédure devant les chambres régionales des comptes.

⁶¹¹ « L'objet de cette mesure est d'éviter que les sortants (...) ne financent, dans les faits, sur fonds publics, leur campagne électorale, échappant ainsi aux règles du plafonnement » (P. Joxe, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 4 octobre 1989, p. 3109).

⁶¹² R. Savy, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 octobre 1989, p. 3103.

⁶¹³ P. Joxe, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 4 octobre 1989, p. 3109.

⁶¹⁴ P. Joxe, *Ibid.* (Voir également R. Savy, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 4 octobre 1989, p. 3105).

⁶¹⁵ P. Lequiller, JO Débats A.N, séance du 4 octobre 1989, p. 3130.

limite les dons des personnes physiques et interdit ceux des personnes morales. La loi abaisse le plafonnement des dépenses pour les élections locales et européennes, afin de les harmoniser avec les règles applicables notamment aux élections législatives⁶¹⁶.

La loi du 8 février 1995, issue des mêmes travaux, prévoit une déclaration de situation patrimoniale des membres du gouvernement ainsi que d'un certain nombre de titulaires de mandats électifs ou fonctions administratives : représentants français au parlement européen, présidents de conseil régional, président de l'assemblée de Corse et président du conseil exécutif de Corse, présidents d'une assemblée territoriale outre-mer et présidents d'un exécutif élu d'outre-mer, présidents de conseil général, maires d'une commune de plus de 30.000 habitants, présidents d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre de plus de 30.000 habitants, présidents, directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des entreprises nationales et des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial ; présidents, directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des offices publics HLM gérant plus de 2.000 logements et de sociétés d'économie mixte dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à cinq millions de francs. La loi prévoit une sanction d'inéligibilité pour l'absence de déclaration de patrimoine.

A cette occasion, deux questions sont débattues, que l'on retrouve tout au long des développements sur la construction d'un statut juridique des élus locaux, alliant statut de l'élu, cumul des mandats et développement de l'intercommunalité. D'une part, il s'agit de souligner, pour l'opposition, l'insuffisance du statut de l'élu, en ne renforçant ni les règles relatives au cumul des mandats, ni celles relatives aux incompatibilités professionnelles⁶¹⁷. D'autre part, certains souhaitent élargir aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre aussi bien les règles relatives aux déclarations de patrimoine que celles relatives au cumul des mandats électoraux et fonctions électives⁶¹⁸.

§2- Les conditions de déroulement du mandat

⁶¹⁶ Voir R. Béteille, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 12 décembre 1994, p. 8860.

⁶¹⁷ G. Sarre, JO Débats A.N, séance du 12 décembre 1994, p. 8871.

⁶¹⁸ P. Bonnacarrère, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 12 décembre 1994, p. 8864 ; A. Bocquet, JO Débats A.N, séance du 12 décembre 1994, p. 8882 ; P. Vasseur, JO Débats A.N, séance du 12 décembre 1994, p. 8909 ; A. Ferry, JO Débats A.N, séance du 12 décembre 1994, p. 8894.

Dans une conception extensive du « statut de l' élu », celui-ci regroupe aussi bien les dispositions qui lui permettent de bénéficier d'un certain nombre d'avantages matériels mais aussi celles qui lui imposent certaines obligations, dont le respect est sanctionné par les autorités de l'Etat, pouvant aller jusqu'à mettre fin au mandat, sous le contrôle du juge administratif. Les conditions de déroulement du mandat incluent donc les avantages liés au mandat (A) et les obligations pesant sur les élus locaux et sanctionnées par les autorités étatiques (B).

A- Les avantages liés au mandat

Comme nous le verrons notamment avec la question des indemnités de fonctions, le mandat d' élu local a longtemps été associé au bénévolat. L'adoption d'un « statut de l' élu » s'est donc heurté à certaines difficultés, fondamentales : « le principal risque est d'ordre éthique. Le bénévolat dans l'exercice des fonctions locales en fait la richesse et la spécificité. (...) Il y aurait grand risque à développer des formules qui sortiraient progressivement de ce bénévolat pour changer la nature de l'exercice des fonctions électives locales. La tentation du professionnalisme n'est pas sans risque pour les individus eux-mêmes »⁶¹⁹. Ces difficultés peuvent être dépassées en tenant le raisonnement suivant : d'une part, le terme statut ne renvoie pas à l'idée de « fonctionnarisation » mais à une amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux, terminologie préférée dans l'intitulé de la loi du 3 février 1992⁶²⁰. D'autre part, cette amélioration des « droits démocratiques des représentants du peuple » ne saurait être assimilée à une professionnalisation⁶²¹. Cette analyse n'a pas pour le moment été remise en cause, même si des propositions ont pu aller en ce sens à l'instar du rapport Mauroy qui préconise la création pour les

⁶¹⁹ BOUZELY (J-C), *op. cit.*, p. 524.

⁶²⁰ P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7596.

⁶²¹ « Aller vers un statut, ce serait, au moins, au niveau du vocabulaire, (...) risquer de laisser à penser (...) que l'on s'oriente vers une professionnalisation des fonctions électives, alors que nous tenons fortement au principe républicain en vertu duquel les fonctions électives dévolues par le peuple relèvent du volontariat. Chacun doit pouvoir les exercer, tout en poursuivant par ailleurs son activité professionnelle. En conséquence, il faut prévoir des mesures concrètes, pratiques pour que chaque citoyen puisse tout concilier. » (J-P. Sueur, secrétaire d'Etat, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7602).

Voir également : J-J. Hyst, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7617 ; D. Perben, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7619 ; J. Brunhes, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7607 et Y. Durand, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7623.

chefs des exécutifs locaux et leurs principaux adjoints la création d'un statut d'agent civique territorial, salarié de leur collectivité⁶²².

L'ensemble des mesures régissant le « statut » des élus locaux ne date pas de l'adoption de la loi du 3 février 1992, même si celle-ci fut une étape significative. D'autres questions avaient déjà été posées par la loi ou la jurisprudence administrative et fait débat comme la responsabilité de la collectivité pour les dommages subis par les élus et les indemnités de fonction des élus locaux. Nous étudierons donc successivement la réparation des dommages subis par les élus, les indemnités de fonctions et les « conditions d'exercice des mandats locaux ».

1/ La réparation des dommages subis par les élus

La responsabilité des collectivités territoriales pour les dommages subis par les élus locaux est tout d'abord d'origine jurisprudentielle. Le principe de l'arrêt *Cames*⁶²³ consacrant un régime de responsabilité sans faute au profit des collaborateurs du service public, a connu un certain nombre d'applications au profit des élus locaux, en tant que collaborateurs permanents. Cette jurisprudence n'eut plus qu'un caractère subsidiaire, s'appliquant notamment aux accidents survenus aux conseillers municipaux à partir de l'intervention de la loi du 8 novembre 1941⁶²⁴ rendant les communes civilement responsables des accidents subis par les maires, adjoints ou présidents de délégations spéciales dans l'exercice de leurs fonctions et ceux subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux lorsqu'ils sont chargés de l'exécution d'un mandat spécial⁶²⁵. Entrait dans ce cadre légal par exemple l'accident de trajet survenu au maire au retour d'une réunion du conseil municipal, assimilé à un accident dans l'exercice de ses fonctions⁶²⁶ ou celui d'un conseiller municipal, lorsque, membre du comité des fêtes, il est blessé par une explosion chez un forgeron préparant des artifices. Dans cette hypothèse également, le juge administratif a considéré l'accident comme survenu au cours de l'exécution du mandat qui lui a été confié, puisque l'élu se trouvait là pour suivre les préparatifs

⁶²² Propositions n° 84 et 85, in MAUROY (P), ss dir., *op. cit.*, pp. 92-97.

⁶²³ CE 21 juin 1895 *Cames*, *rec.*, p. 509, Concl. Romieu ; *GAJA*, 15^{ème} éd., 2005, n° 6.

⁶²⁴ Loi n° 4697 du 8 novembre 1941 relative à la responsabilité civile des communes, *Gaz. Pal.*, 1942, I, p. 338.

⁶²⁵ Voir par exemple CE 11 mai 1956 *Ville de Thouars*, *R.D.P.*, 1956, p. 1080, Obs. M. Waline.

⁶²⁶ CE, Ass 6 juin 1969 *Commune de Sains*, *rec.*, p. 289, Concl. Théry ; *A.J.D.A.*, 1969, p. 506, Obs. X. Delcros.

d'une fête locale⁶²⁷. Enfin, la chute d'un conseiller municipal en descendant d'un car au retour d'une visite de station d'épuration, à laquelle il participait dans le cadre de ses fonctions de conseiller délégué à l'environnement a été également regardée comme survenu au cours de l'exécution d'un mandat spécial⁶²⁸.

S'il n'est pas possible de rattacher l'action de la victime à l'exercice de ses fonctions, le juge administratif revient à la théorie du collaborateur du service public, comme il l'a fait en 1970 dans l'affaire *Appert-Collin*. En l'espèce, un maire est décédé des suites d'un accident survenu alors qu'il effectuait bénévolement des travaux de nivellement sur un terrain de sport. « Cet accident ne peut être regardé comme survenu alors que la victime se trouvait dans l'exercice de ses fonctions de maire (...) toutefois, en travaillant pour le compte de la commune ainsi qu'il le faisait fréquemment, avec l'accord du conseil municipal, le sieur Appert participait à l'exécution d'un service public communal »⁶²⁹.

Le dispositif de la loi de 1941 a été étendu en 1959 aux présidents et membres de conseils généraux⁶³⁰. Le dispositif actuel maintient la différence, pour les communes, entre les maires, adjoints et présidents de délégations spéciales, pour lesquels les communes sont responsables des accidents subis dans l'exercice de leurs fonctions et les conseillers municipaux et délégués spéciaux, pour lesquelles les hypothèses sont plus restreintes car cela ne concerne que les accidents survenus soit à l'occasion des séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions dont ils sont membres⁶³¹, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial⁶³².

⁶²⁷ CE 9 juillet 1969 Commune de Saussezemare en Caux, *rec. Tables*, p. 757.

⁶²⁸ CHOUVEL (F), L'engagement de la responsabilité communale pour un accident subi par un conseiller municipal, note sous CE 27 mars 1991, Commune de la Garde c/ Louis Dorel, *L.P.A.*, n° 139, 1991, pp. 17-19.

⁶²⁹ CE 27 novembre 1970 Consorts Appert-Collin, *A.J.D.A.*, 1971, p. 59, Obs. D. Labetoulle et X. Cabanes, pp. 37-39 (voir également : PREVOST (J-F), La notion de collaborateur occasionnel et bénévole du service public, *R.D.P.*, 1980, pp. 1071-1097).

⁶³⁰ Ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale, *JO* 6 janvier 1959, p. 315.

⁶³¹ L'article 112 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (*JO* 24 février 2004, p. 3073), ajoute la participation aux réunions des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale (CCAS) dont ils sont membres. Cette disposition a un but très spécifique. Selon les départements, il arrivait que les URSSAF assujettissent des communes, au titre de leurs CCAS, à la cotisation « accidents du travail », y-compris en ce qui concerne les conseillers municipaux membres des conseils d'administrations de ces comités. La cotisation « accidents du travail » est subsidiaire et n'est pas perçue si les personnes concernées disposent déjà d'une garantie. Le doute portant sur l'interprétation de l'article L 2133-33 du C.G.C.T, la disposition adoptée permet de

Cette distinction ne figure plus pour les autres collectivités, les départements, régions, établissements publics de coopération intercommunale sont responsables des dommages subis par leurs membres dans l'exercice de leurs fonctions⁶³³ alors que jusqu'en 2002, les départements et régions n'étaient responsables que des dommages subis par leurs présidents⁶³⁴. Ainsi, il était difficile d'obtenir la réparation par la collectivité d'un préjudice subi, les conditions posées étant restrictives. Cette difficulté est illustrée par une espèce soumise en 1989 au Conseil d'Etat⁶³⁵. Le tribunal administratif avait rejeté la demande présentée par un conseiller général, tendant à ce que le département l'indemnise du préjudice résultant d'un accident de la circulation. Le Conseil d'Etat confirme la solution adoptée. Il rappelle que selon la loi, le département est responsable des accidents subis par les présidents de conseils généraux dans l'exercice de leurs fonctions. Quant aux conseillers généraux, le département n'est responsable que des accidents survenus soit à l'occasion des sessions des assemblées départementales ou de réunions de commissions dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial. En l'espèce, le conseiller général se rendait à une réunion de la commission des travaux du conseil général, qui se tenait dans le canton dont il était l'élu, mais dont il n'était pas membre. Il n'exécutait, en outre, aucun mandat spécial. Les conditions d'application de la loi n'étaient donc pas remplies pour qu'il puisse obtenir la réparation par la collectivité des dommages subis.

2/ Les indemnités de fonctions

La gratuité des fonctions électorales locales a été posée au XIX^{ème} siècle, en particulier par la loi du 21 mars 1831 : « les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal sont essentiellement gratuites et ne peuvent donner lieu à aucune indemnité ni frais de représentation »⁶³⁶. La loi du 5 avril 1884 est venue confirmer ce principe, tout en y apportant une première atténuation. Son

confirmer que celui-ci prévoit bien cette garantie, et évite aux communes une dépense supplémentaire (Voir JO Débats Sénat, séance du 25 janvier 2005, p. 292).

⁶³² Articles L 2123-31 et L 2123-33 du C.G.C.T.

⁶³³ Articles L 3123-28, L 4135-26 et L 5211-15 du C.G.C.T.

⁶³⁴ Cette extension a été le fait de l'article 93 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (JO 28 février 2002, p. 3824).

⁶³⁵ CE 20 janvier 1989 Guignonis, *rec.*, p. 22 ; *A.J.D.A.*, 1989, pp. 400-401, obs. J-B. Auby.

⁶³⁶ Article 1^{er} alinéa 2 de la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale (*Sirey*, 1831, II, pp. 107-111).

article 74 dispose en effet que « les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation ». Le législateur considère en effet que des élus, sans pour autant retirer de leur mandat un quelconque profit, peuvent obtenir de la collectivité le remboursement de certains frais, exposés dans l'intérêt de celle-ci⁶³⁷.

Le régime de Vichy est allé plus loin en modifiant l'article 74 en 1942 : « Les fonctions de conseiller municipal sont gratuites. Les frais de missions et de transports des maires, adjoints et conseillers municipaux donnent droit à remboursement dans les conditions prévues par arrêté du secrétaire d'Etat à l'intérieur et du secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances. Il peut être alloué aux maires et aux adjoints une indemnité forfaitaire pour frais de fonctions, dont le montant est fixé directement par le préfet dans les conditions déterminées par arrêté du secrétaire d'Etat à l'intérieur et du secrétaire d'Etat aux Finances. Les dépenses résultant de l'octroi de ces indemnités sont obligatoires pour les communes ». Ces dispositions ont été abrogées à la Libération, impliquant donc un retour à la loi de 1884 mais deux ordonnances de 1945 reprirent le principe des indemnités de fonctions aux maires et adjoints⁶³⁸. Le régime juridique est finalement resté fondé sur le principe de gratuité, tout en organisant le remboursement des frais de mission et des indemnités de fonction, selon des barèmes prévus par la loi, périodiquement réévalués⁶³⁹, et finalement fixés par référence aux indices de l'échelle des traitements de la fonction publique⁶⁴⁰.

Le principe de gratuité n'était pas remis en cause en tant que tel par la loi du 3 février 1992 même si elle continuait à organiser le régime des indemnités et des remboursements de frais. Celle-ci rangeait au nombre des élus ayant droit à des

⁶³⁷ D'après LAINVILLE (R), Gratuité des fonctions municipales et indemnités aux maires et adjoints, *Revue administrative*, n° 5, 1948, pp. 79-80.

⁶³⁸ *Ibidem*.

⁶³⁹ Exemple : loi n° 48-1526 du 29 septembre 1948 modifiant l'ordonnance du 18 octobre 1945 et la loi du 9 avril 1947 relatives aux frais de mission et aux indemnités de fonctions des maires et adjoints (JO 1^{er} octobre 1948, p. 9603).

⁶⁴⁰ Article 87 de la loi n° 52-883 du 24 juillet 1952 portant détermination et codification des règles fixant les indemnités accordées aux titulaires de certaines fonctions municipales et départementales, JO 25 juillet 1952, p. 7445 (Voir également HOURTICQ (J), Les indemnités de fonctions des maires et des adjoints, *Revue administrative*, n° 101, 1964, pp. 505-507).

indemnités de fonctions, les maires et adjoints (ou membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint), les conseillers municipaux des communes de 100.000 habitants et plus, les membres des conseils généraux, du conseil de Paris conseils régionaux et des conseils économiques et sociaux régionaux⁶⁴¹. Plusieurs dispositions venaient limiter le montant de ces indemnités : les indemnités pour les fonctions d'adjoint au maire ou de membre de délégation spéciale atteignaient au maximum 40 % de l'indemnité maximale du maire (50 % dans les communes de plus de 100.000 habitants), le maximum des indemnités perçues par un élu est de une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire⁶⁴².

Le dispositif adopté était présenté comme un moyen de moderniser la vie politique locale et d'en favoriser la transparence, de renforcer la démocratie locale dans une période de crise de la démocratie représentative⁶⁴³. Ainsi, outre la démocratisation de l'accès aux fonctions électives, souci toujours présent dans la promotion d'un statut de l'élu, il s'agissait aussi de revaloriser et de rationaliser le régime indemnitaire, en ayant comme référence unique l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique⁶⁴⁴. La volonté de transparence conduisait également à soumettre les indemnités de fonctions à imposition⁶⁴⁵. Cette disposition fut cependant débattue. La volonté de transparence et d'égalité devant l'impôt se voyait opposer la crainte d'une remise en cause du montant des indemnités et d'une opération financière de la part de l'Etat⁶⁴⁶. En effet, si l'Etat bénéficiait ainsi de

⁶⁴¹ La loi prévoit également le cas des indemnités des membres d'établissements publics de coopération intercommunale et des conseils d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille.

⁶⁴² Un élu local peut cumuler des indemnités au titre de son mandat en tant que tel et d'autres indemnités : participation à un établissement public de coopération intercommunale, à une société d'économie mixte locale... De la même façon, un membre du Gouvernement titulaire de mandats électoraux perçoit au maximum des indemnités égales à une fois et demi le traitement perçu pour les fonctions ministérielles.

⁶⁴³ D. Mathus, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, pp. 7593-7595; P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7598 ; J-P. Sueur, secrétaire d'Etat, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7599 ; G. Durand, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7628.

⁶⁴⁴ D. Mathus, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, pp. 7594-7595 ; P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7597.

⁶⁴⁵ R. Dosièrè, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7630.

⁶⁴⁶ « Le montant de ces indemnités doit être connu de tous : c'est le principe de transparence. La fiscalisation des indemnités fait entrer l'élu dans le droit commun. Nous sommes d'accord sauf, bien entendu, pour les indemnités des maires des petites communes. Par contre, il n'est pas acceptable que l'Etat, qui récupère par le biais de la fiscalisation entre 150 et 220 millions de francs selon les

nouvelles recettes, la charge des indemnités était, évidemment, assurée par les collectivités territoriales.

Par la suite, les indemnités des maires sont revalorisées par la loi du 5 avril 2000⁶⁴⁷ et celle des présidents de conseil régional et général par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité⁶⁴⁸. Cette dernière comprend également plusieurs dispositions venant modifier et préciser le régime des indemnités des élus locaux. D'une part, dans les communes de moins de 100.000 habitants, l'indemnité facultative peut concerner tous les conseillers et non plus seulement ceux chargés d'un mandat spécial⁶⁴⁹. D'autre part, les pouvoirs de l'assemblée délibérante des collectivités territoriales sont précisés : la délibération fixant les indemnités doit intervenir dans les trois mois suivant le renouvellement des organes délibérants et toute délibération doit être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités. Comme en 1992, l'objectif est d'améliorer la démocratie locale et la transparence.

Enfin, le versement des indemnités est subordonné à l'exercice effectif des fonctions correspondantes⁶⁵⁰. Dans le cas particulier, du retrait de ses délégations à un adjoint ayant pour conséquence de faire cesser le versement des indemnités, la faculté est accordée, dans les communes d'au moins 20.000 habitants, de continuer à bénéficier des indemnités pendant trois mois, lorsque l'adjoint a cessé toute activité professionnelle pour exercer son mandat⁶⁵¹.

estimations des experts ne participe pas à la mise en œuvre du dispositif de la loi ». (J. Brunhes, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7608).

Voir également : A. Santini, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7604 ; J. Thyraud, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 20 janvier 1992, p. 253 ; D. Perben, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7620 ; J.-J. Hyst, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7615 ; J.-M. Girault, JO Débats Sénat, séance du 20 janvier 1992, p. 258.

⁶⁴⁷ Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice, JO 6 avril 2000, p. 5239.

⁶⁴⁸ Cf. BENOIT (J), La consolidation du statut des élus locaux, *R.F.D.A.*, 2003, pp. 270-273 et MULLER-QUOY (I), L' élu local : nouveau statut, nouveau droit, *A.J.D.A.*, 2002, pp. 283-290.

⁶⁴⁹ « Dans les communes de moins de 100.000 habitants, il peut être versé une indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal (...) » (Article L 2123-24-1-II du C.G.C.T).

⁶⁵⁰ Parmi les exemples offerts par la jurisprudence, voir : TA Saint-Denis de la Réunion 14 décembre 1994 Préfet de la Réunion c/ Président du conseil général, M. E. Boyer, Préfet de la Réunion c/ Maire du Port, M. P. Vergès, Préfet de la Réunion c/ Commune de Saint-Paul, M. C. Moussa (3 espèces), *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1101-1107, Concl. G. Vivens (cas d'élus incarcérés ou en fuite).

⁶⁵¹ Article L 2123-24-V du C.G.C.T.

3/ Les « conditions d'exercice des mandats locaux »

Les conditions d'exercice des mandats locaux correspondent à un ensemble de dispositions, disparates, ayant pour but d'améliorer la situation matérielle des élus. Nous ne prétendons pas ici à une étude exhaustive⁶⁵² mais nous allons nous attacher à étudier trois domaines en particulier : le remboursement des frais des élus et autres aides matérielles de la collectivité, la retraite des élus et enfin leur formation.

Le remboursement des frais a été, dès 1884, un des éléments financiers de ce qui constitue les conditions d'exercice des mandats locaux. Cette dimension financière s'est élargie avec les dispositions de la loi du 3 février 1992 en ce qui concerne les pertes de revenus et la cessation de l'activité professionnelle des élus. La compensation des premières est à la charge de la collectivité, pour les membres de l'assemblée délibérante. La cessation de l'activité professionnelle est une faculté ouverte aux maires des communes de plus de 10.000 habitants, adjoints des communes de plus de 30.000 habitants, présidents ou vice-présidents des conseils généraux. Cette amélioration des conditions financières de l'exercice des mandats locaux encourrait une critique, d'ordre budgétaire. Celle-ci résidait en un paradoxe : les indemnités, notamment celle pour perte de revenus, pouvaient paraître insuffisantes pour les élus ; elles pouvaient également poser problème pour les finances des collectivités⁶⁵³. Afin de compléter ce dispositif, le rapport Mauroy proposait par exemple de « permettre aux communes de rembourser aux conseillers municipaux, non-indemnisés, certains frais résultant de leurs activités publiques tels

⁶⁵² Nous allons par exemple nous limiter à envisager les apports des lois les plus récentes et en particulier de la loi ATR. Il faut cependant citer qu'était par exemple intervenue sous la Quatrième République la loi n° 52-883 du 24 juillet 1952 portant détermination et codification des règles fixant les indemnités accordées aux titulaires de certaines fonctions municipales et départementales (JO 25 juillet 1952, p. 7545). Celle-ci précisait le régime des remboursements de frais aux élus ainsi que le régime des indemnités des maires et adjoints, membres et présidents de délégations spéciales.

⁶⁵³ « S'agissant du régime indemnitaire des titulaires de mandats locaux, les propositions formulées (...) sont loin de donner satisfaction aux élus locaux. Tout d'abord, les communes rurales auront du mal à appliquer le nouveau dispositif car, malheureusement, elles n'en ont absolument pas les moyens. (...) A l'heure actuelle, de nombreux maires et adjoints de petites communes rurales renoncent purement et simplement à leurs indemnités dans la mesure où les budgets de ces communes ne permettent pas de les verser. Dorénavant, ces indemnités seront revalorisées mais les ressources de ces communes, elles, ne le seront point » (J. Machet, JO Débats Sénat, séance du 20 janvier 1992, pp. 260-261).

Voir également : E. Doligé, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7625 ; D. Perben, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7620.

les frais de garde d'enfants »⁶⁵⁴. Cette proposition a suivie d'effets car le législateur, dans la loi relative à la démocratie de proximité, en 2002, complète le dispositif élaboré dix ans plus tôt en incluant les frais de garde des enfants et des personnes âgées dans le remboursement des frais relatifs aux mandats spéciaux. Il prévoit également des allocations spécifiques (déplacement, accompagnement) pour les conseillers municipaux, généraux ou régionaux handicapés ainsi que le remboursement des frais de transport et de séjour en faveur des élus communaux pour des réunions en dehors du territoire de la commune⁶⁵⁵.

Cette loi ajoute également deux autres séries de dispositions. La première crée des allocations de fin de mandat bénéficiant aux anciens élus ayant cessé d'exercer une activité professionnelle et se trouvant soit inscrit à l'Agence nationale pour l'emploi, soit exerçant une activité leur procurant un revenu inférieur aux indemnités de fonctions qu'ils percevaient. Ces dispositions ne s'appliquent qu'à certains élus : maire d'une commune de 1.000 habitants au moins, adjoint dans une commune de 20.000 habitants au moins (ayant reçu une délégation de fonction), président du conseil général, du conseil régional ou vice-président ayant reçu délégation, présidents ou vice-présidents des communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes dans les mêmes conditions que pour les communes⁶⁵⁶. La seconde ne s'applique qu'aux présidents de conseils généraux et régionaux pour lesquels la collectivité peut décider de leur affecter un logement de fonction si leur résidence personnelle est en dehors de l'agglomération comprenant la commune chef-lieu⁶⁵⁷.

Parmi les modifications du code des communes destinées à faciliter l'exercice de certains mandats municipaux, un régime de retraite des élus municipaux était prévu dans le projet de loi Bonnet, déposé au Sénat en décembre 1978. Un peu plus tard, un groupe de travail réuni après 1982 sous la direction du sénateur Debarge préconisait la création d'une caisse de retraite des élus locaux autonome, l'obligation pour l'élu d'être affilié au nouveau régime autonome de la caisse de retraite et la

⁶⁵⁴ Proposition n° 94, in MAUROY (P), *ss dir., op. cit.*, p. 96.

⁶⁵⁵ Voir le Titre II de la loi relative à la démocratie de proximité : « Des conditions d'exercice des différents mandats » ainsi que BENOIT (J), *op. cit.* et MULLER-QUOY (I), *op. cit.*

⁶⁵⁶ Articles L 2123-11-2, L 3123-9-2, L 4135-9-2, L 5214-8, L 5215-16 et L 5216-4 du C.G.C.T.

⁶⁵⁷ Articles L 3123-19-2 et L 4135-19-2 du C.G.C.T (l'attribution d'un logement de fonction à un président de conseil régional avant que la loi de 2002 ne l'ait autorisée était illégale : CE 27 juillet 2005 M. Charles Millon, *R.G.C.T.*, n° 35, 2005, pp. 241-251, Concl. E. Glaser).

revalorisation des indemnités comme des retraites⁶⁵⁸. La loi du 3 février 1992 a généralisé un dispositif s'appliquant aux maires et adjoints : l'ensemble des élus percevant une indemnité de fonctions cotisent à une retraite complémentaire à l'Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) ; la pension ainsi constituée étant cumulable avec n'importe quelle autre. Si cette réforme correspond certainement à une attente des élus⁶⁵⁹, deux objections sont cependant avancées. La première n'est pas une surprise : certains parlementaires s'interrogent sur le financement de cette retraite des élus et sur les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités⁶⁶⁰. La seconde est plutôt de l'ordre de la méthode et de l'esprit de la décentralisation. Ainsi, un des rapporteurs pour avis du texte au Sénat regrette-t-il, en ce qui concerne le régime des retraites, l'intervention de l'Etat avec un cadre uniforme puisque pour les élus départementaux et régionaux, les collectivités avaient résolu pour l'essentiel le problème⁶⁶¹.

Le dernier domaine significatif des conditions d'exercice des mandats locaux concerne la formation des élus. Une telle formation est importante à plusieurs égards : nécessaire de principe⁶⁶², accentuée par les lois de décentralisation, elle est également associée à l'amélioration de l'accès aux mandats locaux⁶⁶³. La loi du 3 février 1992, vient également, dans ce domaine, poser les premiers jalons⁶⁶⁴ en

⁶⁵⁸ Voir TERRAZZONI (A), *L'administration territoriale en France*, Coll. Décentralisation et développement local, L.G.D.J, 1992, p. 20.

⁶⁵⁹ D. Mathus, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7594.

⁶⁶⁰ D. Mathus, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7595 ; E. Doligé, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7626.

⁶⁶¹ « En ce qui concerne (...) principalement les élus départementaux et régionaux, le dispositif tend à leur imposer un nouveau système, alors que le problème avait généralement été résolu sur l'initiative des collectivités locales. Il n'est pas admissible, à mon avis, qu'à l'heure de la décentralisation l'Etat impose unilatéralement aux collectivités locales un système qui implique directement leurs finances ». (J. Chérioux, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 20 janvier 1992, p. 256).

⁶⁶² « Le temps n'est plus où pour devenir un conseiller municipal efficace, il suffisait de mettre une bonne volonté certaine au service de convictions inébranlables. L'administration municipale se complique tous les jours et nul ne peut prétendre en contrôler le fonctionnement et à plus forte raison lui donner des directives s'il n'en connaît les rouages » (HOURTICQ (J), *La formation des agents des collectivités locales et des élus locaux*, *Revue administrative*, n° 119, 1967, pp. 590-593, p. 592).

⁶⁶³ Nous avons vu que les agences départementales, destinées à aider les communes à partir de 1982 ont pu, à ce titre, développer des actions de formation en direction des élus (voir *supra* : 1^{ère} partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, § 1, C- Les agences départementales).

⁶⁶⁴ Voir BOURDON (J), *La formation des élus locaux*, *R.F.D.A.*, 1992, pp. 959-966, p. 959.

disposant notamment que les élus locaux « ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions ». Le dispositif mis en place est le suivant : les élus ont droit à six jours de formation par mandat, dont les frais sont une dépense obligatoire pour la collectivité⁶⁶⁵ ; un conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) est créé, composé de personnalités qualifiées et de représentants des élus locaux, chargé de définir les orientations de la formation des élus locaux et de se prononcer sur les demandes d'agrément d'organismes de formation. Le choix de six jours de formation est la cause des principales critiques, qui visent l'insuffisance du droit à la formation ainsi mis en place⁶⁶⁶. Paradoxalement, la principale difficulté de mise en œuvre de ces dispositions sur la formation va être l'absence d'assimilation de cette possibilité par les élus locaux ; « la formation (...) n'est pas entrée dans les mœurs »⁶⁶⁷. Le dispositif de formation des élus locaux souffre certainement de défauts : expression du besoin de formation dans les petites et moyennes communes (dans lesquelles peuvent se poser des limites financières), importance des associations d'élus, générales ou partisans, dans l'offre de formation, difficultés du CNFEL à devenir une institution de référence...⁶⁶⁸

Pour améliorer le dispositif, le rapport Mauroy proposait de « développer l'accès à la formation de tous les élus par la mutualisation de crédits au sein des

⁶⁶⁵ « Il faut prendre en compte le coût de la formation mais aussi celui du transport et de l'hébergement et le manque à gagner pour ceux qui sont salariés. Cela aura un coût réel mais c'est une mesure nécessaire qui sera à la charge des collectivités car il est juste qu'il en soit ainsi ». (J-P. Sueur, secrétaire d'Etat, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7601).

⁶⁶⁶ « Un jour par an pour un conseiller municipal ou général, c'est insuffisant. Nous proposons de doubler ce temps afin que l' élu puisse pleinement jouer son rôle d'élaboration et d'application des orientations de la politique pour laquelle il a été élu. Dans le dédale juridico-administratif, ce n'est pas un luxe ». (J. Brunhes, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7608).

« Je propose, monsieur le ministre, que vos services réfléchissent à la possibilité de capitaliser les crédits de formation en début de mandat pour engager un plan de formation cohérent et pluriannuel voulu par les élus concernés. Je propose aussi que l'on envisage la possibilité d'affecter ces crédits soit individuellement, soit, en variante, à une équipe d'élus, par décision de l'assemblée délibérante (...). » (C. Miqueu, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7627).

Voir également : E. Doligé, JO Débats A.N, séance du 11 décembre 1991, p. 7625 ; J. Thyraud, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 20 janvier 1992, p. 253 ; J. Machet, JO Débats Sénat, séance du 20 janvier 1992, p. 260.

⁶⁶⁷ BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998, pp. 241-242 et DERBOULLES (L), De la libre formation des élus locaux, *A.J.D.A*, 2000, pp. 773-783, p. 781.

⁶⁶⁸ D'après DERBOULLES (L), *op. cit.*

intercommunalités »⁶⁶⁹. Cette proposition a été suivie d'effets puisque parmi les dispositions de la loi relative à la démocratie de proximité qui regardent la formation des élus, il est prévu que les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale puissent transférer à ce dernier les compétences qu'elles détiennent aux termes de l'article L 2123-12 du code général des collectivités territoriales. Cet article a été introduit également par la loi relative à la démocratie de proximité et dispose que dans les trois mois qui suivent son renouvellement, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre ; un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la collectivité est annexé au compte administratif⁶⁷⁰. La loi prévoit, en outre, de porter la durée de la formation à dix-huit jours par élu sur la durée du mandat et modifie le régime des frais de déplacement, de séjour et d'enseignement.

B- Les obligations pesant sur les élus locaux et sanctionnées par les autorités étatiques

On peut distinguer trois hypothèses dans lesquelles les autorités étatiques disposent de pouvoirs sur les organes des collectivités territoriales : la dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, les mesures visant les élus, à titre individuel et dans le cadre du droit électoral et la « sanction des élus locaux ayant manqué aux obligations de leur charge »⁶⁷¹. Nous allons essentiellement nous attacher à l'étude de la dissolution des organes délibérants des collectivités territoriales et des sanctions des élus locaux ayant manqué aux obligations de leur charge. Les cas de mesures individuelles prises en application du droit électoral sont d'un intérêt moindre puisque, en tant que telles, elles se rapportent moins au rapport entre Etat et autorités décentralisées ; l'Etat disposant aussi d'une marge d'appréciation moindre⁶⁷².

1/ La dissolution des assemblées délibérantes

⁶⁶⁹ Proposition n° 90, in MAUROY (P), *op. cit.*, p. 95.

⁶⁷⁰ Articles L 2123-12, L 3123-10 et L 4135-16 du C.G.C.T.

⁶⁷¹ SEILLER (B), Le pouvoir disciplinaire sur les maires, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1637-1643.

⁶⁷² Pour un exemple récent, voir : CE 1^{er} juillet 2005 M. Ousty, M. Gravier (2 espèces), *rec.*, p. 283, *Concl. E. Glaser* ; *B.J.C.L.*, n° 9, 2005, pp. 625-635, *Concl. E. Glaser*, *Obs. B.P.* ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1824-1828, *chron. C. Landais et F. Lenica*.

La dissolution des assemblées délibérantes est un pouvoir dont l'Etat disposait déjà en 1871 pour les départements et en 1884 pour les communes⁶⁷³ ; pouvoir qui a été reconduit avec les lois de décentralisation et élargi aux régions et aux assemblées d'outre-mer⁶⁷⁴. Ce pouvoir reconnu à l'Etat n'a pas fait beaucoup débat lors de la discussion des lois de décentralisation, le Gouvernement justifiant la reprise de dispositions anciennes et l'essentiel de la discussion portant sur la définition ou l'aménagement des modalités de procédure⁶⁷⁵. Le fondement peut se rattacher à la clause générale de compétence dans la mesure où, pour que la collectivité exerce les compétences qui lui appartiennent, il faut qu'elle soit dans la possibilité de fonctionner. Ainsi, sont possibles des dissolutions de conseils municipaux quand des divergences entre le maire et le conseil municipal revêtent « un degré d'acuité tel que la gestion administrative de la commune était mise en péril »⁶⁷⁶, quand il s'agit de remédier à une situation particulièrement inextricable comme celle résultant de la démission à deux reprises de la moitié des membres du conseil⁶⁷⁷ ou quand, en cas de circonstances exceptionnelles (affrontements violents), la gestion des affaires municipales n'était plus assurée et la mise en place d'une délégation spéciale à la suite de la dissolution permettait d'assurer la continuité du service public⁶⁷⁸.

La procédure de dissolution est solennelle puisqu'elle nécessite l'adoption en conseil des ministres d'un décret motivé, publié au Journal Officiel⁶⁷⁹. Deux dispositions concernent en particulier les conseils régionaux et généraux : le Parlement doit être informé dans le plus bref délai de la mesure de dissolution et la dissolution ne peut jamais être prononcée par voie de mesure générale⁶⁸⁰. Le contrôle

⁶⁷³ Voir par exemple : CHAUMONT (C), Etude juridique sur la dissolution des conseils municipaux par le Pouvoir Exécutif, *R.D.P.*, 1939, pp. 38-64.

⁶⁷⁴ Voir par exemple : article 15 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint Pierre et Miquelon (JO 14 juin 1985, p 6551), article 97 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (JO 21 mars 1999, p 4197), article 157 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (JO 2 mars 2004, p 4183).

⁶⁷⁵ Voir par exemple : G. Defferre, JO Débats A.N, séance du 2 août 1981, p. 770 ; J. Foyer, JO Débats A.N, séance du 2 août 1981, p. 770.

⁶⁷⁶ CE 15 mars 1939 Daubin, *R.D.P.*, 1939, pp. 340-348, Concl. Latournerie, Note G.J.

⁶⁷⁷ CE 25 juillet 1952 Sieur Thibault, *rec.*, p. 394, Concl. Guionin.

⁶⁷⁸ CE 3 novembre 1989 M. Galliot, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 425-426, Obs. J. Moreau.

⁶⁷⁹ Articles L 2121-6, L 3121-5 et L 4132-3 du C.G.C.T.

⁶⁸⁰ Cette précaution figurait dans la loi de 1871 sur les départements et faisait suite à une mesure générale de dissolution prise par le gouvernement à l'encontre des départements le 25 décembre 1870

juridictionnel de la mesure de dissolution est double puisqu'il porte d'une part sur l'exactitude matérielle et la valeur juridique des motifs – la mesure doit être fondée sur un motif d'intérêt général - et d'autre part sur la motivation de l'acte⁶⁸¹.

2/ La suspension et la révocation des élus locaux

Les élus locaux peuvent être démis de leur mandat en cas d'incompatibilité ou d'inéligibilité mais seuls les maires et adjoints peuvent être suspendus voire révoqués par les autorités étatiques ; cela ne concerne ni les conseillers municipaux, ni les exécutifs départementaux et régionaux. Aujourd'hui, les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté ministériel pour une durée qui n'excède pas un mois et révoqués par décret pris en conseil des ministres⁶⁸². « Cette étroite surveillance sur la personne du maire et ses activités (...) se justifie (...) par le fait que de l'An VIII à 1882 (...) le choix du maire procède d'une nomination qui incombe selon la taille de la commune, soit au chef de l'Etat, soit au préfet. (...) Très longtemps, le régime disciplinaire s'est avéré un instrument pratique pour les régimes politiques pour s'assurer de la fidélité du maire et, par-là même, asseoir leur autorité. Contreparties naturelles de la nomination du maire, la suspension et la révocation ont toutefois survécu à celle-ci »⁶⁸³. « Cette disposition législative est assurément une des manifestations les plus caractéristiques de la tutelle ou du pouvoir hiérarchique exercés par l'Etat sur la personne du maire »⁶⁸⁴.

En ce qui concerne la survivance de ces sanctions trois remarques sont nécessaires. En premier lieu, les lois de décentralisation ne sont pas revenues fondamentalement sur leur existence. S'il s'agit pour certains de supprimer le pouvoir détenu à l'époque notamment par les préfets⁶⁸⁵, les autres proposent plutôt

(d'après MARCOU (G), Conseil général : composition, organisation, fonctionnement, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 310, § 39).

⁶⁸¹ Le juge administratif contrôle tous les moyens susceptibles d'affecter la légalité mais ceux-ci sont les plus courants en la matière. Signalons en outre que le Conseil d'Etat a une conception assez large de la motivation de la décision. Par exemple, la disposition du décret selon laquelle « les dissensions qui existent au sein du conseil municipal entravent l'administration de cette commune » est suffisante. (CE 19 janvier 1990 Mme Bodin et autres, *rec. Tables*, p. 549 ; *A.J.D.A.*, 1990, pp. 93-97, Obs. E. Honorat et E. Baptiste).

⁶⁸² Article L 2122-16 du C.G.C.T.

⁶⁸³ ZERNTNER (F), Le régime disciplinaire des maires et adjoints : à propos de la suspension d'une vingtaine de maires, *R.G.C.T.*, n° 17, 2001, pp. 797-810, pp. 799-800.

⁶⁸⁴ Conclusions M. Franc sur CE, Ass 27 février 1981 M. Wanhnapo, *A.J.D.A.*, 1981, pp. 476-480, p. 476.

⁶⁸⁵ P. Jans, *JO Débats A.N.*, séance du 31 juillet 1981, p. 660.

des améliorations de procédure, sans revenir sur le principe⁶⁸⁶. C'est d'ailleurs la position du gouvernement : « les procédures dont nous parlons existent depuis la loi de 1884. (...) Ces décisions sont naturellement soumises à la censure du Conseil d'Etat (...) L'amendement du gouvernement (...) consiste à améliorer encore la protection dont bénéficie le maire »⁶⁸⁷. En second lieu, les statistiques montrent que cette procédure est devenue relativement rare : 74 suspensions et 78 révocations entre 1946 et 1981 (plus nombreuses entre 1946 et 1961 qu'entre 1961 et 1981) ; depuis 1990, seulement 18 suspensions ont été publiées au Journal Officiel⁶⁸⁸. Enfin, cette procédure peut paraître paradoxale avec le développement de l'intercommunalité. Comme le relève Franck Zerntner, « si un maire, président d'établissement public de coopération intercommunale était suspendu ou pis révoqué, il pourrait juridiquement continuer à exercer sa mission d'exécutif intercommunal dans la mesure où son activité intercommunale est liée à son mandat de conseiller municipal, qui n'est pas affecté par la sanction disciplinaire »⁶⁸⁹.

Selon Bertrand Seiller, il ne s'agit ni d'un pouvoir tutélaire, ni d'un pouvoir hiérarchique mais d'un pouvoir disciplinaire justifié par les dispositions de l'article 72 de la Constitution, permettant la protection des intérêts nationaux et garantissant le respect des lois⁶⁹⁰. A titre d'exemple, le juge administratif a admis les sanctions (suspension puis révocation) visant un maire ayant tenu des propos « outranciers », à l'occasion d'une cérémonie du 11 novembre⁶⁹¹, refusant d'organiser un référendum⁶⁹²,

⁶⁸⁶ C'est le cas d'un amendement défendu au Sénat par MM Legrand, Lenglet, Touzet, Moutet et Mouly et non soutenu par la commission des lois ni par le gouvernement, tendant à confier les pouvoirs de suspension et de révocation aux tribunaux administratifs (JO Débats Sénat, séance du 13 novembre 1981, p. 2651).

⁶⁸⁷ A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 31 juillet 1981, p. 660 (l'amendement proposé par le gouvernement était formulé de la façon suivante : « Les maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel pour un temps qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret en conseil des ministres »).

⁶⁸⁸ ZERNTNER (F), *op. cit.*, p. 798 et SEILLER (B), *op. cit.*, p. 1638.

⁶⁸⁹ ZERNTNER (F), *op. cit.*, p. 801.

⁶⁹⁰ SEILLER (B), *op. cit.*, pp. 1638-1639 (Voir également les conclusions M. Franc précitées : « L'exercice du pouvoir disciplinaire sur la personne des maires et adjoints tend principalement à sanctionner des fautes professionnelles ou des manifestations flagrantes d'incapacité »). A VERIFIER : PRECITEES ? CF NOTE SUIVANTE

⁶⁹¹ « Les propos du maire, en présence du représentant du gouvernement et des associations d'anciens combattants, étaient de nature, compte tenu de leur caractère outrancier et des circonstances de temps et de lieu, à justifier l'application des dispositions de l'article... » (CE, Ass 27 février 1981 M. Wahnapo, A.J.D.A, 1981, pp. 476-480, Concl. M. Franc).

ou célébrant un mariage en dépit d'une opposition signifiée par le procureur de la République⁶⁹³. La procédure de sanction implique évidemment le respect des droits de la défense et la motivation de la sanction⁶⁹⁴, sous le contrôle du juge administratif⁶⁹⁵. A ce sujet, Bertrand Seiller juge le contrôle juridictionnel des sanctions insuffisant dans la mesure où le juge administratif effectue un contrôle souple des garanties de formes et un contrôle restreint des motifs. Il plaide ainsi en faveur du passage à un contrôle normal : « en premier lieu, cela atténuerait ce que le pouvoir de sanction en cause a de troublant à l'égard d'autorités décentralisées (...). En second lieu, le juge administratif adapte depuis longtemps son contrôle du choix des sanctions décidées par une autorité administrative au type de rapport qu'elle entretient avec la personne sanctionnée »⁶⁹⁶.

Section 2 : La volonté de maîtriser la mise en jeu de la responsabilité des élus locaux

La responsabilité des élus locaux peut être engagée dans de nombreux domaines : civil, pénal, financier...⁶⁹⁷ Les règles relatives à l'engagement de la responsabilité des élus ont donné lieu à controverses depuis les années 1970, pour différentes raisons. Ce n'est pas en tant que telle la soumission des collectivités territoriales au droit administratif général (organisation des services publics, police administrative, ouvrages et travaux publics...)⁶⁹⁸, pouvant donner lieu à l'engagement de leur responsabilité qui pose problème mais d'autres difficultés.

⁶⁹² ZERNTNER (F), *op. cit.*

⁶⁹³ C'est ce qui ressort des prolongements juridiques de la fameuse « affaire » du mariage homosexuel célébré à Bègles (TA Bordeaux 9 juillet 2004 M. Noël Mamère (n° 042303), *A.J.D.A.*, 2004, p. 1446, obs. M-C.M).

⁶⁹⁴ Voir article L 2122-16 alinéa 1 du C.G.C.T.

⁶⁹⁵ C'est d'ailleurs à l'occasion d'une révocation de maire que le Conseil d'Etat se reconnaît le droit de contrôler l'exactitude matérielle des faits (CE 14 janvier 1916 Camino, *rec.*, p. 15).

⁶⁹⁶ SEILLER (B), *op. cit.*, p. 1642.

⁶⁹⁷ Nous ne traiterons pas ici de la responsabilité politique mais dans le chapitre suivant : 2^{ème} partie, Titre 3, Chapitre 2, Section 1 : Les relations de la collectivité avec les personnes.

⁶⁹⁸ Voir « La soumission de la responsabilité extra-contractuelle des collectivités territoriales au droit administratif général », in BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998, pp. 176-191.

La réparation des dommages causés par les élus à la collectivité à laquelle ils appartiennent constitue un cas particulier⁶⁹⁹. En ce qui concerne les dommages causés aux tiers, s'appliquent les principes généraux du droit de la responsabilité⁷⁰⁰ et notamment les règles de droit commun distinguant entre faute personnelle et faute de service⁷⁰¹.

Les principales questions visent la responsabilité pénale des élus locaux, l'articulation de la responsabilité personnelle des élus et de celle de la collectivité (en matière budgétaire ou pénale comme en matière administrative), les incidences financières pour les collectivités de l'engagement de leur responsabilité⁷⁰². Ces difficultés rejoignent évidemment les préoccupations liées au statut de l'élu, aux conditions d'exercice de son mandat. Elles rejoignent également celles relatives à la décentralisation et à la libre administration des collectivités en ce qu'elles peuvent avoir une incidence sur la liberté d'agir ou de ne pas agir des collectivités territoriales et des élus locaux.

La responsabilité civile des élus et des collectivités présente moins d'intérêt, son évolution suit celle de la jurisprudence administrative dans le domaine de la

⁶⁹⁹ Voir BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998, p. 188 ; LE MESTRE (R), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Manuels, Gualino, 2004, p. 399.

⁷⁰⁰ En ce sens : AUBY (J-B), AUBY (J-F) et NOGUELLOU (R), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 3^{ème} éd., 2004, p. 152.

Par exemple, sont des fautes personnelles le fait d'utiliser des propos diffamatoires dans une délibération (CE 7 mai 1953 *Sieur Mitard c/ Sieur Rouyer*, *rec.*, p. 586) ou de refuser illégalement l'entrée dans un établissement communal « sous l'influence d'une animosité personnelle et de haines politiques » (CE 31 janvier 1902 *Sieur Grosson*, *rec.*, p. 56). Enfin, est évidemment illégale toute délibération qui prévoirait d'imputer au budget de la commune une dépense découlant d'une condamnation du maire pour faute personnelle (CE 24 novembre 1911 *Ludet*, *rec.*, p. 1093).

⁷⁰¹ TC 30 juillet 1873 *Pelletier*, *GAJA*, 15^{ème} éd., 2005, n° 2 (pour une application aux collectivités territoriales, voir : CE 26 juillet 1918 *Epoux Lemonnier c/ commune de Roquecourbe*, *rec.*, p. 761, *Concl. Blum*).

⁷⁰² « Comme celle de l'Etat, cette responsabilité se heurte à des limites financières. La mise en jeu de la responsabilité des collectivités territoriales, et celle des communes en particulier (...) peut déboucher sur l'obligation pour elles de verser des indemnisations hors de proportion avec leurs ressources. D'où la nécessité pour elles de s'assurer, en recherchant ainsi la mutualisation des risques. Les pouvoirs publics, à la suite des lois de décentralisation de 1982-1983, ont incité les collectivités territoriales à s'assurer dès lors que les transferts de compétence pouvaient entraîner la mise en cause de leur responsabilité dans des cas de plus en plus nombreux. Cette nécessité ne peut être qu'accrue par les transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ». (Conseil d'Etat, Rapport public 2005 : Responsabilité et socialisation du risque, *E.D.C.E*, 2005, p. 320).

responsabilité, en général. En revanche, l'engagement de leur responsabilité pénale est un problème de premier plan de l'administration locale depuis une trentaine d'années⁷⁰³. L'engagement de la responsabilité financière et budgétaire des élus, modifiée avec les lois de décentralisation présente également des développements et des débats intéressants. C'est pourquoi nous étudierons successivement le problème central de la responsabilité pénale (§ 1) et la responsabilité budgétaire et financière (§ 2).

§1- Le problème central de la responsabilité pénale

La mise en cause de la responsabilité pénale des maires et des fonctionnaires est mise en lumière au début des années 1970 par l'affaire dite de Saint Laurent du Pont ou du « Cinq-Sept », du nom d'un dancing dont l'incendie a provoqué la mort de 147 personnes. Même si les gérants, principaux responsables, avaient commis des fautes délibérées et inexcusables en matière de sécurité des lieux, le maire, autorité de police, a été condamné à dix mois de prison avec sursis pour homicide involontaire⁷⁰⁴.

Cette affaire puis d'autres ultérieurement ont illustré le développement des affaires pénales visant élus et fonctionnaires, souvent pour des infractions non-intentionnelles, et les problèmes que cela posait. Les causes juridiques de ce phénomène sont connues. La doctrine cite par exemple l'émergence d'un véritable pouvoir judiciaire, la place des délits et crimes susceptibles d'être commis par une personne publique et des délits touchant au risque et à la mise en danger dans le nouveau code pénal, le développement des compétences locales avec les lois de décentralisation, l'inflation normative (notamment en ce qui concerne les règles de sécurité et de protection des citoyens)⁷⁰⁵.

Ces causes juridiques s'accompagnent de causes sociologiques⁷⁰⁶ : la société cherche des « responsables », la condamnation pénale permet à la victime de se voir

⁷⁰³ AUBY (J-B), Responsabilité des élus locaux : quelle réforme ?, *Droit administratif*, n° 11, 1999, p. 3.

⁷⁰⁴ Voir CA Lyon 13 juillet 1973, *Gaz. Pal.*, 1973, p. 830 ; Cass. crim. 14 mars 1974, *Gaz. Pal.*, 1974, p. 417 et CE 7 mars 1980 SARL Cinq-Sept et autres, *rec.*, p. 129, Concl. Massot.

⁷⁰⁵ Voir LEPAGE-JESSUA (C), Rapport introductif, in Colloque : responsabilité pénale des maires et des élus, *L.P.A.*, n° 20, 1995, pp. 3-5 et THIRIEZ (F), L'irruption du juge pénal dans le paysage administratif, *A.J.D.A.*, numéro spécial, 1999, pp. 105-106.

⁷⁰⁶ Voir THIRIEZ (F), *op. cit.*; MOUTOUH (H), Libres propos sur la responsabilité pénale des élus : la logique sacrificielle du bouc émissaire, *D.*, 2000, n° 6, pp. V-VI ; RIERA (R), La responsabilité pénale des membres du corps préfectoral, *Administration*, n° 196, 2002, pp. 13-16.

confirmée dans ce statut, ce que n'offre pas la simple réparation du dommage devant le juge civil ou administratif.

La question de la responsabilité pénale des élus locaux a évolué entre plusieurs alternatives, hésitant entre responsabilité des élus et responsabilité de la collectivité ; entre soumission des élus au droit commun et choix de procédures ou d'incriminations y dérogeant.

Nous verrons successivement l'échec des premières tentatives de limitation de la responsabilité pénale des élus (A), la solution de l'engagement de la responsabilité pénale de la collectivité (B) et l'élargissement de la protection des élus (C).

A- L'échec des premières tentatives de limitation de la responsabilité pénale des élus

La première intervention du législateur a eu lieu en 1974⁷⁰⁷, à la suite de l'affaire du « Cinq-Sept », les interrogations des élus étant relayées par une initiative sénatoriale. La loi définissait une procédure particulière, semblable à celle qui existait déjà pour certains fonctionnaires. Cette procédure visait les maires (ou les élus les suppléant), les présidents de communautés urbaines, de districts ou de syndicats de communes et les présidents ou vice-présidents d'une délégation spéciale, susceptibles d'être inculpés d'un crime ou d'un délit commis dans l'exercice de leurs fonctions. Le procureur de la République saisissait la chambre criminelle de la Cour de cassation qui désignait la chambre d'accusation qui pouvait être chargée de l'instruction ; s'il estimait qu'il y avait lieu à poursuite, le procureur général près la cour d'appel désignée requérait l'ouverture d'une information et la chambre d'accusation saisie commettait un de ses membres qui prescrivait tous les actes d'instruction nécessaires. Lorsque l'instruction était terminée, la chambre d'accusation pouvait soit dire qu'il n'y avait pas lieu à poursuivre, soit si l'infraction retenue constituait un délit ou un crime, renvoyer l'inculpé devant une juridiction correctionnelle ou une cour d'assises autre que celle dans le ressort de laquelle l'inculpé exerçait ses fonctions.

⁷⁰⁷ Loi n° 74-646 du 18 juillet 1974 relative à la mise en cause pénale des maires et modifiant les articles 681 et suivants du code de procédure pénale, JO 19 juillet 1974, p. 7540 (Voir MAESTRE (J-C), La loi du 18 juillet 1974 relative à la mise en cause pénale des maires et le problème général de la responsabilité des maires, *A.J.D.A.*, 1975, pp. 214-223).

L'adoption de ces dispositions était due à la volonté de prendre en compte la situation concrète des maires. L'accroissement important de leurs charges⁷⁰⁸ conduisait à rechercher les modalités permettant non pas de placer les élus dans une situation privilégiée mais qui correspondait à l'ampleur de leurs responsabilités⁷⁰⁹ et qui les mettait à l'abri de poursuites intempestives, sans remettre en cause la recherche de vraies responsabilités⁷¹⁰, dans une société ayant tendance à vouloir des boucs émissaires⁷¹¹. Les garanties de procédures apportées par la loi avaient en outre une portée limitée et correspondaient à des garanties déjà accordées aux magistrats et à certains fonctionnaires⁷¹². Diverses solutions avaient été abordées au cours des débats mais finalement abandonnées, qu'il est intéressant de signaler : établissement d'un régime d'irresponsabilité⁷¹³, aménagement des dispositions pénales traitant de l'homicide et des blessures involontaires (incompatible avec l'universalité de la responsabilité)⁷¹⁴, instruction par des membres de la Cour de cassation⁷¹⁵ (rendant la procédure trop lourde).

Parmi les critiques formulées, on retrouvait principalement deux questions, d'ordre général : celle des moyens des communes et celle de l'attente d'un statut des maires⁷¹⁶. En dehors des modifications apportées sur la procédure, deux problèmes restaient posés au fond. Le premier concernait l'articulation entre la responsabilité pénale et la responsabilité civile puisqu'en application de la jurisprudence *Thépaz*⁷¹⁷, le maire pouvait voir sa responsabilité pénale engagée pour un dommage pour

⁷⁰⁸ M. Poniatowski, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 627 ; J. Lecanuet, ministre de la justice, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 628 ; C. Bignon, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1974, p. 3423.

⁷⁰⁹ P. Schiélé, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 624.

⁷¹⁰ J. Carat, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 626.

⁷¹¹ J. Foyer, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1974, p. 3419.

⁷¹² J. Carat, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 625 ; P. Schiélé, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 625.

⁷¹³ J. Foyer, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1974, p. 3420.

⁷¹⁴ P. Schiélé, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 625 ; M. Poniatowski, ministre de l'intérieur, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 627.

⁷¹⁵ J. Foyer, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1974, p. 3420.

⁷¹⁶ J. Carat, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 626 ; J-M. Commenay, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1974, p. 3424.

⁷¹⁷ TC 14 janvier 1935 *Thépaz*, *rec.*, p. 224.

lequel c'était la responsabilité civile de la commune qui était mise en œuvre⁷¹⁸. Enfin, on pouvait relever dans les débats l'argument de l'ignorance des magistrats des conditions, parfois difficiles, d'exercice des fonctions électives locales⁷¹⁹. Plus généralement, il s'agissait même de regretter l'ignorance du droit pénal par les élus et agents publics et l'ignorance des réalités administratives par le juge judiciaire, argument que l'on retrouvera par la suite dans les débats.

En 1993, les règles de procédure spécifiques étant abandonnées dans le nouveau code de procédure pénale⁷²⁰, la situation des élus locaux revint à celle d'avant 1974, les mêmes questions se posant, en l'absence de dispositions spécifiques. La loi comme l'opinion ne cessaient d'accroître les compétences, les obligations et donc la responsabilité d'élus, qui ne sauraient être infaillibles⁷²¹, engendrant un risque pour la démocratie de ne laisser pour la gestion des affaires locales que des spécialistes disposant de revenus personnels⁷²². Il fallait éviter le découragement des élus⁷²³, lié à un engagement automatique de la responsabilité pénale pour des faits d'imprudance ou de négligence⁷²⁴. A coté de ces préoccupations précises, restaient présentes en toile de fond des préoccupations plus générales comme la formation des élus⁷²⁵ et la situation financière des collectivités locales⁷²⁶.

⁷¹⁸ P. Schiélé, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 624.

⁷¹⁹ J. Carat, JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1974, p. 626.

⁷²⁰ Voir Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, JO 5 janvier 1993, p. 215 et loi n° 93-1013 du 24 août 1993 modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, JO 25 août 1993, p. 11991.

Dans un souci général de se conformer aux principes généraux du code de procédure pénale et aux observations de la Cour européenne des droits de l'homme, ces lois suppriment les privilèges de juridiction en raison de leurs défauts, aussi bien tenant en une « entrave au cours normal de la justice » que dans une complication de la procédure. Les objectifs ayant mené à l'adoption de ces dispositions sont cependant considérés comme remplis en améliorant « le mécanisme du renvoi des affaires d'une juridiction à une autre dans les cas où cela est rendu nécessaire pour une bonne administration de la justice ». (Voir M. Pezet, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 6 octobre 1992, p. 3361 et M. Vauzelle, Garde des Sceaux, JO Débats A.N, séance du 6 octobre 1992, p. 3370).

⁷²¹ P. Fauchon, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2282 ; R. Pagès JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2295.

⁷²² P. Fauchon, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2283 ; L. Moreau, JO Débats A.N, séance du 22 février 1996, p. 1126.

⁷²³ A. Arzel, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2303.

⁷²⁴ R. Romani, ministre des relations avec le Parlement, JO Débats A.N, séance du 22 février 1996, p. 1122 ; M. Jacquaint, JO Débats A.N, séance du 22 février 1996, p. 1126.

⁷²⁵ J.-P. Delevoye, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2291.

Dans un contexte restant marqué par des évènements tragiques⁷²⁷ et par l'adoption de nouvelles infractions pouvant viser des élus locaux⁷²⁸, plusieurs travaux⁷²⁹ reprirent cette question et notamment ceux d'un groupe de travail de la commission des lois du Sénat ayant donné lieu à un rapport intitulé « Démocratie locale et responsabilité »⁷³⁰. Le rapport conclut à un aménagement de la situation des élus locaux : si une exonération de la responsabilité pénale des élus locaux était écartée⁷³¹, il s'agissait d'obliger les juridictions pénales à prendre en compte les conditions concrètes de l'exercice des mandats locaux. La loi du 13 mai 1996⁷³² disposait ainsi que le maire, président de conseil régional ou général (ainsi que l'élu ayant reçu une délégation) ne pouvait être condamné pour des faits non-intentionnels dans l'exercice de ses fonctions « que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie »⁷³³.

Cette formulation était présentée comme équitable puisqu'elle tendait à éviter une mise en cause systématique des élus⁷³⁴ et à rendre les élus locaux responsables de

⁷²⁶ R. Pagès, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2297 ; Y. Collin, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2301.

⁷²⁷ Si l'affaire du « Cinq-Sept » reste dans les esprits, la période est marquée par l'incendie des thermes de Barbotan (1991) et l'effondrement de tribunes du stade de Furiani (1992). Il convient cependant de relativiser ces craintes, notamment eu égard au nombre de condamnations d'élus locaux (Voir PONTIER (J-M), La responsabilité pénale des élus locaux, *Revue administrative*, n° 293, 1996, pp. 551-560, pp. 552-553).

⁷²⁸ On peut citer par exemple quelques dispositions de la loi sur l'eau (loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO 4 janvier 1992, p. 187).

⁷²⁹ Voir DENIS-LINTON (M), in Table ronde : la responsabilité civile et pénale, in La responsabilité des fonctionnaires, Actes du colloque du 7 novembre 1995 (E.N.A.), *Cahiers de la fonction publique*, numéro spécial, 1996, pp. 63-65.

⁷³⁰ DELEVOYE (J-P) et FAUCHON (P), *Démocratie locale et responsabilité*, Sénat, n° 328, 1994-1995.

⁷³¹ Voir également P. Fauchon, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2285 ; R. Pagès, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2296 ; L. Moreau, JO Débats A.N, séance du 22 février 1996, p. 1126.

⁷³² Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, JO 14 mai 1996, p. 7211.

⁷³³ Il est intéressant de noter la proximité cette formulation avec celle proposée par le sénateur Lionel de Tinguy, lors de la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (Voir P. Fauchon, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2284 ainsi que L. de Tinguy, M. Bécam, M. Darras, P. Jargot et J. Carat, JO Débats Sénat, séance du 2 octobre 1979, pp. 2897-2903).

⁷³⁴ J. Toubon, ministre de la justice, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2286.

ce qu'ils maîtrisent⁷³⁵. Un autre compromis était trouvé entre la volonté de prendre en compte la spécificité de la situation des fonctionnaires et des élus locaux⁷³⁶ et l'application du principe d'égalité qui voudrait ne pas limiter le champ d'application du texte aux seuls élus locaux mais l'étendre à tous les citoyens⁷³⁷. Ainsi, la nouvelle formulation figurait, de manière générale, dans le code pénal⁷³⁸, puis était déclinée concernant les différents exécutifs locaux dans le code général des collectivités territoriales⁷³⁹ et concernant les fonctionnaires dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires⁷⁴⁰.

L'objectif de la loi était d'imposer au juge pénal d'opérer un contrôle in concreto et non in abstracto de la situation du maire dans les cas de délits non intentionnels⁷⁴¹. « La disposition (...) rendra nécessaire un examen des conditions réelles d'action de l'élu, des moyens dont il dispose – ce sont non seulement ceux de sa commune mais aussi les siens propres – et les difficultés qu'il rencontre. Cet examen obligera la partie poursuivante à fournir une argumentation allant au-delà du simple constat du dommage et du lien de causalité, ce qui est, pratiquement, la situation actuelle »⁷⁴². Si certains commentaires étaient enthousiastes, laissant ouverte la possibilité d'une « véritable portée en terme de protection des élus et agents publics »⁷⁴³, la plupart étaient, à l'image des effets de la loi, très mesurés.

Les débats parlementaires avaient fait apparaître la complexité du texte, pouvant comporter des difficultés d'interprétation⁷⁴⁴ et ne simplifiant pas finalement

⁷³⁵ A. Arzel, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2302.

⁷³⁶ R. Romani, ministre des relations avec le Parlement, JO Débats A.N, séance du 22 février 1996, p. 1124.

⁷³⁷ J. Toubon, ministre de la justice, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2286 et p. 2288 ; J-M. Girault, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2292.

⁷³⁸ Article L 121-3.

⁷³⁹ Articles L 2123-34, L 3123-28, L 4135-28 et L 5211-15.

⁷⁴⁰ Article 11 bis A.

⁷⁴¹ J-M. Girault, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2293 ; P. Richert, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2295.

⁷⁴² P. Fauchon, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2285.

⁷⁴³ POCHARD (M), in Table ronde : la responsabilité civile et pénale, in La responsabilité des fonctionnaires, Actes du colloque du 7 novembre 1995 – E.N.A, *Cahiers de la fonction publique*, numéro spécial, 1996, p. 70.

⁷⁴⁴ « Comment interpréter les mots « diligences normales » ? Qu'est ce qui est normal et qu'est-ce qui ne l'est pas ? L'expression n'est pas très juridique » (M. Dreyfus-Schmidt, JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1995, p. 2299).

la situation⁷⁴⁵. Plus précisément, les commentaires de la loi, en attendant les premières applications mettaient l'accent sur une limite évidente du texte, affectant sa principale raison d'être⁷⁴⁶. En effet, la formulation choisie : « diligences normales », « difficultés propres » invitent le juge à une appréciation *in concreto* de la situation de l'élu mis en cause, et donc à un engagement moins systématique de sa responsabilité pénale. Mais l'appréciation *in abstracto* telle qu'appliquée par la chambre criminelle de la Cour de cassation consistant à « démontrer la faute d'imprudence par référence au comportement de l'homme moyen normalement prudent et diligent »⁷⁴⁷, on pouvait penser que les prescriptions nouvelles ne faisaient que reprendre les éléments d'appréciation adoptés par la jurisprudence. « A supposer que la nouvelle rédaction (...) incite les juridictions à examiner de manière plus approfondie les circonstances de la cause et à motiver davantage leurs décisions, les éléments d'appréciation ainsi constitués n'auront qu'une influence réduite sur l'éventuel allègement de la responsabilité des décideurs publics »⁷⁴⁸. Finalement, le risque était que la portée de la loi soit réduite à néant si le juge pénal interprétait les nouvelles dispositions dans le sens du « concept traditionnel de gestion du bon père de famille », de « la référence à l'homme normal » et donc dans le sens d'une appréciation *in abstracto*.

Cette mise en garde des commentateurs s'est révélée pertinente lors d'une des premières applications (médiatisée) de la loi de 1996, à l'occasion du jugement par le Tribunal correctionnel de Toulouse des responsabilités dans l'affaire de l'incendie des thermes de Barbotan⁷⁴⁹. La démonstration faite par le Tribunal de son pouvoir d'appréciation fut à cet égard très intéressante : « L'exigence d'une analyse plus approfondie des situations, l'examen de la nature des missions, des fonctions et des

⁷⁴⁵ « Au lieu de simplifier, le projet du Gouvernement complique les choses jusqu'à les rendre inextricables. Le texte proposé fait l'amalgame entre l'élu, l'employeur et le fonctionnaire, qui sont les plus fréquemment impliqués dans les cas où l'obligation de prudence et de sécurité n'a pas été respectée. (...) Rien ne rend cet amalgame obligatoire » (M. Jacquaint, JO Débats A.N, séance du 22 février 1996, p. 1127).

⁷⁴⁶ D'après FOURTEAU (H), La responsabilité pénale des agents publics et des élus locaux en matière d'infractions involontaires : de l'utilité de la loi du 13 mai 1996, *R.F.A.P.*, 1996, pp. 765-775 ; LE GUNEHEC (F), Premier aperçu de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour faits d'imprudence ou de négligence, *Administration*, n° 172, 1996, pp. 163-165.

⁷⁴⁷ FOURTEAU (H), *op. cit.*, p. 772.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, p. 773.

⁷⁴⁹ D'après Tribunal correctionnel de Toulouse 19 février 1997 Thermes de Barbotan, *A.J.D.A.*, 1998, pp. 72-83, note P. Brossard.

pouvoirs de compétence de chacun des prévenus ne sauraient conduire la juridiction ni sur le chemin de la définition des fonctions ni sur celui de l'analyse psychologique des personnes mises en cause. Le tribunal estime (...) qu'il outrepasserait sa compétence et qu'il y aurait danger à ce que, sur la base de ce texte, il s'érige en définisseur des fonctions ou missions d'un élu ou d'un représentant de l'Etat. L'analyse des missions au sens de l'article précité devra donc reposer tant sur des constats que sur des définitions théoriques. (...) C'est donc en fonction des circonstances de fait et de la situation particulière des personnes poursuivies que le tribunal appréciera la réalité des fautes d'imprudence et de négligence. C'est en analysant les contraintes pesant sur chacun d'entre eux ainsi que la diversité de leur mission que seront définies leurs responsabilités ».

Le doute résultant de la formulation de la loi était levé, pas forcément dans le sens voulu par les élus locaux : l'appréciation in concreto voulue, non seulement se rapprochait étrangement d'une appréciation in abstracto, mais encore a conduit à une condamnation du maire et non des préfets⁷⁵⁰. En effet, en ce qui concerne la police des établissements recevant du public, le Tribunal a constaté que la compétence principale appartenait au maire, le préfet ne disposant que d'une compétence subsidiaire. « La compétence subsidiaire des préfets implique qu'ils n'ont qu'une responsabilité pénale subsidiaire. Ils vont dès lors connaître un meilleur sort »⁷⁵¹.

B- La solution de l'engagement de la responsabilité pénale de la collectivité

La possibilité de mettre en jeu la responsabilité pénale des personnes morales et donc des collectivités territoriales a été une autre occasion d'atténuer les risques de poursuite pesant sur les élus⁷⁵². Cette possibilité a été ouverte à l'occasion de l'adoption du nouveau code pénal en 1992⁷⁵³. Dans le projet de loi, n'étaient concernées que les personnes morales de droit privé. Le Sénat voulait exclure de cette

⁷⁵⁰ A l'issue du jugement, les deux préfets mis en cause sont relaxés et le maire de la commune est condamné à 10 mois de prison avec sursis et 20.000 francs d'amende.

⁷⁵¹ BROSSARD (P), *op. cit.*, p. 81.

⁷⁵² Voir par exemple PONTIER (J-M), La responsabilité pénale des élus locaux, *Revue administrative*, n° 293, 1996, pp. 551-560.

⁷⁵³ Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, JO 23 décembre 1992, p. 17568.

responsabilité, outre l'Etat et les autres collectivités publiques déjà exclues dans le projet de loi, les partis et groupements politiques, syndicats, institutions représentatives du personnel. L'Assemblée nationale avait adopté une définition plus large, n'excluant que l'Etat et les collectivités locales agissant dans le cadre d'une activité qui ne pouvait faire l'objet d'une délégation de service public. C'est finalement cette dernière position qui a été retenue par la commission mixte paritaire⁷⁵⁴.

L'action publique est exercée à l'encontre de la personne morale prise en la personne de son représentant légal à l'époque des poursuites ; quand des poursuites sont engagées pour les mêmes faits ou pour des faits connexes à l'encontre du représentant légal, le Tribunal de grande instance désigne un mandataire de justice pour représenter la personne morale. La personne morale peut également être représentée par toute personne bénéficiant, conformément à la loi ou à ses statuts, d'une délégation à cet effet. Le représentant de la personne morale poursuivie ne peut, en cette qualité, faire l'objet d'aucune mesure de contrainte autre que celle applicable au témoin ; le juge d'instruction peut placer la personne morale sous contrôle judiciaire.

Le code pénal prévoit plusieurs restrictions du champ d'application de la responsabilité pénale des personnes morales. La première, nous l'avons vu, en exclut l'Etat et les activités des collectivités qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet de conventions de délégations de service public⁷⁵⁵. L'explication est donnée par un avis du Conseil d'Etat, cité à l'occasion des débats parlementaires : « les personnes morales de droit public sont, par nature, et quelle que soit leur activité, dépositaires d'une part de la puissance publique. A ce titre, elles disposent des prérogatives qui y sont attachées et sont tenues par les devoirs que comporte son exercice. Elles ne

⁷⁵⁴ G. Gouzes, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 2 juillet 1992, p. 3084.

⁷⁵⁵ La jurisprudence pénale va se révéler hésitante face à cette notion. L'exemple le plus intéressant est celui de l'affaire du Drac : à la suite de lâchers d'eau d'EDF, des enfants et une employée de la ville de Grenoble meurent noyés alors qu'ils étaient en sortie éducative de découverte. Les juges du fond engagent la responsabilité de la ville dans la mesure où la mission en cause se situait à la périphérie du service public de l'enseignement stricto sensu et était susceptible de délégation. La Cour de cassation, s'inspirant de la jurisprudence du Conseil d'Etat, considère que les classes de découverte participent au service de l'enseignement public, qui n'est pas, par nature, susceptible de faire l'objet de conventions de délégations de service public. (Voir LEVY (A), L'état de la jurisprudence sur la responsabilité pénale des personnes morales publiques dix ans après l'entrée en vigueur du code pénal de 1994, 1ère partie, *Droit administratif*, juin 2004, pp. 12-17, 2ème partie, juillet 2004, pp. 14-19).

sauraient être placées sous le contrôle des juridictions répressives sans qu'il soit porté au principe de la séparation des pouvoirs une atteinte particulièrement grave »⁷⁵⁶.

La seconde restriction concerne les incriminations : les personnes morales ne peuvent être punies que si cela est expressément prévu par une disposition spéciale pour l'infraction considérée. Comme le relève Jean Pradel, alors que le législateur a adopté le principe de généralité quant aux personnes morales, il a consacré celui de spécialité en ce qui concerne les infractions⁷⁵⁷. La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité dite « loi Perben II »⁷⁵⁸ procède à l'extension du champ d'application de la responsabilité pénale des personnes morales, à la suite d'un amendement sénatorial. La liste des dispositions spéciales s'étant allongée au cours des années, il a paru logique d'adopter ici aussi le principe de généralité⁷⁵⁹. La généralisation de la responsabilité pénale des personnes morales devrait être un moyen de limiter l'engagement de celle des élus. Même s'il est sans doute trop tôt pour en faire un bilan exact, un arrêt de la Cour de cassation peut nous en donner un exemple⁷⁶⁰. Dans cette espèce, à la suite d'un accident mortel à un point d'arrêt du car de ramassage scolaire, le conseil général était poursuivi pour homicide involontaire car un point d'arrêt sécurisé avait été supprimé et remplacé par un autre, plus dangereux. La Cour recherche la responsabilité de la collectivité territoriale et non celle du président du conseil général « qui n'a commis qu'une faute simple d'imprudence ».

C- L'élargissement de la protection des élus

Le législateur a encore repris ses travaux autour de la responsabilité des élus. Nous verrons principalement qu'il chercha à aller dans le sens d'une meilleure définition des délits non-intentionnels, même s'il est important de signaler également l'amélioration de la protection des élus par la collectivité.

⁷⁵⁶ Voir E. Dailly, JO Débats Sénat, séance du 10 mai 1989, p. 624 ainsi que DESPORTES (F) et LE GUNEHÉC (F), *Droit pénal général*, Coll. Corpus droit privé, Economica, 12^{ème} éd., 2005, pp. 557-558.

⁷⁵⁷ PRADEL (J), *Droit pénal général*, Coll. Manuels, Editions Cujas, 14^{ème} éd., 2002, p. 476.

⁷⁵⁸ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JO du 10 mars 2004, p. 4567.

⁷⁵⁹ Voir P. Fauchon, D. Perben et R. Badinter, JO Débats Sénat, séance du 7 octobre 2003, pp. 6329-6330 et RAIMBAULT (P), La discrète généralisation de la responsabilité pénale des personnes morales, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 2427-2430.

⁷⁶⁰ Cass. Crim. 6 avril 2004 Département de l'Orne, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 446-451, note P. Le Goff.

1/ Une meilleure définition des délits non-intentionnels

Après l'abandon des dispositions issues de la loi de 1974 et l'échec de celles issues de la loi de 1996, le garde des Sceaux a confié en 1999 à un groupe d'études le soin de « redéfinir les conditions de la responsabilité des décideurs publics »⁷⁶¹. Le rapport proposa de réduire le champ des délits non intentionnels, d'élargir la responsabilité pénale des personnes morales, d'enrayer la création de nouvelles infractions sanctionnées pénalement, de ramener les manquements les moins graves au code des marchés publics au niveau de la contravention, de limiter les recours abusifs au juge pénal, de rendre la mise en examen moins systématique et moins traumatisante, de favoriser les modes de règlement des conflits autres que pénaux et de mieux armer juridiquement les décideurs publics.

En ce qui concerne plus particulièrement la responsabilité pénale des élus locaux, deux points de cette réflexion méritent d'être approfondis. D'une part, la réduction du champ des délits non-intentionnels passait par la remise en cause de la jurisprudence de la Cour de cassation dite de l'équivalence des conditions : « quiconque a été un élément, même minime et indirect, de la chaîne d'acteurs qui ont contribué à la réalisation du dommage, voit sa responsabilité pénale engagée. Il s'agirait d'emprunter les méthodes de la responsabilité civile, utilisées par le juge civil comme le juge administratif, en analysant la relation causale pour écarter la responsabilité pénale de ceux qui n'ont concouru qu'indirectement au dommage »⁷⁶². D'autre part, le rapport refusait la voie d'une exclusion de la responsabilité personnelle des personnes physiques quand la responsabilité de la personne morale pouvait être recherchée et adoptait une solution plus nuancée de la mise en cause préférentielle de la personne morale. Il incitait à préférer la recherche de la responsabilité de la personne morale tout en maintenant le principe du cumul.

Sur le premier point et reprenant, non sur le fond mais sur le principe l'idée de la loi de 1996 (meilleure définition des infractions non-intentionnelles), le législateur intervient à nouveau en 2000⁷⁶³. Il maintient la disposition selon laquelle « il y a (...) délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de

⁷⁶¹ Voir par exemple : TOUVET (L), La responsabilité pénale des élus et décideurs publics : présentation du rapport Massot, *Cahiers de la fonction publique*, février 2000, pp. 13-18 et le résumé des propositions du rapport Massot, *Ibid.*, pp. 18-19.

⁷⁶² TOUVET (L), *op. cit.*, p. 14.

⁷⁶³ Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, JO 11 juillet 2000, p. 10484.

manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ». En revanche, un nouvel alinéa est ajouté qui précise que « les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ». La loi précise ensuite l'articulation entre responsabilité pénale et responsabilité civile⁷⁶⁴ et entre responsabilité de la personne morale et des personnes physiques⁷⁶⁵.

Parmi les justifications de la loi, on retrouve les mêmes considérations générales qu'en 1996 (voire en 1974) : l'incompréhension des élus locaux⁷⁶⁶, la volonté de ne pas faire un sort à part aux élus, de ne pas les exonérer de toute leur responsabilité, même si la nature de leur mandat fait que leur situation diffère

⁷⁶⁴ Article 2 : L'absence de faute pénale non intentionnelle (...) ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir la réparation d'un dommage sur le fondement de l'article 1383 du code civil si l'existence de la faute civile prévue par cet article est établie ou en application de l'article L. 452-1 du code de la sécurité sociale si l'existence de la faute inexcusable prévue par cet article est établie.

⁷⁶⁵ Article 8 : La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des même faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3.

Certains appellent déjà de leurs vœux la réforme qui sera réalisée en 2004 concernant l'étendue de la responsabilité pénale des personnes morales: « dans l'état actuel du droit, l'irresponsabilité partielle dont bénéficient les collectivités par la limitation de leur responsabilité aux infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégations de service public peut paraître incohérente au regard des règles applicables à ses agents personnes physiques » (A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 428).

⁷⁶⁶ « Le point de départ (...) c'est évidemment la situation incompréhensible dans laquelle se trouvent plongés certains hommes ou certaines femmes à qui l'on reproche d'être responsables d'un accident, non pas seulement parce qu'ils l'ont directement provoqué, mais parce qu'un comportement actif ou passif de leur part, même n'ayant qu'une relation indirecte ou lointaine avec l'accident, aurait pu éviter que celui-ci se produise » (P. Fauchon, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 401).

sensiblement de celle du simple citoyen⁷⁶⁷. Une meilleure définition des délits non-intentionnels ne vise pas à priver les victimes de leur droit légitime à la réparation des dommages subis⁷⁶⁸. L'objectif est cependant une meilleure cohérence des mécanismes de sanction pénale et de responsabilité civile ; le droit pénal ayant pour vocation la protection de la société et non la réparation de l'ensemble des dommages causés aux personnes, le droit civil suffit dans le cadre d'un dommage issu d'un comportement de bonne foi d'une personne⁷⁶⁹. Les critiques formulées au cours des débats parlementaires s'orientent dans deux directions. La première consiste à replacer la problématique de la responsabilité pénale dans des problématiques plus générales comme la réflexion sur le statut de l'élu⁷⁷⁰ ou l'insuffisance des moyens techniques, financiers, humains, professionnels des collectivités⁷⁷¹. La seconde est liée à l'extension de la responsabilité pénale des personnes morales, refusée par certains au nom d'un risque d'une pénalisation supplémentaire de la vie publique⁷⁷². Cette « loi de dépenalisation » présente en théorie « un dispositif (...) vraisemblablement efficace »⁷⁷³; il reste à voir si son application va confirmer ces premières impressions.

Plusieurs affaires montrent que l'objectif de la loi est rempli dans la mesure où un examen de la responsabilité directe ou non de l'élu local peut conduire à une relaxe de celui-ci. Le premier exemple concerne la mort d'une personne à la suite de

⁷⁶⁷ J. Larché, président de la commission des lois, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 404 ; E. Guigou, garde des Sceaux, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 405 ; P. Arnaud, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 413 ; C. Jolibois, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 414 ; J-P. Delevoeye, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 416 ; M. Dreyfus-Schmidt, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 420.

On peut signaler cependant qu'un sénateur propose s'en revenir à un système de garanties procédurales avec intervention du Conseil d'Etat, désignant un tribunal administratif chargé de déterminer si l'élu susceptible d'être mis en cause pénalement a commis ou non une faute détachable de ses fonctions (Voir A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 426).

⁷⁶⁸ R. Dosière, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 5 avril 2000, p. 3127.

⁷⁶⁹ B. Murat, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 425 ; J. Larché, président de la commission des lois, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 404 ; E. Guigou, garde des Sceaux, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 406.

⁷⁷⁰ P. Mauroy, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 411 ; R. Bret, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 419 ; G. Delfau, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 423.

⁷⁷¹ J. Vila, JO Débats A.N, séance du 5 avril 2000, p. 3132.

⁷⁷² P. Mauroy, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 410 ; R. Dosière, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 5 avril 2000, p. 3127.

⁷⁷³ GARRIGOU-LAGRANGE (J-M), Les élus locaux et les infractions non intentionnelles trois ans après la loi du 10 juillet 2000, in *Perspectives du droit public, études offertes à Jean-Claude Hélin*, Litec, 2004, pp. 303-316.

la chute de la barre transversale de buts de football sur un terrain municipal⁷⁷⁴. Le juge considère qu'il « convient d'examiner l'existence d'une faute caractérisée et qui expose autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer. (...) La faute caractérisée désigne une faute dont les éléments sont bien marqués et d'une certaine gravité ce qui indique que l'imprudence ou la négligence doit présenter une particulière évidence. Elle consiste à exposer autrui en toute connaissance de cause que ce soit par un acte positif ou par une abstention grave à un danger ». En l'espèce, le maire s'était montré attentif aux problèmes de sécurité, participant aux réunions et se rendant sur place ; ce qui conduit le juge à reconnaître l'absence de faute caractérisée susceptible d'engager la responsabilité pénale. En revanche, une faute de négligence peut lui être reprochée, se rendant une fois par mois sur les lieux son attention aurait du être attirée par ces cages. Il voit par contre sa responsabilité civile engagée.

Le second exemple fait suite à la chute d'un enfant d'une falaise d'Ouessant au cours d'une sortie avec le collège⁷⁷⁵. Le maire ne voit pas engager sa responsabilité pénale : « l'île d'Ouessant est un site remarquable où une signalisation multiple ne peut être envisagée ; (...) une information par le biais de l'office du tourisme existait (...), de surcroît, l'île est par elle-même dangereuse et (...) il appartient à chacun d'avoir une attitude responsable et appropriée ». Le directeur du collège, organisateur de la sortie est par contre condamné, n'ayant pas pris les précautions permettant de prévenir tout risque d'accident.

Enfin, un arrêt de la Cour de cassation impose aux juges du fond l'obligation de motiver suffisamment leurs décisions en la matière⁷⁷⁶. En l'espèce, un véhicule roulant à plus de 100 km/h dans une agglomération blesse des enfants suivant le défilé de la fanfare municipale sur l'axe central de la commune. La cour d'appel retient la responsabilité du maire pour blessures involontaires, seule autorité compétente en ce qui concerne la police de la circulation en agglomération. L'arrêt est cassé pour insuffisance de motivation : « en relevant à l'encontre du maire un manquement à une obligation de sécurité prévue par la loi, sans préciser la source et la nature de cette obligation et en déduisant de ce manquement prétendu qu'il avait commis une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité

⁷⁷⁴ TGI La Rochelle 7 septembre 2000 Bernardi, *Droit administratif*, octobre 2000, pp. 24-25.

⁷⁷⁵ CA Rennes 19 septembre 2000 Bertheleme, *Droit administratif*, octobre 2000, pp. 25-26.

⁷⁷⁶ Cass. Crim. 18 juin 2002 Loisel, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, octobre 2002, pp. 17-18.

qu'il ne pouvait ignorer, sans rechercher en quoi les diligences du prévenu n'étaient pas normales au sens de l'article 121-3 alinéa 3 du code pénal, la Cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ».

Ces exemples montrent que si la loi du 10 juillet 2000 répond à l'objectif d'endiguer la mise en œuvre de la responsabilité pénale des élus locaux, elle répond aussi à celui de ne pas créer une exonération de responsabilité. « La loi du 10 juillet 2000 a conduit à nuancer l'appréciation des responsabilités sans que l'on puisse parler de dépenalisations corporatistes »⁷⁷⁷.

A cet égard également quelques illustrations peuvent être citées. En premier lieu, le maire de Chamonix a été condamné par le tribunal correctionnel à trois mois de prison avec sursis pour homicides et blessures involontaires à la suite du décès de douze personnes dans une avalanche⁷⁷⁸. D'une part, la prévention des accidents et fléaux calamiteux ressortit aux compétences de police du maire. D'autre part, le juge recherche et retient l'existence d'une faute caractérisée et considère que le maire a failli dans les mesures de prévention du risque. Par exemple, le comité consultatif « sécurité avalanches et risques naturels » créé par le maire n'a pas utilisé tous les moyens en sa possession qui auraient pu prévenir la catastrophe.

En second lieu, le maire d'une autre commune a été condamné à la suite du décès d'un enfant par noyade dans une baignade municipale⁷⁷⁹. Les secours portés par un maître nageur se sont révélés difficiles, la visibilité étant inférieure à un mètre. L'opacité de l'eau a retardé les recherches et de ce fait contribué au décès de l'enfant. Le maire de la commune a reconnu être informé des règles d'hygiène et de sécurité qui fixent de manière impérative la transparence des eaux de baignade à un mètre. Il ne pouvait, en outre, ignorer l'insuffisance de transparence des eaux puisque les maîtres nageurs sauveteurs et par la DDASS l'en avait informé. « Les diligences normales dans de telles conditions devaient consister à fermer le site le temps que la transparence de l'eau devienne conforme aux prescriptions exigées et il était dans ses pouvoirs et dans ses moyens de l'accomplir ».

⁷⁷⁷ COTTE (B) et GUIHAL (D), La loi Fauchon, cinq ans de mise en œuvre jurisprudentielle, *Droit pénal*, n° 4, 2006, pp. 5-11, p. 11.

⁷⁷⁸ GERBEAU (D), Sévère condamnation pour le maire de Chamonix, *La Gazette des communes*, 28 juillet 2003, p. 8.

⁷⁷⁹ Tribunal Correctionnel d'Agen 22 septembre 2004 Mme C., *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, décembre 2004, pp. 19-20.

En troisième lieu, un maire a été condamné à la suite du décès d'une personne participant à un bal organisé par le comité des fêtes de la commune⁷⁸⁰. La victime a été électrocutée à la suite d'une projection de mousse sur le public alors que l'isolation électrique du podium était défectueuse. Le raisonnement suivi par la Cour est sur certains points plus discutable que dans les autres espèces. D'une part, elle refuse d'engager la responsabilité de l' élu en raison de la violation de dispositions réglementaires qui l'obligeaient à faire procéder par une personne qualifiée l'installation sonore et les branchements électriques. En effet, « l'intéressé affirme que, et ce de manière tout à fait crédible, qu'il ignorait ce texte ». Cependant, même s'il a délégué l'organisation au comité des fêtes, la Cour fait reposer sur l' élu une obligation de vérifier le respect des normes de sécurité élémentaires : le maire a commis une faute caractérisée mettant en œuvre sa responsabilité pénale « en s'abstenant de faire procéder à une quelconque vérification de l'installation électrique, voire même de se préoccuper de la conformité de cette installation aux normes de sécurité ». D'autre part, et d'une manière plus préoccupante pour les élus locaux, la cour d'appel, sans être apparemment contredite, fonde notamment cette obligation sur un argument contestable. Elle relève, en effet, que le maire d'une commune de 870 habitants « se doit d'être d'autant plus présent que sa commune est plus petite ».

Une attention particulière méritera d'être portée sur les développements ultérieurs de la jurisprudence pénale. La généralisation de cet argument risque de restreindre la protection des élus en défavorisant les maires des petites communes, qui sont à la fois les plus nombreux et ceux qui manquent le plus de moyens.

2/ L'amélioration de la protection des élus

La loi du 10 juillet 2000 présente une autre facette qu'il est important de citer car elle vient compléter la situation des élus en matière pénale, en améliorant la protection par la collectivité de ses élus et anciens élus⁷⁸¹. Ainsi, selon le code général des collectivités territoriales, la collectivité est tenue d'accorder sa protection au maire ou au président et à l' élu le suppléant ou ayant reçu une délégation, ou à un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses

⁷⁸⁰ Cass. Crim. 11 juin 2003, *Bull. crim.*, 2003, n° 121, p. 461.

⁷⁸¹ A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, p. 428.

fonctions⁷⁸². En outre, pour les communes, la loi précise que lorsque le maire ou l' élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation agit en qualité d' agent de l' Etat, il bénéficie de la part de l' Etat de la protection prévue par l' article 11 de la loi 83-634 du 11 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Dans le même sens, des dispositions issues de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoient que la collectivité est tenue d' assurer la protection des élus contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes dans l' exercice de leurs fonctions⁷⁸³. Enfin, la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure étend la protection accordée aux élus à leurs enfants, conjoints et ascendants directs⁷⁸⁴.

§2- La responsabilité budgétaire et financière

L' étude de l' évolution des règles relatives à l' engagement de la responsabilité des élus dans le domaine budgétaire et financier montre également une volonté de maîtriser la mise en jeu de leur responsabilité. Nous allons tenter de mettre en valeur les principales étapes de la législation et leur fondement dans ce domaine, étant entendu que nous ne reviendrons pas précisément sur la question de l' évolution du contrôle budgétaire, déjà abordée dans des chapitres précédents. Nous ne développerons pas non plus les dispositions relatives à la prise illégale d' intérêts, au favoritisme et toutes les dispositions qui, bien que proches du domaine de la gestion locale, relèvent de la responsabilité pénale des élus locaux⁷⁸⁵. Avant 1982, le contrôle budgétaire, allégé par une ordonnance du 5 janvier 1959 puis par la loi du 31

⁷⁸² Articles L 2123-34, L 3123-28 ou L 4135-28 (Voir par exemple TA Besançon 25 octobre 2001 Ch. Dabla c/ Commune de Grandfontaine, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, 2002, n° 37 et TA Rouen 8 avril 2002 Préfet de la Seine-Maritime c/ district de Paluel, *L.P.A*, n° 157, 2002, pp. 3-7, Concl. J. Goldenberg).

⁷⁸³ Articles L 2123-35, L 3123-29 et L 4135-29.

⁷⁸⁴ Article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, JO 19 mars 2003, p. 4761.

⁷⁸⁵ Pour quelques développements récents, voir : Cass. Crim. 9 novembre 1998 Einhorn, *Droit administratif*, novembre 1999, pp. 11-13, note R. de Castelneau (négligence par un dépositaire de l' autorité publique ayant permis une soustraction de fonds publics par un tiers) ; Cass. Crim. 2 juin 1999 Lourec, *Droit administratif*, novembre 1999, pp. 19-21, note M-Y. Benjamin (banqueroute d' une société d' économie mixte locale) ; Cass. Crim. 29 septembre 1999, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mai 2000, p. 15, note J. Moreau (prise illégale d' intérêts) ; ainsi que THEVENOT (J), Les maires face à la prise illégale d' intérêts, *L.P.A*, n° 27, 2000, pp. 5-8 et FATOME (E) et MOREAU (J), Prise illégale d' intérêts et « conseiller intéressé », *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juin 2000, pp. 4-5 ; CA Versailles, 9ème ch., 1^{er} décembre 2004, Alain Juppé et autres, *A.J.D.A*, 2005, pp. 435-437, note J-Y. Vincent.

décembre 1970, était réparti entre les autorités de tutelle, la Cour des comptes et le trésorier payeur général⁷⁸⁶. Le contrôle des autorités de tutelle avait lieu, suivant les cas, a priori (approbation préalable des emprunts, des marchés) ou a posteriori (contrôle administratif). Un partage du contrôle des comptes était opéré entre la Cour des comptes et le trésorier payeur général, la première étant le juge de droit commun pour l'apurement des comptes mais le second arrêtant les comptes des communes en dessous d'un montant fixé par décret. Les irrégularités commises par les élus locaux, ordonnateurs étaient passibles de poursuites pénales et devant la Cour des comptes⁷⁸⁷.

La loi du 2 mars 1982 est venue venir modifier ce régime non seulement en organisant le contrôle de légalité et en instituant les chambres régionales des comptes, mais aussi en renforçant les pouvoirs de l' élu local en tant qu'ordonnateur, en lui donnant la possibilité de réquisitionner le comptable et de passer outre son opposition. Les débats ont porté, d'une manière significative sur ces nouvelles prérogatives et sur la volonté du gouvernement de les accompagner d'une responsabilité de l' élu local devant la Cour de discipline budgétaire et financière : « les élus deviendront justiciables de cour de discipline budgétaire et financière et, à ce titre, passibles de sanctions pouvant aller jusqu'à la révocation. Ce transfert équilibré de pouvoirs et de responsabilités constitue le gage d'une saine gestion au niveau local »⁷⁸⁸.

Pourtant, certains craignaient un accroissement excessif des obligations des élus, pesant notamment sur les maires des petites communes ; ce qui a conduit finalement à une responsabilité limitée devant la Cour de discipline budgétaire et financière⁷⁸⁹. Le code des juridictions financières (article L 312-1-II) dispose toujours

⁷⁸⁶ Voir FLECHER (D) et FORT (H), *Les finances locales*, Coll. Droit de l'administration locale, Masson, 1977, pp. 78-80 et LALUMIERE (P), *Les finances publiques*, Coll. U, Armand Collin, 2^{ème} éd., 1973, pp. 476-481.

⁷⁸⁷ Voir par exemple : CE 2 mars 1973 Sieur Massé, *rec.*, p. 185, Concl. Braibant.

⁷⁸⁸ C. Josselin, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 314 (Voir également G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 318).

⁷⁸⁹ « Croyez-vous que les maires (...) seront satisfaits, au nom d'une liberté se transformant rapidement en solitude, d'assumer seuls toutes les responsabilités, notamment celle de se retrouver devant la cour de discipline budgétaire et de risquer la suspension, ou mieux encore, la révocation ? (...) C'est (...) pour alléger l'appareil répressif, construit par votre projet autour des élus que nous souhaitons voir limitée la saisine de la cour de discipline aux cas où le maire a fait usage de la réquisition à l'égard du comptable » (E. Aubert, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 346).

qu'en principe les exécutifs locaux ne sont pas justiciables de la Cour à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Il existe cependant plusieurs exceptions⁷⁹⁰, le législateur les ayant renforcées au cours des années, à l'image de la loi du 29 janvier 1993⁷⁹¹ qui ajoute deux exceptions, justifiant la compétence de la Cour à l'égard des élus locaux dans les hypothèses de l'inexécution de décisions de justice et de l'existence d'un ordre de réquisition⁷⁹².

Cette loi, relative notamment à la prévention de la corruption et à la transparence des procédures publiques mérite quelques développements, en particulier autour des problèmes de corruption, de l'attachement à la décentralisation et de l'amélioration des contrôles. Nous allons nous consacrer essentiellement aux dispositions étendant les cas de soumissions des élus locaux à la Cour de discipline budgétaire et financière même si de nombreuses autres intéressent les collectivités territoriales comme les règles relatives à l'urbanisme commercial, aux délégations de service public et marchés publics, aux groupes d'élus, aux sociétés d'économie mixte locales ou au contrôle des associations subventionnées. Les débats parlementaires montrent que la loi est inspirée par le souci de lutter contre la corruption et par la

Voir également C. Josselin, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 315 ; G. Defferre, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 319 ; F. d'Aubert, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 365 et J. Raybaud, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1981, p. 2234.

⁷⁹⁰ Ces exceptions correspondent aux cas dans lesquels une personne a engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses (article L 313-1 du code des juridictions financières). Plusieurs exemples sont cités comme l'imputation irrégulière d'une dépense pour dissimuler un dépassement de crédit (L 313-2), l'engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet (L 313-3) ou d'autres agissements enfreignant les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de la collectivité (L 313-4). Sont également passibles de sanctions les personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions, ont omis sciemment de souscrire les déclarations qu'elles sont tenues de fournir aux administrations fiscales en vertu des dispositions du code général des impôts et de ses annexes ou fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes (L 313-5), les personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions ont, en méconnaissance de leurs obligations, tenté de procurer ou procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice la collectivité (L 313-6) ou encore les personnes dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (L 313-7).

⁷⁹¹ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JO 30 janvier 1993, p. 1588 (Voir CRUCIS (H-M), Gestion locale, exécutifs locaux, juridictions financières dans la loi du 29 janvier 1993 : les contrôles financiers entre prévention et répression, *R.F.D.A.*, 1993, pp. 1091-1114).

⁷⁹² Voir BOUDINE (J), La responsabilité directe des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière, article 78 de la loi du 29 janvier 1993, *L.P.A.*, n° 97, 1993, pp. 7-13.

volonté d'une transparence des procédures et de la gestion locales⁷⁹³. Pour autant, le lien souhaité entre décentralisation et transparence ou responsabilité⁷⁹⁴ ne saurait conduire à assimiler hâtivement décentralisation et corruption⁷⁹⁵. L'extension de la compétence de la Cour de discipline au cas où l'élu ferait preuve d'une volonté manifeste de ne pas exécuter une décision de justice ou en cas de réquisition du comptable répond à l'exigence de responsabilité et correspond à une proposition faite par le Sénat lors des débats sur la loi du 2 mars 1982 et qui n'avait pas été retenue à l'époque⁷⁹⁶.

La recherche d'un équilibre relatif à la responsabilité des élus se manifeste encore, en matière budgétaire, lors de la modification par la loi du 21 décembre 2001 du régime de la gestion de fait⁷⁹⁷. La loi supprime les dispositions du code électoral rendant inéligibles ou imposant la démission d'office des élus déclarés comptables de fait au profit d'une mesure de suspension des fonctions d'ordonnateur de l'élu, ramène la prescription de la gestion de fait de trente à dix ans et précise les conditions dans lesquelles l'assemblée délibérante de la collectivité est amenée à se prononcer sur l'utilité publique des dépenses en cas de gestion de fait. Adoptées par le Sénat, reprenant les dispositions d'une proposition de loi déposée l'année précédente⁷⁹⁸, ces dispositions sont ajoutées au projet de loi initial. La volonté des parlementaires est de modifier les pouvoirs des chambres régionales des comptes et d'améliorer la situation des élus, sans pour autant revenir sur le principe de la responsabilité de ceux-ci : « l'aménagement du régime de la gestion de fait est ardemment souhaité par les magistrats eux-mêmes, qui (...) hésitent parfois à déclarer certains élus comptables de fait car cela reviendrait à rendre inéligibles des personnes qui n'ont manifestement rien commis de véritablement répréhensible »⁷⁹⁹.

⁷⁹³ P. Quilès, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 13 octobre 1992, p. 3605 ; Y. Durand, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 13 octobre 1992, p. 3612.

⁷⁹⁴ P. Quilès, *Ibid.* ; R.Dosière, JO Débats A.N, séance du 13 octobre 1992, p. 3643.

⁷⁹⁵ P. Quilès, *Ibid.* ; J-J.Hyest, JO Débats A.N, séance du 13 octobre 1992, p. 3639.

⁷⁹⁶ J. Mossion, rapporteur pour avis, JO Débats Sénat, séance du 1^{er} décembre 1992, p. 3536.

⁷⁹⁷ Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, JO 26 décembre 2001, p. 20575 (Voir LARUE (M), La réforme des chambres régionales des comptes, *R.G.C.T.*, n° 21, 2002, pp. 32-42).

⁷⁹⁸ Voir D. Hoeffel, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 10 mai 2001, pp. 1882-1883.

⁷⁹⁹ J. Oudin, JO Débats Sénat, séance du 10 mai 2001, p. 1889 (Voir également N. Borvo, JO Débats Sénat, séance du 11 mai 2000, p. 2658 et M. Charasse JO Débats Sénat, séance du 11 mai 2000, pp. 2661-2663).

La loi est destinée à « normaliser les relations entre les chambres régionales des comptes et les élus locaux » et à « moderniser les conditions d'exercice du contrôle financier »⁸⁰⁰.

L'exemple est parfois cité de l' « affaire de Salon-de-Provence » dans laquelle la chambre régionale des comptes avait mis certaines dépenses à la charge personnelle de l'ancien maire, en tant que comptable de fait des deniers communaux, nonobstant le fait que le conseil municipal les ait reconnues d'intérêt communal, dans une délibération dont la légalité n'avait pas été contestée devant le juge administratif. La Cour des comptes infirmera d'ailleurs le jugement sur ce point (voir Cour des comptes, 4^{ème} chambre 7 octobre 1993 M. Francou, ancien maire de Salon-de-Provence, président du Bureau économique salonais, *rec.*, p. 99).

⁸⁰⁰ J. Oudin, *Ibid.*

L'évolution de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République et en particulier des conditions de réalisation de la libre administration montre un développement et un affermissement de la décentralisation. Si les finances locales restent un sujet d'interrogations, la construction de la fonction publique territoriale et du statut de l'élu, l'amélioration de l'autonomie budgétaire sont autant d'éléments caractérisant l'organisation de la République décentralisée. Pour achever sa construction et assurer sa cohérence, celle-ci comprend également le développement de nouvelles voies de la démocratie locale.

Titre 3 : Les nouvelles voies de la démocratie locale

« C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté ». Cette célèbre citation de Tocqueville¹ correspond aujourd'hui à une conception de la décentralisation, liée à la démocratie, très largement voire unanimement partagée. Elle est également exprimée par les deux premiers alinéas du préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale : Le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ; c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ».

Ce lien n'a pas toujours été aussi évident ni systématique, notamment au XIXème siècle, en raison des origines très diverses des revendications décentralisatrices². On peut citer, par exemple, Maurras chez qui l'aspiration décentralisatrice ne se veut ni républicaine, ni démocratique³.

La rencontre entre la revendication décentralisatrice, longtemps portée par les élus locaux⁴, et les aspirations de la société s'est faite au cours des années 1970 – elle est perceptible dans le rapport *Vivre ensemble* -, pour commencer à se concrétiser après l'alternance, en 1981. Déjà, le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales prévoyait des dispositions relatives à l'information des citoyens, à la transparence financière ou au référendum local. Selon le ministre de l'intérieur de l'époque, « le premier objectif est de créer les conditions d'une

¹ *De la démocratie en Amérique*, Coll. Idées, Gallimard, 1968, p. 59.

² Voir REGOURD (S), *De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie*, R.D.P, 1990, pp. 961-987.

³ « S'il est vrai qu'il y a incompatibilité entre la démocratie et la défense nationale, entre la démocratie et le progrès, entre la démocratie et le véritable régime parlementaire, n'y a-t-il pas incompatibilité entre la décentralisation et le régime électif ou démocratie » (MAURRAS (C), *Dictionnaire politique et critique (établi par les soins de Pierre Chardon)*, Tome 1, A la cité des livres, 1932, p. 32).

« Le consentement à la monarchie ne précédera pas l'établissement de la monarchie : il le suivra, et, précisément, pour obtenir, affermir, éterniser ce consentement, la décentralisation entendue au sens le plus large, au sens fédéral, sera une des premières réformes mises en ligne » (*Ibid.*, Tome 3, p. 86).

⁴ Voir GONTCHAROFF (G), *Un nouveau modèle démocratique en puissance, enjeux de la décentralisation*, in PALARD (J), ss dir., *Décentralisation et démocratie locale, Problèmes politiques et sociaux*, n° 708, 1993, pp. 4-6, p. 4.

démocratie locale vivante pour répondre aux besoins accrus de participation manifestés par les français dans tous les domaines de leur vie quotidienne »⁵. L'amélioration de la démocratie locale faisait partie du « train de lois » tel qu'énoncé à l'article premier de la loi du 2 mars 1982. « Pour tout ce qui touche à la démocratisation de la vie locale comme à bien d'autres domaines, l'immensité de la tâche à accomplir et l'immobilisme des gouvernements précédents obligent à agir vite. Grande, en effet, est l'impatience des populations, de la plupart des responsables économiques, des partenaires sociaux et des élus de voir s'instaurer à tous les niveaux des collectivités territoriales de base une gestion démocratique »⁶.

En 1982, cette question partage cependant avec celle du statut de l'élu la caractéristique d'être renvoyée à plus tard. Plus précisément, il a fallu attendre, ici aussi, la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui contribue à développer les droits des élus au sein des assemblées délibérantes locales et les règles relatives à l'information et à la participation des citoyens. Cette loi affirme que : « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale »⁷. Il faut attendre à nouveau une période de dix ans pour voir une nouvelle étape de développement de la démocratie locale, avec la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Celle-ci intervient aussi bien en direction des membres des assemblées délibérantes (groupes d'élus, expression de l'opposition dans les bulletins d'information générale) que des citoyens (conseils de quartiers, comités consultatifs...). La démocratie locale est enfin au cœur de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 prévoyant un « droit de pétition » et instituant un référendum local décisionnel. Elle est au cœur de cette réforme parce qu'elle répond en particulier à la fois au besoin de développement de la participation du citoyen en tant que tel mais aussi à la nécessité de mieux contrôler des collectivités pourvues de nouvelles responsabilités⁸.

⁵ C. Bonnet, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1348.

⁶ C. Josselin, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 314 (Voir également : A. Richard, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 308 ; M. Rosette, JO Débats Sénat, séance du 28 octobre 1981, p. 2239 ; J. Ooghe, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 1981, p. 2273).

⁷ Article 10 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JO 8 février 1992, p. 2064.

⁸ « Le Gouvernement a bien senti que le fait d'accroître les compétences des collectivités territoriales exigeait le renforcement des mécanismes de contre-pouvoir. Sinon, il y aurait risque de clientélisme,

L'amélioration de la démocratie locale par l'adoption de divers procédés de démocratie participative correspond à un besoin, à une évolution actuelle de la société. On peut trouver ici une illustration du passage de la démocratie politique à « la démocratie sociale », de « l'homme situé », tels que décrits par Georges Burdeau : « A la démocratie politique – qui ne concerne que le gouvernement de l'Etat et ne met qu'indirectement en cause l'individu dans la mesure où il est englobé par la masse indifférenciée des nationaux – se substitue alors la démocratie sociale qui vise à une maîtrise de la société entière en contrôlant chacune des relations, chacun des actes dont est formée la vie collective. La démocratie politique requiert l'abnégation du citoyen ; son fonctionnement peut se dérouler sur le plan des idées générales ; les conflits auxquels elle donne lieu se résolvent dans des débats académiques. Pour la démocratie sociale, il en va autrement : c'est la condition de l'homme situé qui dépend des décisions prises, son bien-être, sa sécurité matérielle, les chances offertes à ses enfants »⁹.

Cette analyse rejoint la volonté politique, à l'instar de la « nouvelle citoyenneté » défendue par Pierre Mauroy dans sa déclaration de politique générale : « Le Gouvernement souhaite que la loi atteigne trois objectifs : assurer pleinement une autonomie par rapport au pouvoir politique, qu'il soit national, régional ou local, mais aussi par rapport aux puissances financières ; organiser la décentralisation et favoriser la pluralité des formes d'expression ; enfin, développer les missions de culture, d'éducation, de divertissement et d'information des citoyens dans un souci de qualité des programmes et d'encouragement à la création. (...) La décentralisation ne se limite pas à la réforme des collectivités locales. C'est une logique directrice qui sera à l'œuvre dans toutes les mesures que nous proposons. Ainsi la nouvelle citoyenneté permettra-t-elle d'offrir à la démocratie quotidienne, partout où cela sera possible, de nouveaux espaces de liberté et de responsabilité »¹⁰.

L'essor de la démocratie locale, s'il est issu de la volonté des gouvernements ou de majorités parlementaires, correspond à une aspiration des citoyens à la

de dérives ou de partialité. Il a choisi de le faire (...) en recourant à deux dispositifs de démocratie directe : le droit de pétition et le référendum d'initiative locale ou nationale. C'est une position courageuse et je la soutiendrai. » (G. Delfau, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3253).

⁹ BURDEAU (G), *La démocratie*, Editions du Seuil, 1956, p. 63 (voir également PONTIER (J-M), La décentralisation territoriale en France au début du XXIème siècle, *R.G.C.T.*, n° 22, 2002, pp. 87-110, p. 90).

¹⁰ JO Débats A.N, séance du 8 juillet 1981, p. 50.

participation. Selon Capitant, « le problème de la participation prolonge le problème de l'autonomie. La démocratie ne peut se réaliser que par la double quête de l'autonomie d'abord, et de la participation ensuite, chaque fois que la première s'applique à une collectivité humaine »¹¹. Cette justification théorique trouve son prolongement dans le constat d'une demande de participation, notamment dans le développement du phénomène associatif¹². Il s'agit donc de mettre en valeur à la fois la participation des individus à la vie locale mais aussi celle des groupements constitués, de la société civile. Cette participation trouve son écho aujourd'hui dans les idées de gouvernance et de management, que l'on peut très rapidement résumer dans la volonté d'améliorer la gestion des collectivités territoriales en favorisant la transparence et la responsabilité. « Dire (...) que le citoyen doit être au cœur de l'action publique serait se payer de mots si on ne lui reconnaissait une responsabilité dans la prise de décision publique. En outre, la pédagogie collective qui résulte des démarches consultatives et participatives permettrait à tous de mieux comprendre les contraintes, les coûts et les enjeux de l'action publique »¹³.

Il n'est pas étonnant de retrouver cette analyse autour de la décentralisation et de la gouvernance dans les propos de Jean-Pierre Raffarin, avant même sa nomination aux fonctions de Premier ministre et l'engagement d'une nouvelle étape de la décentralisation : « ce projet de nouvelle gouvernance doit permettre à la politique de recouvrer estime, crédibilité et confiance. Plus que d'une réforme, il s'agit de procéder à une refondation de la relation Etat-société. Sur le plan politique, l'objectif de la nouvelle gouvernance est triple : réaffirmer la vérité de la politique par la lisibilité, exiger l'efficacité par la clarification des procédures, assurer l'ouverture par l'accès pluraliste aux responsabilités »¹⁴.

Comme nous l'avons rapidement évoqué, outre la participation des citoyens et de la société civile, les nouvelles voies de la démocratie locale passent également par

¹¹ CAPITANT (R), *Démocratie et participation politiques dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*, Coll. Etudes - politique, Bordas, 1972, p. 32.

¹² Voir GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976, pp. 263-266 et PONTIER (J-M), La fracture civique, la citoyenneté et les collectivités locales, *Revue administrative*, n° 298, 1997, pp. 440-450.

¹³ RICHARD (P), *Les citoyens au cœur de la décentralisation*, Editions de l'Aube, 2003, p. 53 (Voir également : CAVALLIER (G), *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1998 et ROSENBAUM (A), *Gouvernance et décentralisation, leçons de l'expérience*, R.F.A.P, n° 88, 1998, pp. 507-516).

¹⁴ RAFFARIN (J-P), *Pour une nouvelle gouvernance*, Editions de l'Archipel, 2002, p. 139.

une amélioration de la démocratie au sein des collectivités territoriales, se traduisant notamment par le renforcement des droits des élus. Le développement de nouvelles voies, l'amélioration de la démocratie locale, tels que nous venons d'en voir les fondements et les principales étapes, constituent un domaine important de l'évolution de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République, vers la République décentralisée.

Cette évolution étant perceptible tant à l'intérieur de la collectivité que dans ses relations avec l'extérieur, nous distinguerons entre l'amélioration de la démocratie institutionnelle (chapitre 1) et l'extension de la démocratie locale à l'extérieur de l'institution (chapitre 2).

Chapitre 1 : L'amélioration de la démocratie institutionnelle

Les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus ». D'après le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, la première expression de la démocratie locale, consiste en l'élection des assemblées délibérantes au suffrage universel direct. L'administration par des conseils élus, selon l'article 72, et en écho la formule de la clause générale de compétence, établie par la loi, posent la compétence de principe des assemblées délibérantes pour gérer les affaires locales. C'est « l'application du système représentatif »¹⁵. L'esprit de la décentralisation, tel qu'il est aujourd'hui largement partagé, implique de ne pas limiter la démocratie locale à la démocratie représentative, sans évidemment en exclure cette dernière.

Cette position est, par exemple, clairement défendue par Bernard Stasi dans une « profession de foi » dont tout l'intérêt réside dans son affirmation à une époque où ces principes n'imprégnaient pas encore les opinions des principaux partis politiques. « La décentralisation ne consiste pas seulement à changer le niveau et le titulaire du pouvoir de décision. Si le bénéficiaire de la décentralisation, à quelque niveau que ce soit, (...) exerce ce pouvoir de façon autoritaire, technocratique, dans un esprit jacobin, la décentralisation n'est qu'un leurre. Pour être effective, la décentralisation doit se traduire par un changement profond dans la façon d'administrer et de décider, par un changement d'attitude et de mentalité chez le nouveau détenteur du pouvoir. C'est à cette condition et à cette condition seulement que la décentralisation réalise son objectif premier, c'est à dire l'approfondissement de la démocratie. La logique et l'esprit de la décentralisation exigent donc que le plus grand nombre possible de citoyens, d'associations, d'organisations, de collectivités soient associés, dans tous les domaines, aux choix des orientations, à l'élaboration des décisions. Faire participer le plus grand nombre à la réflexion et à la concertation, associer les représentants de ce que l'on appelle les « forces vives » à la définition et à l'application des politiques régionales, ce n'est pas affaiblir le pouvoir des élus chargés, seuls, de décider et auxquels il revient, seuls, d'assumer la responsabilité. C'est, au contraire, leur permettre d'assurer leur tâche dans les meilleures conditions d'efficacité »¹⁶.

¹⁵ BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 1998, p. 79.

¹⁶ B. Stasi, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2857.

Nous distinguerons trois domaines dans lesquelles la démocratie locale a pu trouver des développements au sein de l'institution : le développement des pouvoirs des membres de l'assemblée délibérante (section 1), la diversification des lieux de la démocratie locale (section 2) et la représentation des intérêts socioéconomiques (section 3).

Section 1 : Le développement des pouvoirs des membres de l'assemblée délibérante

Le rapport Guichard proposait d'« éclairer le contrôle démocratique »¹⁷, cette proposition étant valable aussi bien pour les administrés que pour les élus, membres des assemblées délibérantes. Christian Pierret, rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République exprimait son attachement au développement des droits des élus au sein des assemblées locales puisque celles-ci sont « loin d'être l'expression d'un pouvoir clos et univoque » mais « au contraire, l'instrument de la vitalité démocratique »¹⁸. Le contrôle des élus sur la collectivité, induit par le principe représentatif, est nécessaire et a été renforcé, notamment dans le sens du respect des droits de l'opposition¹⁹. Le renforcement des droits des conseillers, le pluralisme, le respect des droits de l'opposition sont considérés comme favorisant la démocratie locale²⁰. « La reconnaissance de droits reconnus au profit des élus locaux s'inscrit dans l'évolution récente, tant de la jurisprudence administrative que de la loi, qui tend à renforcer la décentralisation et

¹⁷ GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976, p. 270.

¹⁸ JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 311.

¹⁹ Depuis la réforme du scrutin aux municipales en 1982, l'existence d'une opposition concerne l'ensemble des collectivités, à l'exception des communes de moins de 3.500 habitants.

²⁰ « Les droits des conseillers dans les assemblées élues seront renforcés afin de contribuer à l'expression du pluralisme des opinions et à l'information générale des habitants. C'est ainsi que des séances spécifiques seront consacrées à l'examen des projets de délibération des conseillers. Le règlement intérieur adopté par le conseil municipal (...) encadrera cette séance afin d'atteindre l'objectif de la mesure et non de dénaturer celle-ci. Là non plus, il ne s'agit pas de remettre en cause la légitimité du conseil municipal, mais bien de donner à tous les possibilités de s'exprimer au service du bien public communal. C'est ainsi que les procès-verbaux des délibérations des conseils municipaux des petites communes seront complétés afin de faire apparaître le nom et l'essentiel des interventions au cours des débats. Une place sera également réservée à l'opposition dans les documents d'information générale qui ne seraient pas purement descriptifs ou pratiques » (D. Vaillant, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4181).

Voir également : B. Derosier, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4187 ; R. Dosière, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4227.

la démocratie locale. Elle est étroitement liée à ces deux impératifs, qui sont à la fois distincts mais complémentaires, s'agissant des droits reconnus aux élus locaux »²¹.

L'étude menée par Sylvie Castanié sous l'angle de la « parlementarisation des assemblées délibérantes des collectivités locales »²² vient renforcer notre analyse de deux manières. D'une part, elle considère que « la parlementarisation renforce et vivifie la démocratie représentative locale »²³. D'autre part, elle place son étude dans une perspective plus large que celle du parti pris auquel il est couramment recouru, qui tend à faire de l'année 1982 la césure et l'étape essentielle de la décentralisation et de la démocratie locale.

Le domaine que nous allons étudier recouvre de nombreux éléments : l'information des élus, la communication des documents, les commissions, missions d'enquête et d'information, la convocation, les réunions et délibérations des assemblées délibérantes, le contentieux entre les élus et la collectivité territoriale, les groupes d'élus²⁴. Ces différents éléments se caractérisent par un régime juridique issu de lois anciennes, telles que celles de 1871 et 1884 et de lois adoptées sous la Cinquième République, venant progressivement améliorer les pouvoirs des membres de l'assemblée délibérante. Ils se caractérisent également par l'importance du contentieux devant le juge administratif ainsi que par l'existence de pratiques spontanées des collectivités.

Nous étudierons successivement la réunion et l'organisation des assemblées délibérantes (§1), l'accès à l'information sur les actions de la collectivité (§2) et les actions en justice des élus (§3).

§1- La réunion et l'organisation des assemblées délibérantes

Deux sortes de garanties s'offrent aux élus locaux à l'occasion de la réunion et de l'organisation des assemblées délibérantes. Les premières tiennent aux règles de

²¹ JANICOT (L), *Les droits des élus, membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales*, Bibliothèque de droit public, Tome 238, L.G.D.J, 2004, p. 7.

²² CASTANIE (S), *La parlementarisation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales*, Thèse, Pau, 2002.

²³ *Ibid.*, p. 405.

²⁴ Nous ne traiterons pas ici en revanche la problématique des règlements intérieurs des assemblées délibérantes (Voir 2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, §1, B- Les pouvoirs de réglementation intérieure de l'assemblée).

convocation et de réunion de celles-ci (A) ; les secondes, à l'organisation des commissions, missions d'enquête et d'information et groupes d'élus (B).

A- La convocation et la réunion des assemblées délibérantes

Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales doivent aujourd'hui, selon la loi, se réunir au minimum une fois par trimestre²⁵. La loi du 31 décembre 1970²⁶ a par exemple abandonné l'obligation pour les conseils municipaux de se réunir en sessions. La loi de 1884 imposait, jusque là, la réunion des conseils municipaux par sessions en février, mai, août et novembre²⁷. L'abandon du système des sessions n'a pas provoqué beaucoup de débats²⁸. Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale a rappelé que l'esprit général du projet était de « rénover sans détruire »²⁹ l'organisation municipale et le rapporteur du projet au Sénat a précisé que l'obligation de se réunir par sessions n'était pas respectée en pratique³⁰.

Elles sont convoquées quand le chef de l'exécutif le juge utile, à la demande de la commission permanente ou du tiers des membres (sur un ordre du jour déterminé) dans les départements et les régions ; sur demande motivée d'un tiers des membres dans les communes de plus de 3.500 habitants et de la moitié des membres dans les autres communes³¹. Ces dispositions ont été introduites, s'agissant des communes, par la loi du 6 février 1992, mettant ainsi en œuvre la volonté affichée de « renforcer l'essence démocratique de la décentralisation »³². La réunion peut enfin être provoquée par une demande motivée du préfet dans les communes ou par décret, « en cas de circonstances exceptionnelles », pour les départements et les régions.

Le juge administratif attache suffisamment d'importance aux règles de convocation des membres des assemblées délibérantes pour considérer le respect du délai de convocation comme ayant un caractère substantiel et pouvant donner lieu à

²⁵ Articles L 2121-7, L 3121-9 et L 4132-8 du C.G.C.T.

²⁶ Loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JO 1^{er} janvier 1971, p. 6.

²⁷ Voir BENOIT (F-P), Les réunions du conseil municipal, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 283, §§ 197-201.

²⁸ Voir JO Débats A.N, séance du 25 novembre 1970, p. 5916.

²⁹ C. Bignon, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 24 novembre 1970, p. 5868.

³⁰ A. Mignot, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 15 décembre 1970, p. 2871.

³¹ Articles L 2121-9, L 3121-10 et L 4132-9 du C.G.C.T.

³² C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 311.

l'annulation de délibérations³³. Il contrôle également le respect de la condition de quorum³⁴, le respect des règles relatives au scrutin secret et aux réunions à huis clos, exceptions au principe de publicité des débats. S'agissant du scrutin secret, il doit avoir lieu, dans les conseils municipaux, à la demande d'un tiers des membres³⁵. Le juge constate alors l'illégalité de la délibération quand il a lieu à la seule initiative, discrétionnaire, du maire³⁶. S'agissant de la réunion des assemblées délibérantes à huis clos, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République dispose qu'elle a lieu sur décision du conseil municipal ou du conseil général, à la demande du chef de l'exécutif, de trois membres dans les conseils municipaux ou de cinq membres dans les conseils généraux. Même si le juge administratif attache une certaine importance au respect du principe de publicité des séances et de liberté d'accès du public³⁷, il n'exerce cependant qu'un contrôle restreint sur la décision de se réunir à huis clos³⁸.

Enfin, des évolutions récentes montrent le souci du juge administratif comme du législateur de favoriser l'expression des élus, en particulier de l'opposition. C'est le cas notamment quand le juge contrôle la légalité des règlements intérieurs des assemblées délibérantes ou des décisions des exécutifs locaux ; ce qui le conduit à sanctionner par exemple des limitations excessives du temps de parole des élus³⁹, des

³³ CE 3 juin 1983 Mme Vincent, *A.J.D.A.*, 1983, p. 479, note J. Chapuisat ; CE 18 février 1998 Commune d'Essey-lès-Nancy, *Droit administratif*, mai 1998, pp. 12-13, note R.S.

³⁴ Voir par exemple : TA Versailles 16 mars 2001 R. Colmar c/ Commune Celle Saint Cloud, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juillet 2001, p. 24, note J. Moreau.

³⁵ Article L 2121-21 du C.G.C.T (voir les articles L 3121-15 pour les départements et L 3132-14 pour les régions).

³⁶ CE 7 novembre 1990 Association Vie et environnement communal, *A.J.D.A.*, 1991, p. 327, note J. Moreau (voir également : BEURDELEY (L), Un mode exceptionnel d'adoption des délibérations du conseil municipal : « le vote à scrutin secret », note sous TA Dijon 10 décembre 1991 M. J-F. Barbance et autres, *L.P.A.*, n° 155, 1992, pp. 15-16).

³⁷ « Il nous paraît que pour qu'une séance d'une assemblée locale soit regardée comme tenue dans le respect de la publicité des séances, il ne suffit pas (...) qu'il y ait eu du public dans la salle et qu'il soit acquis que ce public n'a pas été en quelque sorte présélectionné par le président de séance, il faut que l'accès à la salle des séances ait été à la fois libre et égal » (POCHARD (M), Le libre et égal accès à la salle des séances des assemblées locales, condition du respect du principe de la publicité des séances, *Concl. sur CE 2 octobre 1992 M. Malberg, L.P.A.*, n° 10, 1993, pp. 6-8).

³⁸ Voir CE 9 mai 2004 Commune de Vinçly, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1767-1768, note S. Hul.

³⁹ TA Grenoble 15 septembre 1999 C.Lapellerie, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, février 2000, p. 17, note J. Moreau (limitation du temps de parole à trois minutes).

restrictions à leur pouvoir d'amendement⁴⁰ ou le fait de ne plus mentionner leurs interventions dans les procès-verbaux des réunions⁴¹. Des parlementaires ont encore souhaité étendre les pouvoirs des élus membres des assemblées délibérantes en organisant, à l'image de la « fenêtre parlementaire », le principe de séances réservées à l'opposition. Ce principe n'a finalement pas été adopté, cédant devant la critique de son « caractère démagogique »⁴².

B- L'organisation des travaux des assemblées délibérantes : commissions, missions d'information et d'évaluation, groupes d'élus

Le principe de l'existence de commissions, chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal a été posé par l'article 59 de la loi du 5 avril 1884⁴³. La loi du 6 février 1992⁴⁴ procède à une réforme importante en instituant le principe de la représentation proportionnelle des élus dans les commissions (y compris d'appel d'offres) dans les communes de plus de 3.500 habitants et dans les établissements publics de coopération intercommunale, dans les départements et les régions. Pour ces derniers, le principe de la représentation proportionnelle s'étend également à la désignation des membres de la commission permanente. Le contentieux de la désignation de ces commissions va conduire notamment le juge administratif à se prononcer sur les modalités d'application de ces dispositions. Il va notamment considérer que le calcul doit se faire au regard des résultats des élections et non de changements partiels au sein du conseil⁴⁵. La loi relative à la démocratie de proximité va venir compléter ce dispositif en ouvrant la possibilité de missions d'information et

⁴⁰ TA Marseille 17 mai 2005 M. Christian Caroz et Mme Anne-Marie Fruteau de Laclos, *B.J.C.L.*, n° 7, 2005, p. 440-441, Concl. G. Fédou.

⁴¹ CAA Marseille 21 janvier 2003 Philippe Adam, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 1724-1726, note L. Janicot.

⁴² P. Ollier, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4239 (voir MULLER-QUOY (I), *L'élu local : nouveau statut, nouveau droit*, *A.J.D.A.*, 2002, pp. 283-290, p. 288).

⁴³ « Le conseil municipal peut former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit par l'initiative d'un de ses membres.

Les commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle de deux sessions.

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider, si le maire est absent ou empêché ».

⁴⁴ Articles 33 à 39.

⁴⁵ VERPEAUX (M), *La composition des commissions municipales*, note sous TA Nice 3 février 2000 Baréty et autres, *R.F.D.A.*, 2000, pp. 803-807.

d'évaluation dans les conseils régionaux, conseils généraux et conseils municipaux des communes de 50.000 habitants et plus.

L'évolution récente des règles applicables aux membres des assemblées délibérantes est marquée par la possibilité de constituer en leur sein des groupes d'élus, disposant de certains moyens matériels. Cette possibilité a d'abord fait l'objet d'hésitations de la part du juge administratif, les juges du fond la refusant dans un premier temps. Selon le Tribunal administratif de Lyon⁴⁶, c'est à la loi exclusivement qu'il appartient de fixer le régime indemnitaire des élus locaux et le Code des communes a posé le principe de la gratuité des fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal. Ainsi, « les conseillers municipaux doivent être regardés comme les bénéficiaires réels de la subvention de fonctionnement aux groupes politiques de l'assemblée » et celle-ci doit être considérée comme illégale puisque « aucun texte n'a prévu d'attribuer aux conseillers municipaux, fussent-ils réunis en association, des indemnités particulières pour remplir le mandat pour lequel ils ont été élus ». Le Conseil d'Etat va, lui, autoriser ces subventions en jugeant que la délibération attaquée « n'a pas pour objet d'allouer des indemnités aux titulaires de fonctions électives » et qu'il « ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle ait eu un tel effet »⁴⁷.

Le législateur intervient finalement à l'occasion de la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique⁴⁸. Ainsi, « dans les assemblées délibérantes des communes de plus de 100.000 habitants, des départements et des régions, le fonctionnement de groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus (...). L'autorité exécutive de la collectivité peut, dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. (...) L'assemblée délibérante ouvre au budget de la collectivité territoriale, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 25 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée délibérante ».

⁴⁶ TA Lyon 16 juillet 1992 M. Pierre Lavaurs, *A.J.D.A.*, 1992, pp. 674-675, Concl. A. Bézard.

⁴⁷ CE 20 juin 1994 Ville de Lyon c/ Lavaurs, *rec.*, p 325.

⁴⁸ Article 27 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, JO 21 janvier 1995, p. 1105 (Voir PERRIN (B), Les agents affectés auprès des groupes d'élus, *Cahiers de la fonction publique*, mai 1999, p. 20).

Le contentieux va ensuite se porter sur l'application de cette disposition et notamment sur la définition des groupes d'élus par l'assemblée délibérante de la collectivité. Ainsi, constitue un détournement de pouvoir le fait de fixer un seuil de trois élus pour constituer un groupe, dans le règlement intérieur d'une communauté urbaine, en sachant que cette disposition excluait un élu du bénéfice de ces dispositions⁴⁹. Le juge administratif s'est par contre refusé à considérer que les effets du refus par un maire de prendre acte de la création d'un groupe d'élus (qui aurait permis aux intéressés de bénéficier de moyens matériels) remplissait la condition d'urgence justifiant la mise en œuvre d'un « référé-liberté »⁵⁰.

La loi du 12 juillet 1999 complète ces dispositions en organisant l'utilisation par ces groupes des moyens qui leurs sont affectés. L'élus responsable de chaque groupe a la charge de décider des conditions et des modalités d'exécution du service que les collaborateurs placés auprès de ces groupes accomplissent et d'organiser la répartition des moyens dont le groupe dispose entre ses membres⁵¹. Enfin, la loi relative à la démocratie de proximité⁵² procède à une augmentation de 25 à 30 % du total des indemnités en ce qui concerne le plafond des crédits votés aux groupes d'élus dans les communes de plus de 100.000 habitants⁵³ et dans les conseils généraux et régionaux.

§2- L'accès à l'information sur les actions de la collectivité

L'information des élus est un élément essentiel leur permettant de remplir leur mandat électif ; elle fait aujourd'hui l'objet de règles spécifiques, les distinguant des simples citoyens. L'évolution de ces règles voire leur apparition ne procèdent pas d'un mouvement régulier mais de modifications successives des règles applicables, tant législatives que jurisprudentielles.

⁴⁹ TA Lille 26 novembre 1998 M. Eymery c/ Communauté urbaine de Dunkerque, *A.J.D.A.*, 1999, pp. 359-360, note T. Célérier.

⁵⁰ CE 16 juin 2003 Hug-Kalinkova, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, octobre 2003, pp. 22-23, note J. Moreau.

⁵¹ Réponse du ministre de l'intérieur à une question de M. Alain Hethener (n° 27281), *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, novembre 2001, p. 25.

⁵² Articles 14 et 15 (Voir VERPEAUX (M), La loi relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale ?, *R.F.D.A.*, 2003, pp. 261-269, p. 269).

⁵³ La proposition de la création de groupes d'élus dans les communes de plus de 3.500 habitants, proposée au cours des débats, n'a pas été retenue (Voir B. Birsinger, *JO Débats A.N.*, séance du 13 juin 2001, p. 4220).

Avec notamment le développement de la presse territoriale, l'information sur la collectivité est aujourd'hui largement diffusée. Bien que concernant les relations de la collectivité avec l'extérieur, nous traiterons ici aussi cette problématique puisque, depuis la loi relative à la démocratie de proximité, ces publications ne reflètent plus uniquement la volonté de la majorité en place mais aussi les critiques et les propositions d'élus d'autres tendances politiques. Cela participe donc bien également au développement des pouvoirs des membres de l'assemblée délibérante. Nous verrons par conséquent d'une part, l'information des élus (A) et d'autre part, la communication de la collectivité (B).

A- L'information des élus

Les élus, membres des assemblées délibérantes disposent du même droit à l'information sur les affaires de la collectivité que tout habitant ou contribuable, en application de la loi du 17 juillet 1978⁵⁴. Nous allons cependant nous attacher davantage aux droits dont ils disposent en particulier, comme celui leur permettant une information préalable aux délibérations. Cette information préalable est nécessaire à l'exercice de leur mandat⁵⁵ mais son régime juridique s'est précisé lentement. Le principe en a été posé d'abord par le Conseil d'Etat, avant que le législateur n'intervienne. Ainsi, dans un arrêt de 1973, il considère que « si les adjoints et conseillers municipaux tirent de leur qualité de membre de l'assemblée municipale appelée à délibérer sur les affaires de la commune le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires, ils n'ont pas hormis le cas où ils seraient l'objet (...) d'un arrêté du maire leur déléguant sous sa surveillance et sa responsabilité une partie de ses pouvoirs, le droit d'intervenir à titre individuel dans l'administration de la commune et ne peuvent donc prétendre obtenir directement des services

⁵⁴ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, JO 18 juillet 1978, p. 2851.

⁵⁵ « Une bonne gestion veut d'abord que les conseillers municipaux disposent d'un maximum d'informations pour pouvoir se prononcer en connaissance de cause. Ces conseillers devaient en particulier avoir accès à toutes les informations, études et devis, dont ont connaissance ceux qui sont à l'origine de propositions de délibérations. C'est aussi une exigence imposée par le mandat dont chaque conseiller a été investi et qui lui donne pour mission de se prononcer par un vote représentant ceux qui l'ont élu. Enfin, c'est une nécessité du « contradictoire », question de méthode aussi bien que de justice, qui veut que tous les éléments aussi bien positifs que négatifs puissent être examinés » (TOURMENTE (A), L'information des conseillers municipaux : une lente évolution, *Pouvoirs locaux*, n° 3, 1989, pp. 51-53, p. 51).

municipaux la communication de renseignements ou de documents autres que ceux énumérés à l'article 34 précité du Code de l'administration communale »⁵⁶.

Le Conseil d'Etat affirme donc ainsi à la fois le principe de cette information préalable et ses limites, tenant à la répartition des pouvoirs entre l'exécutif de la collectivité territoriale et les membres de l'assemblée délibérante. La mise en œuvre de cette jurisprudence permettra, par exemple, de sanctionner la communication des projets de décision et des documents préparatoires qui les accompagnent uniquement en début de séance⁵⁷ ou de constater l'illégalité de la délibération adoptant le budget primitif d'une commune au sujet duquel les conseillers municipaux n'avaient reçu que quelques documents mal présentés et difficilement exploitables et dont les demandes d'explications et de précisions n'avaient pas été satisfaites⁵⁸.

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour améliorer cette information préalable, d'abord en étendant à douze jours le délai dont doivent disposer les membres des conseils généraux pour prendre connaissance des rapports sur les affaires qui leur seront soumises⁵⁹; ensuite en prévoyant que dans les communes de plus de 3.500 habitants, le maire doit communiquer, avec la convocation aux séances du conseil, l'ordre du jour des questions qui y seront examinées⁶⁰ et enfin, en disposant que tout membre de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale a le droit d'être informé des affaires de la collectivité qui font l'objet d'une délibération⁶¹.

Le juge fait une application mesurée de ces dispositions, évaluant précisément la nature et le contenu des informations fournies. Il considère par exemple que

⁵⁶ CE, Ass 9 novembre 1973 Commune de Pointe à Pitre, *A.J.D.A.*, 1974, pp. 93-94, chron. Franc et Boyon, p. 82.

⁵⁷ CE 29 juin 1990 Commune de Guitrancourt c/ Mallet et autres, *L.P.A.*, n° 22, 1991, pp. 12-14, note F. Chauvel.

⁵⁸ TA Nice 25 mai 1987 Basilio, *rec. Tables*, p. 616.

⁵⁹ Article 26 de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant dispositions diverses relatives au fonctionnement des conseils généraux (JO 8 janvier 1986, p. 370).

⁶⁰ Article 61 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (JO 6 janvier 1986, p. 219).

⁶¹ Article 28 de la loi d'orientation n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République (JO 8 février 1992, p. 2067). Ces dispositions sont devenues les articles L 2121-13, L 3121-18 et L 4132-17 du C.G.C.T.

l'information des élus locaux n'est pas seulement une prérogative mais un devoir⁶² ou rappelle que dans les communes de 3.500 habitants et plus, une note explicative de synthèse doit être envoyée aux conseillers municipaux avant chaque réunion de l'assemblée⁶³. En revanche, il peut se monter défavorable aux élus lorsqu'il juge que « l'absence de communication de documents est sans incidence sur la régularité de la délibération dès lors que les intéressés n'établissent, ni même n'allèguent que la communication de ces documents aurait été vainement demandée au maire avant la réunion du conseil municipal »⁶⁴ ou que le droit à l'information des élus locaux, dans le cadre de l'adoption d'une délibération d'un conseil municipal relative aux indemnités de fonction du maire et de ses adjoints n'est pas méconnu, dès lors que la note explicative de synthèse communiquée à l'assemblée précise le taux de ces indemnités : « la circonstance que le maire n'ait pas été en mesure de préciser, au cours du débat, le montant exact de ces indemnités et leur augmentation par rapport au régime précédent ainsi que leur incidence budgétaire, ne pouvait être regardée comme exprimant une volonté délibérée de dissimuler des informations nécessaires à l'exercice des fonctions des conseillers municipaux »⁶⁵.

Le législateur a également mis en place d'autres instruments spécifiques comme le débat d'orientation budgétaire. La loi relative à l'administration territoriale de la République l'impose pour les régions et les communes de 3.500 habitants et plus, procédant de la sorte à la généralisation d'un dispositif prévu dès la loi du 2 mars 1982 pour les conseils généraux⁶⁶. La loi du 6 février 1992 institue également la possibilité de questions orales dans les communes de 3.500 habitants et plus, faculté existant dès 1871 pour les conseils généraux et dès 1972 pour les conseils régionaux⁶⁷. Enfin, la loi du 2 mars 1982 impose au président du conseil général et au président

⁶² Voir CE 29 décembre 1999 Commune de Port Saint Louis du Rhône, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mars 2000, pp. 12-13 ; note J. Moreau.

⁶³ CE 30 avril 1997 Commune de Sérignan, *Droit administratif*, juillet 1997, p. 11, note L.T.

⁶⁴ CE 29 décembre 1999 Commune de Port Saint Louis du Rhône, *L.P.A.*, n° 113, 2000, pp. 17-23, note S. Nicinski.

⁶⁵ CAA Paris 17 décembre 2002 M. Boyer c/ Commune de Nouméa, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 787-789, note L. Janicot (Voir également : TA Nancy 25 janvier 2000 Feidt, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juillet 2000, p. 17, note L. Erstein ; CAA Douai 11 mai 2000 Commune de Sangatte, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, novembre 2000, p. 15, note L. Erstein).

⁶⁶ Voir aujourd'hui les articles L 2312-1, L 3312-1 et L 4311-1 du C.G.C.T.

⁶⁷ MULLER-QUOY (I), *Le droit des assemblées locales*, Coll. Systèmes Collectivités locales, L.G.D.J, 2001, p. 96.

du conseil régional de rendre compte chaque année au conseil par un rapport spécial de la situation de la collectivité, de l'activité et du financement des différents services et des organismes qui en dépendent ; ce rapport spécial doit préciser l'état d'exécution des délibérations et la situation financière de la collectivité. L'institution de ce rapport est présenté comme découlant logiquement de la transmission des exécutifs départementaux et régionaux aux élus. Le préfet était soumis aux mêmes obligations dès 1871 pour les départements et depuis 1972 pour les régions.

B- La communication de la collectivité

La publication par les communes de bulletins d'information est une pratique à la fois ancienne – ils ont connu un certain essor à la fin du XIX^{ème} siècle – et nouvelle puisqu'ils « se sont multipliés de façon extraordinaire au cours des années 1960, qui marquent incontestablement une rupture »⁶⁸. Cette publication, qui est aujourd'hui aussi le fait des autres collectivités⁶⁹, constitue un service public, même si une controverse peut être soulevée sur les rapports entre la notion de but d'intérêt général et une communication qui peut n'être que le reflet des positions de la majorité de l'assemblée délibérante ou de l'exécutif de la collectivité⁷⁰. Les seules limites se posant à cette expression de la collectivité relèvent du droit administratif (respect de ses compétences), du droit pénal (notamment en ce qui concerne l'exécutif territorial directeur de publication⁷¹) et du droit électoral⁷².

⁶⁸ FEYEL (G), Aux origines républicaines de la presse municipale : les Bulletins municipaux entre 1874 et 1959, in Actes du colloque d'Angers (4 novembre 1999), *Le journalisme territorial : les enjeux politiques et juridiques*, CNFPT, 1999, pp. 1-23.

⁶⁹ Un journal d'information peut même être publié par un arrondissement (voir TA Lyon 20 octobre 1997 Ville de Lyon c/ Maire du 1^{er} arrondissement de Lyon, *A.J.D.A.*, 1998, pp. 426-434, Concl. G. Verley-Cheynel, note A. Noury).

⁷⁰ Voir LONG (M), Le bulletin municipal, un service public ? déléguable ?, in Actes du colloque d'Angers, *op. cit.*, pp. 25-32.

⁷¹ Voir BROSSARD (P), L'exécutif territorial directeur de publication, in Actes du colloque d'Angers, *op. cit.*, pp. 51-65.

⁷² Il s'agit ici en particulier de se référer aux deux premiers alinéas de l'article L 52-1 du code électoral : «Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tout de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite. A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. »

D'une manière générale, on peut considérer que la communication de la collectivité et son pendant, l'information des citoyens participent à la démocratie locale. Cette analyse est renforcée par les dispositions de la loi relative à la démocratie de proximité, notamment en son article 9, qui prévoit que dans les départements, régions et communes de plus de 3.500 habitants, lorsque la collectivité diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur ses réalisations et sa gestion, un espace est réservé à l'expression des groupes d'élus⁷³. Il est ensuite précisé que les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur⁷⁴. Cette disposition consacre selon Christophe Fiorentino ce qu'Yves Luchaire avait déjà appelé le « droit à l'information pertinente »⁷⁵ : « le droit à l'information ne se résume plus à son existence mais concerne également une exigence. Par l'introduction dans l'article 9 d'un droit à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité, le législateur a consacré le principe selon lequel l'expression du pluralisme des opinions conduit à une meilleure information des habitants »⁷⁶. Cette expression du pluralisme est bien la volonté du Gouvernement ; l'opposition à l'Assemblée nationale et la majorité sénatoriale ont cependant proposé de supprimer cette disposition. Pour le premier il s'agit d'étendre une pratique existant déjà dans certaines collectivités et « respectueuse de la démocratie »⁷⁷. Pour les secondes la difficulté à trouver les formulations appropriées révèle une source possible de contentieux ; l'uniformisation de cette pratique risque d'engendrer une mise en œuvre manquant de souplesse ou « de créer des clivages dans les communes où il n'y en a pas »⁷⁸.

⁷³ Les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité ne peuvent obtenir la publication d'un texte dans le bulletin d'information municipale si cette publication comporte des risques de troubles à l'ordre, la sécurité et à la tranquillité publics. En cas de méconnaissance de leur droit d'expression, ils peuvent demander au juge d'enjoindre à la commune de publier leur texte dans un bulletin d'information qu'elle déciderait éventuellement d'éditer (CAA Nancy 14 avril 2005 Commune de Clouange c/ Schutz, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1683-1687, note L. Janicot).

⁷⁴ Articles L 2121-27-1, 3121-24-1 et 4132-23-1 du C.G.C.T.

⁷⁵ LUCHAIRE (Y), Le droit à l'information pertinente, in MARCOU (G) et De BRUYCKER (P), ss dir., *Annuaire 2001 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2001, pp. 109-123.

⁷⁶ FIORENTINO (C), Droit à l'information et collectivités territoriales, *R.G.C.T.*, n° 24, 2002, pp. 298-311, p. 305.

⁷⁷ D. Vaillant, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 19 juin 2001, p. 4475 (voir également : B. Derosier, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 19 juin 2001, p. 4475).

⁷⁸ D. Hoeffel, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 10 janvier 2002, p. 157 (voir également : P. Ollier, JO Débats A.N, séance du 19 juin 2001, p. 4475 ; M-P. Daubresse, JO Débats A.N, séance du 19 juin 2001, p. 4476 ; A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 10 janvier 2002, p. 157 ; P. Girod, JO Débats

§3- Les actions en justice des élus

Pour agir au nom de la collectivité, le principe est celui de la compétence du chef de l'exécutif⁷⁹ auquel vient déroger l'action du contribuable (qui peut être d'ailleurs un membre de l'assemblée délibérante)⁸⁰. S'agissant de l'action des élus contre la collectivité, plusieurs hypothèses se présentent. Si dans certaines circonstances particulières le chef de l'exécutif peut agir à titre personnel⁸¹, nous allons ici nous intéresser essentiellement aux actions des membres de l'assemblée délibérante. Si, une fois encore, la possibilité leur a été toujours reconnue d'agir à titre personnel, comme contribuables, dès 1903, le Conseil d'Etat a considéré que des conseillers municipaux avaient intérêt et qualité à agir » lorsque la délibération contestée avait « fait obstacle à l'exercice de leur mandat et méconnu les dispositions de loi qui en garantissent l'accomplissement »⁸².

La jurisprudence du Conseil d'Etat s'est montrée compréhensive en estimant par exemple que la circonstance que les demandeurs s'étaient abstenus lors du vote de la délibération du conseil régional dont ils demandaient l'annulation n'était pas de nature à rendre leur demande irrecevable. Le commissaire du Gouvernement justifiait cette approche par la nécessité de favoriser le contrôle de la collectivité par la minorité⁸³. L'évolution de la jurisprudence a finalement conduit à un revirement :

Sénat, séance du 10 janvier 2002, p. 158 ; J. Chérioux, JO Débats Sénat, séance du 10 janvier 2002, p. 158 ; D. Braye, JO Débats Sénat, séance du 10 janvier 2002, p. 159).

⁷⁹ Articles L 2132-2, L 3221-10 alinéa 3 et L 4231-7 du C.G.C.T.

⁸⁰ Voir infra : 2^{ème} partie, Titre 3, Chapitre 2, Section 1, §2, B- Le regain d'intérêt pour la procédure d'intervention du contribuable.

⁸¹ Le maire, qui a intérêt en sa qualité de chef des services communaux et qui était dans l'impossibilité d'obtenir du conseil municipal l'autorisation d'agir en justice, est recevable à attaquer directement pour excès de pouvoir la délibération (voir BACHELLERIE (B) et GIRAULT (P), L'intérêt pour agir des membres des assemblées délibérantes (réflexions sur une jurisprudence restrictive), note sous TA Strasbourg 20 mars 1986 Maire de la commune de Hatten c/ conseil municipal de Hatten, *R.F.D.A.*, 1987, pp. 536-540).

⁸² CE 1^{er} mai 1903 Sieurs Bergeon, Dalle et autres, *rec.*, p. 324.

⁸³ « Il résulte d'une jurisprudence sans ambiguïté, quoique ancienne, que l'intérêt à agir des membres d'assemblées délibérantes n'est reconnu que si est invoquée une méconnaissance des prérogatives de ladite assemblée (...) Mais cette jurisprudence ancienne est largement tombée en désuétude, et pour cause : il est tout de même difficile de contester l'intérêt à agir de membres d'assemblées délibérantes locales, le plus souvent d'opposition, lorsqu'ils contestent la légalité des actes de la majorité de ce conseil, alors que les prérogatives reconnues aux collectivités locales s'accroissent, que la tutelle a disparu et que le meilleur contrôle d'une majorité est encore celui effectué par la minorité, y compris sous la forme de recours contentieux » (POCHARD (M), L'intérêt à agir des membres d'une assemblée délibérante à l'encontre des délibérations de ladite assemblée, Conclusions sur CE 12 février 1992 Région Midi-Pyrénées c/ M. Aliès, *L.P.A.*, n° 111, 1992, pp. 5-6).

« les requérants justifiaient en leur qualité de conseillers municipaux d'un intérêt à attaquer les délibérations dont ils demandent l'annulation, même sans se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives »⁸⁴.

Le Conseil d'Etat a enfin précisé la portée des différentes procédures de référé en ce qui concerne les rapports entre les élus et la collectivité territoriale. Le refus du maire de convoquer le conseil municipal ne constitue pas une violation d'une liberté fondamentale au sens du « référé-liberté » mais peut faire l'objet d'un « référé-suspension », assorti d'une injonction⁸⁵.

Outre le développement des pouvoirs des membres de l'assemblée délibérante, l'amélioration de la démocratie institutionnelle passe également par la diversification des lieux de la démocratie locale, permettant la participation des habitants.

Section 2 : La diversification des lieux de la démocratie locale

Les instruments de participation des citoyens (ou des habitants) sont nombreux et ont été souvent développés à l'initiative des collectivités, même si le législateur est parfois intervenu pour en confirmer certaines formes. Cette diversité est liée aux domaines de l'action locale concernés, au public concerné ou aux modalités géographiques de cette participation.

La question de la diversification des lieux de la démocratie locale partage avec celle du développement des pouvoirs des membres de l'assemblée délibérante d'avoir été améliorée par des lois successives et de donner lieu à un contentieux régulier devant le juge administratif. Une problématique apparaît, celle du droit des étrangers, dans le cadre de la démocratie locale. En outre, une autre problématique est développée, d'une façon renouvelée. En effet, si l'existence de pratiques locales, en ce qui concerne la démocratie locale, est également constatée, se rajoute une interrogation quant à l'utilité ou l'inutilité de légiférer en la matière. Nous nous attacherons tout d'abord à la problématique générale de la participation des habitants (§1), avant de voir, plus précisément celle de la démultiplication de l'action municipale dans les quartiers (§2).

⁸⁴ CE 24 mai 1995 Ville de Meudon, *rec.*, p. 208 ; TOUVET (L), FERSTENBERT (J) et CORNET (C), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Coll. Grands arrêts, Dalloz, 2^{ème} éd., 2001, n° 50.

⁸⁵ CE 18 janvier 2001 Commune de Vennelles, *rec.*, p. 18, Concl. Touvet ; GAJA, 15^{ème} éd., 2005, n° 111 ; CE 5 mars 2001 Saez, *rec.*, p. 117, GAJA, 15^{ème} éd., 2005, n° 111.

§1- La participation des habitants

La participation des habitants est notamment aujourd'hui prévue par le biais de comités consultatifs (B). Cette pratique, reconnue depuis 1992, ne doit pas faire oublier des formes plus anciennes de concertations, instituées en matière d'urbanisme (A).

A- La concertation en matière d'urbanisme

Le droit de l'urbanisme prévoit depuis longtemps des formes de concertation avec les habitants. On retrouve en particulier dans la loi d'orientation foncière de 1967⁸⁶, des développements significatifs en la matière, relatifs notamment aux enquêtes publiques et à l'aménagement concerté⁸⁷. Cette participation des citoyens va être élargie au cours des années, par exemple du fait de la loi d'orientation sur la ville de 1991⁸⁸ qui étend le champ d'application de la consultation préalable à toute opération d'aménagement ou encore du fait de la loi de 1992⁸⁹ relative à l'élimination des déchets qui impose cette concertation lors de la recherche de sites de stockage souterrain⁹⁰.

La concertation avec les citoyens pour les décisions d'aménagement et d'urbanisme reste un domaine où des améliorations sont toujours possibles. C'est ce à quoi tendaient aussi bien le Conseil d'Etat, qui proposait en 1999 de « soumettre les projets d'une certaine importance, en l'amont de l'élaboration du projet, à un rendez-vous initial de consultation du public »⁹¹, ou à sa suite le rapport Mauroy dont plusieurs propositions portaient sur la « concertation sur les projets d'intérêt général »⁹². Dans le même sens, la loi relative à la démocratie de proximité consacre

⁸⁶ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JO 3 janvier 1968, p. 3.

⁸⁷ Voir GODCHOT (J-E), La participation des citoyens à l'urbanisme et à l'aménagement de l'environnement humain, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 19, 1971, pp. 641-653.

⁸⁸ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, JO 19 juillet 1991, p. 9521.

⁸⁹ Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO 14 juillet 1992, p. 9461.

⁹⁰ Voir HELIN (J-C), Urbanisme et démocratie, *A.J.D.A.*, numéro spécial, 1993, pp. 184-191.

⁹¹ Conseil d'Etat, *L'utilité publique aujourd'hui*, Coll. Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 1999, pp. 63-66.

⁹² Proposition n° 78 : moderniser l'enquête d'utilité publique en mettant en œuvre les propositions du rapport du Conseil d'Etat ; Proposition n° 79 : créer des comités consultatifs pour la mise en œuvre de projets importants mais ne nécessitant pas la procédure lourde de l'enquête publique (in MAUROY (P), *ss dir., Refonder la vie publique locale*, La Documentation Française, 2000, pp. 88-90).

son titre IV à la « participation du public à l'élaboration des grands projets »⁹³, comprenant des développements relatifs à la concertation avec le public (dans le cadre de la commission nationale du débat public), à la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, à la procédure d'enquête publique et à la déclaration de projet et à la déclaration d'utilité publique.

B- Les comités consultatifs

Dans un domaine plus général, la participation des habitants passe également par les comités consultatifs, créés par le conseil municipal, sur tout problème d'intérêt communal, organisés par la loi « ATR », précisée par la loi « démocratie de proximité »⁹⁴. Ces comités sont couramment appelés « commissions extra-municipales » même si cette dénomination a été repoussée en 1992 pour ne pas opérer de confusion avec les commissions que le conseil municipal peut constituer en son sein⁹⁵. L'institution de ces comités a pour objectif d'améliorer la participation, sans remettre en cause l'autorité et la compétence de principe du conseil municipal : « il s'agit de compléter le dispositif d'association des habitants à la démocratie locale, à la vie de leur commune, poursuivant ainsi la démarche (...) en ce qui concerne l'information, la communication des documents administratifs et, plus généralement, l'atmosphère d'échange qui doit régner entre un conseil municipal et l'ensemble des habitants de la commune »⁹⁶.

A ces comités, peuvent se rajouter des structures associant en particulier certaines parties de la population, généralement appelés « conseils d'enfants »⁹⁷ ou maintenant également « conseils de sages ». Ces pratiques, qui ne se limitent pas aux communes⁹⁸, se sont développées librement, à la seule condition de respecter les

⁹³ Ces dispositions visent les « projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics (...) dès qu'ils présentent de forts enjeux économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » (article L 121-1 du code de l'environnement).

⁹⁴ Article L 2143-2 du C.G.C.T.

⁹⁵ P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 27 mars 1991, p. 455.

⁹⁶ C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 27 mars 1991, p. 455.

⁹⁷ Voir ROMI (R), Les « conseils municipaux d'enfants » : une situation de « non-droit » ?, *L.P.A.*, n° 79, 1991, pp. 13-15.

⁹⁸ En général, la détermination des élèves concernés « suit » le domaine de compétence de la collectivité territoriale en matière scolaire : élèves des écoles primaires dans les conseils municipaux d'enfants, élèves des collèges dans les conseils généraux de jeunes, élèves de lycées et apprentis dans les conseils régionaux de jeunes.

compétences de l'assemblée délibérante, seule compétente pour définir l'organisation et les modalités de désignation de ces conseils. Ainsi, un conseil municipal ne peut pas laisser à un groupe de travail le soin d'adopter les modalités de l'élection du conseil municipal d'enfants : « eu égard à leur objet et à leur contenu les décisions prises (...) ne constituent pas de simples mesures d'ordre intérieur mais des décisions susceptibles de recours ; (...) le groupe de travail (...) ne tenait d'aucun texte ni d'aucun mandat des autorités compétentes le pouvoir de prendre les décisions (...) qui sont relatives à la fois à l'administration communale et à l'organisation d'une activité pédagogique au sein d'établissements scolaires »⁹⁹.

L'institution des comités consultatifs en 1992 et les débats parlementaires qui l'ont précédée révèlent deux problématiques plus générales relatives à la démocratie locale. La première tient à ce qu'on pourrait appeler l'utilité de la loi, la commission des lois du Sénat ayant en effet proposé de supprimer cette disposition puisque d'une part, des communes ont pu mettre en place des dispositifs semblables sans l'intervention de la loi et d'autre part les termes choisis peuvent révéler des ambiguïtés et être sources de contentieux¹⁰⁰. A l'inverse, il est possible de considérer que cela peut à la fois inciter les maires à utiliser ces instruments et renforcer ceux qui les ont mis en place en dehors de toute obligation¹⁰¹.

La seconde problématique concerne la participation des étrangers à la vie locale. En effet, l'existence de conseils facultatifs est parfois présentée comme un moyen, en particulier par le biais d'associations, de participation des étrangers à la vie locale¹⁰². En l'état actuel du droit, seuls les ressortissants communautaires peuvent participer aux élections et siéger dans les conseils municipaux, l'institution

⁹⁹ CE 7 octobre 1994 Ville de Narbonne c/ Mme Ardit, *rec.*, p. 427 ; *A.J.D.A.*, 1995, pp. 159-161, note M. Hecquard-Théron ; *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1092-1100, note J-C. Froment.

¹⁰⁰ P. Graziani, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 13 juin 1991, p. 1637.

¹⁰¹ « S'abstenir de légiférer en cette matière permettrait à certains maires de s'affranchir de toute consultation » (P. Loridant, JO Débats Sénat, séance du 13 juin 1991, p. 1637).

« Vous pouvez estimer qu'une telle disposition ne relève pas du domaine de la loi et que les conseils municipaux peuvent agir comme ils l'entendent. Toutefois, certains d'entre vous ont constaté (...) que ce projet de loi entérinait, d'une certaine manière, des usages ou tout au moins donnait force de loi à des initiatives prises par nombre de conseils municipaux et dont chacun s'accorde à reconnaître le bien-fondé. Par conséquent, pourquoi ne pas donner force de loi à ces comités consultatifs ? » (J-P. Sueur, secrétaire d'Etat, JO Débats Sénat, séance du 13 juin 1991, p. 1638).

¹⁰² Voir GINESTE (P), Quelques formes de participation des étrangers à la vie municipale, in DELEMOTTE (B) et CHEVALLIER (J), *Etranger et citoyen, les immigrés et la démocratie locale*, Coll. Villes plurielles, L'Harmattan, 1996, pp. 137-144.

au sein du conseil municipal d'une représentation élue des habitants de nationalité étrangère est illégale¹⁰³.

La participation des étrangers à la vie locale était évoquée par le rapport Guichard¹⁰⁴ mais surtout elle faisait partie des « 110 propositions pour la France » du candidat François Mitterrand en 1981¹⁰⁵ ; elle a finalement été abandonnée, au plan local, au profit de la mise en place de ces conseils consultatifs¹⁰⁶. Malgré des prises de position fréquentes en la matière¹⁰⁷, les nouvelles voies de la démocratie locale n'incluent pas, pour l'instant, le droit de vote des étrangers aux élections locales qui reste bloqué par deux obstacles. Le premier est celui de la réciprocité, illustré par l'exemple des ressortissants communautaires puisque tout citoyen français résidant dans un autre Etat membre pourra y participer aux élections locales¹⁰⁸. Le second consiste à préférer la naturalisation comme gage d'intégration à la société française¹⁰⁹.

§2- La démultiplication de l'action municipale : les quartiers

Plusieurs modalités de déconcentration de l'action municipale existent, à commencer par les arrondissements à Paris, Lyon et Marseille. Nous limiterons cependant notre étude, dans le cadre de la démocratie locale aux quartiers dans la mesure où ils s'appliquent à un nombre beaucoup plus important de collectivités, la

¹⁰³ Voir TA Versailles 15 mai 1991 M. Wiltzer c/ Commune de Longjumeau, *A.J.D.A.*, 1991, pp. 721-723, Concl. X. Prétot ; confirmé par CE 2 avril 1993 Commune de Longjumeau c/ Wiltzer, *rec.*, p. 91.

¹⁰⁴ GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976, pp. 275-276.

¹⁰⁵ Cet engagement est rappelé au gouvernement à l'occasion des débats sur la loi du 2 mars 1982 : « L'exercice de la démocratie locale, ainsi que la justice et la cohésion de nos cités exigent aussi que nous définissions de façon précise la procédure selon laquelle nos amis étrangers, installés depuis de longues années en France, pourront s'exprimer pleinement, y compris par le vote, et s'intégrer à la vie de nos collectivités locales » (R. Malgras, JO Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 385).

¹⁰⁶ Voir P. Loridant, JO Débats Sénat, séance du 13 juin 1991, pp. 1637-1638 et J-P. Sueur, JO Débats Sénat, séance du 13 juin 1991, p. 1638.

¹⁰⁷ Outre L. Jospin et N. Mamère, qui reprenaient cette idée dans leurs programmes pour les élections présidentielles de 2002, on peut signaler, au cours de la même période, l'apparition à droite de soutiens à cette aspiration, à l'instar de Y. Jégo, G. de Robien, J-L. Borloo, A. Rossinot, A-M. Idrac, D. Paillé, N. Sarkozy ou F. Bayrou (Voir WITHOL DE WENDEN (C), Pour le droit de vote des étrangers aux élections locales, *Regards sur l'actualité*, n° 287, 2003, pp. 69-75 et Dossier : Décentralisation, unanimité pour approfondir la démocratie locale, *La Gazette des communes*, 15 avril 2002, pp. 16-22).

¹⁰⁸ D'où l'utilité toute relative, dans cette optique, de la proposition du député Patrick Ollier à l'occasion des débats sur la loi de proximité, de créer un conseil consultatif des résidents européens (JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4239).

¹⁰⁹ Voir : DEL PICCHIA (R), Contre le vote des étrangers aux élections locales, *Regards sur l'actualité*, n° 287, 2003, pp. 77-81.

création de quartiers dans les arrondissements étant d'ailleurs possible¹¹⁰. En outre, les arrondissements peuvent correspondre à une « déconcentration » de l'organisation municipale c'est à dire à une délégation de pouvoirs à l'intérieur de la collectivité et dans des circonscriptions géographiques afin d'en faciliter l'administration, en raison notamment de son étendue géographique. Les quartiers correspondent davantage à l'idée de démultiplication. Selon le dictionnaire, démultiplier, c'est « augmenter l'effet de quelque chose en multipliant les moyens employés »¹¹¹. L'existence des conseils de quartier permet d'améliorer la démocratie locale en développant les moyens de participation des habitants.

Le rapport *Vivre ensemble* évoquait déjà la question de « comités de quartier »¹¹² pour encourager cette modalité de participation à la vie locale mais la rangeait, comme beaucoup d'autres instruments de démocratie, sous l'intitulé : « pas de formules contraignantes »¹¹³. C'est surtout le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales qui prévoyait, en son article 143, la délimitation de quartiers par le conseil municipal et la possibilité de mairies annexes ainsi que de la désignation d'adjoints ou de conseillers municipaux chargés de l'état civil et pouvant recevoir des délégations. Ces dispositions ne suscitaient pas beaucoup de débat, il leur était seulement parfois reproché de se limiter à légaliser des pratiques existantes¹¹⁴.

Par la suite, des initiatives relatives aux quartiers ont continué à être mises en œuvre dans un certain nombre de collectivités, la question d'une intervention législative en la matière se posant à nouveau avec les propositions du rapport Mauroy¹¹⁵. Il proposait de « créer, dans les villes de plus de 20.000 habitants, des mairies ou « conseils de quartier » et « d'encourager ce dispositif » dans les autres villes, de « valoriser le rôle des élus de proximité en leur confiant des responsabilités dans les quartiers », d'attribuer des « financements déconcentrés » et de « placer des équipes techniques de proximité (...) en liaison avec le conseil de quartier ». « Les

¹¹⁰ Voir 1^{ère} partie, Titre 1 ; Chapitre 1, Section 1, § 2, D- Les quartiers.

¹¹¹ *Le nouveau petit Robert*, 1993.

¹¹² GUICHARD (O) ss dir., *op. cit.*, p. 273.

¹¹³ « Consultations par sondages, par référendum, constitution, à l'initiative de la mairie de comités, de commissions extra-municipales, réunions d'informations, etc... tout est possible pour les municipalités qui le désirent... » (*Ibid.*, p. 268).

¹¹⁴ F. Sérusclat, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1422.

¹¹⁵ Propositions n° 71 à 74, in MAUROY (P), *op. cit.*, pp. 87-88.

membres des conseils de quartier seraient désignés par le conseil municipal sur les listes associant des représentants des associations et des habitants reconnus pour leur engagement et volontaire ».

La loi relative à la démocratie de proximité reprend une partie de ces propositions en instituant des conseils de quartier dans les communes de plus de 80.000 habitants¹¹⁶. A la suite de la délimitation des quartiers par le conseil municipal, celui-ci fixe la composition et les modalités de fonctionnement de ces conseils. La loi prévoit également la possibilité de dépasser le nombre d'adjoints dans la limite de 10 % de l'effectif légal du conseil municipal, pour créer des postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers¹¹⁷, et la création d'annexes de la mairie dans les communes de plus de 100.000 habitants¹¹⁸. L'existence et la détermination du seuil au-delà duquel la création de conseils de quartiers est obligatoire ont posé problème dans la mesure notamment où le projet du Gouvernement prévoyait 20.000 habitants et le Parlement a finalement adopté celui de 80.000¹¹⁹.

Se pose ici encore et à double titre la question de l'utilité de l'intervention de la loi¹²⁰. D'une part, est toujours présente la difficulté d'apprécier précisément les structures existantes – souvent considérées comme suffisantes - et de ne pas les remettre en cause¹²¹. « Rien dans le texte ne permet d'évoquer le devenir des

¹¹⁶ Article L 2143-1 du C.G.C.T.

¹¹⁷ Article L 2122-2-1 du C.G.C.T.

¹¹⁸ Pour donner un ordre d'idées, l'utilisation du seuil de 80.000 habitants conduit à identifier 50 villes représentant environ 9,7 millions d'habitant pour 37 communes et 8,5 millions en ce qui concerne l'utilisation du seuil de 100.000 habitants. (d'après les chiffres du recensement de 1999, repris par la DGCL).

¹¹⁹ « S'agissant de la création obligatoire des conseils de quartier, j'ai proposé à la commission de prendre en compte la densité du tissu urbain qui doit être suffisante pour assurer une réelle cohérence du dispositif. Bien entendu, en deçà d'un certain seuil de population de 50.000 habitants pour la commission, de 20.000 dans le projet du Gouvernement, l'institution de ces conseils de quartier reste possible » (B. Derosier, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4187).

¹²⁰ « Ou bien les conseils de quartier sont des divisions juridiques ayant une portée et une existence réelles, auquel cas le projet de loi comporte beaucoup. d'imprécisions dans la détermination des attributions avec tous les risques d'incompétence négative que cela pourrait constituer ; ou bien se sont des divisions juridiques sans portée réelle donnant l'illusion d'une participation à la prise de décision et nous pouvons alors légitimement nous interroger sur l'intérêt de créer de nouvelles structures, qui risquent d'alourdir un système, lequel (...) n'est pas si mauvais que cela » (G. Teissier, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4193).

¹²¹ « Certaines dispositions de ce projet sont en contradiction avec la libre administration des collectivités territoriales. Tel est notamment le cas de celles relatives à l'organisation des quartiers. Certes, ils sont une des réalités de nos communes, mais il appartient aux conseils municipaux de tenir compte de la diversité des secteurs qui constituent le territoire communal. C'est même une tâche

structures existantes (...). En élaborant ces dispositions nous avons l'impression que vous suggérez de faire table rase des initiatives de démocratie locale qui n'ont pas attendu le présent texte pour prouver leur efficacité »¹²².

D'autre part, le seuil de 20.000 habitants proposé par le gouvernement ayant été repoussé, la loi précise cependant que « les communes dont la population est comprise entre 20.000 et 79.999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions », faculté dont certaines usaient déjà avant la loi et dont peuvent toujours user les communes de moins de 20.000 habitants.

Les autres critiques sont exprimées à l'encontre du manque de souplesse du système mais surtout posent la question de la représentativité des conseils de quartiers¹²³, la démonstration justifiant le lien entre le maire et les conseils de quartier n'étant pas très convaincante du point de vue de la participation et de la démocratie locale. « Le seul moyen d'assurer correctement le mouvement du bas vers le haut, puisqu'il s'agit de démocratie participative, mais aussi du haut vers le bas, puisqu'il s'agit de pouvoirs légitimes du conseil municipal, est d'accepter la proposition du

passionnante pour les élus que de créer une cohésion sociale entre tous les quartiers. Or les textes qui rigidifient l'organisation des quartiers présentent un danger certain pour l'exercice de leurs responsabilités par les élus locaux dans le cadre du conseil municipal » (L. Deprez, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4198).

« Il y a dans cette généralisation systématique des conseils de quartier et des annexes de mairie une logique uniforme que nous n'apprécions pas » (F. Fillon, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4207).

« Une fois de plus, on légifère pour imposer, uniformiser une pratique démocratique qui a moins besoin d'être ordonnée que d'être librement et localement cultivée par les élus et par les citoyens eux-mêmes » (F. Fillon, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4207).

« Certaines propositions de ce texte représentent un recul par rapport aux pratiques de démocratie participative qui sont déjà expérimentées dans quelques-unes de nos villes. Il est permis de se demander s'il n'aurait pas été plus efficace d'offrir un cadre à cette démocratie participative » (N. Mamère, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4235).

Voir également : M-P. Daubresse, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4221 ; F. Dhersin, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4225 ; J. Péliard, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4226 ; G. Carrez, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4234 ; P. Ollier, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4239.

¹²² G. Teissier, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4194.

¹²³ « Je ne peux également m'empêcher de soulever le problème de la représentativité des conseils de quartier. Vous prenez l'option délibérée de politiser une structure qui, à mon sens, aurait sans doute gagné en crédibilité si elle avait conservé son caractère indépendant » (G. Teissier, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4194).

Voir également : B. Birsinger, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4218 ; G. de Robien, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4231.

Gouvernement qui confie la présidence des conseils de quartier à un élu municipal, sur délégation du maire »¹²⁴. Les commentateurs de la loi relèveront également cette ambiguïté, le risque lié à « la dépendance complète » des institutions de quartier envers le conseil municipal¹²⁵.

Les premiers enseignements de l'application de la loi conduisent à s'interroger à la fois sur l'utilité d'un développement des instruments de participation et sur leur réel impact sur les décisions prises au niveau local¹²⁶. S'il est impossible d'en faire un bilan aujourd'hui, notamment en l'absence de contentieux en la matière, certains spécialistes sont déjà pessimistes¹²⁷. Ainsi, selon Loïc Blondiau, « la démocratie locale semble faire l'objet d'un consensus. Paradoxalement, parce qu'elle recouvre un champ flou où chacun met ce qu'il veut. Résultat : on observe un grand désarroi sur le terrain devant la question de la représentativité¹²⁸ des jeunes et des étrangers, la motivation et l'essoufflement des habitants, l'absence de réelle reconnaissance politique »¹²⁹.

Section 3 : La représentation des intérêts socioéconomiques

La décentralisation et la démocratie locale passent par l'association des représentants des « forces vives » aux politiques locales, selon la formule utilisée par Bernard Stasi¹³⁰. Le terme de « société civile » est aussi couramment employé. Il faut cependant s'accorder sur sa signification. Nous le lui donnons pas ici la définition générale qui conduit à l'opposer à la société politique¹³¹ ou à l'Etat totalitaire¹³². Il

¹²⁴ B. Roman, président de la commission des lois, JO Débats A.N, séance du 13 juin 2001, p. 4214.

¹²⁵ CELERIER (T), Institution des quartiers, loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juin 2002, pp. 7-8, p. 8.

¹²⁶ Dossier : conseils de quartier : un bilan en demi-teinte, *La Gazette des communes*, 3 novembre 2003, pp. 38-43.

¹²⁷ « Suffisamment floue, la loi Vaillant a, selon les contextes politiques locaux, permis d'en faire soit des coquilles vides, soit des lieux d'une extrême co-décision. Entre ces deux extrêmes, se développe une vaste palette de nuances » (BEN-HAMMO (M) et MATTINA (C), *Conseils de quartier : quatre ans après la loi sur la démocratie de proximité*, *Territoires*, n° 496, 2006, pp. 37-39, p. 38.

¹²⁸ Le terme approprié serait davantage ici celui de « représentation ».

¹²⁹ *Ibid.*, p. 41.

¹³⁰ B. Stasi, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2857.

¹³¹ « La société civile concerne le domaine des relations inter-individuelles ne dépendant pas directement du jeu ou des mécanismes de la société politique » (MASPETIOL (R), *Société globale, société civile et Etat*, *Archives de philosophie du droit*, 1973, pp. 243-281, p. 262).

s'agit ici de regrouper sous cette expression « la société tout court, représentée par toutes les structures très diversifiées, qui, exprimant la libre initiative des citoyens, ont pour finalité de concourir à la poursuite d'objectifs à caractère économique, social, culturel, éducatif, humanitaire ou civique ne ressortissant pas directement à la sphère politique et étatique. (...) On peut considérer que l'originalité de la société civile est, au fond, de couvrir un espace autonome, très diversifié, distinct de l'Etat et ne s'identifiant pas au seul secteur marchand. La société civile, synonyme alors des acteurs et des intérêts socioprofessionnels, reflète ainsi la diversité des situations dans lesquelles se trouve le citoyen»¹³³. L'appel à la société civile, dans le cadre de l'action administrative peut correspondre à la fois à un besoin d'efficacité¹³⁴ et de légitimité¹³⁵.

Dans la réforme avortée de 1969, le général de Gaulle proposait d'institutionnaliser la participation de la société civile au plan régional et national : « ce que le bon sens exige aussi, et au premier chef, c'est que la participation prenne place là où se déterminent les mesures qui concernent la vie des Français. Sur ce sujet capital, il est proposé, tout en gardant nos communes et nos départements,

¹³² « Dans les années 1970, des critiques des régimes communistes caractérisent le totalitarisme par la fusion entre l'Etat et la société civile, puis des opposants, surtout en Pologne, identifient la lutte pour les droits civiques au combat de la société civile contre l'Etat totalitaire. » (COLAS (D), Société civile, in DUHAMEL (O) et MENY (Y), ss dir., *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F, 1992, pp. 984-985).

¹³³ HADAS-LEBEL (R), *Les 101 mots de la démocratie française*, Odile Jacob, 2002, pp. 475-476.

¹³⁴ A contrario, cela rejoint la critique de la « frigidité » de l'administration : « L'administration comporte toujours des choix : les meilleurs ne sont pas toujours ceux que dictent des calculs exacts ou qui découlent de démonstrations froidement impeccables ; le respect d'habitudes sociales légitimes ou, simplement, de l'homme, peut être plus important que la rigueur des nombres » (« Pathologie de la bureaucratie », in MATHIOT (A), *Bureaucratie et démocratie*, E.D.C.E, 1961, pp. 11-31, p. 18).

« Sous une deuxième forme, il peut s'agir, précisément, d'une certaine inaptitude à reconnaître qu'une solution logique et techniquement parfaite puisse être politiquement condamnable, comme si la technique était noble et la politique basse. Cette infirmité, si elle existe, entraîne facilement l'inaptitude corrélative à reconnaître que l'élément essentiel du régime démocratique est l'accord nécessaire des gouvernants avec les gouvernés ». (*Ibid.*, p. 19).

¹³⁵ « La réapparition récente du thème de la société civile dans le débat politique exprime à la fois une mise en cause du rôle de l'Etat et une insatisfaction devant les formes traditionnelles de la participation, on voit souvent dans la société civile, conçue comme une sorte de recours, un moyen de donner une nouvelle légitimité à la vie démocratique. C'est tout particulièrement vrai pour les jeunes générations qui, marquant leur distance à l'égard de la classe politique, tendent à s'identifier davantage aux institutions de la société civile (...) La société civile ne saurait toutefois prétendre se substituer aux organes politiques, qui bénéficient de la légitimité de l'élection. Les organes représentatifs de la société civile se doivent de prendre leurs responsabilités dans les domaines relevant de leur compétence et de poser les bonnes questions en amont de la société politique » (HADAS-LEBEL (R), *op. cit.*, pp. 477-478).

d'organiser notre pays en régions, qui seront, en général, nos anciennes provinces mises au plan moderne, ayant assez d'étendue, de ressources, de population, pour prendre leur part à elles dans l'ensemble de l'effort national ; d'introduire aux cotés des élus, dans le conseil où chacune traitera de ses propres problèmes, les représentants des catégories économiques et sociales ; d'en faire ainsi, localement, les centres nouveaux de l'initiative et de la coopération et les ressorts du développement. (...) Il est proposé, en même temps, de rénover le Sénat, actuellement réduit à un rôle de plus en plus accessoire, afin qu'il devienne le cadre où travailleront en commun des sénateurs élus par les conseils locaux et d'autres qui seront délégués par les grandes branches d'intérêts et d'activités»¹³⁶.

Même si cette réforme n'a pas abouti, l'idée est restée de la coexistence de plusieurs « institutions de la représentation » avec la représentation de l'ensemble de la nation à l'Assemblée nationale, la représentation des collectivités et du territoire au Sénat et la représentation des identités socioprofessionnelles à travers le Conseil économique et social¹³⁷. Toutefois, la représentation des identités socioprofessionnelles ne se limite plus désormais au plan national mais fait aussi l'objet de l'institution et du développement d'organes locaux. « L'invention de nouvelles formes de dialogue (...) à l'échelon des collectivités revivifie le tissu fragilisé des solidarités socio-professionnelles et contribue à recréer l'image d'une démocratie locale renouvelée, non seulement dans ses capacités et ses volontés d'action, mais aussi dans sa capacité de représentation »¹³⁸.

La représentation des intérêts socioéconomiques est organisée d'abord au niveau régional (§1), liée à la fois à l'évolution des institutions régionales depuis 1969 et à une déclinaison régionale du Conseil économique et social. Nous verrons ensuite les autres lieux de l'expression des intérêts socioéconomiques (§2).

§1- La représentation au niveau régional

¹³⁶ Allocution radiodiffusée et télévisée du 11 mars 1969, in DE GAULLE (C), *Mémoires d'espoir*, Plon, 1999, pp. 1126-1129, pp. 1128-1129.

¹³⁷ D'après GREMION (C), Représentation, appartenance (catégorie socio-professionnelle) et décentralisation, *Pouvoirs locaux*, n° 3, 1989, pp. 102-106, p. 102.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 106.

Le principe d'une association des intérêts socioéconomiques est constant dans l'évolution des institutions régionales¹³⁹. Sa portée peut cependant profondément différer au gré des différentes étapes de cette évolution. Il sera intéressant de constater que, s'il existe une certaine homogénéité dans l'affirmation progressive des institutions régionales, l'association des intérêts socioéconomiques a été plus irrégulière. Nous verrons tout d'abord l'évolution depuis les CODER jusqu'à l'échec de la réforme régionale de 1969 (A), puis une certaine opposition entre les réformes de 1972 et 1982 (B) et enfin, le retour en grâce des conseils économiques et sociaux régionaux (C).

A- Des CODER¹⁴⁰ à l'échec de 1969

La première association des représentants des intérêts socioprofessionnels au niveau régional s'est faite dans le cadre des CODER, créées en 1964. Disposant d'une compétence consultative en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire, ces commissions réunissaient des élus locaux, des membres désignés par différents organismes consulaires, professionnels ou syndicaux et des personnalités qualifiées, nommées par arrêté du Premier ministre. Le bilan de cette participation fut nuancé. Si l'association de personnes de statuts et d'origines différents pouvait être considérée comme fructueuse¹⁴¹, le bilan de cette institution fut, lui, limité : « Liée organiquement au préfet de région qui est maître de son ordre du jour, elle a engendré une profonde désillusion car la plupart de ses membres sont conscients de l'inutilité de travaux purement académiques (...). Elle est devenue un agent d'information du gouvernement ou un lieu où s'ébauchent de

¹³⁹ Nous nous limiterons ici aux institutions régionales de droit commun. Nous avons vu dans la première partie (Titre 1, Chapitre 3) que les spécificités institutionnelles des collectivités territoriales d'outre-mer pouvaient se traduire dans l'organisation, la dénomination et la composition de ces conseils consultatifs régionaux.

¹⁴⁰ Commissions de développement économique régional (Voir 1^{ère} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, §1, A- Des circonscriptions d'action régionale aux Etablissements publics régionaux).

¹⁴¹ « La présence d'élus locaux, celle de membres des comités d'expansion facilite d'autant et l'audience et l'élaboration des avis émis. Elle contribue à structurer l'esprit de la région, car c'est dans son sein que se rencontrent d'une manière officielle les représentants des départements et des collectivités, en même temps qu'elle a ouvert ses portes aux personnes qualifiées du monde syndical et professionnel. C'est la première fois également que ces personnalités ont à connaître à l'avance ensemble de la politique d'avenir de leur région et des investissements qui contribueront à la développer ; les études faites dans ce sens sont profitables à tous » (SCHNEITER (P), Forces et faiblesses des commissions de développement économique régional, *Administration*, n° 68, 1970, pp. 33-35).

stériles surenchères puisqu'elle ne dispose d'aucune influence sur les pouvoirs publics »¹⁴².

Le projet soumis au référendum le 27 avril 1969¹⁴³ réformait en profondeur les institutions françaises par le biais de deux instruments : la région et le Sénat. Rejeté dans un contexte politique particulier, il importe cependant d'en rappeler ici les principaux traits puisque ce sera une référence dans les réformes et les débats politiques ultérieurs. La région était érigée en collectivité territoriale mais, à la différence des communes et des départements, son conseil comprenait des élus « et des représentants des activités économiques, sociales et culturelles ». Plus précisément il s'agissait des députés à l'Assemblée nationale élus dans la région, de conseillers régionaux territoriaux élus par les conseils généraux et les conseils municipaux ou leurs délégués et de conseillers régionaux socioprofessionnels désignés par des organismes représentatifs. Ces derniers représentaient un éventail varié d'activités : salariés du secteur privé et du secteur public, agriculteurs, entreprises industrielles, commerciales, maritimes et artisanales, professions libérales, familles, enseignement supérieur et recherche, activités sociales et activités culturelles. Le Sénat était lui aussi réformé, pour faire apparaître des représentants des collectivités territoriales et des représentants « des activités économiques, sociales ou culturelles »¹⁴⁴.

Alors que ce projet, rejeté par référendum, se caractérisait par sa particularité au regard des institutions de la Cinquième République, les débats le concernant se

¹⁴² BAGUENARD (J), *L'organisation régionale* (loi du 5 juillet 1972), *R.D.P*, 1973, pp. 1405-1465, pp. 1409-1410.

¹⁴³ Voir le projet de loi constitutionnelle, par exemple, in DUVERGER (M), *Constitutions et documents politiques*, Coll. Thémis textes et documents, P.U.F, 14^{ème} éd., 1996, pp. 392-417.

¹⁴⁴ Article 64 du projet : Les 146 sièges des sénateurs représentant les activités économiques, sociales et culturelles sont répartis comme suit :

-1° salariés du secteur privé et du secteur public	42
-2° Agriculteurs	30
-3° Entreprises industrielles, commerciales, maritimes et artisanales	36
dont 7 pour les entreprises artisanales	
3 pour les coopératives autres qu'agricoles	
3 pour les entreprises publiques	
-4° familles	10
-5° professions libérales	8
-6° enseignement supérieur et recherche	8
-7° activités sociales et activités culturelles	12

rapprochent des autres réformes institutionnelles ultérieures, visant à associer les représentants des intérêts socioéconomiques à la vie des collectivités territoriales.

Ainsi, selon le général de Gaulle, cette représentation se justifie par un intérêt tout à la fois pratique et démocratique : « ce que l'adoption du projet apportera, en notre époque, qui est essentiellement économique et sociale, c'est donc à l'échelon de la région, une emprise plus directe des Français sur les affaires qui touchent leur existence ; à l'échelon de la nation, l'intervention par priorité dans l'élaboration des lois d'un corps qualifié pour les considérer surtout au point de vue de la pratique ; aux deux échelons, l'ouverture régulière des instances démocratiques aux organismes économiques et sociaux qui, au lieu d'être confinés chacun dans son champ de revendication particulière, pourront participer à toutes les mesures constructives intéressant tout le monde »¹⁴⁵. Les opposants au projet avancent une remise en cause des principes démocratiques et particulièrement du principe représentatif : « en ce qui concerne les socioprofessionnels, c'est la première fois que nous allons porter au niveau de l'Etat et de la région, la représentation de cette catégorie. (...) Si légitimes que soient les intérêts privés – et ils le sont – si nécessaire que soit leur défense, vous ne ferez jamais que la somme des intérêts privés soit l'intérêt général »¹⁴⁶. Cette critique est intéressante dans la mesure où elle montre que l'opposition au projet ne se limite pas à l'opposition parlementaire, son auteur étant issu des rangs gaullistes.

B- 1972-1982 : une succession de réformes en demi-teinte

Revenant à la fois sur le principe des CODER et sur ceux du projet de réforme de 1969, la loi du 5 juillet 1972¹⁴⁷ a créé un comité économique et social, organe consultatif¹⁴⁸. Il était notamment reproché aux CODER de mettre sur le même plan

¹⁴⁵ Allocution radiodiffusée et télévisée du 11 mars 1969, *op. cit.*, p. 1129.

¹⁴⁶ SANGUINETTI (A), Paris n'est pas responsable, in Dossier : La réforme régionale devant le Parlement, opinions politiques sur la décentralisation, *R.P.P.*, n° 795, 1969, pp. 60-84, p. 68.

¹⁴⁷ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JO 9 juillet 1972, p. 7176.

¹⁴⁸ On peut trouver des prémices des comités économiques et sociaux régionaux dans le comité consultatif économique et social du district de la région parisienne, instauré en 1963 à la demande du conseil d'administration de celui-ci et confirmé par un décret du 25 novembre 1967 (décret n° 67-1023 du 25 novembre 1967 portant création du comité consultatif économique et social de la région parisienne, JO 26 novembre 1967, p. 11499).

D'après ESNAULT (J-M), La région et les socioprofessionnels, *Administration*, n° 112, 1981, pp. 32-35, p. 32.

élus et représentants socioprofessionnels, « les élus locaux s'étaient plaints de cette égalité de pouvoirs que ne justifiait pas une égalité de responsabilités »¹⁴⁹. L'équilibre entre les différentes institutions régionales était posé par l'article 3 de la loi : « le conseil régional par ses délibérations, le Comité économique et social par ses avis et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations concourent à l'administration de la région ». Le projet de loi prévoyait de limiter la consultation du comité économique et social aux affaires de la compétence de la région en matière de développement économique social et culturel et aux affaires soumises au conseil régional, pour consultation, en matière de développement et d'aménagement¹⁵⁰.

Le domaine d'intervention du comité, tel que défini par l'article 14 de la loi était finalement plus large. Il était consulté sur les « affaires de la compétence de la région » ainsi que sur les affaires soumises au conseil régional en ce qui concerne les problèmes de développement et d'aménagement de la région, les conditions d'utilisation des crédits de l'Etat pour les investissements d'intérêt régional ou départemental et l'exécution du Plan. L'élargissement de ses compétences fut le fait des parlementaires et notamment de la commission des lois de l'Assemblée nationale : « L'article 11 prévoit certes la consultation du comité économique et social mais ses dispositions paraissent insuffisantes. Il serait opportun et souhaitable de donner au comité économique la possibilité d'examiner à fond les problèmes et d'émettre son avis devant un conseil régional, préalablement à toute décision de ce dernier »¹⁵¹.

La loi précisait que les consultations étaient préalables aux délibérations prises ou avis donnés par le conseil régional. Ainsi, étaient posés à la fois le principe de deux assemblées distinctes¹⁵², le rôle du comité ne devant pas empiéter sur celui du

¹⁴⁹ HOURTICQ (J), La loi du 7 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *Revue administrative*, n° 150, 1972, pp. 635-639, p. 635.

¹⁵⁰ Projet de loi portant création et organisation des régions, présenté par M. Roger Frey, ministre d'Etat chargé des réformes administratives, *A.J.D.A.*, 1972, pp. 103-105.

¹⁵¹ A. Westphal, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1004 (voir également : J-P. Lecat, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, pp. 993-994).

¹⁵² « Dans l'ordre institutionnel, deux assemblées distinctes sont créées, rien ne faisant obstacle à ce qu'elles tiennent, ainsi que leurs commissions, des réunions communes. Le conseil régional, composé uniquement d'élus, exerce un pouvoir délibératif. Ses décisions ont un caractère exécutoire. (...) Le comité économique, social et culturel, assure la représentation des activités socioprofessionnelles qui s'expriment actuellement dans les commissions de développement économique régional. Il exerce des attributions consultatives » (Exposé des motifs du projet de loi portant création et organisation des

conseil régional mais devant « éclairer » ses choix : « La présence des représentants des activités économiques, sociales et culturelles dans une assemblée consultative ne manquera pas d'éclairer d'une façon déterminante le choix des représentants élus et les décisions de l'autorité de tutelle »¹⁵³. Notons enfin, quant aux relations entre le comité et le conseil régional, qu'à l'initiative du préfet ou de leurs présidents, les deux organes ou leurs commissions respectives pouvaient siéger ensemble, tout en maintenant le caractère distinct de leurs votes¹⁵⁴.

L'article 13 de la loi disposait que le comité économique et social était composé de représentants, désignés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région. Si l'éventail des activités citées était assez large, le renvoi au décret conduisait à plusieurs critiques. La première portait sur l'absence de mention du mode de désignation des membres du comité, certains souhaitant y introduire une part d'élection¹⁵⁵. La seconde portait sur le dessaisissement du législateur, qui aurait pu, pour le moins, inscrire dans la loi la pondération des différentes catégories d'activités. Le décret d'application intervint en septembre 1973¹⁵⁶. Il prévoyait que le nombre des membres des comités économiques et sociaux régionaux variait entre 35 et 80¹⁵⁷. Les sièges se répartissaient de la façon suivante : 50 % au moins étaient attribués aux représentants d'organisations

régions, présenté par M. Roger Frey, ministre d'Etat chargé des réformes administratives, *A.J.D.A.*, 1972, pp. 102-105, p. 102).

¹⁵³ J-C. Petit, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1012 (voir également P. Carous, JO Débats Sénat, séance du 30 mai 1972, p. 559)

¹⁵⁴ Cette particularité est décrite par Jean Hourticq comme un « repentir possible », un « retour partiel au temps de la fusion », rappelant ainsi les CODER (HOURTICQ (J), La loi du 7 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *Revue administrative*, n° 150, 1972, pp. 635-639, p. 637).

Pour Jacques Baguenard, « le bicaméralisme régional est tempéré par la possibilité offerte au préfet de région de faire siéger ensemble les deux assemblées. Cette tentative de conciliation pragmatique des théories opposées des deux conseils et de l'assemblée unique permettra de favoriser le travail en commun et de susciter un esprit régional » (BAGUENARD (J), L'organisation régionale (loi du 5 juillet 1972), *R.D.P.*, 1973, pp. 1405-1465, p. 1445).

¹⁵⁵ « Pourquoi ne pas prévoir dans la loi que, chaque fois que ce sera possible, ils soient élus par leurs pairs au sein des associations qu'ils devront représenter, selon la règle démocratique ? » (P. Lagorce, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1011).

¹⁵⁶ Décret n° 73-855 du 5 septembre 1973 relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux institués par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, JO 6 septembre 1973, p. 9690.

¹⁵⁷ Un tableau annexé au décret précise la composition de chacun des comités économiques et sociaux régionaux.

professionnelles et syndicales représentatives des employeurs et des salariés dans la région, aux représentants d'organisations professionnelles et syndicales représentatives de l'agriculture et aux représentants des chambres de commerce et d'industrie, de l'agriculture et des métiers ; 10 %, au moins, étaient attribués aux représentants des activités spécifiques de la région et 25 %, au moins étaient attribués aux représentants des activités sanitaires et sociales, familiales, éducatives, scientifiques, culturelles, sportives et aux professions libérales. Enfin, les autres sièges, dans la limite de 10 % au plus revenaient à des personnalités concourant au développement de la région¹⁵⁸.

La mise en place des institutions régionales, et en particulier du comité économique et social, a connu quelques difficultés. D'une part, certains élus adoptèrent une attitude de défiance face au comité¹⁵⁹, manifestant ainsi les craintes liées au risque de la mise en place d'une chambre corporatiste¹⁶⁰ et la difficulté pour les CESR, « apolitiques », de trouver leur place¹⁶¹. D'autre part, certains membres des

¹⁵⁸ Le décret précise que les représentants de ces organisations et activités « sont autant que possible désignés : soit par les instances régionales ou interdépartementales de ces organisations ou activités ; soit par des unions régionales représentatives d'un ensemble d'organisations ou activités ; soit par des organisations représentatives d'un même type d'activité ou d'une activité dominante dans la région ».

¹⁵⁹ « Il est apparu une tendance non dissimulée au mépris du conseil régional pour le comité économique et social, le premier composé d'élus du suffrage universel se considérant comme le détenteur de la légitimité nationale » (A. Peyrefitte cité par SUDRE (F), *Le conseil régional du Languedoc-Roussillon : étude de la mise en place des institutions régionales à Montpellier, Bulletin de l'I.L.A.P.*, n° 34, 1975, pp. 223-350, p. 278).

« Les conseillers régionaux ont le sentiment que les membres du comité sont des membres « irresponsables » qui n'auront pas à assumer les conséquences politiques de leurs choix en matière régionale (...). Ce reproche (...) ne nous paraît pas entièrement justifié. Si les membres du comité ne sont pas responsables, certes, politiquement, ils sont toutefois responsables devant les gens qui les ont mandatés » (SUDRE (F), *Ibid.*, p. 279).

¹⁶⁰ « Deux forces en présence : l'organe délibérant, comprenant députés et sénateurs, ainsi que les représentants du deuxième degré des collectivités locales. En face, l'assemblée consultative, représentative d'intérêts socio-professionnels, économique-culturels et sportifs, chambre corporatiste reprenant à l'échelon local le Sénat imaginé en 1969. Représentative des groupes de pression, elle peut avoir tendance à s'opposer au mini-parlement qu'est le conseil régional » (KRIEGER (A), *La région et le pouvoir*, in *Le pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, L.G.D.J., 1977, pp. 825-845, pp. 828-829).

« Il semblait donc que ces conflits de légitimité fussent inévitables entre ces deux entités : la chambre consultative devait mal se résigner à un rôle de second plan à une époque où l'on constatait la fin du régime des partis et l'avènement de la république des groupes de pression » (*Ibid.*, p. 829).

¹⁶¹ « Le comité économique et social ne peut échapper à un dilemme : en se déclarant apolitique face à un conseil régional de gauche, assemblée politique d'opposition au régime de la Vème République, le comité économique et social se place fatalement « à la droite » du conseil régional. » (SUDRE (F), *op. cit.*, p. 280).

comités économiques et sociaux régionaux, à l'instar de syndicats ou de chambres des métiers, refusèrent de siéger, justifiant cette attitude en général par l'insuffisance de leur représentation¹⁶². Enfin, leur rôle a pu se révéler limité. S'ils « ne se sont pas comportés nécessairement en chambres d'enregistrement dénuées d'esprit critique », « les tentatives (...) en vue d'infléchir les processus de décision se sont révélées le plus souvent infructueuses », malgré « un examen approfondi du projet de budget qui leur était soumis et en majorité ont formulé des propositions relativement précises et détaillées »¹⁶³.

Si les comités ont parfois eu à se plaindre de la situation qui leur était réservée¹⁶⁴, leur utilité était cependant reconnue : « l'entente entre les trois éléments constitutifs de la région : conseil régional, comité économique et social et administration préfectorale est essentielle. Je sais que quelques régions ont rencontré des difficultés pour faire vivre ce ménage à trois. La réussite dépend de quelques passerelles qu'il suffit de jeter entre les trois institutions de manière à ce qu'elles soient en relations permanentes et en interaction constante. Accepter et organiser la concertation est un préalable si l'on veut donner aux prises de position régionales l'autorité suffisante »¹⁶⁵. Cette reconnaissance s'est manifestée de deux manières. D'une part, en recevant les présidents des comités économiques et sociaux en février 1981, le gouvernement, par la voix de Raymond Barre, a reconnu leur utilité¹⁶⁶. D'autre part, une coordination a été instaurée entre les travaux de ces comités et ceux du Conseil économique et social¹⁶⁷.

¹⁶² D'après SUDRE (F), *op. cit.*, p. 281 et SOUCHON (M-F), La région Rhône-Alpes et la mise en place des institutions de la loi du 5 juillet 1972, *Bulletin de l'I.L.A.P.*, n° 34, 1975, pp. 385-455, pp. 409-410.

¹⁶³ Voir ISAAC (G) et MOLINIER (J), L'exercice par les nouvelles institutions régionales de leurs pouvoirs financiers, *Bulletin de l'I.L.A.P.*, n° 34, 1975, pp. 521-583, pp. 574-577.

¹⁶⁴ « Les CES, dans un document en huit points soumis au gouvernement, ont fermement réclamé l'application stricte de la loi de 1972 en ce qui concerne leur consultation, se plaignant d'être traités en quantité négligeable » (KRIEGER (A), *op. cit.*, p. 831).

¹⁶⁵ GUICHARD (O), L'institution régionale, *Administration*, n° 112, 1981, pp. 22-26, p. 24 (voir également : BRUN (R), Les conseils économiques et sociaux régionaux : brève histoire d'une consécration juridique, *L.P.A.*, n° 41, 1992, pp. 14-18, p. 14).

¹⁶⁶ « Une telle manifestation tend à prouver que la région est devenue une réalité tangible et qu'en son sein le CESR occupe une place importante » (ESNAULT (J-M), La région et les socioprofessionnels, *Administration*, n° 112, 1981, pp. 32-35, p. 32).

¹⁶⁷ « Une grande partie des organisations représentées dans les CES régionaux se réunissent régulièrement pour faire le point et (...) au niveau national, les présidents se rencontrent sous l'égide du président du Conseil économique et social » (*Ibid.*, p. 33).

La loi du 2 mars 1982, si elle a érigé la région en collectivité territoriale et consacré le président du conseil régional comme exécutif de la collectivité, n'a pas modifié la place du comité dans l'équilibre général des organes régionaux : « Le conseil régional par ses délibérations, le président du conseil régional par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, le comité économique et social par ses avis concourent à l'administration de la région »¹⁶⁸. La question s'est cependant posée de leur suppression, certaines critiques s'étant montrées virulentes à leur égard¹⁶⁹.

Sans aller jusque là, la loi procédait en premier lieu à une restriction de leur compétence. L'article 63 prévoyait trois cas de saisine préalable du comité pour avis : la préparation et l'exécution du Plan national dans la région ; le projet de plan régional de développement et le bilan annuel d'exécution ; les orientations générales du projet de budget général. Sur ce dernier point, la limitation de l'étude du budget aux « orientations générales » s'expliquait par le souci de ne pas les voir prendre le pas sur les élus¹⁷⁰. En second lieu, intervenait une modification de leur composition, destinée à améliorer leur représentativité¹⁷¹. Le décret définissant cette nouvelle

¹⁶⁸ Article 61.

¹⁶⁹ « Le comité économique et social de la région, par sa composition, n'est qu'un appendice du patronat et de l'ancien pouvoir » (V. Porelli, JO Débats A.N, séance du 8 septembre 1981, p. 808). Il est vrai que les présidents des comités s'étaient majoritairement prononcés en faveur de Valéry Giscard d'Estaing (d'après SADLAN (P), La région en devenir, commentaire du titre III de la loi du 2 mars 1982, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 339-343, p. 343).

¹⁷⁰ « S'agissant du pouvoir donné aux comités économiques et sociaux en matière de budget, j'estime (...) que ce droit (...) devrait concerner les grandes masses budgétaires. Car, je m'imagine assez mal les comités économiques et sociaux se substituant au rôle des élus, entreprendre un « échenillage », chapitre par chapitre, du budget régional ». (C. Josselin, rapporteur pour avis, JO Débats A.N, séance du 8 septembre 1981, p. 806).

¹⁷¹ « La désignation des membres des comités économiques et sociaux, lors du dernier renouvellement, a-t-elle tenu compte de l'existence de toutes les forces vives de la nation, en particulier de la représentativité réelle des syndicats ? Cette désignation a-t-elle tenu compte strictement dans les régions (...) de la véritable répartition professionnelle à l'échelon régional ? » (M. Pourchon, JO Débats A.N, séance du 8 septembre 1981, p. 811).

« Les dispositions du texte relatives à la remise en ordre de la composition, de la désignation et des compétences du comité économique et social vont dans le sens que nous souhaitons. Je réponds à M. Guichard (...) que cela n'est ni scandaleux ni arbitraire ; il s'agit, simplement, une fois encore, de rechercher l'équité la plus élémentaire. Il était plus que temps de mettre fin à la situation délicate des représentants des organisations syndicales, des associations, et des diverses catégories socio-professionnelles au sein de comité économiques et sociaux dont le caractère artificiel était par trop évident » (G. Bonnemaïson, JO Débats A.N, séance du 8 septembre 1981, p. 819).

répartition fixa le nombre de sièges des comités entre 40 et 110¹⁷². La répartition, favorisant une « représentation renforcée des syndicats des salariés et des associations »¹⁷³ était opérée de la façon suivante : 35 % au moins des sièges pour les représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées dans la région, 35 % au moins pour les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et de la fédération de l'éducation nationale, 25 % au moins pour les représentants des organismes qui participent à la vie collective de la région ; les autres sièges (5 % au plus) étant destinés aux personnalités concourant au développement de la région¹⁷⁴.

Si le doute exprimé par certains orateurs quant au maintien des comités économiques et sociaux régionaux était levé, le risque d'une « marginalisation » de ces comités était bien présent¹⁷⁵. A cela, la majorité parlementaire répondait qu'il s'agissait d'améliorer les comités économiques et sociaux régionaux, dont l'utilité était démontrée¹⁷⁶ ; le rôle consultatif qui leur était donné s'inspirant directement des

¹⁷² Décret n° 82-866 du 11 octobre 1982 relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux, JO 12 octobre 1982, p. 3030.

¹⁷³ RANGEON (F), Le comité économique et social de Picardie, in CURAPP, *L'institution régionale*, P.U.F, 1984, pp. 133-157, p. 134.

¹⁷⁴ L'article 3 du décret précise que les représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées sont désignés par les organismes consulaires (comme les chambres régionales de commerce et d'industrie ou d'agriculture) ; les représentants des organisations syndicales de salariés sont désignés par les unions, fédérations et comités régionaux et départementaux compte tenu de leur représentativité dans la région et les représentants des organismes qui participent à la vie collective de la région sont désignés par les instances régionales, départementales ou locales représentatives de ces organismes.

¹⁷⁵ « Votre projet fait bien peu de cas des comités économiques et sociaux, qui y sont marginalisés. Disons (...) qu'ils survivent. Tant mieux, mais jusqu'à quand ? Veut-on régler leur compte ? Nous souhaiterions obtenir des apaisements à cet égard, d'autant plus que, depuis quelque temps m'a-t-on dit, ils siègent au complet, toutes représentations professionnelles et syndicales confondues. Ne leur donnez pas le coup de grâce : ils contribuent aussi à la base, sur le terrain, à la formation de l'esprit régional qui n'est pas en France, la chose du monde la mieux partagée » (J. Proriol, JO Débats A.N, séance du 8 septembre 1981, p. 818).

Voir également : O. Guichard, JO Débats A.N, séance du 8 septembre 1981, p. 809 et S. Charles, JO Débats A.N, séance du 8 septembre 1981, p. 816.

¹⁷⁶ « Nous pensons que les comités économiques et sociaux, une fois assurée une meilleure représentation en leur sein, devront être, auprès des futurs conseils régionaux, plus que par le passé, des interlocuteurs sachant exprimer l'avis à la fois des entrepreneurs, des travailleurs, des chercheurs, des associations, et de bien d'autres encore » (G. Delfau, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 1981, p. 2284).

institutions nationales et du Conseil économique et social¹⁷⁷. Dans la même perspective d'amélioration, la possibilité de réunions communes du conseil régional et du comité, qui n'avait pas vraiment reçu d'applications¹⁷⁸, était abrogée.

Le principal enseignement que l'on peut tirer des dispositions de la loi du 2 mars 1982 au sujet des comités économiques et sociaux régionaux est certainement une atténuation de leur influence. Saisis dans quelques cas de consultation obligatoire, sinon suivant les sollicitations du président du conseil régional ou de leur propre initiative, leur rôle est « redéfini et amoindri ou, plutôt, partiellement subordonné à l'attitude qu'adoptera à leur égard le président du conseil régional »¹⁷⁹. Du point de vue administratif, la prééminence du conseil régional a été confirmée logiquement par le Conseil d'Etat en annulant des décisions prises par un comité économique et social régional car émanant d'un organisme dépourvu de tout pouvoir de décision¹⁸⁰.

C- Le retour en grâce des CESR

Le retour en grâce des comités économiques et sociaux régionaux va se faire progressivement. Il s'explique par les commentaires et le bilan critique qu'on peut constater en ce qui concerne les dispositions adoptées en 1982 à leur égard. Certains commentaires sont explicites : « pris en flagrant délit de complicité politique, suspectés de se nourrir aux sources d'un corporatisme désuet, les comités économiques et sociaux ont manqué de peu de sombrer avec la décentralisation, ce qui eût été l'avatar le plus spectaculaire d'une loi qui rendait quelques pouvoirs aux élus. (...) la loi du 2 mars 1982 n'accorde que trois articles au comité économique et social, ce qui témoigne d'une indifférence que d'autres textes n'amenderont pas »¹⁸¹.

¹⁷⁷ « Dire clairement que le C.E.S sera une assemblée consultative, ce n'est pas grave. Mais devrais-je considérer l'attaque de M. Guichard contre notre texte sur les C.E.S comme un reproche implicite à la Constitution et aux lois organiques qui visent au fonctionnement du Conseil économique et social ? Nous n'avons rien inventé. Nous n'avons pas fait un texte outrancier. Nous avons repris les dispositions qui régissent les rapports entre le Conseil économique et social, assemblée consultative, et l'Assemblée nationale, assemblée délibérante qui vote l'impôt et qui est responsable devant le suffrage universel » (M. Pourchon, JO Débats A.N, séance du 8 septembre 1981, pp. 811-812).

¹⁷⁸ Voir SADRAN (P), *op. cit.*, p. 343.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ CE 23 mai 1986 Etablissement public régional de Bretagne c/ Sté Ouest audio-visuel, *A.J.D.A.*, 1986, pp. 650-651, Obs. J. Moreau.

¹⁸¹ PERRIN (B), Comités économiques et sociaux de région, un danger de marginalisation, *A.J.D.A.*, 1987, pp. 371-375, p. 371.

Il est vrai que, d'une part, le domaine de la consultation du comité est bien plus restreint qu'en 1972, et que, d'autre part, la définition de ses compétences est issue d'un amendement parlementaire.

Le bilan d'application de la loi du 2 mars 1982 apparaît nettement en défaveur des comités. Certaines collectivités ont continué après 1982 à consulter le CESR sur toutes les questions¹⁸² ; dans d'autres cas les comités ont utilisé leur possibilité d'auto-saisine. Globalement cependant, le constat dressé par le Conseil économique et social est saisissant. Un rapport dénonce l'absence de consultation ou une consultation partielle sur les contrats de plan, le caractère laconique des documents présentant les orientations budgétaires, l'absence de moyens financiers, l'insuffisances de personnels...¹⁸³

Les évolutions ultérieures des comités économiques et sociaux tendent, selon les termes d'Olivier Gohin, à rendre l'institution « moins contestée » et « moins marginale »¹⁸⁴. Une première évolution au régime des comités est apportée par la loi du 6 janvier 1986¹⁸⁵. Elle a pour objet d'élargir les compétences des comités et de modifier leur organisation. Leur compétence est élargie puisqu'elle prévoit qu'ils sont désormais saisis pour avis de la préparation et l'exécution dans la région du plan de la nation, du projet de plan de région et de son bilan annuel d'exécution, du projet de budget régional, pour se prononcer sur les orientations générales sur lesquelles le conseil régional est amené à délibérer en application des lois du 7 janvier et 22 juillet 1983. Si les avis s'accordent pour approuver cette extension de leurs compétences, ils divergent sur l'appréciation de l'évolution par rapport à la loi du 2 mars 1982. Pour la majorité, les CESR ne sont pas les « mal-aimés du Gouvernement » depuis 1982¹⁸⁶ et cette extension de leurs compétences ne remet pas en cause les principes de la réforme de 1982 mais tire les conséquences des nouvelles

¹⁸² B. Stasi, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2857.

¹⁸³ GAUZELIN (P), *Le fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux*, Avis et rapports du C.E.S, n° 14, 1985.

¹⁸⁴ GOHIN (O), *Les comités économiques et sociaux régionaux*, R.D.P, 1988, pp. 499-550.

¹⁸⁵ Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux, JO 8 janvier 1986, p. 367.

¹⁸⁶ « Au cours des débats, certains membres de la commission des lois ont avancé l'idée selon laquelle les C.E.S.R avaient été les mal-aimés du Gouvernement, et par conséquent, de la loi du 2 mars 1982. A mon sens, il n'en est rien. En effet, les nouvelles compétences qui ont été données à la région sont également données au C.E.S.R qui pourra ainsi émettre des avis sur les sujets en question » (M. Suchod, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2850).

attributions de la région¹⁸⁷. Ainsi, le gouvernement et la majorité refusent d'élargir les compétences budgétaires des comités, restant limitées aux « orientations générales »¹⁸⁸. En ce qui concerne les parlementaires d'opposition, il s'agit pour certains d'un rétablissement de l'avis des comités, supprimé en 1982¹⁸⁹ ou, tout au moins, pour d'autres, d'un « moyen terme acceptable » entre les lois de 1972 et 1982¹⁹⁰.

La seconde modification vise l'organisation des comités en sections, à l'image du Conseil économique et social. La détermination de la composition, du nombre et du fonctionnement des sections est renvoyée à un décret, la loi comprenant cependant quelques précisions. D'une part, le comité se prononce sur les avis et rapports des sections avant leur transmission. Il s'agit d'affirmer l'autorité du comité sur les sections¹⁹¹, et d'éviter ainsi des relations non maîtrisées par les institutions régionales, en particulier entre les sections et le Conseil économique et social¹⁹².

¹⁸⁷ « La première modification étend les compétences des comités économiques et sociaux en prévoyant que ceux-ci sont obligatoirement consultés sur les documents relatifs aux domaines sur lesquels le conseil régional doit délibérer, en application des lois qui ont transféré des compétences aux régions. Sans remettre en cause le principe de la réforme opérée en 1982 sur le rôle de CESR, organismes consultatifs sans compétences d'attribution, il était nécessaire de tirer les conséquences des attributions nouvelles qui leur ont été dévolues depuis 1982 » (P. Joxe, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2851).

« Ces dispositions montrent, sans mettre en cause le moins du monde le rôle réel et fondamental des conseils régionaux l'intérêt du Gouvernement pour l'action des comités économiques et sociaux auxquels il convient de donner les moyens de jouer pleinement son rôle. » (P. Joxe, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2852).

¹⁸⁸ P. Joxe, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2868 ; M. Bécam, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 12 décembre 1985, p. 3876 (voir également DELCAMP (A), La région, nouvelle collectivité territoriale, *A.J.D.A.*, 1986, pp. 195-206, p. 204).

¹⁸⁹ M. Giraud, JO Débats Sénat, séance du 12 décembre 1985, p. 3869.

¹⁹⁰ « Le projet de loi comporte quelques innovations susceptibles d'être acceptées (...). Il en est ainsi de la réforme des comités économiques et sociaux régionaux, au sujet desquels on était revenu très en arrière en 1982 par rapport à la loi de 1972. Le moyen terme que vous proposez paraît acceptable à la commission » (M. Bécam, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 12 décembre 1985, p. 3867).

¹⁹¹ « La commission a adopté un amendement prévoyant que les comités se prononcent sur tous les avis et rapports établis par les sections avant leur transmission à l'autorité compétente. (...) Il faut par cohérence et en raison des problèmes d'autorité du C.E.S.R, qu'il reçoive copie et transmette lui-même tous les rapports et avis sur les sujets en question » (M. Suchod, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2850).

Voir également M. Suchod, rapporteur et P. Joxe, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, Séance du 9 octobre 1985, p. 2869 ; M. Bécam, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 12 décembre 1985, p. 3867 ; M. Barnier, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2859.

¹⁹² « Le mécanisme des sections qui vise à simplifier la constellation d'organismes consultatifs qui entourent le conseil régional est certainement une bonne démarche (...). Toutefois, (...) il convient de procéder à des adaptations de telle sorte que les responsabilités même consultatives, des sections de

D'autre part, la division en sections s'accompagne de l'institution d'une section en charge de la communication audiovisuelle et d'une autre en charge de l'enseignement supérieur.

Ces dispositions tendent à intégrer dans les comités économiques et sociaux régionaux, dans un souci de simplification¹⁹³, des comités spécifiques prévus par des lois antérieures et n'ayant pas encore été installés. La commission des lois du Sénat a regretté, à cet égard, l'insuffisante liberté des comités dans leur organisation, notamment dans la définition des sections¹⁹⁴. La loi apporte d'autres précisions au fonctionnement des comités en disposant par exemple que le conseil régional met à disposition du comité les moyens nécessaires et que celui-ci établit son règlement intérieur. La loi procède enfin à une amélioration du statut des membres des comités en l'alignant sur celui des élus locaux en ce qui concerne les autorisations d'absence pour les salariés, la protection sociale et le régime indemnitaire.

L'étape suivante la plus significative de l'évolution des comités économiques et sociaux régionaux est la loi du 6 février 1992, dont la disposition la plus symbolique consiste à remplacer le terme de « comité » par celui de « conseil ». Amendement d'origine parlementaire, à l'occasion de la seconde lecture à l'Assemblée nationale¹⁹⁵, cette disposition a permis de montrer l'attachement au rôle dévolu à ces conseils : « Cet amendement n'a pas été examiné par la commission spéciale mais les travaux de cette dernière ont montré, depuis maintenant quinze mois, l'importance que nous attachons au travail qu'effectue le comité économique et social de région pour éclairer les décisions du conseil régional. Aussi, me paraît-il excellent que le comité économique et social de la région puisse s'intituler conseil économique et social régional »¹⁹⁶. Elle permet aussi par la même occasion de le distinguer clairement des différents comités spécialisés qui ont progressivement vu

comités économiques et sociaux ne soient pas exercées « en dérivation » par rapport à la responsabilité essentielle du conseil régional ; il ne peut pas y avoir de circuit court entre ces sections et des instances de niveau national » (A. Richard, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2857).

¹⁹³ « La deuxième modification a pour objet de permettre la création dans les comités de sections spécialisées. Le but est d'éviter la multiplication de comités consultatifs au niveau régional : les sections spécialisées pourraient s'y substituer » (P. Joxe, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 9 octobre 1985, p. 2852).

¹⁹⁴ M. Bécam, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 12 décembre 1985, pp. 3878-3879.

¹⁹⁵ JO Débats A.N, séance du 29 novembre 1991, p. 6792.

¹⁹⁶ C. Pierret, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 29 novembre 1991, p. 6792.

le jour¹⁹⁷. La loi du 6 février 1992 est également l'occasion de procéder à un nouvel élargissement de leurs compétences puisque les conseils économiques et sociaux régionaux seront à l'avenir consultés sur tout document de planification et documents relatifs aux schémas directeurs qui intéressent la région ; sur les différents documents budgétaires de la région, afin de se prononcer sur leurs orientations générales ; ainsi que sur les documents relatifs aux orientations générales dans tous les domaines où la loi reconnaît une compétence aux régions.

L'essentiel du rôle et du fonctionnement des conseils économiques et sociaux régionaux n'est pas modifié par la suite, même si leurs compétences sont encore étendues. C'est le cas en matière d'aménagement du territoire. La loi du 4 février 1995¹⁹⁸ prévoit l'avis de ces conseils lors de l'élaboration par le conseil régional du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et institue une conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire, composée notamment de représentants de l'Etat, de représentants des exécutifs de la région, des départements et des communes et du président du conseil économique et social régional¹⁹⁹. Lors des débats, la proposition avait été avancée de désigner dans ces conférences des représentants du conseil économique et social régional²⁰⁰ mais face au risque d'une composition trop pléthorique de la conférence, la solution tendant à faire siéger le président du conseil a été préférée²⁰¹. Finalement, la solution écartée en 1995 sera adoptée lors de la loi du 25 juin 1999²⁰².

La composition des conseils économiques et sociaux est modifiée en dernier lieu par un décret du 31 juillet 2001²⁰³. Celui-ci prévoit la répartition des membres en

¹⁹⁷ BRUN (R), Les conseils économiques et sociaux régionaux : brève histoire d'une consécration juridique, *L.P.A.*, n° 41, 1992, pp. 14-18, p. 16.

¹⁹⁸ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 5 février 1995, p. 1973.

¹⁹⁹ Voir le décret n° 95-1168 du 2 novembre 1995 portant création des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, JO 8 novembre 1995, p. 16355.

²⁰⁰ Amendement n° 233 présenté par MM. Ollier et Cazin d'Honincthun (JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, p. 4470).

²⁰¹ Voir J-J. Weber et C. Millon, JO Débats A.N, séance du 9 juillet 1994, pp. 4470-4472.

²⁰² Article 7 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JO 29 juin 1999, p. 9515).

²⁰³ Décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux, JO 5 août 2001, p. 12753.

quatre collèges : représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées, quels que soient la nature de leur activité et leur statut juridique ; représentants des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national, de l'Union nationale des syndicats autonomes et de la Fédération syndicale unitaire ; représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et personnalité concourant au développement de la région. Un arrêté du préfet de région fixe la liste des organismes représentés au CESR, le nombre de leurs représentants et le cas échéant les modalités particulières de leur désignation. « Au total, par rapport à la rédaction antérieure, les nouveaux textes permettent de dégager deux enseignements : officialisation du rôle des associations, peu de changement dans l'équilibre entre catégories, avec peut-être cependant une légère diminution des personnalités extérieures »²⁰⁴.

§2- Les autres lieux de l'expression des intérêts socioéconomiques

D'autres organismes ont pu tendre à associer les socioprofessionnels à des politiques publiques, ne serait-ce que les chambres départementales de commerce et d'industrie, qui ont été autorisées à se grouper au niveau régional dès la fin du XIX^{ème} siècle²⁰⁵.

Les comités d'expansion économiques participent également de cette collaboration²⁰⁶. Constitués vers les années 1950 sous la forme d'associations et sous l'impulsion de certaines personnalités dynamiques, ils ont été reconnus officiellement en 1954 et leur rôle était assez étendu, s'expliquant dans un contexte d'attente des premières structures publiques de participation (1964, 1972)²⁰⁷. Leur existence a cependant toujours été maintenue par la suite²⁰⁸, et leur régime juridique

²⁰⁴ Conseils économiques et sociaux régionaux, composition et renouvellement (décret du 31 juillet 2001), *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, octobre 2001, p. 8.

²⁰⁵ D'après DELVOLVE (P) et MAZERES (J-A), Les organismes régionaux parallèles, *Bulletin de l'I.L.A.P.*, n° 34, 1975, pp. 589-662, p. 603.

²⁰⁶ Voir DEYON (P) et FREMONT (A), *La France et l'aménagement de son territoire 1945-2015*, Coll. Décentralisation et développement local, L.G.D.J, 2000, p. 22 et MADIOT (Y) et LE MESTRE (R), *Aménagement du territoire*, Coll. U, Armand Collin, 4^{ème} éd., 2001, p. 71.

²⁰⁷ D'après DELVOLVE (P) et MAZERES (J-A), *op. cit.*, p. 603.

²⁰⁸ « Leur existence a été menacée à diverses reprises. La Cour des comptes, dans son rapport public pour 1987, avait notamment regretté qu'ils servent de relais aux collectivités locales, leur permettant de s'affranchir, pour le financement d'actions de développement économique, des règles de gestion publique. Le décret du 5 mai 1995 réformant leur statut a, au contraire, confirmé leur utilité, avant que la loi Voynet ne consacre formellement leur rôle (...). On en dénombre aujourd'hui 112 soit 15 organismes régionaux, 60 départementaux, 37 locaux » (MADIOT (Y) et LE MESTRE (R), *op. cit.*).

précisé par un décret de 1995²⁰⁹. Celui-ci prévoit qu'ils sont agréés par arrêté du préfet de région et qu'ils peuvent être consultés sur les mesures destinées à favoriser le développement économique local dans le cadre de la politique générale du gouvernement. Ils sont composés de représentants des collectivités territoriales, des universités, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture, des secteurs de la pêche, des transports et de la banque, des organismes interprofessionnels patronaux, des organisations syndicales de salariés les plus représentatives et des comités régionaux des conseillers du commerce extérieur.

S'agissant d'étudier la participation des socioprofessionnels au sein de l'institution, nous allons cependant ici davantage nous attacher à présenter l'apparition de la participation des intérêts socioprofessionnels dans le cadre du pays (A). Dans la continuité de cette apparition, nous verrons ensuite l'institutionnalisation de conseils de développement, institutions plus récentes, permettant d'associer la société civile dans les agglomérations et dans les pays (B).

A- L'apparition de la participation des intérêts socioprofessionnels dans le cadre du pays

La participation des intérêts socioprofessionnels apparaît de façon diffuse, en ce qui concerne les pays, dans la loi du 4 février 1995. Rappelons que « le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement »²¹⁰. Le lien entre aménagement, développement du territoire et concertation apparaît clairement : « aménager le territoire, plus encore le développer, ce n'est pas seulement décliner du sommet à la base une vision idéale de son utilisation, ni prévoir les moyens nécessaires. C'est associer l'ensemble des partenaires du développement économique et social à un projet qu'ils partagent »²¹¹.

²⁰⁹ Décret n° 95-574 du 5 mai 1995 relatif à la constitution de comités d'expansion économique, JO 7 mai 1995, p. 7418.

²¹⁰ Article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 5 février 1995, p. 1973.

²¹¹ C. Pasqua, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, JO Débats A.N, séance du 7 juillet 1994, p. 4219.

De la même façon que pour l'association du conseil économique et social aux décisions de la région, il ne s'agit pas, pour autant, de remettre en cause le rôle et la responsabilité des élus²¹². « Le Pays étant cependant chargé d'exprimer une « communauté d'intérêts économiques et sociaux », puis de promouvoir le « développement local » au travers d'un « projet », il apparaît cependant normal que les responsables élus de ce territoire puissent bénéficier des avis de tous ceux qui participent à l'économie locale et à la vie sociale : les socioprofessionnels, le monde associatif et les administrations »²¹³. Les enseignements pratiques tirés de la mise en œuvre de la loi de 1995 montrent, au travers de formules juridiques différentes (réunion en syndicat mixte ou association, groupes de travail)²¹⁴, la réalité d'une participation concrète, sur le terrain²¹⁵.

La loi étant restée évasive sur les modalités de cette participation, la question a pu se poser d'une institutionnalisation plus affirmée. Selon Michel Kotas, une institutionnalisation trop forte des représentants socioprofessionnels risque de pervertir le mouvement par excès de formalisation alors qu'une association plus

²¹² Les critères économiques et sociaux que le législateur a (...) choisi pour identifier le pays ne peuvent que conduire à un (...) décloisonnement : celui du rôle des élus et des autres acteurs de la vie économique, sociale et administrative. Cette innovation a été parfois mal perçue ou interprétée, les « élus » étant par définition les seuls dont le pouvoir et les responsabilités ont été « légitimés » par un choix électoral, et nul ne remet en cause cette « légitimité élective ». (LEURQUIN (B), *La France et la politique de pays*, Syros, 1997, p. 64).

²¹³*Ibid.*, p. 65.

²¹⁴ « Dans la pratique les pays ont organisé leurs réflexions grâce à une association ou un syndicat mixte réunissant tous les acteurs du territoire ; élus locaux, représentants des milieux socioprofessionnels et associatifs et responsables des services territoriaux de l'Etat. Ces associations et syndicats ont le plus souvent élaboré une charte en faisant travailler des groupes sur les thèmes majeurs du développement local : développement économique, tourisme, cadre de vie, service à la population. » (PEYVEL (P-A), La notion de « pays », *Administration*, n° 177, 1997, pp. 133-136, p. 134).

« Hormis quelques exceptions, la plupart des pays ouvrent leurs commissions de travail, leur comité de pilotage, un collège spécifique (...) aux acteurs économiques, aux associations, aux chefs d'entreprises (...). En revanche, le mode d'association est très naturellement d'une intensité variable. Certains territoires ont ainsi l'intention de mobiliser les socio-professionnels que de manière occasionnelle, ad hoc, le pays restant principalement une affaire d'élus (...). D'autres sont plus accueillants à leur égard et les associent en amont de la réflexion par le truchement de commissions de travail pérennes et régulières (...). Un très petit nombre enfin associe les socio-professionnels tant au sein des instances de concertation que des structures décisionnelles et exécutives » (KOTAS (M), *Politique de pays*, DATAR –La Documentation Française, 1997, p. 41).

²¹⁵ « Pour la première fois depuis 1958, la loi d'orientation de 1995 fait entrer ce partenariat dans les faits. Et il ne s'agit pas d'« institutionnaliser » la contribution des partenaires de la vie civile, mais de les associer à la vie du pays et de ses projets, avec une participation au niveau du terrain qui va beaucoup plus loin que le seul partenariat avec les chambres consulaires » (LEURQUIN (B), *op. cit.*, pp. 65-66).

souple favorise le développement d'un climat de coopération, qui n'empêche pas une ouverture occasionnelle aux personnalités les plus fortes²¹⁶.

B- L'institutionnalisation des conseils de développement

La loi du 25 juin 1999 dite « loi Voynet » établit une procédure plus structurée de reconnaissance des pays et fait apparaître les conseils de développement. La loi complète ce dispositif en les créant également dans le cadre des agglomérations. Les lois ultérieures ne modifieront pas en profondeur les orientations adoptées.

1/ La loi « Voynet »

« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ses actions »²¹⁷.

Les dispositions relatives aux conseils de développement font l'objet d'une discussion importante. Pour les uns, leur mise en place est importante et constitue une garantie démocratique, un renforcement de la démocratie participative²¹⁸. Les

²¹⁶ KOTAS (M), *op. cit.*, p. 42.

²¹⁷ Article 25-II de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 29 juin 1999, p. 9515.

²¹⁸ « Ce texte (...) fera redescendre la démocratie au niveau du terrain puisque c'est sur l'initiative des élus des communes ou de leurs groupements qu'un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle et sociale peut être reconnu par le préfet de région comme une entité de pays (...). Il est important de souligner qu'est prévue la mise en place d'un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, par délibérations concordantes des communes ou de leurs établissements publics. Ces représentants seront associés à l'élaboration de la charte des pays » (A. Vauchez, JO Débats A.N, séance du 20 janvier 1999, p. 147).

« Le pays doit être (...) un espace de concertation et donc de renouveau démocratique. Il doit permettre de redonner la parole et l'initiative aux territoires et donc aux hommes qui y vivent et qui y agissent : initiative de pouvoir penser son avenir, d'en devenir les acteurs responsables. La concertation se développera essentiellement avec les forces vives du terrain, avec les responsables économiques, culturels, sociaux ou associatifs, regroupés au sein du conseil de développement, qui

conseils de développement sont ainsi une avancée par rapport à la loi de 1995 puisqu'ils tendent à formaliser la participation des socioprofessionnels. « Le conseil de développement, librement organisé, sera destiné à formaliser ce partenariat. Un tel conseil existe déjà dans de nombreux pays qui constitue une référence en matière de mobilisation de la société civile (...). L'association forte des acteurs socioprofessionnels et associatifs au sein du conseil de développement sera la meilleure preuve qu'un pays n'est pas un nouvel échelon de collectivités mais qu'il est destiné à faire autre chose, à initier des projets et à mobiliser des initiatives »²¹⁹. Pour les autres, à l'image de la commission spéciale du Sénat souhaitant la suppression de la disposition, il n'est pas nécessaire de légiférer dans un domaine qui réclame de la souplesse, afin de pouvoir s'adapter aux situations locales²²⁰. En outre, cette remise en cause tient également à la préservation du rôle des collectivités

participe tant à la définition qu'à la mise en œuvre du projet » (J-P. Baeumler, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 791).

« Quatrième point que je considère comme positif compte tenu de l'expérience que j'ai personnellement vécue : l'institution du conseil de développement. Depuis plusieurs années déjà, nous faisons en sorte que les acteurs du développement local, les organisations consulaires et professionnelles travaillent en étroite liaison avec les élus. Il me paraît donc intéressant qu'ils puissent s'exprimer au travers d'un conseil de développement, dès lors que les pays en maîtriseront les contours et qu'il ne sera pas rigidifié par les structures imposées par la loi » (J-C. Lenoir, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 795).

Voir également : G. Delfau, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 1999, p. 1681 ; Y. Boyer, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 1999, p. 1698 ; A. Montebourg, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 791.

²¹⁹ D. Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 798.

Voir également : P. Duron, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 797.

²²⁰ « Notre rédaction reprend la formulation du texte en vigueur qui prévoit une concertation entre les collectivités chargées d'élaborer la charte du pays et les autres acteurs que sont les milieux économiques et sociaux. Je précise (...) que si nous n'avons pas retenu le principe du conseil de développement, nous ne l'excluons pas pour autant. En effet, chaque pays, chaque territoire, a son histoire. Nous connaissons les uns et les autres des conseils de développement qui fonctionnent bien, qui sont des lieux de rencontre. Il dépendra de chacun des territoires et de l'émergence du pays, dans notre souhait de souplesse, d'organiser cette concertation comme il l'entendra » (G. Larcher, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 25 mars 1999, p. 1852).

« Il n'est pas opportun de légiférer sur un conseil de développement qui risque de figer la diversité. Laissons chaque pays s'organiser comme il l'entend » (M-T. Boisseau, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 792).

Voir également : F. Sauvadet, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 794 ; P. Girod, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 1999, p. 1690.

territoriales et des élus locaux²²¹ et au souci de ne pas compliquer davantage le système institutionnel local²²².

Si la discussion parlementaire a finalement permis de conserver le principe des conseils de développement, plusieurs améliorations ont été apportées au texte initial. La première réside dans leur extension des pays aux agglomérations, dans un souci de démocratie participative, sur l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social²²³. La seconde réside dans l'extension du champ d'intervention de ces conseils, informés sur les actions engagées²²⁴. La loi reste assez évasive sur la composition et le fonctionnement du conseil de développement puisqu'il est seulement indiqué qu'il « s'organise librement ». Finalement la diversité des situations locales est respectée, en laissant ainsi une certaine autonomie aux collectivités territoriales.

Deux décrets viennent cependant compléter le dispositif, pour les agglomérations comme pour les pays. Dans les premières, la composition du conseil de développement prend en compte « la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes sur l'aire urbaine » et dans les seconds, elle tient compte, « de manière équilibrée de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire »²²⁵. Ces dispositions ne

²²¹ « Ma dernière question touche à l'ouverture du partenariat à la société civile. Souhaitable et nécessaire, cette ouverture rencontre dans les faits beaucoup de réticences. Divers arguments viennent avec plus ou moins de bonheur, conforter cette attitude de recul : l'absence de représentativité électorale des partenaires, hors les représentants consulaires, la règle du « qui paye décide »... Le projet de loi instaure un conseil de développement dans chaque pays. Quel sera le mode de désignation ou d'élection de ce conseil ? Quelle sera la place du monde socioprofessionnel et associatif dans le collège des élus ? » (A. Boyer, JO Débats Sénat, séance du 23 mars 1999, p. 1678).

²²² « La création d'un conseil de développement ne nous semble pas opportune. Elle se surajouterait à un ensemble de structures déjà fort complexes. Voilà pourquoi nous proposons de supprimer ce conseil de développement » (Y. Coussain, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 816).

²²³ « Pour développer la démocratie, volonté qui doit s'exercer quel que soit le territoire dans lequel on vit – pays ou agglomération – il nous a semblé utile de déposer à l'article 20 un amendement visant à instituer un conseil de développement dans les agglomérations » (M. Lignières-Cassou, JO Débats A.N, séance du 20 janvier 1999, p. 157).

Voir également : J-C. Bury, rapporteur du C.E.S, JO Débats A.N, séance du 19 janvier 1999, p. 53 ; P. Duron, rapporteur de la commission de la production et des échanges, JO Débats A.N, séance du 19 janvier 1999, p. 51.

²²⁴ « Le conseil de développement doit être régulièrement informé – au moins une fois par an – de l'état d'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage qui constituent le pays » (P. Duron, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 2 février 1999, p. 817).

²²⁵ Article 1 du décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour

remettent pas en cause la souplesse initiale de la loi, les conseils de développement pouvant varier, selon les pays ou les agglomérations, quant à leur effectif (entre quelques dizaines et quelques centaines de personnes), quant à la présence ou non d'élus en leur sein, quant à leurs moyens matériels et financiers, quant à leur statut juridique (instances informelles, associations)...²²⁶

2/ Les évolutions ultérieures

La loi du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat »²²⁷, en modifiant les dispositions relatives aux pays, voit ressurgir la question des conseils de développement. La loi dispose désormais que « les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment, des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays »²²⁸. A cette occasion, s'est à nouveau posé la question de l'existence de ces conseils. Beaucoup d'orateurs soulignent l'importance de ces conseils, de l'association des forces vives dans le cadre du pays, élément de démocratie locale. « Dans cette discussion, on touche à tout ce qui fait la spécificité du pays, qui est certes apparu dans le domaine législatif en 1995 et en 1999, mais qui, finalement, est issu du développement local, mouvement beaucoup plus ancien, qui a souvent vu le jour sur l'initiative des élus, mais qui a très vite associé ce qu'on appelle - l'expression est discutable - « les forces vives ». Souvent, cela s'est d'ailleurs fait dans des régions qui traversaient des difficultés, et tous ceux qui comptaient, sur le plan économique, social, culturel et associatif, se sont réunis autour d'une table en se demandant ce qu'il convenait de faire pour réagir et ne pas laisser mourir le canton en cours de reconversion, de restructuration (...). Le conseil de développement traduit clairement cette association des forces vives, c'est-à-dire de

l'aménagement et le développement du territoire, (JO 22 décembre 2000, p. 20391) et article 3 du décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JO 20 septembre 2000, p. 14722).

²²⁶ D'après MULLER-QUOY (I), *Démocratie locale, Juris-Classeur Droit administratif*, Fasc. 117-10, 2004, § 75 et LE MESTRE (R), *Aménagement du territoire et structures rurales, institutions et moyens d'action au plan local, Juris-classeur Droit rural*, Fasc. 11, 2004, § 123.

²²⁷ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JO 3 juillet 2003, p. 11176.

²²⁸ Article 22-III de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 dans sa rédaction issue de la loi du 2 juillet 2003.

personnes engagées dans la vie, qu'elles soient militantes ou non, et aux côtés des élus »²²⁹.

A l'inverse, d'autres souhaitent en faire une structure facultative²³⁰, ayant toujours comme objectif de ne pas compliquer le système²³¹ et de ne pas remettre en cause le rôle des élus, dont un sénateur rappelle d'ailleurs qu'ils sont eux-mêmes issus des « forces vives » : « Il n'y a pas d'un côté les élus et de l'autre les conseils de développement. (...) Les élus aussi représentent les forces vives, parce que ce sont des entrepreneurs, des agriculteurs... »²³².

Même si la formule « s'organise librement » peut poser problème et être sujette à des interprétations divergentes²³³, le choix, après discussion, d'un conseil de développement obligatoire organisé librement tend à préserver la liberté des élus²³⁴.

²²⁹ D. Reiner, JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, p. 1024 (Voir également A. Ferry, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 681 ; G. Delfau, JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, p. 1029 ; R. Courteau, JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, p. 1020).

²³⁰ « Notre collègue Patrick Ollier rend facultatif le conseil de développement. (...) Je le regrette. J'estime en effet que le conseil de développement a toute sa place dans la démarche du pays. Il n'entame aucunement la pertinence du rôle des élus ; il revient aux élus de fixer les règles du jeu, la composition et les modalités de travail et de fonctionnement du conseil. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'en faire une usine à gaz mais un lieu de proposition et de créativité. La société civile apporte sans aucun doute une valeur ajoutée à l'élaboration et à la mise en œuvre de la charte des pays. » (A. Ferry, JO Débats A.N, séance du 28 janvier 2003, p. 598).

²³¹ « Je ne pense pas qu'il faille faire de ces conseils de développement une structure supplémentaire, ce qui compliquerait encore le fonctionnement de la démocratie. » (A. Fouché, JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, p. 1029).

²³² *Ibidem*.

²³³ « Je me réjouis que le conseil de développement ne disparaisse pas, qu'il ne soit pas aléatoire mais qu'il soit le compagnon nécessaire de la démarche portée par les élus. Nous sommes tous conscients de la nécessité d'impliquer toujours plus ce qu'on appelle la société civile – je n'aime pas cette expression, car je considère que les élus font partie de la société civile –, mais toujours est-il qu'il n'est pas mauvais d'élargir le cercle. Par ailleurs, j'aimerais (...) une précision sur la formulation retenue. Il est dit : « au sein d'un conseil de développement librement organisé ». La formulation précédente était : « le conseil de développement s'organise librement », c'est à dire qu'on lui laissait la possibilité de choisir son mode d'organisation. Cela veut-il dire que le conseil s'organise librement ou que ce sont les élus qui, librement, l'organisent comme ils l'entendent ? » (F. Brottes, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 672).

Voir également : J-J. Descamps, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 677 ; P. Ollier, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 678.

²³⁴ J-P. Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 679 (Voir également : D. Braye, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, pp. 1025-1026 ; P. Arnaud, JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, p. 1029 ; P. Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, JO Débats A.N, séance du 29 janvier 2003, p. 671).

« En matière d'organisation du conseil de développement, la règle est : confiance absolue aux élus, y compris pour sa composition. Ce n'est pas au préfet d'en décider. Je crois, quant à moi, à la sanction de la démocratie. J'ai vu des conseils de développement qui n'étaient constitués que pour respecter la loi mais qui n'avaient en réalité aucune consistance, et d'autres, au contraire, extrêmement vivants avant que la loi ne les impose. Ainsi, nous rendons le conseil de développement obligatoire, mais nous faisons confiance aux élus pour l'organiser, en les laissant maîtres du rythme des réunions et de sa composition. Les élus qui établissent un projet de pays ont tout intérêt à s'appuyer sur l'avis des chefs d'entreprises, des présidents d'associations, des habitants, des retraités. Plus la participation sera large, plus le soutien à la réalisation du pays sera fort ».

Dans le même souci, n'ont pas été retenus différents amendements visant à préciser la composition et les missions du conseil de développement²³⁵, par exemple en y prévoyant la présence de représentants des chambres consulaires²³⁶.

Les nouvelles voies de la démocratie locale ont permis d'améliorer la démocratie à l'intérieur des collectivités territoriales sans pour autant remettre en cause le rôle des élus locaux. Le même constat préside à l'extension de la démocratie locale à l'extérieur de l'institution.

²³⁵ Amendements n° 205, 206 et 207 présentés par MM. Reiner et Bel, Mme Y. Boyer, MM. Dauge, Domeizel, Courteau, Gautier, Peyronnet, Sueur, Teston et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachée (JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, p. 1024).

²³⁶ Amendement n° 234 présenté par M. Cornu et amendement n° 177 présenté par M. Hérisson (JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, p. 1024).

« Le projet de loi prévoit d'associer au conseil de développement les « représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs », mais il ne mentionne pas explicitement les chambres consulaires. Or, de tout temps, celles-ci ont été en première ligne du développement local. Il me paraît donc important de les faire figurer dans le texte. » (G. Cornu, JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, p. 1025).

Voir également J-P. Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, JO Débats Sénat, séance du 26 février 2003, p. 1027.

Chapitre 2 : L'extension de la démocratie locale à l'extérieur de l'institution

L'existence de nouvelles voies de la démocratie locale correspond, nous l'avons vu, à un développement concomitant de la décentralisation, de la démocratie locale et de la participation. Cela passe en particulier par le développement des droits des élus ou par la participation d'individus ou d'organismes dans des institutions créées ou organisées sous le contrôle des collectivités territoriales. Cependant l'expression des nouvelles voies de la démocratie locale passe également par le rôle donné par la Constitution ou par la loi, par la jurisprudence à des personnes ou des organismes extérieurs aux institutions locales.

La distinction entre les différentes voies de la démocratie locale suivant la nature de la relation des personnes concernées à la collectivité n'empêche pas les différents régimes juridiques étudiés d'avoir en commun une complémentarité et non un affrontement entre démocratie représentative et démocratie participative. « La distinction entre gouvernant et gouverné ainsi que l'absence de mandat impératif ne signifient pas l'absence de relation, pendant le temps de la gestion locale, entre les électeurs et ceux qu'ils ont élus. Au contraire, la démocratie locale, sauf à être défigurée, n'est complète que si elle est à la fois représentative et participative »²³⁷.

L'extension de la démocratie locale à l'extérieur de l'institution inclut aussi bien des régimes juridiques connus, soit parce qu'ils ne régissent pas uniquement le droit des collectivités territoriales (subventions), soit parce qu'ils ont une origine assez ancienne (information des habitants sur les affaires de la commune), que des régimes plus spécifiques dont il faudra comprendre l'évolution (action en justice du contribuable, action des associations, référendum local, droit de pétition...).

Ces différents régimes juridiques font apparaître que l'extension de la démocratie locale à l'extérieur de l'institution bénéficie essentiellement aux individus, à titre personnel (habitant, citoyen) ou en tant que groupe (associations). C'est pourquoi nous étudierons dans un premier temps les relations de la collectivité avec les habitants (section 1), puis dans un second temps les liens entre collectivités territoriales et le phénomène associatif (section 2).

²³⁷ RASERA (M), *La démocratie locale*, Coll. Systèmes Collectivités locales, L.G.D.J, 2002, p. 81.

Section 1 : Les relations de la collectivité avec les habitants

La mise en œuvre de procédés d'information, de participation, de consultation des citoyens ne remet pas en cause la démocratie représentative mais vient s'y ajouter, la compléter. L'évolution des relations des collectivités territoriales avec les habitants²³⁸ montre un dépassement de la démocratie représentative avec l'adoption d'instruments de démocratie participative et de démocratie semi-directe. Elle montre également, dans le même esprit, un souci de développer les moyens de contrôle de la collectivité.

La principale difficulté majeure en la matière a été d'adopter un référendum local décisionnel en 2003, adoption repoussée à la fin des années 1970. Lors des débats au Sénat sur le projet de loi de développement des responsabilités locales en 1979, la consultation des électeurs a été préférée au référendum décisionnel, notamment à la suite de la démonstration de l'inconstitutionnalité de ce dernier par Lionel de Tinguy, rapporteur de la commission des lois : « Le Gouvernement a proposé quelques articles de loi en vue d'aider les conseils municipaux à organiser la participation des habitants. Est-ce bien nécessaire ? Ce n'est pas certain, car participation et information constituent un souci permanent des élus locaux. (...) A la différence du référendum, la consultation de la population est constitutionnellement possible, voire souhaitable, mais l'élu ne peut pas, par cette voie indirecte du référendum, se décharger d'une responsabilité que la Constitution fait peser sur ses épaules. »²³⁹.

Le référendum décisionnel local est finalement adopté et prend une large part dans les progrès de la démocratie locale issus de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (§1). Ces avancées finalement récentes viennent compléter les moyens de contrôle de la collectivité, dont certains sont beaucoup plus anciens comme l'information des habitants ou la possibilité pour un contribuable d'intervenir en justice au nom d'une collectivité territoriale (§2).

§1- Les progrès de la démocratie locale et la révision constitutionnelle du 28 mars 2003

²³⁸ L'usage du terme « habitant » n'est pas toujours pertinent pour chacun des régimes juridiques que nous allons étudier. Il nous permet cependant d'englober les différents destinataires de ces régimes : citoyens, contribuables, administrés, usagers.

²³⁹ L. de Tinguy, JO Débats Sénat, séance du 17 mai 1979, p. 1324 (Voir également, BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *op. cit.*, pp. 80-81).

L'évolution législative constatée sous la Cinquième République montre que la démocratie locale ne se définit plus seulement comme une démocratie représentative. Elle englobe également progressivement des procédés de démocratie participative, qui sont le cas le plus répandu et de démocratie semi-directe, avec l'institution du référendum décisionnel. Selon Jacques Chevallier, l'amélioration de la démocratie locale, en particulier au cours de la décennie 1990-2000 montre que « la participation a connu une incontestable relance » ; « la démocratie participative ne saurait être conçue comme un substitut mais comme un adjuvant à la démocratie représentative classique »²⁴⁰.

Malgré les incertitudes, les hésitations, de nouvelles voies de la démocratie locale sont ouvertes même si les débats parlementaires vont montrer, quel que soit le procédé utilisé, des réticences, voire une crainte de toute remise en cause de la démocratie représentative.

La loi ATR de 1992 légalise la pratique des consultations communales, étendues aux EPCI en 1995²⁴¹. Le progrès le plus important de la démocratie locale est ensuite le fait de la révision constitutionnelle de 2003 qui institue le référendum décisionnel local, précisé par la loi organique du 1^{er} août 2003, et le droit de pétition. Cependant, la question est finalement plus complexe puisque la consultation organisée en 1992 n'est pas supprimée. En outre, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales organise les modalités d'une initiative populaire pouvant donner lieu à l'organisation d'une consultation de la population.

Ces hésitations du législateur nous conduisent à étudier les différents débats et dispositions qui évoluent entre consultation et référendum décisionnel (A) et entre droit de pétition et initiative populaire (B).

A- Le législateur et le constituant, entre consultation et référendum décisionnel

En ce qui concerne le référendum local décisionnel, nous en avons déjà présenté l'histoire et le principe²⁴² ; nous nous attacherons ici uniquement à sa définition comme moyen de démocratie locale. Cet instrument a aujourd'hui pris une

²⁴⁰ CHEVALLIER (J), Synthèse du colloque « *La démocratie locale, représentation, participation et espace public* », CRAPS-CURAPP, P.U.F, 1999, pp. 405-415.

²⁴¹ Article 85 de la loi « Pasqua » du 4 février 1995.

²⁴² Cf. Deuxième partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 2 : § 3- L'institutionnalisation progressive du référendum local.

ampleur sans précédent puisque coexistent la possibilité d'une consultation des électeurs et celle d'un référendum décisionnel. En outre, leur champ d'application n'est plus limité aux communes mais s'étend à toutes les collectivités territoriales.

Il apparaît sous cet angle dès le rapport Guichard en 1976, qui recommande notamment l'usage des consultations. La question de la démocratie participative est présentée sous l'intitulé : « pas de formules contraignantes », les arguments utilisés ressemblent à ceux qui seront repris dans les débats de 1979 à 2002 tenant au caractère inopportun de remettre en cause l'autorité des élus.

Les débats sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales en 1979 reprend ces questions, aussi bien en ce qui concerne la remise en cause du système représentatif que la préférence pour une consultation des électeurs. L'article 152 du projet prévoyait à la fois une procédure de consultation des habitants de la commune et la possibilité d'un référendum ; les deux étant organisés par le conseil municipal sur initiative du maire. Dans l'ensemble les débats montrent donc une préférence pour la consultation et un rejet du référendum décisionnel²⁴³.

Ce rejet s'explique à la fois par des raisons de constitutionnalité et d'opportunité. L'inconstitutionnalité de ce dispositif reposait sur une lecture de la Constitution réservant le référendum à l'échelon national et excluant toute autre intervention que celle des conseils élus dans l'administration d'une collectivité territoriale²⁴⁴. La critique portant sur l'opportunité de l'adoption de cet instrument de démocratie locale exprime la crainte d'une atteinte au rôle des élus : « Le référendum

²⁴³ « Malgré les revendications visant à inscrire dans la loi les pratiques aujourd'hui fréquentes de consultation directe des citoyens dans la commune, il n'est pas souhaitable d'envisager l'insertion du « référendum communal » dans un texte législatif. » (G. Pams, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3808).

« La commission (..) a écarté le système du référendum. Il lui a cependant paru que la consultation était moins périlleuse pour le respect des droits des élus » (L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3808).

« L'on peut pour des raisons constitutionnelles ou fonctionnelles être réservé ou opposé à l'égard du référendum tel qu'il nous est proposé (...). Ce n'est pas pour autant que l'on est opposé à toute forme de consultations, d'échanges et de participation » (M. Giraud, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3808).

Voir également : F. Sérusclat, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3808 et p. 3812 ; J. Eberhard, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3813).

²⁴⁴ L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3810.

local décisionnel sans précaution aucune (...) est une arme à déconsidérer un peu plus la démocratie représentative, les élus n'ont pas besoin de cela »²⁴⁵.

En ce qui concerne la consultation, l'accent est toujours mis sur une possible remise en cause du système représentatif, mais les critiques se limitent davantage à l'opportunité politique de la mesure²⁴⁶. Elles veulent rappeler la nécessité de préserver le rôle des élus locaux et des assemblées délibérantes²⁴⁷ : les élus sont les seuls habilités à représenter l'intérêt général²⁴⁸.

L'argument de l'opportunité politique se traduit également par l'expression d'un risque de dérives de tout instrument sortant du système représentatif : « Le rôle des élus n'est pas nécessairement, dans chaque cas, de s'incliner devant la majorité d'un moment. Les élus doivent rendre compte périodiquement de la façon dont la commune a été gérée mais il faut savoir, à certaines heures, protéger les minorités. (...) Enfin, dernier argument : le danger d'abus dans ce domaine. Un référendum peut, dans une commune très divisée (...) devenir une arme entre les mains d'opposants qui chercheront non pas le bien de la commune, mais le mal des administrateurs élus »²⁴⁹.

²⁴⁵ J-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3226 (voir également : P. Girod, JO Débats Sénat, séance du 22 mai 1979, p. 1424 ; D. Perben, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 336 ; D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3239).

²⁴⁶ « D'abord, les petites communes risquent de souffrir de l'apparition d'un moyen redoutable pour entretenir, voire aggraver des conflits de personnes. De leur côté, les maires des villes ne disposeront que de bien peu de moyens pour s'opposer aux pressions démagogiques. Le risque existe d'une évolution vers (...) « une démocratie de contestation, le plus souvent réactionnaire » (D. Perben, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 336).

« Loin de contribuer à une meilleure démocratisation, le recours au référendum local risque de paralyser certains projets indispensables mais contestés par des minorités agissantes ». (J. Briane, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 345).

Voir également : R. Régnault, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1533 ; D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1535.

²⁴⁷ « Il est (...) apparu souhaitable de prévoir dans la loi une procédure de consultation des électeurs. Il s'agit, certes, d'une pratique fréquente, en l'absence de tout texte, mais laisser inorganisées ces consultations comporte un risque de dérive et l'on a pu constater que certaines consultations locales ont porté sur des sujets ne relevant en aucun cas de la compétence des communes. Toutefois, il convient de ne pas ouvrir la voie à un harcèlement de l'exécutif élu de la collectivité par une minorité. C'est pourquoi la commission entend réserver au maire seul l'initiative en la matière. » (P. Graziani, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1991, pp. 1514-1515).

²⁴⁸ D'après G. Pams, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3808 ; L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3812 ; F. Sérusclat, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3813.

²⁴⁹ L. de Tinguy, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 8 novembre 1979, p. 3810

A l'inverse, les débats font aussi ressortir l'utilité de tels procédés de démocratie locale. « L'intérêt de cette procédure de consultation locale est double : elle doit permettre d'éclairer les assemblées délibérantes confrontées à des choix complexes mais ayant des implications concrètes sur la vie quotidienne des habitants ; elle facilitera aussi, en l'enrichissant et en dépassant le cadre des seules échéances électorales, l'expression organisée des opinions publiques à l'échelle municipale. Pour toutes ces raisons, et aussi parce que le dispositif envisagé s'accompagnera de nombreuses précautions pour éviter qu'il en soit fait un usage abusif, voire démagogique, la mise en place d'une telle procédure constituera l'un des progrès les plus tangibles de la démocratie locale»²⁵⁰. La consultation complète mais ne remet pas en cause la démocratie représentative ; celle-ci ne présentant pas un caractère d'exclusivité²⁵¹. Le référendum décisionnel est également présenté comme un progrès important²⁵², même du bout des lèvres : « si le référendum local décisionnel n'est pas très satisfaisant pour la démocratie représentative, on peut toutefois accepter une telle disposition, à condition de l'encadrer aussi »²⁵³.

D'ailleurs, les régimes juridiques successifs adoptés, allant de la simple consultation au référendum décisionnel, montrent tous une volonté d'encadrement, de trouver un équilibre entre les risques et les bienfaits pour la démocratie locale : « Ce qui est proposé est mesuré. La procédure de consultation de la population (...) permettra de faire vivre la démocratie locale. On voit bien que sur de nombreux

²⁵⁰ P. Marchand, ministre de l'intérieur, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 320 (Voir également : D. Mathus, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 346 ; G. Allouche, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1992, pp. 1527-1528 ; C. Pierret, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 311).

²⁵¹ « Le deuxième apport essentiel du projet de loi est le renforcement de la démocratie dans la gestion locale quotidienne. Il serait faux et d'ailleurs dangereux de laisser accroître l'idée que la démocratie locale est actuellement absente. (...) Le premier objectif de la décentralisation telle que l'ont voulue ses promoteurs est de redonner le pouvoir aux élus, certes, mais également aux citoyens, en les rapprochant des lieux de décision et en les impliquant dans la gestion des affaires locales et en les incitant à s'investir davantage dans la vie publique locale. (...) Pourquoi ne pas croire aux vertus pédagogiques de la consultation de la population en dehors des périodes électorales ? (...) La démocratie représentative est-elle exclusive de toute autre forme de consultation. ? » (G. Allouche, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1527).

²⁵² « Je crois qu'il est important de bien montrer, en permanence, que c'est du citoyen que part la dynamique, que c'est du citoyen que naît la légitimité. Qu'un conseil municipal, un conseil général ou un conseil régional ait la possibilité de décider soit en délibérant en séance plénière, soit en interrogeant l'opinion publique, cela renforce cette proximité qui existe naturellement, génétiquement, entre l'élu et l'électeur. C'est un progrès très important » (J.-P. Raffarin, Premier ministre, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5373).

²⁵³ J.-C. Peyronnet, JO Débats Sénat, séance du 5 novembre 2002, p. 3433.

thèmes touchant au cadre de vie et à l'environnement, il faut désormais aller dans ce sens. Ne soyons ni timides ni irresponsables. Il ne s'agit pas de céder aux effets de mode, mais de doter la démocratie locale d'outils modernes »²⁵⁴. C'est également dans ce sens que la doctrine présentait la consultation²⁵⁵.

S'agissant de cet équilibre dans le cas du référendum décisionnel, certains parlementaires auraient préféré en rester à la consultation, quitte à la combiner avec une initiative populaire²⁵⁶. Finalement coexistent dans la Constitution deux mécanismes différents : le référendum local décisionnel à l'initiative de la collectivité territoriale et le droit de pétition ouvert aux électeurs.

B- La confusion entre initiative populaire et droit de pétition

Le principe du droit de pétition a été défini au premier alinéa de l'article 72-1 de la constitution : « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ».

Le droit de pétition a été malmené au moment de l'adoption de la révision constitutionnelle de 2003. Sa portée a été réduite puisque le projet obligeait la collectivité à prendre en compte la pétition : « Le droit de pétition (...) permettra aux électeurs de chaque collectivité territoriale d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour »²⁵⁷. Dans le texte constitutionnel, cette obligation est devenue une simple

²⁵⁴ D. Mathus, JO Débats A.N, séance du 25 mars 1991, p. 346 (Voir également : D. Hoeffel, JO Débats Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3239).

²⁵⁵ PEREAU (J-L), Quelle perspective pour le référendum communal en France après l'adoption de la loi sur l'organisation de l'administration territoriale ?, *L.P.A.*, n° 114, 1992, pp. 9-19 ; BORY (J), Du « référendum local » en France à la tentation plébiscitaire : une liberté locale en « liberté surveillée », *Administration*, n° 173, 1996, pp. 171-189 ; BELLOUBET-FRIER (N), Les référendums municipaux, *Pouvoirs*, n° 77, 1996, pp. 163-179.

²⁵⁶ « Sera-t-il fait vraiment usage d'un référendum ayant valeur de décision ? A l'heure actuelle les consultations sont possibles pour les communes et pour les EPCI mais on compte sur les doigts des deux mains celles organisées au cours des sept dernières années. Pensez-vous sincèrement, messieurs les ministres, qu'un référendum liant les élus sera plus utilisé ? D'autant que (...) même si le référendum a valeur décisionnelle, son organisation reste à la discrétion de l'assemblée délibérante de la collectivité. N'aurait-il pas mieux valu, comme le propose le groupe UDF, que le droit de pétition conduise systématiquement à l'organisation d'un référendum, quitte à considérer son résultat comme un simple avis de portée consultative ? » (A-M. Comparini, JO Débats A.N, séance du 20 novembre 2002, p. 5377).

²⁵⁷ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, texte n° 24, Sénat, 2002-2003.

faculté : « les électeurs de chaque collectivité peuvent (...) demander l'inscription à l'ordre du jour » ; disposition justement critiquée pour son sens beaucoup plus restreint²⁵⁸. Les débats parlementaires mettent en valeur les mêmes questions que pour le référendum local : d'une part la remise en cause du système représentatif²⁵⁹, la possibilité de compliquer la vie des collectivités locales²⁶⁰ ; et d'autre part, l'approfondissement de la démocratie locale.

La portée des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie locale tend à considérer « le droit de pétition comme palliatif »²⁶¹. Nous l'avons vu, en l'absence d'un véritable référendum local d'initiative populaire, coexistent deux procédures : le référendum décisionnel local, à l'initiative des élus et le droit de pétition.

Le droit de pétition étant réservé aux seuls électeurs, on retrouve finalement, ici encore, deux problématiques récurrentes des instruments de la démocratie locale. La première concerne l'utilité et la lisibilité de la loi. « Le droit de pétition est toujours ouvert sans texte : qui peut empêcher quelqu'un de demander quelque chose à un autre ? (...) L'organisation d'un droit de pétition n'est utile que si, sous certaines conditions, cette demande collective débouche obligatoirement sur une prise en compte de son objet. Mais tel n'est pas le cas ici »²⁶². La seconde concerne la participation des étrangers, qui auraient pu être visés par ce droit de pétition,

²⁵⁸ « Si l'on remplace le mot obtenir par le mot demander, on vide complètement de son sens cette disposition (...) cela devient vraiment ridicule » (M. Dreyfus-Schmidt, JO Débats Sénat, séance du 5 novembre 2002, p. 3435).

Voir également S. Royal, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 2002, p. 5638 et p. 5641; V. Lurel, JO Débats A.N, séance du 22 novembre 2002, p. 5639, ainsi que FOREY (E), Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales, réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution, *R.D.P.*, 2005, pp. 151-169.

²⁵⁹ « Exiger et obtenir, par une pétition, le droit d'inscription à l'ordre du jour serait aller à l'encontre de la démocratie représentative » (P. Gélard, JO Débats Sénat, séance du 5 novembre 2002, p. 3436).

²⁶⁰ « Le droit de pétition est un problème relativement accessoire, même s'il peut compliquer la vie des collectivités » (N. Alfonsi, JO Débats Sénat, séance du 5 novembre 2002, p. 3432).

« Le droit de pétition est l'occasion pour les minorités agissantes ou non, de perturber, contre la volonté de la majorité de la population, le fonctionnement du conseil municipal » (A. Vasselle, JO Débats Sénat, séance du 5 novembre 2002, p. 3434).

²⁶¹ VIOLA (A), La démocratie directe locale en question, *L.P.A.*, n° 153, 2003, pp. 11-17, pp. 16-17.

²⁶² LUCHAIRE (Y) et LUCHAIRE (F), *Décentralisation et Constitution*, Economica, 2003, p. 30 (voir également : « un droit de pétition quelque peu inutile », in RIHAL (H), Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité, *R.F.A.P.*, n° 105-106, 2003, pp. 219-234, p. 229).

finalement limité aux électeurs. « En substituant au mot « électeurs » les mots « habitants ayant leur domicile fiscal dans la commune » nous élargissons l'espace démocratique. (...) Nous permettons aux personnes étrangères établies de longue date de participer à une telle consultation. Elles font en effet partie de la vie de la collectivité. Il ne s'agit pas ici, même si nous y sommes extrêmement favorables, d'accorder le droit de vote aux étrangers non communautaires. (...) Il s'agit simplement de considérer que tous les habitants d'une commune, par exemple, sont aptes et suffisamment éclairés pour donner leur avis sur une question posée par leurs élus les concernant. Quelle valeur accorder à une consultation qui exclurait a priori une partie de la population concernée par une question d'intérêt local ? Cela ressemblerait à un simulacre de démocratie »²⁶³.

La seule réelle application du droit de pétition de l'article 72-1 se trouve dans la loi organique relative à la Polynésie française²⁶⁴. Celle-ci organise le droit de pétition, permettant de demander que l'assemblée de la Polynésie soit saisie de toute question relevant de sa compétence. La pétition doit être signée par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Elle doit être datée et comporter le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire ainsi que leur numéro d'inscription sur la liste électorale. La pétition est présentée au président de l'assemblée de la Polynésie et le bureau se prononce sur la recevabilité par une décision motivée qui peut être soumise au juge administratif. Enfin, quand la pétition est recevable, le président de l'assemblée en fait un rapport à la prochaine session de celle-ci.

La situation se complique puisque la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 organise la possibilité d'une initiative populaire en vue d'une consultation locale. Le législateur a fixé certaines limites à cette initiative populaire : une demande par an et par électeur dans la même collectivité territoriale, la communication à l'exécutif de la collectivité d'une copie des listes électorales où sont

²⁶³ D. Bidard-Reydet, JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2003, pp. 8072-8073 (Voir également : R. Dosière, JO Débats A.N, séance du 4 mars 2004, p. 2508).

²⁶⁴ Article 158 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4183. Le Conseil constitutionnel indique clairement que « cet article met en œuvre le premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution sans méconnaître ni ses prescriptions, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle » (Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *rec.*, p. 41).

inscrits les auteurs de la demande²⁶⁵. Enfin, la loi rappelle que la décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale²⁶⁶.

Depuis 1995, existait déjà la possibilité dans les communes d'une initiative populaire en vue d'organiser une consultation sur une opération d'aménagement²⁶⁷ ; c'est cette formule qui est reprise dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Le législateur élargit le champ d'application de la loi de 1995 en supprimant la limitation de ce procédé aux communes et aux opérations d'aménagement²⁶⁸.

Cette consultation d'initiative populaire est un instrument de démocratie locale différent du droit de pétition tel que prévu par la Constitution. D'une part, la demande de consultation est plus restrictive que la demande d'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante. D'autre part, une loi peut toujours venir préciser le droit de pétition, pas seulement dans le cadre d'une consultation.

Pourtant, certains éléments des débats et de la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales laissent entendre que celle-ci épuise le renvoi à la loi par l'article 72-1 de la Constitution. C'est ce qui ressort par exemple d'une circulaire du Premier ministre : « Le droit de pétition, permettant aux électeurs d'une collectivité territoriale de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant des compétences de la collectivité considérée est précisé. La décision d'organiser ou non cette consultation relevant de l'assemblée délibérante, qui au nom du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ne sauraient être obligées d'organiser une telle consultation »²⁶⁹.

²⁶⁵ Article L 1112-16 alinéas 2 et 3 du C.G.C.T.

²⁶⁶ Article L 1112-16 alinéa 4 du C.G.C.T.

²⁶⁷ Article 85 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 5 février 1995, p. 1973.

²⁶⁸ Le premier alinéa de l'article L 1112-16 du C.G.C.T, issu de l'article 122 de la loi dispose : « Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ».

²⁶⁹ Circulaire du 10 septembre 2004 relative à l'entrée en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, NOR/LBL/B/04/10074/C (disponible sur le site www.dgcl.interieur.gouv.fr).

L'existence de ces différents instruments de démocratie locale montre l'amélioration indéniable de celle-ci. Une clarification serait néanmoins souhaitable mais est d'autant moins probable aujourd'hui que le malentendu persiste²⁷⁰.

§2- Le développement des moyens de contrôle de la collectivité

La démocratie locale, ne se limite pas à la démocratie représentative et donc à une intervention des citoyens dans la vie de la collectivité tous les six ans. Selon les termes d'un rapport du Conseil d'Etat « il faut affirmer que l'usager est l'un des visages du citoyen et tirer de cette affirmation toutes les conséquences qui s'imposent »²⁷¹. Différentes procédures ont pour objet et pour effet de leur permettre de contrôler la collectivité. Elles ont aussi pour point commun d'avoir été développées sous la Cinquième République, en lien avec le développement des compétences des autorités locales.

C'est le cas précisément en ce qui concerne l'amélioration de l'information des administrés et des usagers (A) et, d'une manière encore plus spécifique, en ce qui concerne la procédure d'intervention du contribuable qui connaît un regain d'intérêt (B).

A- L'amélioration de l'information des administrés et des usagers

La question des relations entre l'administration et ses usagers, étudiée généralement sous l'angle de son amélioration²⁷², est plus large que celle de la décentralisation, même si les collectivités territoriales sont évidemment concernées. La volonté de transparence sous-tend la plupart des législations récentes et comprend l'obligation d'informer, l'intelligibilité de l'information, mais aussi l'évaluation des politiques publiques locales²⁷³.

²⁷⁰ Voir la réponse du ministre de l'intérieur à une question de M. P. Martin (n° 58336), JO A.N 26 avril 2005, p. 4337.

²⁷¹ Conseil d'Etat, Rapport public : Service public, services publics : déclin ou renouveau, EDCE, n° 46, 1994, p. 85 (en ce sens, voir également : MAILLARD DESGREES DU LOU (D), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2000, pp. 48-51).

²⁷² Voir DELAUNAY (B), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Bibliothèque de droit public, Tome 172, L.G.D.J, 1993 et MAILLARD DESGREES DU LOU (D), *op. cit.*, pp. 10-11.

²⁷³ D'après DUPRAT (J-P), *Transparence et démocratie*, R.F.F.P, n° 71, 2000, pp. 31-46.

Certaines dispositions régissant l'information des administrés et des usagers se trouvent, s'agissant des communes, dès la loi du 5 avril 1884. Il s'agit par exemple de l'affichage des compte-rendus de séances du conseil municipal, de la tenue d'un registre des délibérations, de la possibilité pour les habitants ou contribuables de se voir communiquer les procès-verbaux du conseil municipal, les budgets et des comptes de la commune, les arrêtés municipaux²⁷⁴. Nous verrons aussi la portée de pratiques plus récentes, liées au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

En premier lieu, la communication et la publicité des actes des autorités locales est au cœur de la problématique de l'information des administrés et des usagers. Les principes posés par la loi de 1884²⁷⁵ avaient permis une première réalisation de la transparence administrative. En effet, jusqu'à la fin des années 1970 et notamment les lois des 17 juillet 1978 et 11 juillet 1979²⁷⁶, le principe de l'organisation administrative était le secret, aucun droit à communication n'existait en l'absence de texte²⁷⁷. En ce sens, les dispositions relatives aux communes correspondaient déjà, en partie du moins, à l'esprit de l'évolution des relations entre administration et usagers. En outre, à l'occasion des débats parlementaires, un lien est établi entre la décentralisation et les améliorations apportées en 1978 et 1979 : « il est fondamental que l'administration soit démocratique aussi bien dans son mode de fonctionnement que dans ses objectifs. Mais elle ne peut l'être que si elle est transparente et rompt avec une tradition de secret qui va à l'encontre de sa mission de service public. Or l'Etat actuel apparaît aux français de plus en plus (...) bureaucratique. (...) Pour agir efficacement contre la bureaucratie il faudrait mettre en œuvre un changement profond appuyé sur une large décentralisation »²⁷⁸.

²⁷⁴ Articles 56 à 58 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

²⁷⁵ Voir par exemple : SINGER (J), La communication des actes municipaux et des archives communales, *Revue administrative*, n° 107, 1965, pp. 500-502.

²⁷⁶ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (JO 18 juillet 1978, p. 2851) et loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (JO 12 juillet 1979, p. 1711).

²⁷⁷ Voir les conclusions Genevois sur CE 11 janvier 1978 Commune de Muret, *A.J.D.A.*, 1978, pp. 219-222.

²⁷⁸ E. Garcin, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1979, p. 3054 (voir également, M. Aurillac, rapporteur, JO Débats A.N, séance du 25 avril 1979, p. 3051).

Le droit à communication issu de la loi de 1884, était néanmoins précisé par la jurisprudence. Celle-ci a conduit à le limiter, notamment quand la demande de communication doit s'incliner devant les nécessités de l'ordre public ou du bon fonctionnement des services municipaux²⁷⁹. Le juge administratif a pu en revanche trancher en faveur des administrés, lorsqu'il considère que le droit à communication des procès-verbaux du conseil municipal inclut la communication des pièces annexées²⁸⁰ ou qu'une commune ne peut refuser la consultation de procès-verbaux de son conseil municipal au motif que la demande dont elle est saisie serait abusive²⁸¹.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République vient préciser ces règles, au sein d'un chapitre sur l'information des habitants sur les affaires locales²⁸². Il s'agit plus précisément d'organiser la publicité des budgets des communes de plus de 3.500 habitants, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions, la communication des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués dans les mêmes collectivités et de la publication dans les communes de plus de 3.500 habitants d'un recueil des actes administratifs comprenant les délibérations et arrêtés municipaux de caractère réglementaire²⁸³.

L'amélioration de l'accès des administrés à l'information est toujours possible, à l'image de la loi du 12 avril 2000²⁸⁴ qui complète le dispositif issu de la loi de 1979. Elle vise, par exemple, à améliorer la transparence financière et la consultation des comptes des organismes subventionnés, à organiser des maisons des services publics, associant services de l'Etat et des collectivités territoriales ou à permettre l'exercice par un contribuable des actions appartenant au département ou à la région²⁸⁵.

²⁷⁹ CE 9 juillet 1975 Sieur Mercier, *A.J.D.A.*, 1976, p. 148.

²⁸⁰ CE 11 janvier 1978 Commune de Muret, *A.J.D.A.*, 1978, pp. 219-222, Conc. B. Genevois ; *GADD*, 2^{ème} éd., 2001, n° 47.

²⁸¹ CAA Paris 8 juin 2000 Commune de Charny, *Droit administratif*, octobre 2000, p. 23, note V.H, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, octobre 2000, p. 23.

²⁸² En particulier, articles 13 à 18.

²⁸³ Voir ROUAULT (M-C), *L'information des citoyens sur la vie locale*, à propos de la loi du 6 février 1992 et du décret du 29 septembre 1993, *L.P.A.*, n° 129, 1993, pp. 8-10 et AUBY (J-B), *La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale*, *R.F.D.A.*, 1993, pp. 37-45, pp. 38-41.

²⁸⁴ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JO 13 avril 2000, p. 5646 (Voir FERRARI (P), *Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, *A.J.D.A.*, 2000, pp. 471-485).

²⁸⁵ Voir infra : B- Le regain d'intérêt pour la procédure d'intervention du contribuable.

Quant au rapport Mauroy, il proposait notamment de « favoriser l'accès des habitants à la connaissance des responsabilités de chaque collectivité, groupement de collectivités et de l'Etat ainsi qu'à l'inventaire du patrimoine public de la commune et des services locaux » et de fournir aux habitants, dans des lieux de proximité, les explications permettant de comprendre les procédures et les enjeux des initiatives publiques »²⁸⁶. Ces remarques restent valables ; le développement des procédures d'information et de communication ne doit pas empêcher une amélioration qualitative permettant, pour reprendre encore les propos d'Yves Luchaire, une « information pertinente ».

En second lieu, la loi du 6 février 1992 est venue organiser la participation des usagers à la gestion des services publics locaux, par le biais de la commission consultative des services publics locaux²⁸⁷. La loi prévoit son institution obligatoire dans les communes de plus de 3500 habitants ou les EPCI comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus. La loi relative à la démocratie de proximité a modifié son champ d'application²⁸⁸ en étendant l'obligation aux régions et départements. Elle a par contre relevé les seuils démographiques initialement définis puisque l'obligation vise dorénavant les communes de plus de 10000 habitants, EPCI de plus de 50000 habitants et syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10000 habitants²⁸⁹. Selon Jean-François Lachaume, « le seuil démographique relativement bas était l'une des causes du peu de succès de cette institution et le législateur en a pris acte »²⁹⁰.

Ces collectivités créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Présidée par le chef de l'exécutif de la collectivité, cette commission comprend des membres de l'assemblée délibérante et des représentants d'associations locales, nommés par l'organe délibérant. La commission examine

²⁸⁶ MAUROY (P), *op. cit.*, p. 86.

²⁸⁷ Article L 1413-1 du C.G.C.T remplaçant les articles L 2143-4 et L 5211-49-1 alinéas 2 et 3.

²⁸⁸ Voir par exemple : FIORENTINO (C), Droit à l'information et collectivités territoriales, *R.G.C.T*, n° 24, 2002, pp. 298-311, pp. 300-301.

²⁸⁹ Article L 1413-du C.G.C.T.

²⁹⁰ LACHAUME (J-F), Participation et services publics locaux, in *Les collectivités territoriales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003, pp. 233-242, p. 235.

notamment chaque année différents rapports et bilans sur la qualité et les activités des services publics locaux.

En troisième lieu, il reste à évoquer la problématique, encore plus récente des procédés d'« e-administration », qui connaissent un développement important²⁹¹. Ils sont déjà, pour partie au moins pris en compte dans les rapports officiels comme le rapport Mauroy, qui proposait la généralisation de « l'accès à un cyberpoint public, outils de communication et d'information »²⁹² ou comme la loi relative à la démocratie de proximité qui prévoit la possibilité d'une publication des actes des autorités locales, « à titre complémentaire, mais non exclusif, sur support numérique »²⁹³. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication et en particulier la mise en place de sites internet par les collectivités se développent même si les résultats peuvent paraître décevant au regard des possibilités d'une réelle « revitalisation démocratique »²⁹⁴. « Les technologies de l'information et de la communication et (...) la création de sites internet contribuent à une modernisation des services publics d'information et de participation des citoyens, même si (...) ces avancées sont encore très hétérogènes selon les collectivités et doivent encore être approfondies »²⁹⁵.

B- Le regain d'intérêt pour la procédure d'intervention du contribuable

Selon l'article L 2132-5 du code général des collectivités territoriales : « Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer ». Issue de l'article 123 de la loi du 5 avril 1884²⁹⁶, reprenant un dispositif existant depuis 1837, cette disposition fait l'objet,

²⁹¹ Voir par exemple : Dossier : e-administration : nouvelles attentes, nouveaux services, *La Gazette des communes*, 1^{er} novembre 2004, pp. 26-33.

²⁹² Proposition n° 68, in MAUROY (P), *ss dir., op. cit.*, p. 86.

²⁹³ Article 6-VII.

²⁹⁴ D'après CHALON (G), Réflexion sur la notion de démocratie électronique locale, in GUERARD (S), *ss dir., Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, L'Harmattan, 2004, pp. 251-283.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 272.

²⁹⁶ « Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune ou section, et

depuis quelques années, de nombreuses applications et d'une extension récente aux EPCI, aux départements et aux régions. Cette procédure connaît aujourd'hui un certain regain, mais concomitant à une évolution de ses finalités. En effet, protectrice à l'origine des intérêts patrimoniaux de la commune, elle correspond bien plus aujourd'hui à des actions des contribuables, au nom de la commune, contre des agissements des autorités communales. Utilisée parfois par les membres de la minorité municipale, il s'agit davantage de combattre les mauvaises actions des dirigeants que de pallier leurs carences²⁹⁷. L'importance de cette procédure s'est accrue avec l'échec de la procédure de déferé préfectoral sur demande des administrés.

A l'origine, l'action du contribuable a en principe un caractère exceptionnel, pour deux raisons. D'une part, l'action du contribuable est subsidiaire : un contribuable ne peut utiliser l'action de la commune que si celle-ci a nettement refusé d'agir²⁹⁸. D'autre part, l'autorisation de plaider constitue une dérogation au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus et également au principe traditionnel de représentation de la commune par le maire²⁹⁹.

Outre bien évidemment la nécessité de disposer de la qualité de contribuable de la collectivité, la procédure se résume en trois étapes essentielles³⁰⁰. D'une part, il faut un refus ou une négligence de la commune. La saisine de la commune est un préalable obligatoire à celle du Tribunal administratif ; le contribuable doit indiquer l'objet de l'action envisagée et le refus d'agir opposé par la collectivité (explicitement

que celle-ci préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. La commune ou section est mise en cause et la décision qui intervient a effet à son égard ».

²⁹⁷ D'après PACTEAU (B), L'autorisation au contribuable de plaider au lieu et place de sa collectivité territoriale, curiosité, danger, bienfait ?, in *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003, pp. 337-344, p. 339.

²⁹⁸ D'après SINGER (J), Substitution d'un contribuable à une commune devant la justice, *Revue administrative*, n° 154, 1973, pp. 421-422.

²⁹⁹ D'après AGUILA (Y), L'action en justice exercée au nom de la commune par le contribuable, le régime issu du décret n° 92-180 du 26 février 1992, *R.F.D.A.*, 1993, pp. 95-105.

³⁰⁰ D'après SCHRAMECK (O), Le régime des autorisations de plaider, un risque contentieux pour les communes, *Cahiers de la fonction publique*, n° 99, 1992, pp. 18-19 ; FERRAND (J-P), L'exercice par un contribuable communal des actions appartenant à la commune, *R.R.J.*, 1992-2, pp. 397-408 ; ROUAULT (M-C), L'exercice par un contribuable des actions appartenant à la commune, *L.P.A.*, n° 133, 1992, pp. 21-26 ; AGUILA (Y), L'action en justice exercée au nom de la commune par le contribuable, le régime issu du décret n° 92-180 du 26 février 1992, *R.F.D.A.*, 1993, pp. 95-105 ; MAKHLOUCHE (K), L'exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune, *R.D.P.*, 1995, pp. 449-493.

ou implicitement) doit être contesté dans le délai normal de deux mois³⁰¹. Les actions sont toutes celles qui peuvent être exercées devant le juge judiciaire ou administratif³⁰². Le contribuable ne peut prétendre défendre que les intérêts matériels de la commune, non ses intérêts moraux³⁰³. Il ne s'agit pas forcément d'une abstention de la commune : l'insuffisance de son intervention peut suffire à justifier l'action du contribuable³⁰⁴, tout comme un désistement de la commune en appel³⁰⁵. D'autre part, l'autorisation de plaider est délivrée par le Tribunal administratif, sous la forme d'une décision administrative et non d'un jugement³⁰⁶. L'autorisation n'est obtenue que si les chances de succès de la procédure envisagée présentent un caractère suffisant³⁰⁷ ; plusieurs contribuables peuvent obtenir une autorisation de plaider au nom de la collectivité³⁰⁸. La commune n'est pas recevable à demander l'annulation de l'autorisation de plaider³⁰⁹.

³⁰¹ CE 15 janvier 1999 O'Neilly, *Droit administratif*, mars 1999, p. 24, note J.C.B.

³⁰² Par exemple, l'action du contribuable en matière de prise illégale d'intérêts peut être autorisée si la commune refuse d'agir (CE 13 octobre 2003 Predon, *rec. Tables*, p. 681 ; *Administrations et collectivités territoriales*, n° 1-3, 2004, p. 31, obs. J. Moreau ; *A.J.D.A.*, 2004, pp. 591-593, note T. Tuot).

³⁰³ CE 17 juin 1998 Berger, *Droit administratif*, août-septembre 1998, pp. 23-24.

³⁰⁴ Par une délibération antérieure à la décision du Tribunal administratif, le conseil municipal a autorisé la commune à se constituer partie civile. Toutefois, selon les termes même de cette délibération, il est demandé à l'avocat de la commune d'intervenir afin qu'il soit donné acte que la commune déclare n'avoir subi dans cette affaire aucun préjudice. Dans ce cas la commune ne peut être regardée comme ayant exercé l'action demandée par le contribuable. (TUOT (T), Quand le procès est la continuation de la politique par d'autres moyens, note sous CE 13 octobre 2003 M. Predon (1^{ère} espèce) et Mme Duhamel et M. Pilet (2^{ème} espèce), *A.J.D.A.*, 2004, pp. 591-593).

³⁰⁵ L'action du contribuable est alors analysée comme un retrait de ce désistement (CE 22 octobre 1990 Bigot, *L.P.A.*, n° 97, 1992, pp. 41-43, note H. Pielberg).

³⁰⁶ Voir TA Nancy 7 février 1985 M. Santi et autres c/ Maire de Champigneulle, *A.J.D.A.*, 1985, pp. 492-494, note B. Luisin (absence de qualité de conseillers municipaux pour présenter une requête au nom de la commune en l'absence d'autorisation du Tribunal et de délibération du conseil sur cette demande).

³⁰⁷ CE 30 avril 1997 Carrière, *Droit administratif*, août-septembre 1997, p. 25, note C.M (caractère insuffisant des chances de succès de l'action projetée d'une action en nullité d'une concession d'aménagement pour dol) ; CE 29 décembre 2000 Comparat, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mars 2001, p. 16, note J. Moreau (Intérêt insuffisant de l'autorisation de plaider : suite à une action nullité d'une transaction, la ville pourrait avoir à verser une somme supérieure à celle de la transaction) ; CE 29 juillet 2002 Ville de Marseille c/ Carrière, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, novembre 2002, p. 20, note L. Erstein (caractère insuffisant des chances de succès : existence de soupçons quant à d'éventuelles infractions pénales dans la gestion d'une opération par la commune).

³⁰⁸ Une deuxième autorisation plaider peut être accordée dans une même affaire si l'action envisagée par le contribuable n'est pas identique à celle qui a motivé la première autorisation. Encore faut-il,

Enfin, un recours contre la décision du tribunal administratif est possible devant le Conseil d'Etat. A l'origine et à l'image de la procédure devant le Tribunal administratif, il s'agissait d'une décision administrative, intervenant sous la forme d'un décret du Premier ministre et soumise également au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat. La procédure a été modifiée par un décret du 26 février 1992³¹⁰. Il prévoit notamment que le pourvoi en appel devant le Conseil d'Etat n'est plus jugé en la forme administrative. « En l'absence de déclaration gouvernementale sur cette question et sans qu'il soit possible de déterminer la totalité des tenants et des aboutissants, on peut penser que l'inflation qui a touché ces derniers mois le nombre de ces demandes de plaider constitue l'explication principale de cette modification. (...) La juridictionnalisation de la procédure d'appel répond au souci de « dépolitiser » une procédure qui tendait à se développer »³¹¹.

Indépendamment de l'intervention de cette réforme, d'autres critiques visent le régime de l'autorisation de plaider. La première tient à son caractère anachronique puisqu'il était possible d'établir un parallèle, en 1837 comme en 1884, avec l'autorisation pour les communes d'agir en justice, mais celle-ci a été supprimée dès 1905³¹². La seconde a longtemps tenu à la limitation du champ d'application de cette procédure aux communes³¹³.

La loi a récemment corrigé cette particularité en l'étendant dans un premier temps aux établissements publics de coopération intercommunale³¹⁴, puis aux départements et aux régions³¹⁵. Cette dernière extension est issue d'un amendement

conformément aux règles générales, que cette deuxième action ait des chances de succès. (CE 30 décembre 1998 Melloni épouse Quémar, *Droit administratif*, mai 1999, pp. 27-28, note C.M).

³⁰⁹ CE 15 octobre 2001 Commune de St Laurent du Var c/ Naegels, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, décembre 2001, pp. 12-13, note S.B.

³¹⁰ Décret n° 92-180 du 26 février 1992 relatif à l'exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune, JO 27 février 1992, p. 2983.

³¹¹ FERRAND (J-P), L'exercice par un contribuable communal des actions appartenant à la commune (à propos du décret n° 92-190 du 26 février 1992), *R.R.J.*, 1992, pp. 397-410, p. 402.

³¹² SINGER (J), *op. cit.*, p. 422 ; PACTEAU (B), *op. cit.*, p. 342.

³¹³ SCHRAMECK (O), Le régime des autorisations de plaider, un risque contentieux pour les communes, *Cahiers de la fonction publique*, n° 99, 1992, pp. 18-19.

³¹⁴ Article 73 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (JO 13 juillet 1999, p. 10381).

³¹⁵ Article 14 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (JO 13 avril 2000, p. 5646).

des députés Arnaud Montebourg et René Dosière. Cette procédure permet de mener à bien des actions en réparation intéressant les communes, il a donc été jugé être utile de les étendre aux départements et aux régions³¹⁶. L'avis favorable du gouvernement à cet amendement³¹⁷ écarte le risque parfois évoqué d'un dessaisissement des assemblées délibératives de juger de l'opportunité de déclencher une procédure³¹⁸.

On rejoint ici la portée de cette procédure, présentée par Bernard Pacteau comme un « correctif à l'autonomie locale », un « tempérament à la décentralisation », un « supplément de démocratie locale »³¹⁹.

Vraisemblablement, l'intérêt qui y est porté peut être lié à l'échec d'une autre procédure, celle du « déferé provoqué » ou « déferé sur demande »³²⁰, qui aurait pu être un moyen de contrôle des habitants sur leurs collectivités. Après avoir organisé le déferé préfectoral en son article 3, la loi du 2 mars 1982 disposait, en son article 4, que « sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte administratif d'une commune, elle peut demander au représentant de l'Etat de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 3 »³²¹.

Cette procédure est aujourd'hui en échec pour plusieurs raisons. D'une part, elle est affectée par la faiblesse du nombre de déferés préfectoraux constatée, en général, correspondant à une phase de négociation entre le préfet et les autorités locales³²². D'autre part, la jurisprudence administrative est venue en limiter la portée. Si l'arrêt *Brasseur* permet de proroger le délai de recours contentieux et donc laisse au requérant la possibilité d'agir lui-même en cas de refus du préfet de déferer l'acte litigieux, une autre jurisprudence tend à vider le dispositif d'une partie de son efficacité. En effet, en 1999, le Conseil d'Etat a provoqué une impasse en considérant que dans le cas où le préfet acceptait de former le déferé, le délai de recours

³¹⁶ Voir R. Dosière, JO Débats A.N, séance du 27 mai 1999, p. 5130.

³¹⁷ E. Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, JO Débats A.N, séance du 27 mai 1999, p. 5130.

³¹⁸ G. Tron, JO Débats A.N, séance du 27 mai 1999, p. 5130.

³¹⁹ PACTEAU (B), *op. cit.*, p. 339.

³²⁰ LESOBRE (O), Quel avenir pour le déferé préfectoral sur demande ?, *JCP G*, 2001, I, n° 308.

³²¹ La même procédure était prévue pour les départements et les régions. Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées aux articles L 2131-8, L 3132-3 et L 4142-3 du C.G.C.T.

³²² Voir supra 2^{ème} partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, § 2, B- La portée de l'institution du contrôle de légalité.

commençait à courir. Cependant, si le préfet de désistait de cette action et que le délai de recours était dépassé, une action personnelle du requérant était irrecevable³²³.

Les progrès de la démocratie participative et de la démocratie semi-directe ainsi que le développement des moyens de contrôle des habitants sur leurs collectivités territoriales traduisent une extension de la démocratie locale à l'extérieur de l'institution.

Cette extension peut aussi se trouver dans les relations entre collectivités territoriales et associations, même si ces relations présentent le risque d'être dévoyées, risque qu'il faut contenir.

Section 2 : Les collectivités territoriales et le phénomène associatif

L'existence d'associations est un facteur de démocratie. Cette affirmation trouve son fondement aussi bien dans la pensée libérale de Tocqueville³²⁴ que dans les propos des dirigeants politiques contemporains, quelle que soit leur appartenance politique, à l'instar de Lionel Jospin³²⁵ ou de Jean-François Lamour³²⁶. Le phénomène associatif représente aujourd'hui une part importante de la vie sociale mais aussi de la vie économique du pays : 880000 associations regroupant, 21 millions d'adhérents,

³²³ Voir SEILLER (B), *Le déféré sur demande fragilisé*, note sous CE 6 décembre 1999 Société Aubettes SA, *R.F.D.A.*, 2000, pp. 1242-1248.

³²⁴ « Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère ; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. Parmi les lois qui régissent les sociétés humaines, il y en a une qui semble plus précise et plus claire que toutes les autres. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité des conditions s'accroît » (DE TOCQUEVILLE (A), *De la démocratie en Amérique, Livre II*, Flammarion, 1981, p. 141).

³²⁵ « J'entends que la politique du Gouvernement reconnaisse et promeuve le développement d'une vie associative indispensable à une démocratie moderne et nécessaire à des activités d'utilité sociale de plus en plus nombreuses » (Circulaire du Premier ministre du 14 septembre 1998 relative au développement de la vie associative, *J.O* 16 septembre 1998, p. 14111).

³²⁶ « Plus personne ne conteste aujourd'hui la place et le rôle joué par les associations dans notre société. Ce secteur doit être considéré comme un corps intermédiaire à part entière. Il est devenu incontournable dans l'exercice de la démocratie et du développement du lien social. » (Présentation au Conseil Economique et social des grands axes de la politique associative de Jean-François Lamour, 8 juillet 2004, disponible sur le site internet du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative www.jeunesse-sports.gouv.fr).

12 millions de bénévoles et plus d'1 million de salariés³²⁷. Les pouvoirs publics reconnaissent la nécessité de prendre en compte et de soutenir le phénomène associatif. Lionel Jospin, Premier ministre, a signé une circulaire « relative au développement de la vie associative ». Le rapport Mauroy appelle à une consolidation du travail associatif et à un travail des élus en collaboration avec des associations locales, confortées dans leur action³²⁸.

Les relations entre les collectivités locales et les associations font apparaître la difficulté à trouver un équilibre³²⁹. On peut, à cet égard, distinguer plusieurs configurations des relations entre collectivités territoriales et associations.

La première correspond à l'hypothèse des associations contre-pouvoirs³³⁰. Leur existence est significative au niveau local ; sans doute parce que les institutions et les responsables publics y sont plus aisément identifiables. Ce phénomène contient cependant une part de paradoxe. La qualité d'expertise et de compétence des associations agissant dans les domaines de la défense du cadre de vie, de l'environnement, de l'urbanisme est souvent reconnue. Elles peuvent cependant être à l'origine de réticences des autorités locales à leur égard. Nous rejoignons en cela les développements relatifs à la démocratie participative et la difficulté à prendre en compte des aspirations venant de l'extérieur de la collectivité³³¹. Cette réticence est particulièrement sensible quand il ne s'agit que de défendre des intérêts particuliers, attitude parfois appelée syndrome « NIMBY », pour « Not In My Back Yard », « pas dans mon jardin ». Ces associations ne présentent pas un intérêt particulier dans cette partie de notre étude et sont davantage concernées par l'usage des différents instruments de la démocratie locale que nous avons vus jusqu'ici.

La seconde hypothèse, plus constructive, consiste à reconnaître la participation des associations à l'intérêt général. Nous verrons que ces relations se

³²⁷ Chiffres donnés par Jean-François Lamour à l'occasion de son discours au Conseil Economique et Social précité.

³²⁸ MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, La Documentation Française, 2000, p. 88.

³²⁹ D'après KOULYTCHIZKY (S) et PUJOL (L), *Les associations et la gestion publique locale*, in MARCOU (G) et De BRUYCKER (P), ss dir., *Annuaire 2001 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2001, pp. 125-142.

³³⁰ D'après CHAUFER (D), *Démocratie locale et associations contre-pouvoirs*, in MARCOU (G) et De BRUYCKER (P), ss dir., *Annuaire 2001 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2001, pp. 143-158.

³³¹ Voir également BELORGEY (J-M), *Associations et démocratie locale*, *Collectivités territoriales - Intercommunalité*, mars 2001, pp. 4-5.

traduisent couramment par l'octroi de subventions par la collectivité ou par la participation de ces associations au service public. Cependant, cette seconde hypothèse peut évoluer dans le sens d'une troisième, moins vertueuse, qui correspond à une instrumentalisation de l'association par la collectivité³³², ce qui peut être répréhensible au regard des règles de la gestion publique et des principes de la démocratie locale.

Nous nous attacherons ici principalement à ces deux dernières hypothèses en étudiant les relations normales entre les collectivités territoriales et les associations (§ 1) puis les conséquences juridiques d'un usage détourné de ces mêmes associations, souvent dénommées dans ce cas « associations administratives ». (§ 2)

§1- Les relations normales entre les collectivités territoriales et les associations

Les associations peuvent répondre à de multiples besoins, en lien avec la vie locale : action sociale, développement de l'action culturelle et des loisirs, formation, enseignement, recherche, gestion d'équipements et organisation d'activités sportifs, protection de l'environnement, études, avis, information, prospection, propagande ou assistance administrative en matière de développement économique ...

L'intérêt des collectivités territoriales pour le régime associatif s'explique par la possibilité d'une collaboration entre le secteur public et le secteur privé. L'analyse d'Olivier Rousset à ce sujet, s'agissant de l'Etat, est tout à fait transposable aux collectivités territoriales : « l'intervention croissante de l'Etat dans des secteurs de la vie culturelle et sociale jusqu'alors pris en charge par les associations, a conduit à poser les jalons d'un partenariat nouveau étroit et durable : le mouvement associatif s'est naturellement tourné vers la puissance publique afin d'obtenir les soutiens, notamment financiers, qui lui faisaient défaut pour poursuivre une activité qui entrait désormais dans la sphère de l'intérêt public ; l'Etat, pour sa part, soucieux de démultiplier et d'optimiser son action fut tenté de valoriser l'expérience, la capacité d'expertise et le savoir-faire des associations »³³³.

³³² « Ce qui est « externalisation » pour les uns devient « instrumentalisation » voire même « vassalisation » pour les autres » (CNVA, *Les associations à l'épreuve de la décentralisation, bilan de la vie associative en 1991-1992*, La Documentation Française, 1993, p. 19).

³³³ ROUSSET (O), *Collectivités locales, associations : un partenariat à encadrer*, L.P.A, n° 10, 1998, pp. 5-10, p. 5.

Certains éléments des relations normales entre les collectivités territoriales et les associations participent à une problématique plus générale, qui englobe l'ensemble des personnes publiques. C'est le cas en ce qui concerne la participation des associations au service public ou les règles de transparence et de contrôle s'appliquant aux associations recevant des fonds publics. D'autres correspondent à des problématiques spécifiques aux relations qu'elles entretiennent avec les collectivités territoriales comme les modalités du contrôle des chambres régionales des comptes ou les règles applicables à certains clubs sportifs.

Du point de vue juridique, les relations entre les associations et les collectivités territoriales se traduisent principalement par des relations financières (versement de subventions) (A) et par la participation des associations au service public (B).

A- Les relations financières

La faculté dont disposent les collectivités territoriales de subventionner des associations est soumise à un certain nombre de conditions. La première réside dans la légalité de la subvention, tendant notamment à respecter la condition de l'intérêt local ou certaines législations spécifiques (prohibition des subventions aux cultes, encadrement de l'aide aux entreprises ou à l'enseignement privé). La seconde réside dans l'exercice d'un contrôle de l'usage de ces subventions. Ainsi, aux termes de l'article L 1611-4 du code général des collectivités territoriales : « Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité »³³⁴.

Le législateur a eu l'occasion d'intervenir à plusieurs reprises en la matière. On peut citer en premier la loi du 5 janvier 1988 qui dispose que la chambre régionale des comptes « peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés,

³³⁴ Ces dispositions reprennent presque à l'identique celles d'un décret de 1935 : « Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention pourra être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées ayant reçu une ou plusieurs subventions, dans l'année en cours, sont tenues de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité ». (Décret du 30 octobre 1935 relatif au contrôle des associations, œuvres et entreprises privées subventionnées, *D.*, 1935, IV, p. 433).

groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 10000 francs ou dans lesquels elles détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion »³³⁵. Issu de deux amendements au Sénat³³⁶, le principe de ce contrôle est discuté, principalement en ce qui concerne l'existence et le montant du seuil financier. Un sous-amendement est déposé au Sénat visant à supprimer le seuil de 10000 francs³³⁷, celui-ci ne paraissant pas souhaitable dans son principe et n'étant pas évolutif³³⁸. Le seuil a été finalement maintenu dans le but de ne pas étendre le contrôle des CRC à des montants minimes³³⁹.

La loi « Sapin » de 1993 a également contribué à renforcer ce contrôle puisqu'elle dispose notamment que « toute association ayant reçu annuellement de l'Etat ou de ses établissements publics ou des collectivités locales une subvention dont le montant est fixé par décret doit établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont précisées par décret » et que « Ces mêmes associations sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant »³⁴⁰. A nouveau s'est posée la question de la définition d'un seuil puisqu'un amendement avait proposé de préciser le seuil d'un million de

³³⁵ Article 23-III alinéa 1 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (JO 6 janvier 1988, p. 208).

³³⁶ Amendement n° 14 présenté par MM. G. Malé, P. Séramy et P. Salvi et amendement n° 98 présenté par M. J. Boyer et les membres du groupe de l'U.R.E.I (JO Débats Sénat, séance du 22 octobre 1987, p. 3374).

³³⁷ Sous-amendement n° 182 présenté par M. J. Oudin (JO Débats Sénat, séance du 22 octobre 1987, p. 3375).

³³⁸ « Ce sous-amendement supprime la référence à un seuil financier pour fixer les possibilités de contrôle des chambres sur les organismes bénéficiant de concours des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. En soi, la référence à un seuil n'apparaît pas souhaitable et, au demeurant, celui qui est proposé est faible et perdra toute signification avec le temps puisqu'il est inséré dans une loi » (J. Oudin, JO Débats Sénat, séance du 22 octobre 1987, p. 3378).

³³⁹ « Il s'agit, dans l'esprit de la commission des lois, de déterminer les conditions de vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, qui dépendent des collectivités territoriales et pour lesquels elle fixe un seuil minimal d'examen. Inutile de surcharger les chambres régionales en leur faisant contrôler des subventions de 45,35 francs ou en étendant leur mission aux comptes des filiales » (P. Girod, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 22 octobre 1987, p. 3378).

³⁴⁰ Article 81 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (JO 30 janvier 1993, p. 1588).

franc pour définir les associations concernées³⁴¹, dans le but d'un renforcement de la transparence dans la gestion des associations : « L'un des aspects importants de la transparence nécessaire concerne les associations subventionnées. La régie administrative (...) a été inventée pour éviter le démembrement de l'administration par création d'associations. (...) Je propose (...) qu'on étende aux associations largement subventionnées certaines dispositions appliquées aux sociétés commerciales pour que s'y développe cet esprit de responsabilité qu'implique la présence de professionnels tenus de respecter des règles de déontologie extrêmement fermes. Il ne me paraît pas que cet amendement nuise à la liberté d'association. Imposer un contrôle à partir du moment où il y a des subventions d'Etat ou des collectivités locales me paraît aller dans le sens d'une plus grande transparence »³⁴². Le Gouvernement en accepta le principe, sous réserve toutefois que le seuil soit fixé par décret³⁴³ ; le Sénat finit par se ranger à cette opinion³⁴⁴, non sans avoir au préalable tenté de débattre à nouveau du montant du seuil choisi³⁴⁵.

S'agissant des relations financières entre les collectivités territoriales et les associations, il est nécessaire de faire un sort à part pour certaines associations

³⁴¹ Amendement n° 278 de M. Hiest et des membres du groupe de l'Union du centre (JO Débats A.N, séance du 16 octobre 1992, p. 3915).

³⁴² J.-J. Hiest, JO Débats A.N, séance du 16 octobre 1992, p. 3915.

³⁴³ « M. Hiest soulève un réel problème et propose une solution qui, dans ses grandes lignes, apparaît satisfaisante. Il s'agit, en effet, d'imposer aux associations qui reçoivent de la part des collectivités locales l'établissement d'un bilan et la présence d'un commissaire aux comptes dès lors naturellement que ces subventions atteignent un certain montant. Incontestablement cet amendement s'inscrit dans l'objectif de transparence poursuivi par le Gouvernement. Toutefois (...) je proposerai deux modifications. (...) Premièrement, le montant de la subvention serait fixé par décret et non par la loi. Vous proposez un seuil de 1 million de francs (...). Cela paraît cohérent (...) mais il nous paraît plus conforme aux usages que ce montant soit fixé par décret car cela permet de le modifier plus facilement » (J.-P. Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, JO Débats A.N, séance du 16 octobre 1992, p. 3915).

³⁴⁴ « Sensible à l'argumentation développée par M. le ministre, à savoir qu'il est plus facile de modifier les chiffres s'ils sont fixés par voie réglementaire et persuadé que le Gouvernement tiendra compte des propositions de la commission des lois, je retire l'amendement » (C. Bonnet, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 3 décembre 1992, pp. 3691-3692).

³⁴⁵ L'article « prévoit que les associations subventionnées par l'Etat ou par les collectivités locales doivent établir chaque année un bilan et un compte de résultat et nommer un commissaire aux comptes. Ce dispositif s'appliquerait lorsque la subvention reçue serait supérieure à un montant fixé par décret. Il est apparu à la commission qu'il était préférable de fixer le montant en question dans le texte législatif. Dans le souci d'harmoniser les seuils avec une disposition de la loi (...) du 6 février 1992, l'amendement prévoit que ce texte s'applique lorsque la subvention est supérieure à 500.000 francs ou représente plus de 50 p. 100 du budget de l'association lorsque celui-ci atteint 250.000 francs » (C. Bonnet, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 3 décembre 1992, p. 3691).

sportives. En effet, la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives³⁴⁶ a notamment prévu, en son article 11 que « lorsqu'un groupement sportif affilié à une fédération sportive (...) participe habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes procurant des recettes d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, et qu'il emploie des sportifs contre des rémunérations dont le montant global excède un chiffre fixé par décret en Conseil d'Etat³⁴⁷, il doit pour la gestion de ces activités constituer une société anonyme ». Il s'agit ici, toujours dans un souci de transparence de distinguer les clubs dont l'activité se rapproche de celles d'une société commerciale des autres associations. « La ligne de partage entre l'association et la société est déterminée par les critères suivants : premièrement, organiser régulièrement des manifestations sportives payantes ; deuxièmement, employer des sportifs contre rémunération »³⁴⁸. Cette clarification³⁴⁹ n'est pas au goût de tous, certains critiquant la « remise en cause du caractère associatif des clubs employant des sportifs professionnels »³⁵⁰. La principale conséquence de la transformation du statut juridique des clubs les plus importants est l'assujettissement de leurs relations avec les collectivités territoriales au régime des aides aux entreprises, même si certaines particularités persistent³⁵¹.

D'une manière générale, outre le contrôle prévu par les dispositions de l'article L 1611-4 du code général des collectivités territoriales, les collectivités

³⁴⁶ Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, JO 17 juillet 1984, p. 2288.

³⁴⁷ Le seuil actuel est de 1,2 millions € pour les recettes liées à des manifestations payantes et de 0,8 millions € pour les rémunérations versées aux sportifs (voir le décret n° 99-504 du 17 juin 1999 modifiant le décret n° 86-407 du 11 mars 1986 fixant les seuils au-delà desquels les groupements sportifs sont tenus de constituer une société à objet sportif ou une société d'économie mixte locale, JO 18 juin 1999, p. 8952).

³⁴⁸ E. Awice, ministre délégué au temps libre, à la jeunesse et aux sports, JO Débats Sénat, séance du 10 mai 1983, p. 729 (voir également : R. Ruet, rapporteur, JO Débats Sénat, séance du 10 mai 1983, p. 733 ; S. Bonduel, JO Débats Sénat, séance du 10 mai 1983, p. 738).

³⁴⁹ Si l'on prend l'exemple des clubs de football professionnels de Ligue 1, la très grande majorité était constituée sous la forme d'associations loi 1901 à la fin des années 1970. Aujourd'hui il sont tous constitués sous la forme de sociétés d'économie mixte, de société anonyme à objet sportif ou de société anonyme sportive professionnelle (d'après DENIS (J-P), *Certains aspects du sport professionnel en France*, rapport remis au ministre des sports, novembre 2003).

³⁵⁰ C. Bergelin, JO Débats A.N, séance du 11 avril 1984, p. 1473 (voir également J-P. Soisson, JO Débats A.N, séance du 11 avril 1984, pp. 1482-1483).

³⁵¹ Voir MARKUS (J-P), *Aides des collectivités locales aux entreprises, Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 726, §§ 22-24.

territoriales disposent de la possibilité de conclure des conventions avec les associations subventionnées, favorisant le suivi de l'utilisation des fonds versés. Ce principe, s'agissant de l'Etat, a été affirmé par la circulaire du Premier ministre du 15 janvier 1988 relative aux rapports entre l'Etat et les associations bénéficiaires de fonds publics³⁵² : « au-delà des textes législatifs et réglementaires, la collaboration entre les pouvoirs publics et les associations devra se concrétiser désormais dès lors que le montant de la subvention excèdera le seuil prévu pour l'application des marchés publics de fourniture, par l'établissement d'une convention déterminant clairement les objectifs poursuivis et les obligations réciproques ».

B- La participation des associations au service public

Par son dynamisme et sa souplesse, le régime des associations favorise leur participation au service public. Comme le relève une circulaire du Premier ministre du 27 janvier 1975 : « L'Etat et les collectivités publiques n'ont pas le monopole du bien public. Dans bien des cas, c'est d'abord l'initiative privée qui a permis de répondre à des besoins. D'autre part, l'Etat et les collectivités locales, de même que les établissements publics qui en relèvent, ont été amenés à confier des tâches d'intérêt général à des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ». Comme le relevait Jacques Chevallier, d'une manière générale et dans un contexte encore marqué par la centralisation, un modèle participatif et décentralisé prend progressivement la place d'une structure de type hiérarchique et autoritaire³⁵³.

Les relations juridiques entre associations et collectivités territoriales peuvent se faire selon trois formes. Deux d'entre elles ne sont pas toujours aisées à distinguer. La première est la moins contraignante et consiste en la conclusion de « conventions de subvention emportant association au service public ». La seconde prend la forme de contrats de prestation et de conventions de délégation de service public, plus strictement encadrés³⁵⁴. Enfin, la question s'est posée de réserver une place particulière aux associations parmi les candidats aux marchés publics des collectivités territoriales.

³⁵² JO 7 avril 1988, p. 4584.

³⁵³ CHEVALLIER (J), La participation dans l'administration française : discours et pratique, *Bulletin de l'I.L.A.P.*, n° 37, 1976, pp. 85-119 (1^{ère} partie) ; n° 39, 1976, pp. 497-554 (2^{ème} partie).

³⁵⁴ Voir ROUSSET (O), Collectivités locales, associations : un partenariat à encadrer, *L.P.A.*, n° 10, 1998, pp. 5-10 et FIALAIRE (J), La délégation du service public local aux associations, *L.P.A.*, n° 101, 1997, pp. 3-9.

Dans le premier cas, ces conventions permettent de fixer les relations entre les deux institutions, notamment en matière financière, ce qui permet de limiter certains risques en matière de contrôle budgétaire et financier³⁵⁵. Cette clarification des rôles est utile à la collectivité territoriale comme à l'association, même si celle-ci peut toujours redouter « une instrumentalisation (...) par un interlocuteur public qui est en réalité tout à la fois bailleur de fonds, régulateur et prescripteur dans le détail »³⁵⁶.

Dans le second cas, les contraintes du droit de la commande publique pèsent sur les relations entre collectivités territoriales et associations. « Le législateur a en effet réglementé les procédures contractuelles dans un souci de protection des deniers publics. Or, cet encadrement de la liberté contractuelle des collectivités locales ne prend pas forcément en compte la nature juridique du partenaire privé. Les associations sont alors juridiquement considérées comme un acteur économique à part entière, c'est à dire sans discrimination, mais également sans traitement privilégié »³⁵⁷. Deux solutions sont possibles pour échapper aux règles de concurrence. La première, nous l'avons vu, est de considérer que le contrat liant l'association et la collectivité n'est pas une délégation de service public mais la manifestation d'un partenariat se traduisant par le versement de subventions et l'action conjointe de l'association et de la collectivité dans un même domaine. Cette hypothèse est aisément vérifiable en particulier quand l'action de l'association existe préalablement à l'intervention de la collectivité. Cependant, « cette distinction entre délégation et association au service public reste cependant subjective, donc génératrice de contentieux »³⁵⁸, même si la loi a donné une définition de la délégation de service public³⁵⁹.

³⁵⁵ Voir infra §2- Les limites à l'usage des associations par les collectivités territoriales : les « associations administratives ».

³⁵⁶ BELORGEY (J-M), Associations et démocratie locale, *Collectivités territoriales - Intercommunalité*, mars 2001, pp. 4-5.

³⁵⁷ RICHARD (D) et SEVINO (A), Contrats administratifs et associations, *R.G.C.T.*, n° 20, 2001, pp. 1150-1158, p. 1151.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 1155.

³⁵⁹ « Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service » (article L 1411-1 du C.G.C.T issu de l'article 3-I de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JO 12 décembre 2001, p. 19703).

Le dernier cas porte sur la difficulté à reconnaître à l'association candidate à un marché public une place de partenaire privilégié de la collectivité. Le code des marchés publics laisse quelques possibilités à cet égard. En dehors des cas dans lesquels le contrat est au-dessous du seuil de passation des marchés publics, deux articles prévoient des dérogations. L'article 3³⁶⁰ exclut notamment de l'application du code des marchés publics les contrats conclus entre une personne publique et un cocontractant sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle à condition que ce cocontractant applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés.

L'article 30 prévoit que les marchés publics de services correspondant à des activités non mentionnées à l'article 29 du code³⁶¹ peuvent être passés selon une procédure adaptée. Définie à l'article 28 du code, celle-ci permet au pouvoir adjudicateur, pour les fournitures et les services des collectivités territoriales d'un montant inférieur à 210000 euros, de fixer librement les modalités du marché « en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre, ainsi que des circonstances de l'achat ».

En 2001, une dérogation au code des marchés publics, était prévue dans la loi « MURCEF »³⁶² au profit des associations mais elle a été jugée inconstitutionnelle. « Le législateur avait initialement prévu qu'un quart des marchés publics divisibles en lots, et portant sur des prestations susceptibles d'être accomplies par des associations, devaient faire l'objet d'une mise en concurrence spécifique entre les acteurs associatifs et coopératifs. Plus qu'un traitement préférentiel en cas d'égalité d'offres la loi prévoyait une discrimination positive en accordant aux associations un accès réservé à la commande publique. (...) Le projet de loi voté par le Parlement

³⁶⁰ Dans sa rédaction issue du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics (JO du 4 août 2006, p. 11627).

³⁶¹ Les activités énumérées à l'article 29 ont trait aux services d'entretien et de réparation, de transport, de courrier, de communications électroniques, financiers, comptables et de gestion, informatiques, de recherche et de développement, d'études de marché et de sondages, d'architecture, de publicité, de nettoyage de bâtiment, de publication et d'impression, de voirie, d'enlèvement des ordures... A contrario, devraient être régies par l'article 30 les activités en matière éducative, sociale, culturelle, sportive...

³⁶² Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JO 12 décembre 2001, p. 19703.

visait les services susceptibles d'être exécutés par des structures associatives ou coopératives visant notamment à promouvoir l'esprit d'entreprise indépendante et collective, la lutte contre le chômage ou encore la protection de l'environnement »³⁶³. Le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions « tant par leur ampleur que par leur imprécision, portent au principe d'égalité devant la loi une atteinte disproportionnée par rapport à l'objectif d'intérêt général qui s'attache au développement de l'économie sociale »³⁶⁴.

Les relations entre les collectivités territoriales et les associations sont porteuses de plusieurs ambiguïtés. La première, nous venons de le voir, porte sur la proximité entre la participation des associations au service public et la délégation de service public. La seconde porte sur celle existant entre un partenariat entre l'association et la collectivité et un démembrement de la collectivité visant à contourner les règles de la gestion publique³⁶⁵.

C'est pourquoi nous allons maintenant nous intéresser aux limites du recours aux associations, notamment dans le cas des associations administratives.

§2- Les limites à l'usage des associations par les collectivités territoriales : les « associations administratives »

Les associations administratives constituent une entorse à la démocratie locale en ce qu'elles impliquent un dévoiement de l'usage du régime associatif. Même associées à ses actions, les associations doivent rester distinctes des collectivités territoriales. Nous verrons successivement le recours aux associations administratives et ses raisons avant de présenter les conséquences juridiques du recours aux associations administratives par une collectivité territoriale.

A- Le recours aux associations administratives

³⁶³ RICHARD (D) et SEVINO (A), *op. cit.*, p. 1157.

³⁶⁴ Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001 Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, *rec.*, p. 156.

³⁶⁵ Voir par exemple : CHARTIER (J-L) et DOYELLE (A), L'activité des chambres régionales des comptes : le contrôle des organismes non assujettis aux règles de la comptabilité publique, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 787-794 et TUTIAU (F), La notion de partenariat et les démembrements privés des collectivités locales, in AUBY (J-B) et FAURE (B), *Les collectivités locales et le droit, les mutations actuelles*, Dalloz, 2001, pp. 125-130.

Jean-Paul Négrin relève à la fois que les associations administratives constituent une « pratique foisonnante », mais qui se distingue nettement de l'utilisation par l'administration d'associations réellement privées »³⁶⁶. Rejoignant en cela les propos d'André de Laubadère dénonçant les associations « faux nez de l'administration »³⁶⁷, il les définit³⁶⁸ « comme des associations déclarées, fondées et dirigées par les autorités ou agents d'une ou plusieurs personnes publiques, financées exclusivement ou principalement grâce à des subventions versées par ces personnes publiques pour assurer une activité rentrant normalement dans les attributions de celle-ci »³⁶⁹.

Quand il s'agissait notamment de trouver des règles de gestion plus souples que ne le permettait le droit des collectivités territoriales avant 1982, le recours aux associations était devenu chose courante : « On se trouve actuellement dans une situation paradoxale qui fait des maires des responsables de seconde zone par rapport aux présidents d'associations, puisque la loi de 1901 donne une liberté totale de gestion aux responsables du mouvement associatif, leur reconnaissant implicitement une compétence et une sagesse qui n'est pas toujours juridiquement admise pour les élus municipaux. C'est ainsi que je gère, en tant que président, avec mon conseil d'administration, une association qui a un budget deux fois supérieur à celui de ma commune rurale, sans aucune obligation de déclaration ou d'autorisation préalable, alors qu'en tant que maire je reste soumis au régime préventif en ce qui concerne certains actes financiers ou de gestion du patrimoine communal »³⁷⁰.

Les raisons de l'attractivité de la formule associative pour les collectivités territoriales sont aisément indentifiables. La première consiste en une amélioration de l'efficacité de l'action administrative³⁷¹. Celle-ci est permise par la souplesse de fonctionnement (contournement des rigidités des règles de la comptabilité publique,

³⁶⁶ NEGRIN (J-P), *Les associations administratives*, *A.J.D.A.*, 1980, pp. 129-137.

³⁶⁷ DE LAUBADERE (A), *Les associations et la vie administrative* (introduction), *A.J.D.A.*, 1980, p. 115.

³⁶⁸ Pour une définition analogue, voir également la circulaire du Premier ministre du 15 janvier 1988 relative aux rapports entre l'Etat et les associations bénéficiaires de financements publics (JO 7 avril 1988, p. 4584) ou ROUSSET (O), *Collectivités locales, associations : un partenariat à encadrer*, *L.P.A.*, n° 10, 1998, pp. 5-10.

³⁶⁹ NEGRIN (J-P), *op. cit.*, p. 129.

³⁷⁰ L. Delmas, *JO Débats Sénat*, séance du 28 octobre 1981, p. 2240.

³⁷¹ D'après NEGRIN (J-P), *op. cit.* et DEPORCQ (D), *Sociétés d'économie mixte et associations : entre souplesse et contentions*, *R.F.F.P.*, n° 43, 1993, pp. 63-79.

de la passation des marchés, de la fonction publique, du statut et de la rémunération des élus), par le moindre coût de l'action publique (appel à des bénévoles) et par un degré moindre d'exigence démocratique. Le président d'association (ou de société d'économie mixte) est moins concerné que le chef de l'exécutif d'une collectivité territoriale par le « rendez-vous démocratique du jugement des actes »³⁷².

B- Les conséquences juridique du recours aux associations administratives

Les conséquences juridiques du recours aux associations administratives sont de trois ordres : cela peut entraîner l'engagement de la responsabilité de la collectivité, l'application à l'association des règles de transparence et la sanction des élus pour gestion des fait.

La responsabilité d'une collectivité territoriale peut être engagée à titre principal et direct pour un accident survenu dans le cadre des activités d'une association. Le principe en a été posé par le Conseil d'Etat en 1964 dans l'arrêt *Commune d'Arcueil*³⁷³. En l'espèce, l'association était un patronage ouvert gratuitement à tous les enfants d'âge scolaire, placé sous la direction et sous l'autorité du maire. Le juge relève qu'il « ne fonctionne pas dans des conditions analogues à celle des organismes similaires relevant de personnes ou d'organismes de droit privé » et que « la circonstance que le maire ait (...) déclaré le patronage comme association privée dans les conditions prévues par la loi du 1^{er} juillet 1901 n'est pas de nature à modifier le caractère de ce service public, dès lors qu'il est constant que ladite association n'a jamais fonctionné et que ses statuts (...) se bornaient à reproduire la décision du maire ». Dans une affaire comparable engageant la responsabilité de l'Etat pour un accident survenu à l'occasion d'une compétition organisée par une association de sport scolaire et universitaire, le commissaire du gouvernement relève que l'association dont il s'agit « est suffisamment « transparente » pour que derrière elle l'Etat puisse être mis en cause »³⁷⁴.

La responsabilité de la collectivité territoriale peut être également engagée sur le terrain contractuel. Ainsi, par exemple, à l'occasion d'un contrat conclu par une association devant être regardée « comme ayant la nature d'un service de la

³⁷² DEPORCQ (D), *Ibid.*, p. 65.

³⁷³ CE 17 avril 1964 *Commune d'Arcueil*, *rec.*, p. 230.

³⁷⁴ CE 2 février 1979 *Ministre de l'agriculture c/ Gauthier*, *rec.*, p. 39 ; *AJDA*, novembre 1979, pp. 48-53, *Concl. Dondoux*.

commune », la responsabilité de la commune peut être engagée en raison de la faute commise par l'association qui n'a pas respecté les règles de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics³⁷⁵. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les juges de première instance ont admis la responsabilité de la commune à raison de la transparence de l'association alors que devant la Cour administrative d'appel, le commissaire du gouvernement envisage la même solution en se basant sur la théorie du mandat. Ce dernier conclut d'ailleurs à la responsabilité de la commune « quelle que soit la manière de raisonner (par la référence au « mandat » contenu dans le contrat conclu entre la commune et l'association, ou par prise en compte du caractère « transparent » de l'association) ». Les juges d'appel ne sont pas plus explicites puisque l'arrêt dispose que l'association « doit être regardée, en dépit de sa forme juridique, comme ayant la nature d'un service de la commune, et comme ayant agi (...) pour le compte de la commune ».

En ce qui concerne l'application des règles de transparence, l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978³⁷⁶ prévoit la communication des documents administratifs émanant « des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public ». A l'occasion d'un litige mettant en cause une association administrative, le Conseil d'Etat a considéré que « ladite association dont le maire était président de droit jusqu'en 1983 et dont le conseil d'administration comporte une majorité de conseillers municipaux siégeant pour la plupart en cette qualité doit, dans ces conditions, être regardée, alors même que l'exercice de ses missions ne comporterait pas la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, comme gérant, sous le contrôle de la commune, un service public communal et figure ainsi au nombre des organismes mentionnés à l'article 2 précité de la loi du 17 juillet 1978 »³⁷⁷. La reconnaissance de l'existence d'un service public, nonobstant l'absence de disposition par l'association de prérogatives de puissance publique ne tient pas forcément à une limitation de la définition du service public géré par une personne

³⁷⁵ TROUILLY (P), Quand une commune doit assumer la responsabilité d'un contrat passé par une association transparente, Conclusions sur CAA Paris 20 avril 2005 Commune de Boulogne-Billancourt c/ Société Mayday sécurité, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1729-1731.

³⁷⁶ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, JO 18 juillet 1978, p. 2851.

³⁷⁷ CE 20 juillet 1990 Ville de Melun et association « Melun Culture Loisirs » c/ M. Vivien et autres, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 820-823, Concl. M. Pochard ; *R.R.J.*, 1991-2, pp. 469-475, note S. Caporal.

privée au lien avec l'autorité publique et au caractère général de l'activité³⁷⁸. Il ne s'agit pas d'une remise en cause de la jurisprudence *Narcy*³⁷⁹ mais du constat de la transparence de l'association : « l'association n'est pas une simple association gérant des équipements avec l'aide de la commune mais (...) elle gère véritablement, pour le compte de la commune, un service public »³⁸⁰. L'association ainsi liée à la ville doit communiquer les documents administratifs demandés par les administrés au même titre que la collectivité.

Enfin, cette remise en cause de la démocratie locale par l'usage de telles associations, également appelées associations transparentes, a conduit les juridictions chargées du contrôle budgétaire et du contrôle de gestion à formuler un certain nombre de critiques. Une circulaire du Premier ministre relève par exemple que « la Cour des comptes a souligné les dangers du recours à ce type d'associations qui constituent un démembrement de l'administration dès lors que leur création peut être interprétée comme une façon de tourner les règles de gestion administrative en vigueur, qu'il s'agisse des normes fixées en matière d'emplois publics et de rémunération d'agents de l'Etat ou des procédures et des règles de la comptabilité et des marchés publics ». Elle incite même, s'agissant de l'Etat à engager « chaque fois que cela apparaîtra souhaitable », « une procédure de retrait de l'Etat ou de dissolution »³⁸¹. L'usage de ces associations « transparentes » peut conduire la collectivité territoriale à encourir différentes sanctions dont la plus courante tient à la mise en œuvre d'une procédure de gestion de fait.

Du point de vue budgétaire, la pratique des associations administratives peut révéler l'existence d'une gestion de fait, en ce qu'elle enfreint le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. « Il arrive que certaines associations (...) s'imbriquent si étroitement avec la collectivité territoriale vérifiée que tout ou partie des fonds qu'elles manient doit être considérée comme des deniers de cette dernière. L'organisme et le cas échéant, conjointement avec lui, ses dirigeants à titre personnel sont alors astreints aux mêmes obligations et responsabilités que les comptables publics ; ils doivent rendre compte de leurs opérations à la chambre

³⁷⁸ En ce sens, voir la note de S. Caporal *précitée*.

³⁷⁹ CE 28 juin 1963 *Sieur Narcy, rec.*, p. 401 (voir LACHAUME (J-F), *Droit administratif*, Coll. Thémis Les grandes décisions de la jurisprudence, P.U.F, 13^{ème} éd., 2002, pp. 281-292).

³⁸⁰ Conclusions M. Pochard *précitées*.

³⁸¹ Circulaire du Premier ministre du 15 janvier 1988 relative aux rapports entre l'Etat et les associations bénéficiaires de financements publics, JO 7 avril 1988, p. 4584.

régionale des comptes ; ils peuvent, par les jugements statuant sur ces comptes, être déclarés débiteurs envers la collectivité du montant des dépenses non justifiées et condamnés à l'amende »³⁸².

L'existence d'une gestion de fait peut se révéler dans plusieurs hypothèses. Le cas extrême concerne le versement de subventions à une association non déclarée. Dans ce cas, la jurisprudence de la Cour des comptes considère que les sommes versées doivent être considérées comme irrégulièrement extraites de la caisse publique³⁸³.

Les autres hypothèses concernent des irrégularités dans les procédures de dépenses ou de recettes³⁸⁴. Les irrégularités en matière de recettes résultent d'une ingérence irrégulière dans le recouvrement de produits destinés à une collectivité territoriale sans y être habilité comme l'encaissement par une association des loyers d'un immeuble communal. Les cas les plus courants de gestion de fait correspondent à des irrégularités dans la dépense publique. Il s'agit notamment du versement de subventions fictives car laissées par l'organisme bénéficiaire à la disposition de l'autorité qui paraissait les octroyer (redistribution de subventions par une association, versement illégaux d'indemnités aux élus ou aux agents).

La question a pu se poser de savoir si l'ensemble des fonds d'une association transparente doit faire l'objet d'une procédure pour gestion de fait. Le juge apprécie au cas par cas l'autonomie de l'association par rapport à la collectivité. Ainsi, outre l'autonomie dans l'utilisation des fonds, il peut prendre en compte d'autres critères comme l'existence d'une réelle vie sociale de l'association (réunion des différents organes).

La procédure de gestion de fait peut viser les élus et les dirigeants de l'association³⁸⁵. Les contrôles de la chambre régionale des comptes sont d'ailleurs facilités par la présence de commissaires aux comptes dans les associations recevant un certain montant de subventions³⁸⁶. La procédure devant le juge des comptes peut

³⁸² CHARTIER (J-L) et DOYELLE (A), *L'activité des chambres régionales des comptes : le contrôle des organismes non assujettis aux règles de la comptabilité publique*, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 787-794, p. 788.

³⁸³ *Ibid.*, p. 789.

³⁸⁴ D'après BERTUCCI (J-Y) et DOYELLE (A), *L'activité des chambres régionales des comptes : la déclaration de gestion de fait*, *A.J.D.A.*, 1997, pp. 852-862 et CHARTIER (J-L) et DOYELLE (A), *op. cit.*

³⁸⁵ Voir supra 2^{ème} partie, Titre 2, Chapitre 3, Section 2, §2- La responsabilité budgétaire et financière.

³⁸⁶ « La vérification de la comptabilité privée par la chambre régionale des comptes est facilitée, pour certains organismes, par la présence de commissaires aux comptes qui ne peuvent se retrancher

se cumuler avec une procédure devant la cour de discipline budgétaire et financière, même si les sanctions (amendes) ne peuvent pas se cumuler³⁸⁷.

derrière le secret professionnel qui est en effet levé au profit des juridictions financières ». (CRUCIS (H-M), *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, AJDA - Le Moniteur, 1998, p. 400).

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 541.

Conclusion

Au moment d'achever cette étude sur les choix et perspectives ouverts à l'occasion de l'évolution de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République, il est nécessaire de dresser à grands traits les éléments d'un bilan et, à nouveau, des perspectives ouvertes. Nous allons ainsi attirer successivement l'attention sur quelques thèmes primordiaux.

Le premier est celui de la profondeur du droit local, thème choisi pour regrouper les études parues en hommage à l'œuvre du professeur Jean-Claude Douence¹. En effet, les sources et donc l'ampleur du droit consacré aux collectivités territoriales se sont développées au cours de la Cinquième République de façon considérable. Auparavant conçu comme une subdivision du droit administratif général ou du droit des institutions administratives, le droit des collectivités territoriales traverse aujourd'hui aussi bien le droit constitutionnel² que le droit international et européen³, le droit administratif que le droit privé⁴. Un parallèle peut aisément être signalé, à cet égard, avec les libertés publiques qui ont connu la même évolution et s'étendent sur un domaine qui dépasse les limites du droit administratif pour englober droit constitutionnel, droit international et européen et droit privé.

Le second thème est celui de la modernité de l'organisation décentralisée du territoire. En effet, cette étude nous a permis de constater le dépassement de certains blocages intellectuels et en particulier ceux qui opposaient la souveraineté à l'institution du contrôle de légalité⁵, à la possibilité d'une action internationale des

¹ *La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006.

² Pour quelques récents d'études dans le domaine du droit constitutionnel local, voir : ROUSSILLON (H), BIOY (X) et MOUTON (S), ss dir., *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2006 et LE POURHIET (A-M), ss dir., *Droit constitutionnel local, égalité et liberté locale dans la Constitution*, Coll. Droit public positif, Economica-PUAM, 1999.

³ En témoignent l'adoption de la loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale ou l'étude du Conseil d'Etat consacrée au thème « *Collectivités territoriales et obligations communautaires* » en 2004.

⁴ Voir, par exemple : AUBY (J-B) et FAURE (B), *Les collectivités locales et le droit, les mutations actuelles*, Dalloz, 2001.

⁵ « C'est peu dire que le texte qui nous est aujourd'hui soumis est de caractère politique, puisqu'il remet en question la forme même de l'Etat et met en péril l'indivisibilité de la République » (J.Foyer, J.O Débats A.N, séance du 27 juillet 1981, p. 307).

Conclusion

collectivités territoriales⁶ ou encore à la création des régions⁷. L'opportunité, l'efficacité, la justice ne sont pas forcément une illusion de la décentralisation⁸. Celle-ci a montré qu'elle n'avait ni pour objet, ni pour effet, de menacer ce que certains considèrent encore comme l'« unité récente du pays »⁹.

L'expression des réticences à la décentralisation a quitté le terrain de la sauvegarde de la souveraineté nationale pour se fixer, à l'occasion des débats sur la révision constitutionnelle, sur celui de la sauvegarde du principe d'égalité. Ainsi, la principale oratrice du groupe socialiste à l'Assemblée nationale reproche à l'expérimentation de risquer « de creuser les inégalités entre les habitants de territoires différents »¹⁰. Elle reproche également à la formule « son organisation est décentralisée » d'être « trop lapidaire » et propose « une autre rédaction de l'article 1^{er} de la Constitution, qui donne toute sa valeur à la décentralisation en l'enrichissant du principe d'égalité d'accès à des services publics de qualité »¹¹.

Deux lectures complémentaires peuvent être faites de ces arguments. La première correspond à une certaine superficialité des débats, lorsque la polémique politique est mise en avant. Au cours de la même démonstration, l'oratrice déplore par exemple l'absence du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, initiateur de la réforme alors qu'en 1981 « Gaston Defferre voulait cette réforme de toutes ses tripes et lui, il était présent dans l'hémicycle à ce moment-là »¹² ; en faisant évidemment abstraction de la présence dans l'hémicycle des ministres compétents¹³. La seconde

⁶ « Notre conception de la coopération internationale recouvre, à l'inverse, une réalité bien précise. Elle se conçoit dans le respect des souverainetés nationales, et aucun attribut de la souveraineté ne doit pouvoir être exercé par une autorité qui n'a pas qualité pour représenter la nation – pas plus qu'un groupement, une autorité régionale n'a cette qualité. (...) Votre texte ne cadre absolument pas avec notre conception de la coopération, encore moins avec notre conception de la démocratie » (J-P. Brard, J.O Débats A.N, séance du 8 avril 1991, p. 926).

⁷ « Il n'est pas question (...) de donner à la région des pouvoirs politiques. Ce serait la fin de la France ». (J. Foyer, président de la commission des lois, J.O Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 997).

⁸ Voir VIE (J-E), *La décentralisation sans illusion*, Coll. Politique d'aujourd'hui, P.U.F, 1982.

⁹ J. de Broglie, J.O Débats A.N, séance du 25 avril 1972, p. 1000.

¹⁰ S. Royal, J.O Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5324.

¹¹ *Ibid.*, p. 5328.

¹² *Ibid.*, p. 5326.

¹³ Parmi les multiples exemples de propos limités à la polémique politique que nous offrent les débats parlementaires, on peut également citer la qualification de la disposition confiant au Sénat le soin d'examiner en premier lieu les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales comme étant un « véritable Munich de l'Assemblée nationale » (J-P. Balligand, J.O Débats A.N, séance du 19 novembre 2002, p. 5338).

Conclusion

lecture explique ce blocage par une méconnaissance des rapports réels entre décentralisation et égalité. Comme l'exprime par exemple Jean-Bernard Auby, « la réalité est que le principe d'égalité et la décentralisation n'ont pas grand chose à produire en commun, en dehors de la règle, qu'a légitimement admis notre Conseil constitutionnel, selon laquelle la décentralisation ne doit pas aboutir à ce que les droits fondamentaux des citoyens varient selon les contextes locaux parce que les autorités locales auraient le pouvoir de les moduler »¹⁴. L'administration centralisée du territoire, même déconcentrée, n'est d'ailleurs pas exempte de la création ou du maintien d'inégalités territoriales. Si l'on s'attache à l'exemple de l'entretien des locaux dans les collèges et les lycées, chacun s'accorde aujourd'hui à dire qu'il est mieux assuré depuis les lois de décentralisation et sa prise en charge par les départements et les régions. C'est bien l'utilisateur du service public qui y a gagné.

Le troisième thème est celui des perspectives ouvertes par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Toutes les dispositions constitutionnelles n'ont pas la même portée et n'ouvrent pas des perspectives de la même ampleur. Ainsi, l'expression de l'« organisation décentralisée » de la République, l'uniformisation de la rédaction des articles 34 et 72 avec l'emploi de l'expression « collectivités territoriales » dans chacun d'eux, la priorité donnée au Sénat pour les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales ou la reconnaissance des populations d'outre-mer au sein du peuple français et l'énumération des différentes collectivités territoriales d'outre-mer ne feront pas ici l'objet de commentaires spécifiques car elles sont essentiellement symboliques. En revanche, des développements sont toujours possibles dans différents domaines.

C'est le cas de par exemple du pouvoir réglementaire local, pour lequel il faut attendre des développements de la part de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

De même, certaines dispositions restent à compléter ou à mettre en œuvre : le droit de pétition, la possibilité pour les D.O.M-R.O.M d'être habilités par la loi à prendre des mesures d'adaptation à la situation de la collectivité ou d'adopter les règles applicables sur leur territoire dans différentes matières¹⁵, la définition du statut

¹⁴ AUBY (J-B), *La décentralisation et le droit*, Coll. Systèmes droit, L.G.D.J, 2006, p. 103.

¹⁵ A ce sujet, l'expérience montrera l'étendue des adaptations rendues possibles par la nouvelle formulation de l'article 73 (sur les interrogations qu'elle provoque, voir : THIELLAY (J-P), Les outre-

Conclusion

des C.O.M par des lois organiques, l'habilitation permanente conférée au gouvernement par l'article 74-1 pour agir par ordonnances, la possibilité de déroger à titre expérimental aux règles relatives à la définition des compétences (article 72 alinéa 4), le pouvoir de fixer le taux et surtout l'assiette des impositions dans les limites fixées par la loi.

Des développements sont également possibles en ce qui concerne les régions. Au-delà de leur intégration parmi les collectivités territoriales énumérées par la Constitution, elles n'ont pas forcément été les « gagnantes » des transferts de compétences organisés par la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004. Le « temps des régions » reste à venir, qui n'implique pas forcément le choix d'un Etat régional ou autonome¹⁶.

D'autres dispositions méritent encore qu'on s'y arrête en raison des incertitudes qui pèsent sur leur portée. C'est le cas pour l'application édulcorée qui a été faite pour le moment de la notion de collectivité chef de file. Un sort doit être fait à part pour les expérimentations, dont il faut attendre l'issue pour tirer réellement les premières conclusions et pour la compensation des transferts de compétences, pour laquelle il faut également attendre afin d'en évaluer la pertinence.

L'évolution de l'administration décentralisée du territoire devra être enfin observée au regard de deux paramètres. Le premier vise l'idée de « pause » exprimée aujourd'hui notamment par le ministre délégué aux collectivités territoriales¹⁷. Celle-ci s'applique en premier lieu aux transferts de compétences mais la volonté de laisser le temps à la réforme adoptée en 2003-2004 de faire son œuvre comprend sans doute aussi l'absence de nouvelle réforme majeure et notamment constitutionnelle. Une nouvelle révision sera par exemple nécessaire si le choix est fait dans l'avenir d'adopter un dispositif d'adaptation législative (sanctionné pour la Corse en 2002), d'ouvrir aux citoyens l'initiative du référendum décisionnel, de mettre en place un véritable Etat régional ou encore d'adopter la Charte européenne des langues

mers dans la réforme de la Constitution, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 564-570 et L'application des textes dans les outre-mers français, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 1032-1037).

¹⁶ Voir Dossier : Le temps des régions, vers une « inflexion régionale » de la décentralisation ?, *Pouvoirs locaux*, n° 70, 2006, pp. 72-150.

¹⁷ Voir l'interview accordée à B. Hortefeux au *Figaro* publiée dans l'édition du 1^{er} juillet 2006 ainsi que son intervention le 14 septembre 2006 devant l'Assemblée des départements de France (disponible sur le site internet du ministère de l'intérieur : www.interieur.gouv.fr).

régionales ou minoritaires¹⁸. Le second renvoie aux débats qui vont précéder les échéances électorales de l'année 2007 et aux propositions qui seront formulées. Cette observation doit cependant être rapidement nuancée. Peut-être est-ce dû à la complexité de l'organisation territoriale française mais la décentralisation est loin d'être un sujet majeur de débat politique à l'occasion des échéances électorales nationales¹⁹.

Le caractère insatisfaisant, inachevé de la construction de l'administration décentralisée du territoire avant 2003 pouvait se traduire par le terme de « semi-décentralisation » : « ce système principalement centralisé – même s'il peut concéder des degrés de décentralisation – peut aussi, par l'imperium étatique, réduire demain, ou faire disparaître, les sphères d'autonomie locale qu'il a octroyées »²⁰. La question de la pertinence de cette analyse se pose encore aujourd'hui. En effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les principes d'autonomie financière ou de subsidiarité montre l'utilisation de la technique du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. A-t-on vraiment supprimé tout risque de remise en cause des modalités de l'organisation décentralisée de la République par l'« imperium étatique » ?

La décentralisation vue comme une réforme de l'Etat est loin d'avoir produit tous ses effets. En 2002, Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace utilisait le néologisme « centralisation » qui voulait « signifier la présence simultanée d'une centralisation du système de pouvoir et la concentration géographique de la richesse et des moyens administratifs, financiers ou économiques dans et autour du « centre » et à son bénéfice »²¹.

Même si la loi peut toujours revenir sur les dispositifs adoptés, l'évolution globale de l'administration décentralisée du territoire montre sa consolidation, avec une ampleur sans précédent.

¹⁸ Voir décision n° 99-412 DC Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ainsi que notamment : BUI-XUAN (O), Langues régionales et droit public français : état des lieux, *Pouvoirs locaux*, n° 61, 2004, pp. 141-147.

¹⁹ A titre d'illustration, le thème est absent des enjeux majeurs de 2007 tels que décrits par Lionel Jospin (Mai 2007, quatre enjeux majeurs, *Le Monde*, 27 juin 2006).

²⁰ AUBRY (F-X), *La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-décentralisé)*, Coll. Décentralisation et développement local, L.G.D.J, 1992, p. XII.

²¹ ZELLER (A) et STUSSI (P), *La France enfin forte de ses régions, glossaire engagé de la décentralisation*, Coll. Fidecitea, Gualino, 2002, p. 59.

Conclusion

On peut s'interroger sur l'existence d'un mécanisme dit de « cliquet anti-retour » tel qu'il est déjà utilisé par le Conseil constitutionnel en matière de protection des droits et libertés fondamentaux²², même si l'analogie a ses limites. La notion de cliquet anti-retour tient au fait que l'impossibilité d'adopter des garanties moindres à des droits et libertés fondamentaux est intrinsèquement liée au rôle de garant de l'Etat de droit donné au Conseil constitutionnel. Le principe de subsidiarité, s'il confirme l'importance du rôle des collectivités territoriales dans l'administration du territoire pourrait permettre, si les circonstances le justifient, de faire revenir certaines compétences dans le giron de l'Etat²³.

Parmi les perspectives ouvertes par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la question du principe de subsidiarité dispose d'une place à part. Dans l'esprit de la révision et de l'organisation des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales, le principe de subsidiarité « s'impose clairement comme la clef de voûte de notre système politique et institutionnel en adoptant l'idée selon laquelle le pouvoir est une émanation du citoyen et, en la prolongeant de manière exigeante, en incitant à ce qu'il soit exercé le plus près possible de ce dernier dès lors que la proximité de l'exercice du pouvoir s'avère plus pertinente »²⁴. Dans le même sens et selon Jean-Bernard Auby, « on croit souvent que le principe de subsidiarité ne concerne que les rapports entre niveaux des appareils publics. C'est une erreur. Il s'agit d'un concept beaucoup plus large, applicable même à la réflexion sur les rapports entre les individus et la société »²⁵.

Nous verrons donc ressurgir la question du principe de subsidiarité à l'occasion du cinquième et dernier thème de cette conclusion, consacré à la démocratie locale.

²² Voir par exemple LUCHAIRE (F), La sécurité juridique en droit constitutionnel français, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, 2001, pp. 67-69 et MATHIEU (B), Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, *Ibid.*, pp. 106-111, ainsi que DOKHAN (D), *Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 103, L.G.D.J, 2001, p. 393.

²³ Voir par exemple la loi organique n° 94-499 du 21 juin 1994 relative au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire, JO 22 juin 1994, p 8952.

N.B : Cette possibilité est exclue en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie puisque l'article 77 de la Constitution dispose que la loi organique détermine « les compétences de l'Etat qui seront transférées de façon définitive aux institutions de la Nouvelle-Calédonie ».

²⁴ BAGHESTANI-PERREY (L), La pertinence des nouveaux modes constitutionnels de répartition et de régulation de l'exercice des compétences décentralisées (à propos de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales), *L.P.A.*, n° 78, 2005, pp. 8-12, p. 9.

²⁵ AUBY (J-B), Subsidiarité et droit administratif, *Droit administratif*, n° 1, 2005, p. 3.

Conclusion

Il ressort également à l'occasion du quatrième thème, consacré à la complexité de certains pans de l'administration décentralisée du territoire²⁶. Nous avons rencontré cette question à plusieurs occasions qu'il s'agisse de l'enchevêtrement des compétences ou des structures territoriales. La question qui se pose est de savoir s'il faut définitivement « admettre que la complexité est la matière obligatoire de la décentralisation »²⁷.

La complexité de l'action publique, particulièrement dans la matière de l'administration décentralisée du territoire se manifeste parfois par une incohérence des politiques publiques. C'est le cas quand le gouvernement Mauroy adopte des mesures en vue du développement économique et social de la Nouvelle-Calédonie par ordonnances au moment des lois de décentralisation. C'est le cas quand le gouvernement Jospin impose la construction des EPCI à fiscalité propre sur la taxe professionnelle unique tout en prévoyant une réforme qui atteint fortement les bases de cette même taxe. C'est le cas, enfin, quand le gouvernement Raffarin finance les transferts de compétence sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers alors que cette ressource peut être affectée à tout moment par les circonstances internationales et voit aujourd'hui son horizon se compter en dizaines d'années.

Plusieurs exemples méritent d'être suivis de près dans l'avenir comme les rapports entre complexité de la répartition des compétences et la tendance croissante à la contractualisation, choisie pour faciliter leur exercice. De même, une attention particulière doit continuer à être portée au phénomène supracommunal et plus généralement à celui de l'empilement de différentes strates d'administration décentralisée du territoire. Pour prendre un exemple extrême, un habitant de Lyon ou de Marseille appartient à la fois à un quartier, à un arrondissement, à une commune, à une communauté urbaine, à un département et à une région²⁸.

Même si la situation des EPCI n'est pas forcément satisfaisante, leur existence et le choix d'un renforcement progressif de leur importance ne sont-ils pas finalement consacrés par le principe de subsidiarité ? Même s'il ne s'agit toujours pas

²⁶ Voir Dossier : La complexité locale : Comment « faire avec » ? Jusqu'où s'en accommoder ?, *Pouvoir locaux*, n° 68, 2006.

²⁷ LEMOUZY (L), Le rapport Caillosse sur la « clause générale de compétence », *Administrations et collectivités territoriales*, n° 27, 2006, pp. 927-929, p. 929.

²⁸ Il n'apparaît pas que les communautés urbaines de Lyon et de Marseille appartiennent en outre à un pays.

de collectivités territoriales, les communautés n'exercent-elles pas les « compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon » ?

Au sujet de la complexité, une attention devra être portée dans les prochains mois aux propos tenus par le ministre délégué aux collectivités territoriales : « pour simplifier notre carte territoriale, la seule méthode valable suppose pragmatisme et concertation. Ainsi, je proposerai aux associations représentatives la rédaction commune d'un « livre blanc » recensant les blocages et les sources de gaspillages constatées par les 520.000 élus locaux de notre pays. Je souhaite que cette initiative débouche d'ici à un an sur une panoplie de propositions de simplification et de lisibilité »²⁹.

La complexité de l'administration décentralisée du territoire rejoint pour certaines de ses caractéristiques, la question de l'inflation législative. Il n'est pas anodin que le Conseil d'Etat, après avoir consacré son rapport annuel en 1991 à la sécurité juridique³⁰, y revienne en 2006 sous l'intitulé « sécurité juridique et complexité du droit »³¹.

En 2006 également, le Conseil d'Etat consacre le principe de sécurité juridique dans sa jurisprudence³². Il ne s'agit pas de la consécration d'un principe général du droit mais du principe de confiance légitime issu du droit communautaire : « le principe de confiance légitime (...) fait partie des principes généraux du droit communautaire » et « ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français est régie par le droit communautaire ».

Au premier abord, ce principe emporte peu de développements en droit des collectivités territoriales. La question se poserait autrement si le Conseil d'Etat en venait à consacrer un principe général de sécurité juridique, qui viendrait contrecarrer certaines particularités des règles applicables à l'administration décentralisée du territoire. On peut citer, par exemple, la mise en oeuvre aléatoire des contrats de plan (maintenant contrats de projet), les modifications récurrentes de la

²⁹ B. Hortefeux, Interview du 1^{er} juillet 2006, *précitée*.

³⁰ Conseil d'Etat, De la sécurité juridique, *E.D.C.E.*, n° 43, 1991, pp. 15-47.

³¹ Conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, *E.D.C.E.*, n° 57, 2006, pp. 225-338.

³² CE 24 mars 2006 Société KPMG, *B.J.C.P.*, n° 46, 2006, pp. 173-179, Concl. Y. Aguila ; *D.*, 2006, n° 18, pp 1190-1995, note P. Cassia ; *JCP G*, n° 27, 2006, pp. 1343-1346, note J-M. Belorgey ; *A.J.D.A.*, 2006, pp. 1028-1033, chron. C. Landais et F. Lenica.

fiscalité locale, les nombreuses retouches du statut de la fonction publique territoriale...

Le principe de sécurité juridique n'est pas non plus consacré dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, même si elle ouvre quelques pistes de réflexion dans ce domaine. En effet, il reconnaît explicitement « différentes exigences dérivées de la sécurité juridique »³³, en particulier en ce qui concerne l'intelligibilité de la loi. S'il admet la complexité de la loi en cas de « motif d'intérêt général véritable », il a sanctionné en 2005 un dispositif fiscal trop complexe dont les destinataires n'étaient « pas seulement l'administration fiscale mais aussi les contribuables »³⁴. On pourrait imaginer les conséquences d'une saisine systématique du Conseil constitutionnel sur les lois de finances, mettant à chaque fois l'accent sur la complexité des dispositions relatives à la fiscalité locale et les conséquences excessives qu'elle emporte pour les collectivités territoriales et les contribuables.

Dans le rapport de 2006, la question de la complexité de l'administration décentralisée est présente au travers « des ajustements permanents de la législation applicable pour les différentes compétences transférées. Des ajustements qui, par delà leur excessive fréquence, n'ont pas contribué à dessiner un paysage administratif lisible pour le citoyen »³⁵.

Le regard du citoyen n'est pas ici superflu et nous permet de faire le lien avec le cinquième thème, essentiel : l'attachement à la démocratie locale.

L'administration décentralisée du territoire et la démocratie locale participent à une gestion moderne et démocratique de l'Etat³⁶. C'est pourquoi, par exemple, une

³³ VALEMBOIS (A-L), La sécurité juridique : une constitutionnalisation en marche mais non aboutie (bilan de la jurisprudence constitutionnelle de 2005), *L.P.A.*, n° 117, 2006, pp. 7-16, p. 7.

³⁴ « La complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions, elles-mêmes imbriquées. (...) Les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux » (Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 Loi de finances pour 2006, *rec.*, p. 168).

³⁵ Conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, *E.D.C.E.*, n° 57, 2006, pp. 250-251.

³⁶ Voir les dispositions de la Charte de l'autonomie locale et en particulier celles du préambule.

Conclusion

institution comme la Banque mondiale incite à faire le lien entre bonne gouvernance et décentralisation³⁷.

A plusieurs occasions, nous avons constaté que l'utilité de l'intervention du législateur, voire du constituant dérivé, se posait en ce qui concerne les instruments de démocratie locale. Cette intervention n'est finalement que secondaire.

L'institutionnalisation des quartiers ou l'inscription du droit de pétition dans la Constitution ont montré leur limites. Elles ont surtout montré que l'essentiel de la démocratie locale, à partir du moment où on considère qu'elle ne peut plus être que représentative, n'est pas dans les termes de la loi ou de la Constitution mais dans la réalité des pratiques de démocratie participative ou de démocratie semi-directe. Un fonctionnement concret et satisfaisant de conseils de quartiers dans une commune pour laquelle c'est une simple faculté est bien plus respectueux du citoyen que le fonctionnement superficiel des mêmes conseils dans une commune où la loi l'a prescrit.

Les nombreuses pratiques de démocratie locale sont une expression de la combinaison de la démocratie locale et des principes d'autonomie et de subsidiarité. Le recensement des dispositifs existant montre leur extrême variété : assises, rencontres, ateliers ou conseils consultatifs consacrés à la citoyenneté, à la démocratie locale, à la ville, à l'urbanisme, aux questions budgétaires, conseils économiques et sociaux locaux ou départementaux, instances s'adressant à des populations particulières (enfants, jeunes, aînés, handicapés, étrangers ...), instances d'évaluation et d'observation de la démocratie locale, du service public, instances de proximité...³⁸ Une formule de Guy Carcassonne résume l'importance de la réalité de la démocratie locale et montre que la loi ne peut tout faire. S'exprimant à propos de la démocratie participative, il souligne qu'il reste à donner « une chair à un thème qui n'est porteur à ce jour, que comme le sont les squelettes »³⁹.

³⁷ Voir AUBY (J-B), Globalisation et décentralisation, in *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Janneau*, Dalloz, 2002, pp. 565-576, pp. 573-574.

³⁸ D'après le recensement fait par l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS), disponible sur son site internet : www.adels.org

³⁹ CARCASSONNE (G), La démocratie participative à la loupe, *Le Point*, 7 septembre 2006, p. 48.

Conclusion

L'étude des choix et perspectives ouverts à l'occasion de l'évolution de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République tend à démontrer que la révision constitutionnelle de 2003, si elle consacre la République décentralisée, n'est qu'une étape, ouvre de nouvelles perspectives et invite à de nouveaux choix. La conclusion de cette étude ne correspond certainement pas à un épuisement du sujet mais invite à de nouvelles études⁴⁰ et à une attention toujours soutenue à l'évolution de l'administration décentralisée du territoire.

⁴⁰ A titre indicatif, le fichier central des thèses recense aujourd'hui une cinquantaine de thèses déposées depuis 2002 et qui recourent telle ou telle partie de notre étude (hors thèses de droit comparé).

Conclusion

Table des illustrations

-Synthèses des compétences des communautés : pp. 279-281

-Exemples de lois affectant les compétences des collectivités territoriales : pp. 323-324

-Synthèse des expérimentations organisées par la loi du 13 août 2004 : p. 356

-Présentation des principales missions du budget de l'Etat intéressant les finances locales : pp. 463-465

-Tableau des dérogations au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires : p. 539

-Tableaux de synthèses : les principes de la F.P.T depuis 1984 : pp. 540-542

-Tableaux de synthèses : les institutions de la F.P.T depuis 1984 : pp. 543-546

Index analytique

- Agence départementale : 211-213
- Agents locaux (avant 1982)
- communaux : 484-499
 - départementaux : 500-501
 - régionaux : 501
- Algérie : 122
- Assemblées délibérantes
- convocation et réunion : 610-612
 - dissolution : 576-577
 - organisation : 612-614
 - pouvoirs des membres : 608-621
 - règlement intérieur : 402-403
- Associations (loi 1901) : 224-225, 673-688
- ATR (Loi) : 240-241, 256-261, 377, 403, 411-412, 656
- Autonomie
- financière : 312, 446-458
 - notion d'autonomie : 311-313
- Charte européenne de l'autonomie locale : 29-31, 247, 307-309, 312, 341, 371, 504, 602
- Chef de file (collectivité) : 157, 301, 317, 325, 357-364, 692
- Chevènement (Loi) : 50, 71, 261-264, 269-273, 282-289, 298, 335
- Clipperton : 115
- Comités consultatifs : 622-625
- Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) : 227-228, 259, 272-275, 286, 303
- Commissions syndicales : 55-56
- Communauté (constitution de 1958) : 10, 116-119
- Communautés aéroportuaires : 216-218
- Communauté d'agglomération : voir EPCI
- 724
- Communauté de communes : voir EPCI
- Communauté de villes : voir EPCI
- Communauté urbaine : voir EPCI
- Communes
- d'Alsace-Moselle : 46-48
 - arrondissements (PLM) : 58-60, 101, 150, 292
 - associées : 57-58
 - fusion : 43-46
 - d'outre-mer : 51-52
 - quartiers : 60-61, 625-629
 - sections de communes : 55-56
 - stations classées : 53-54
- Communication (des collectivités) : 617-619
- Compétences des collectivités territoriales
- clause générale (intérêt local) : 3, 75, 79, 102, 265, 271, 309-320, 330, 401, 409, 576, 607
 - blocs de compétences : 111, 309, 320-322
- Comptabilité locale : 470-474
- Concertation : 6216-22
- Conseils de développement : 648-653
- Conseils (ou comités) économiques et sociaux régionaux : 634-645
- Contrats
- de plan : 202, 227, 238, 297-298, 442-445, 460, 696
 - de projet : 460
 - principe (contractualisation) : 219-220, 695
- Contrôle de légalité
- déféré préfectoral : 377-378, 671-672
 - principe : 371-376

- Coopération décentralisée : 179, 239-244
- Coopération interdépartementale : 197-201
- Coopération interrégionale : 201-203
- Coopération transfrontalière : 244-249
- Corse
- communes : 53
 - division en départements : 68
 - histoire : 104-108
 - pouvoir réglementaire : 397-398
 - spécificités : 96
 - statut particulier : 90-93, 109-112
- Décolonisation : 4, 10, 115, 119
- Départements d'outre—mer
- action internationale : 154
 - et régions d'outre-mer : 127-128
 - Guadeloupe : 134, 165-166
 - Guyane : 134, 166
 - Martinique : 165-166
 - régime législatif et administratif : 126-133, 151-156, 163-165, 691
 - Réunion : 134, 165-166
- Dépenses obligatoires : 331, 442, 467, 469-470, 476, 574
- District (urbain) : voir EPCI
- Djibouti (Cote française des Somalis) : 119-121
- Dotations de l'Etat
- DGE : 23, 53, 432, 436-440, 464
 - DGF : 432-436, 457
- Droit communautaire : 31-32, 92, 97, 111, 131-133, 331-332, 528-537, 696
- Elus locaux
- conditions d'exercice des mandats locaux : 571-575
 - cumul des mandats : 552-561
 - financement de la vie politique : 561-564
 - indemnités : 568-571
 - réparation des dommages subis : 565-568
 - responsabilité financière : 597-600, 684-688
 - responsabilité pénale : 581-597
 - suspension et révocation : 577-579
- Emprunts : 440-442
- Ententes intercommunales : 191-192
- EPCC : 213-216
- EPCI
- communauté d'agglomération : 280, 283-286, 297, 335
 - communauté de communes : 278-279, 283, 296, 302
 - communauté de villes : 257-259, 261-262
 - communauté urbaine : 262, 266-267, 269-270, 278, 281, 297, 320, 560, 613, 695
 - district (urbain) : 13, 195, 253-256
 - établissement public territorial : 268
 - préfet (rôle) : 271-276
 - SIVOM : 253
 - SIVU : 252
- Etrangers (et démocratie locale) : 415, 621, 624-625, 629, 661-662, 698
- Expérimentation
- avant 2003 : 350-351
 - financement : 456
 - principe : 352-355
- Galland (Loi) : 514-520
- G.I.P : 208-211, 226
- Hoeffell (Loi) : 520-524
- Impôts locaux (fiscalité locale) : 420-430, 449-454
- Indépendance (accession à l') : 117-122
- Initiative populaire : 660-663
- Intérêt communautaire : 279-290

- Intérêt local : voir clause générale de compétence
- Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : 460-465
- Mayotte (Comores)
-C.O.M : 169
-histoire : 91
-statut particulier : 97, 120-123, 152
- Nouvelle-Calédonie : 19-20, 22, 51-52, 86, 123-126, 135-138, 143-151, 161, 168, 183, 312, 345, 695
- Octroi de mer : 131-133
- Ordonnances
-mise en place des institutions en 1958 : 12-13
- Paris
-histoire : 99-101
-statut particulier : 96, 101-104
- Pasqua (Loi) : 69, 230-236, 412
- Pays (aménagement du territoire) : 225-237, 646-653
- Pétition (droit de) : 660-663
- Police municipale : 47, 53, 99-100, 102-104, 336-337, 407-408
- Polynésie française : 60, 95, 123-126, 135, 138-143, 157, 167, 169-182, 311, 345-346, 662
- Principes
-budgétaires : 468-469
-de parité, de mobilité (FPT) : 511-513, 515-516, 518-519, 522-523
-de sécurité juridique/ 696-697
-de spécificité (FPT) : 507-511, 517, 521-523
-de subsidiarité : 19, 157, 238, 288, 295, 304, 338-349, 396, 399-400, 523, 693
-d'unité (FPT) : 506-507, 521-522
- Projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales : 15-16, 256, 327, 369, 441, 496-499, 602, 626, 655, 657
- Quatrième République : 4-5
- Rapports
-Guichard : 15, 21, 251, 325, 333, 341, 344, 360-363, 369, 382, 410, 440, 489, 493, 496, 500, 602, 608, 624-625, 657
-Mauroy : 67, 203, 247, 303, 360, 377, 529, 540-545, 549, 561, 565, 572, 575, 622, 626, 666-667, 673
-Peyrefitte : 320, 350
- Référendum local : 408-415, 656-660
- Région parisienne (région Ile de France) : 53
- Régions
-circonscriptions d'action régionale : 72-73
-CODER : 73-74
-collectivité territoriale : 78-83
-établissement public régional : 74-75
-référendum de 1969 : 75-77, 104, 630-632
- Saint Barthélemy : 51-52, 134, 158, 16
- Saint Martin : 51-52, 134, 158, 16
- Saint Pierre et Miquelon : 92, 97-98, 115-116, 123-126, 136, 151-153, 167, 169, 447
- S.E.M : 219-224
- Services publics locaux : 330-332, 679-682
- Statuts particuliers
-voir Corse
-interprétation de la Constitution (principe d'égalité) : 87-95
-voir Mayotte
-voir Paris
-voir Saint Pierre et Miquelon
- Syndicats mixtes : 204-208
- T.A.A.F : 30, 124-125, 135-136, 183-185

Transferts de compétences

- financement : 19, 457-459
- lois : 33, 38, 81-82, 111, 133, 142,
150-151, 153-154, 178, 218-219, 320-
325
- motifs : 326-330

Travaux préparatoires (Constitution de
1958) : 263, 365, 382

Troisième République : 3

Tutelle de l'Etat

- allègement : 364-370
- financière : 474-476
- suppression : 370-371

Tutelle entre collectivités
(interdiction) : 357-360

Urbanisme (droit de l') : 335-335

Vanuatu (Nouvelles-Hébrides) : 122

Villes nouvelles (et agglomérations
nouvelles) : 48-51

Voynet (Loi) : 17, 226, 229-236, 648

Wallis et Futuna : 123-126, 135, 138,
167, 169, 181

Zone des cinquante pas géométriques :
13

Index de la jurisprudence administrative

- Achicourt (Ville d') : 266
Adam (Philippe) : 611
Agence nationale pour l'emploi : 408
Agence technique départementale de la Dordogne : 213
Aigre (Commune d') : 409
Angles (Commune des) : 275
Appert-Collin (Consorts) : 566
Arcueil (Commune d') : 684
Association Estuaire-Ecologie : 445
Association Vie et environnement communal : 611
Avrillé (Commune d') : 319, 412
Awala-Yalimapo (Commune d') : 411
Barbance (M. J-F) et autres : 611
Baréty et autres : 612
Basilio : 616
Beaulieu sur Mer (Commune de) c/ Ministre de l'intérieur : 275
Bergeon, Dalle et autres (Sieurs) : 620
Berger : 669
Bigot : 670
Bodin (Mme) et autres : 577
Boujailles (Commune de) : 367
Boulogne-Billancourt (Commune de) c/ Société Mayday sécurité : 685
Bourg-Charente (Commune de) : 274
Boyer (M.) c/ Commune de Nouméa : 617
Brasseur : 374
Brives-Charensac (Commune de) c/ Arnaud : 476
Cadot : 484
Caen (Ville de) c/ M.Paysant : 374
Cames : 565
Camino : 579
Carrière : 670
Caroz (M. Christian) et Mme Anne-Marie Fruteau de Laclos : 611
Caumont (M. de) : 412
Cayenne (Ville de) : 197
Cayeux sur Mer (Commune de) : 197
Cayzeele : 374
Cazalis et autres : 317
Celoux (Commune de) : 320
Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers : 320
Champigny sur Marne (Commune de) : 319
Charbonnel et autres : 373, 402
Charny (Commune de) : 666
Charvieu-Chavagneux (Commune de) : 412
Chaze et autre c/ Commune de Nîmes : 319
Civaux (Commune de) : 274
Clouange (Commune de) c/ Schutz : 618

Colmar (R.) c/ Commune Celle Saint Cloud : 611	Elections du bureau de l'assemblée de la Polynésie française (M. Fritch), n° 268515 : 172
Commissaire de la République de l'Ariège c/ Commune de Pamiers : 476	Election du président de la Polynésie française (M. Temaru, M. Conroy) : 172
Commissaire de la République d'Ille et Vilaine : 373	Election du président de la Polynésie française (M. Fritch) : 172
Comparat : 670	Election du président de l'Assemblée de la Polynésie française (M. Fritch), n° 268868 : 172
Comte Deleuze (Mme) et autres : 412	Elections municipales de Cholet : 58
Coudekerque-Branche (Commune de) c/ Devos : 403	Eric X (M.) : 241
Dabla (Ch.) c/ Commune de Grandfontaine : 596	Essey-lès-Nancy (Commune d') : 610
Daubin : 576	Etablissement public régional de Bretagne c/ Sté Ouest audio-visuel : 640
Département de la Dordogne : 374	Eymery (M.) c/ Communauté urbaine de Dunkerque : 614
Département de l'Oise : 319	Fauillet (Commune de) et autres : 275
Département des Deux-Sèvres : 242	Fédération Interco C.F.D.T et autres : 392
Département des Landes (CAA) : 359	Feidt : 617
Département des Landes (CE) : 359	Feler : 165
Département des Pyrénées-Orientales : 225	Flosse (M.) et autres : 182
Département du Loir et Cher : 300	Fontenay sous Bois (Commune de) et autres : 300
Département du Tarn c/ M. Barbut : 476	Fritch (M. Edouard) et autres : 182
District urbain du Pays de Montbéliard : 391	Galliot (M.) : 576
District de l'agglomération de Montpellier : 265	Garde (Commune de la) c/ Louis Dorel : 566
Duhamel (Mme) et M. Pilet : 670	Géniteau (M.) : 412
Dunkerque (Commune de), Communauté urbaine de Dunkerque : 320	Gondeville (Commune de) : 274
Elections à l'Assemblée de la Polynésie française – Circonscription des Iles-du-Vent (M. Flosse) : 172	Gravier (M.) : 576
Elections au Conseil de Paris : 100	Grosson (Sieur) : 580
	Guigonis : 567

- Guinde et département des Bouches du Rhône : 70
- Guitrancourt (Commune de) c/ Mallet et autres : 616
- Haut-commissaire de la République en Polynésie française : 170
- Hellemmes-Lille (Ville d') : 367
- Hoffer (M. René), M. Temaru (2004) : 172
- Hoffer (2006) : 173
- Hubert-Delisle : 410
- Hug-Kalinkova : 614
- Istres (Commune d') : 241
- Jamart : 391
- Lapellerie (C.) : 611
- Lassus : 317
- Lavaurs (M. Pierre) : 613
- Le Déaut et autres : 70
- Lemonnier (Epoux) c/ commune de Roquecourbe : 580
- Lisieux (Ville de) : 374
- Longjumeau (Commune de) c/ Wiltzer : 624
- Lorette (Commune de), M. Tardy : 317
- Ludet : 580
- Lyon (Ville de) c/ Lavaurs : 613
- Lyon (Ville de) c/ Maire du 1^{er} arrondissement de Lyon : 618
- Mainxe (Commune de) : 274
- Maire de la commune de Hatten c/ conseil municipal de Hatten : 620
- Malavillers (Commune de) : 275
- Malberg (M.) : 611
- Mamère (M. Noël) : 579
- Mandelieu la Napoule (Commune de) : 412
- Manosque (Commune fusionnée de) et autres : 46
- Marseille (Ville de) c/ Carrière : 670
- Massé (Sieur) : 597
- Melloni épouse Quémar : 670
- Melun (Ville de) et association « Melun Culture Loisirs » c/ M. Vivien et autres : 686
- Mercier (Sieur) : 665
- Meudon (Ville de) : 620
- Meyet : 561
- Millon (M. Charles) : 573
- Ministre de l'agriculture c/ Gauthier : 685
- Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg et autres : 444
- Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur c/ Mouvement de défense des intérêts des habitants de la commune de Plottes : 45
- Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin : 374
- Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint Florent et autres (CAA) : 376
- Ministre de l'Intérieur contre Commune de Saint-Florent (CE) : 374
- Ministre de l'intérieur c/ Maillet et autres : 275
- Ministre de l'intérieur c/ Sieur Bréant : 46

- Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune de Saint-Cyr-en-Val : 278
- Ministre du développement industriel et scientifique c/ Dame Bret et autres : 197
- Mitard (Sieur) c/ Sieur Rouyer : 580
- Mons en Baroeul (Commune de) : 265
- Muret (Commune de) : 665
- Mutuelle générale des personnels des collectivités locales : 373
- Narbonne (Commune de) c/ Région Languedoc-Roussillon : 359
- Narbonne (Ville de) c/ Mme Arditi : 623
- Narcy (Sieur) : 686
- Nardone (Amaury) : 445
- Nouveau-Dupin, de Beauchamp (et autres) : 402
- O'Neilly : 669
- Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron : 476
- Ousty (M.) : 576
- Papara (Commune de), M. Sandras : 181
- Paris (Ville de) c/ Association pour la défense des droits des artistes peintres sur la place du Tertre : 101
- Pesquet et Bernard (MM.) c/ région de Bourgogne : 79
- Pidjot : 137
- Pierrefitte-sur-Seine (Commune de) : 319
- Poigny (Commune de) : 276
- Pointe à Pitre (Commune de) : 615
- Port (Commune du) et autres (CAA) : 274
- Port (Commune du) (CE) : 373
- Port Saint Louis du Rhône (Commune de) : 616, 617
- Poulainville (Commune de) : 273
- Pouzenc (Sieur) : 406
- Predon : 670
- Préfet de la Mayenne : 220
- Préfet de la région Ile de France : 242
- Préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle : 319
- Préfet de la région Pas-de-Calais, Préfet du Nord : 527
- Préfet de la Réunion c/ Commune de Saint-Paul : 571
- Préfet de la Réunion c/ Maire du Port : 571
- Préfet de la Réunion c/ Président du conseil général, M. E. Boyer : 571
- Préfet de la Seine-Maritime c/ district de Paluel : 596
- Préfet de police c/ Sieur Kerguelen : 102
- Préfet des Yvelines : 220
- Préfet du Puy-de-Dôme c/ Commune de Pont-du-Château : 527
- Président de la Polynésie française : 181
- Raqui (M.) : 52
- Région Martinique (Conseil régional de la) c/ Société anonyme Lancry : 131
- Région Midi-Pyrénées c/ M. Aliès : 620
- Romainville (Commune de) : 319
- Saez : 620
- Sains (Commune de) : 566
- Saint Laurent du Var (Commune de) c/ Naegels : 670

- Saint Malo (Commune de) : 367
- Sainte Maure de Touraine (Commune de) : 401
- Saint Ouen (Commune de) : 319
- Saint Vallier (Commune de) : 266
- Sangatte (Commune de) : 617
- Santi (M.) et autres c/ Maire de Champigneulle : 670
- Sarcelles (Commune de) : 300
- SARL Cinq-Sept et autres : 581
- Saussezemare en Caux (Commune de) : 566
- Sérignan (Commune de) : 616
- S.I.V.O.M de Sainte Geneviève des Bois, Fleury-Mérogis et Saint Michel sur Orge : 265
- SIVOM de Villefranche sur Mer c/ Préfet des Alpes-Maritimes : 274
- Société Aubettes SA : 672
- Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro : 374
- Société des eaux du Nord, Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement : 206
- Société Henri Herrmann : 319
- Société KPMG : 696
- Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise : 390
- Syndicat intercommunal du collège Honoré de Balzac : 266
- Syndicat mixte intercommunal d'aménagement du bassin de la Vesle : 210
- Temaru (M.) : 172
- Ternon : 378
- Thaon-les-Vosges (Commune de) : 265
- Thibault (Sieur) : 576
- Thouars (Ville de) : 566
- Vennelles (Commune de) : 620
- Vergès (M. P.) : 571
- Versailles (Commune de) : 469
- Villeneuve d'Ascq (Commune de) : 241, 320
- Vincent (Mme) : 610
- Vincly (Commune de) : 611
- Wanhnapo : 579
- Wiltzer (M.) c/ Commune de Longjumeau : 624
- Wissous (Commune de) : 218

Bibliographie

- Manuels
- Ouvrages collectifs, colloques, dossiers, mélanges
- Thèses
- Rapports et études
- Ouvrages divers
- Articles
- Lois, ordonnances, décrets, arrêtés
- Jurisprudence du Conseil constitutionnel
- Jurisprudence administrative
- Jurisprudence des autres juridictions
- Encyclopédies, juris-classeurs
- Circulaires
- Projets et propositions de lois
- Questions parlementaires et réponses ministérielles
- Sites internet
- Divers

Manuels

AUBY (J-B) et AUBY (J-F), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis Droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998.

AUBY (J-B), AUBY (J-F) et NOGUELLOU (R), *Droit des collectivités locales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 3^{ème} éd., 2004.

AUBY (J-B), *La Décentralisation et le droit*, Coll. Systèmes droit, L.G.D.J, 2006.

AUBY (J-F) et PONTIER (J-M), *Le département*, Coll. Collectivités territoriales, Economica, 1988.

AUBY (J-F), *Droit des collectivités périphériques françaises*, Coll. Droit fondamental, P.U.F, 1992.

AUBY (J-M), AUBY (J-B), JEAN-PIERRE (D) et TAILLEFAIT (A), *Droit de la fonction publique*, Coll. Précis droit public science politique, Dalloz, 5^{ème} éd., 2005.

BERTHELEMY (H), *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau et Cie éditeurs, 9^{ème} éd., 1920.

BLANC (J) et REMOND (B), *Les collectivités locales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 3^{ème} éd., 1994.

BODINEAU (P) et VERPEAUX (M), *Histoire de la décentralisation*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 2^{ème} éd., 1997.

BODINEAU (P) et VERPEAUX (M), *La coopération locale et régionale*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 1998.

BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, P.U.F, 1987.

BOURDON (J), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2^{ème} éd., 1998.

BOURJOL (M) et BODARD (S), *Droit et libertés des collectivités territoriales*, Coll. Droit de l'administration locale, Masson, 1984.

BOURJOL (M), *La coopération intercommunale*, L.G.D.J, 1996.

BURBAN (J-L), *Le Conseil de l'Europe*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 2^{ème} éd., 1993.

BURDEAU (F), *Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1994.

CARRE DE MALBERG (R), *Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Sirey, 1920.

CHAPUS (R), *Droit administratif général (Tome 1)*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001.

CRUCIS (H-M), *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, AJDA - Le Moniteur, 1998.

DAILLIER (P) et PELLET (A), *Droit international public*, L.G.D.J, 7^{ème} éd., 2002.

Bibliographie

- DEBBASCH (C), *Institutions et droit administratif, Tome 2 : L'action et le contrôle de l'administration*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 4^{ème} éd., 1998.
- DEBBASCH (C), *Institutions et droits administratifs, Tome 1 : Les structures administratives*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 5^{ème} éd., 1999.
- DELBEZ (L), *Eléments de finances publiques*, Pedone, 1955.
- DELVOLVE (P), *Le droit administratif*, Coll. Connaissance du droit, Dalloz, 3^{ème} éd., 2002.
- DESPORTES (F) et LE GUNEHÉC (F), *Droit pénal général*, Coll. Corpus droit privé, Economica, 12^{ème} éd., 2005.
- DOSIERE (R), *La fiscalité locale*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 1996.
- DOUENCE (J-C), *La commune*, Coll. Connaissance du droit, Dalloz, 1994.
- DUHAMEL (O) et MENY (Y), ss dir., *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F, 1992.
- DUPUIS (G), GUEDON (M-J) et CHRETIEN (P), *Droit administratif*, Coll. U, Armand Collin, 9^{ème} éd., 2004.
- DUVERGER (M), *Droit public*, Coll. Thémis Manuels de capacité, P.U.F, 5^{ème} éd., 1968.
- FAVOREU (L), ss dir., *Droit constitutionnel*, Coll. Précis, Dalloz, 7^{ème} éd., 2004.
- FAVOREU (L) et PHILIP (L), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Coll. Grands arrêts, Dalloz, 13^{ème} éd., 2005.
- FIALAIRE (J), *Le droit des services publics locaux*, Coll. Systèmes Collectivités locales, L.G.D.J, 1998.
- FLECHER (D) et FORT (H), *Les finances locales*, Coll. Droit de l'administration locale, Masson, 1977.
- FRIER (P-L), *Précis de droit administratif*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 3^{ème} éd., 2004.
- GAUDEMET (Y), *Traité de droit administratif (tome 1)*, L.G.D.J, 16^{ème} éd., 2001.
- GOHIN (O), *Institutions administratives*, LGDJ, 4^{ème} éd., 2002.
- GRUBER (A), *La décentralisation et les institutions administratives*, Armand Collin, 2^{ème} éd., 1996.
- HAMON (F), *Droit des fonctions publiques, Tome 2 : carrières, droits et obligations*, Coll. Systèmes droit, L.G.D.J, 2002.
- HAURIOU (M), *Précis de droit administratif et de droit public général*, Librairie de la Société du recueil général des lois et arrêts du Journal du Palais, 3^{ème} éd., 1897.
- HAURIOU (M) et HAURIOU (A), *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 12^{ème} éd., 1933.
- ISAAC (G) et BLANQUET (M), *Droit général de l'Union européenne*, Coll. U, Armand Collin, 9^{ème} éd., 2006.

Bibliographie

- JACQUOT (H) et PRIET (F), *Droit de l'urbanisme*, Coll. Précis, Dalloz, 5^{ème} éd., 2004.
- LACHAUME (J-F), *La commune*, Coll. Politiques locales, L.G.D.J, 2^{ème} éd., 1999.
- LACHAUME (J-F), *Droit administratif*, Coll. Thémis Les grandes décisions de la jurisprudence, P.U.F, 13^{ème} éd., 2002.
- LAFERRIERE (F), *Cours théorique et pratique de droit administratif (tome 2)*, Cotillon éditeur, 4^{ème} éd., 1854.
- LALUMIERE (P), *Les finances publiques*, Coll. U, Armand Collin, 2^{ème} éd., 1973.
- DE LAUBADERE (A), *Manuel de droit administratif*, L.G.D.J, 10^{ème} éd., 1976.
- DE LAUBADERE (A), *Traité de droit administratif*, L.G.D.J, 7^{ème} éd., 1976.
- LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DELVOLVE (P) et GENEVOIS (B), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Coll. Grands arrêts, Dalloz, 15^{ème} éd., 2005.
- LUCHAIRE (F) et LUCHAIRE (Y), *Le droit de la décentralisation*, Coll. Thémis droit, P.U.F, 2^{ème} éd., 1989.
- LUCHAIRE (F), *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, Economica, 1992.
- LUCHAIRE (F), *Le Conseil constitutionnel (Tome 3)*, Economica, 2^{ème} éd., 1999.
- LUCHAIRE (F), *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Economica, 2000.
- LUCHAIRE (Y) et LUCHAIRE (F), *Décentralisation et Constitution, Commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, Economica, 2003.
- MAILLARD DESGREES DU LOU (D), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, Coll. Thémis droit public, P.U.F, 2000.
- MESSNER (F), PRELOT (P-H) et WOEHLING (J-M), ss dir., *Traité de droit français des religions*, Litec, 2003.
- LE MESTRE (R), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Manuels, Gualino, 2004.
- MORAND-DEVILLER (J), *Cours de droit administratif*, Montchrestien, 9^{ème} éd., 2005.
- MOREAU (J), ss dir., *Code général des collectivités territoriales*, Litec, 3^{ème} éd., 2002.
- MOREAU (J), *Administration régionale, départementale et municipale*, Coll. Mémentos, Dalloz, 14^{ème} éd., 2004.
- MULLER-QUOY (I), *Le droit des assemblées locales*, Coll. Systèmes Collectivités locales, L.G.D.J, 2001.
- MUZELLEC (R), *Finances locales*, Coll. Mémentos, Dalloz, 5^{ème} éd., 2005.
- OHNET (J-M), *Histoire de la décentralisation française*, Coll. Références, Le livre de poche, 1996.
- PRADEL (J), *Droit pénal général*, Coll. Manuels, Editions Cujas, 14^{ème} éd., 2002.
- PRELOT (M) et BOULOUIS (J), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 11^{ème} éd., 1990.

- RASERA (M), *La démocratie locale*, Coll. Systèmes Collectivités locales, L.G.D.J, 2002.
- RIVERO (J) et WALINE (J), *Droit administratif*, Coll. Précis, Dalloz, 20^{ème} éd., 2004.
- ROLLAND (L), *Précis de droit administratif*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1930.
- ROUX (A), *Droit constitutionnel local*, Coll. Droit public fondamental, Economica, 1995.
- TOUVET (L), FERSTENBERT (J) et CORNET (C), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Coll. Grands arrêts, Dalloz, 2^{ème} éd., 2001.
- VERPEAUX (M), *Droit des collectivités territoriales*, Coll. Major, P.U.F, 2005.
- WALINE (M), *Droit administratif*, Coll. Traités, Sirey, 7^{ème} éd., 1957.
- ZILLER (J), *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Coll. Domat Droit public, Montchrestien, 1993.

Ouvrages collectifs, colloques, dossiers, mélanges¹

- Académie des Sciences morales et politiques, *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXI^{ème} siècle*, P.U.F, 2001.
- Actes du colloque d'Angers (4 novembre 1999), *Le journalisme territorial : les enjeux politiques et juridiques*, CNFPT, 1999.
- AUBY (J-B) et FAURE (B), *Les collectivités locales et le droit, les mutations actuelles*, Dalloz, 2001.
- BITSCH (M-T), ss dir., *Pour une histoire du Conseil de l'Europe, Actes du colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995)*, Coll. Euroclio, Editions Peter Lang, 1997.
- Colloque « *La démocratie locale, représentation, participation et espace public* », CRAPS-CURAPP, P.U.F, 1999.
- Colloque « Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat » (GRALE), Assemblée nationale 22 et 23 janvier 2004, *Annuaire 2004 des collectivités locales*, CNRS Editions.
- Colloque : responsabilité pénale des maires et des élus, *L.P.A*, n° 20, 1995.
- Colloque National du GRALE, Observatoire de la décentralisation, Assemblée Nationale, 12 et 13 janvier 2006, *à paraître*.
- Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Coll. Mélanges, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006.
- COSTA (J-P) et JEGOUZO (Y), ss dir., *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, Editions STH, 1988.
- CURAPP, *L'institution régionale*, P.U.F, 1984.

¹ Pour l'ensemble de ces références, nous ne reprenons ici que le nom de l'ouvrage et non les différentes contributions qui ont pu être citées.

Bibliographie

DELCAMP (A) et LOUGHLIN (J), ss dir., La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, *Notes et études documentaires*, n° 5162-5163, 2002.

DELEMOTTE (B) et CHEVALLIER (J), ss dir., *Etranger et citoyen, les immigrés et la démocratie locale*, Coll. Villes plurielles, L'Harmattan, 1996.

Démocratiser la République, LXXIIIème session des Semaines sociales de France, Bayard Editions – Centurion, 1999.

Dossier : aides économiques : des politiques d'intervention à bout de souffle, *La Gazette des communes*, 2 février 2004, pp. 38-43.

Dossier : Centres de gestion : la réforme inévitable, *La Gazette des communes*, 27 septembre 2004, pp. 38-46.

Dossier : conseils de quartier : un bilan en demi-teinte, *La Gazette des communes*, 3 novembre 2003, pp. 38-43.

Dossier : Décentralisation, unanimité pour approfondir la démocratie locale, *La Gazette des communes*, 15 avril 2002, pp. 16-22.

Dossier : e-administration : nouvelles attentes, nouveaux services, *La Gazette des communes*, 1^{er} novembre 2004, pp. 26-33.

Dossier : Economie mixte : SEM, un modèle en mutation, *La Gazette des communes*, 10 octobre 2005, pp. 25-33.

Dossier : Fiscalité locale : pourquoi rien ne va plus ?, *Pouvoirs locaux*, n° 64, 2005.

Dossier : La complexité locale : Comment « faire avec » ? Jusqu'où s'en accommoder ?, *Pouvoir locaux*, n° 68, 2006.

Dossier : « L'administration des grandes villes », *R.F.A.P.*, n° 40, 1986.

Dossier : La réforme régionale devant le Parlement, opinions politiques sur la décentralisation, *R.P.P.*, n° 795, 1969, pp. 60-84.

Dossier : Les D.O.M, *Administration*, n° 79, 1973.

Dossier : Le temps des régions, vers une « inflexion régionale » de la décentralisation ?, *Pouvoirs locaux*, n° 70, 2006, pp. 72-150.

Dossier : quel emploi territorial demain ?, *La Gazette des communes*, 31 mai 2004, pp. 26-41.

Dossier : Réforme de l'Etat : quel impact pour les collectivités locales ?, *La Gazette des communes*, 24 mai 2004, pp. 28-35.

Dossier : Villes nouvelles, le tournant du politique, *Pouvoirs locaux*, n° 60, 2004.

Dossier : 2005 : Quelles intercommunalité ?, *La Lettre du cadre territorial*, n° 269, 2004, pp. 20-29.

GAUDEMET (Y) et GOHIN (O), ss dir., *La République décentralisée*, Université Panthéon-Assas (Paris II)-L.G.D.J, 2004.

GIBLIN (B), ss dir., *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 2005.

Bibliographie

- GUELLEC (A), ss dir., *Le département, Deux siècles d'affirmation*, P.U.R, 1989.
- GUERARD (S), ss dir., *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, L'Harmattan, 2004.
- ISAIA (H) et SPINDLER (J), ss dir., *Histoire du droit des finances publiques, Volume III : Les grands thèmes des finances locales*, Economica, 1988.
- Journée d'études du 4 juin 2004, Faculté de droit d'Orléans, *L'intercommunalité en pratique, la détermination de l'intérêt communautaire*, Cahiers du laboratoire Collectivités locales, n° 3, 2005.
- KRYNEN (J) et HECQUARD-THERON (M), ss dir., *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit (2 tomes)*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005.
- La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006.
- La responsabilité des fonctionnaires, Actes du colloque du 7 novembre 1995 (E.N.A.), *Cahiers de la fonction publique*, numéro spécial, 1996, pp. 63-65.
- Le contrôle externe des chambres régionales des comptes : actualité et perspectives, *R.F.F.P.*, n° 85, 2004.
- Le pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, L.G.D.J, 1977.
- L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003.
- Les collectivités locales : dix ans après les lois de décentralisation : de la tutelle administrative à l'intervention des juges* (colloque de Marseille, 8-9 octobre 1992), PUAM, 1994.
- Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003.
- Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Janneau*, Dalloz, 2002.
- L'évolution du droit public, études en l'honneur d'Achille Mestre*, Sirey, 1956.
- Libre administration et compétence d'élaboration du statut (colloque d'Angers), *Cahiers du C.F.P.C.*, n° 13, 1983.
- L'interventionnisme économique de la personne publique, Mélanges G.Péquignot*, Montpellier I – CERAM, 1984.
- MAILLARD DESGREES DU LOU (D), *Territoires et Etat, R.G.C.T.*, numéro spécial, 2002.
- MARCOU (G) et De BRUYCKER (P), ss dir., *Annuaire 2000 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2000.
- MARCOU (G) et De BRUYCKER (P), ss dir., *Annuaire 2001 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2001.
- MARCOU (G) et WOLLMANN (H), ss dir., *Annuaire 2003 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2003.

Bibliographie

MARCOU (G) et WOLLMANN (H), *Annuaire 2004 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2004.

Mélanges Achille Mestre, Sirey, 1956.

Mélanges Paul Couzinet, Université des Sciences sociales de Toulouse, 1974.

MODERNE (F), ss dir., *La nouvelle décentralisation*, Coll. Bibliothèque des collectivités locales, Sirey, 1983.

MOREAU (J) et DARCY (G), ss dir. *La libre administration des collectivités locales, réflexions sur la décentralisation*, Coll. Droit public positif, Economica, 1984.

NEMERY (J-C) et WACHTER (S), ss dir., *Entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, Coll. Monde en cours, DATAR-Editions de l'Aube, 1993.

PALARD (J), ss dir., *Décentralisation et démocratie locale, Problèmes politiques et sociaux*, n° 708, 1993.

Perspectives du droit public, études offertes à Jean-Claude Hélin, Litec, 2004.

LE POURHIET (A-M), ss dir., *Droit constitutionnel local, égalité et liberté locale dans la Constitution*, Coll. Droit public positif, Economica-PUAM, 1999.

ROUSSILLON (H), ss dir., *Référendum et démocratie*, Presses de l'université des Sciences sociales de Toulouse, 1998.

ROUSSILLON (H), BIOY (X) et MOUTON (S), ss dir., *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2006.

THERON (J-P), ss dir., *Sport et collectivités locales*, Coll. Droit et économie du sport, Dalloz, 1993.

Thèses

BACCOYANNIS (C), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Coll. Droit public positif, Economica-PUAM, 1993.

BAUDOT (E), *Recherche sur les rapports entre administrations publiques en droit administratif français*, Thèse, Faculté de droit de Nancy, 1913.

CASTANIE (S), *La parlementarisation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales*, Thèse, Pau, 2002.

CLEMENT (J-P), *Aux sources du libéralisme français : Boissy d'Anglas, Daunou, Lanjuinais*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 95, L.G.D.J, 2000.

DEBRE (J-L), *Les idées constitutionnelles du Général De Gaulle*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 49, L.G.D.J, 1974.

DELAUNAY (B), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Bibliothèque de droit public, Tome 172, L.G.D.J, 1993.

Bibliographie

- DOKHAN (D), *Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 103, L.G.D.J, 2001.
- DOUENCE (J-C), *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Bibliothèque de droit public, Tome 81, L.G.D.J, 1968.
- FAURE (B), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Bibliothèque de droit public, Tome 200, L.G.D.J, 1998.
- GABORIAU (V), *Les cabinets des exécutifs locaux*, Thèse, Angers, 1997.
- JANICOT (L), *Les droits des élus, membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales*, Bibliothèque de droit public, Tome 238, L.G.D.J, 2004.
- JOYAU (M), *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Bibliothèque de droit public, Tome 198, L.G.D.J, 1998.
- DE MAILLARD (J), *Réformer l'action publique, la politique de la ville et des banlieues*, Coll. Droit et Société, Volume 40, L.G.D.J, 2004.
- PAVIS-MAURICE (K), *Le maire agent de l'Etat*, Thèse, Angers, 1999.
- PRIET (F), *La décentralisation de l'urbanisme, essai sur la réforme de 1983-1985*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, Tome 2, L.G.D.J, 1995.
- ROBBE (F), *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat, étude sur l'article 24 alinéa 3 de la constitution française du 4 octobre 1958*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 101, L.G.D.J, 2001.
- ROUAULT (M-C), *L'intérêt communal*, Presses universitaires de Lille, 1991.
- ROUSSILLON (H), *Les structures territoriales des communes, Réformes et perspectives d'avenir*, LGDJ, 1972.

Rapports et études

- ANDRE (P), *Rapport d'information sur l'avenir des contrats de ville*, A.N, n° 402, 2005.
- AUBERT (J), ss dir., *La réponse des maires de France recueillie par la commission des communes de France*, 1978.
- BLANC (C), *Pour un écosystème de la croissance, rapport au Premier ministre*, La Documentation Française, 2004.
- BONNELLE (F), ss dir., *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte (rapport au secrétaire d'Etat à l'outre-mer)*, La Documentation française, 1998.
- CAMDESSUS (M), ss dir., *Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation Française, 2004.
- Comité des finances locales, *Rapport du groupe de travail chargé de l'adaptation et de la simplification de l'instruction budgétaire et comptable M 14 applicable aux communes et à leurs établissements publics*, décembre 2004.
- Conseil d'Etat, De la sécurité juridique, *E.D.C.E*, n° 43, 1991, pp. 15-47.

Bibliographie

- Conseil d'Etat, *Décentralisation et ordre juridique*, *E.D.C.E.*, 1993, pp. 15-105.
- Conseil d'Etat, *Rapport public 1994 : Service public, services publics : déclin ou renouveau*, *E.D.C.E.*, n° 46, 1994.
- Conseil d'Etat, *L'utilité publique aujourd'hui*, Coll. Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 1999.
- Conseil d'Etat, *Rapport public 2003 : Perspectives pour la fonction publique*, *E.D.C.E.*, 2003, pp. 227-386.
- Conseil d'Etat, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, Coll. Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2004.
- Conseil d'Etat, *Rapport public 2005 : Responsabilité et socialisation du risque*, *E.D.C.E.*, 2005.
- Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, *E.D.C.E.*, n° 57, 2006, pp. 225-338.
- Cour des comptes, *Rapport public 1998*, Editions des Journaux Officiels, 1999.
- Cour des comptes, *Rapport public 2000*, Editions du Journal Officiel, 2001.
- COURTIAL (J), *Rapport sur les institutions de la fonction publique territoriale*, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, 2003.
- DELEVOYE (J-P) et FAUCHON (P), *Démocratie locale et responsabilité*, Sénat, n° 328, 1994-1995.
- DELEVOYE (J-P) et HOEFFEL (D), *La décentralisation : Messieurs de l'Etat, encore un effort !*, Rapport du Sénat, n° 239, 1996-1997.
- DENIS (J-P), *Certains aspects du sport professionnel en France, rapport remis au ministre des sports*, novembre 2003.
- DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2000*, La Documentation Française, 2000.
- FOUCHE (A), *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'avenir des pays*, n° 430, 2005-2006.
- FOUQUET (O), ss dir., *Rapport au Premier ministre de la commission de réforme de la taxe professionnelle*, 2004.
- GAUZELIN (P), *Le fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux*, Avis et rapports du C.E.S, n° 14, 1985.
- GEST (A), *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, A.N, n° 3199, 2006.
- GISCARD D'ESTAING (L) et LE NAY (J), *Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur la réforme des contrats de plan Etat-régions*, A.N, n° 1836, 2004.

Bibliographie

- GOULET (D), *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985*, Sénat, n° 15, 1995-2006.
- GOURAULT (J), *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale*, Sénat, n° 243, 2005-2006.
- GUENE (C), *Rapport sur la proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale*, Sénat, n° 29, 2005-2006.
- GUICHARD (O), ss dir., *Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales (tome 1)*, La Documentation Française, 1976.
- GUIGOU (J-L) (DATAR), *Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement*, La Documentation Française, 2000.
- HOEFFEL (D), *Rapport sur le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, Sénat, n° 281, 1998-1999.
- HOURTICQ (J), *Districts urbains et syndicats de communes*, E.D.C.E, 1961, pp. 31-46.
- LAMASSOURE (A), *Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises*, La Documentation Française, 2005.
- LEVET (J-L), ss dir., *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, Commissariat général du Plan, 2003.
- MAUROY (P), ss dir., *Refonder l'action publique locale*, La Documentation Française, 2000.
- MERCIER (M), *Rapport spécial annexe n° 23, Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : décentralisation*, in *Les moyens des services et les dispositions spéciales (deuxième partie de la loi de finances)*, Sénat, Session ordinaire 2004-2005.
- PEBEREAU (M), *Rompre avec la facilité de la dette publique, pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La Documentation française, 2005.
- PEYREFITTE (A), ss dir., *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ?, comment ?*, La Documentation Française, 1976.
- PIRON (M), *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, A.N, n° 2881, 2006.
- RENAR (Y), *Rapport d'information, Les établissements publics de coopération culturelle : la loi à l'épreuve des faits*, Sénat, session ordinaire 2005-2006, n° 32.
- REYMANN (M), *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi adopté par le Sénat autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985*, A.N, n° 3130, 2006
- SCHMITT (D), ss dir., *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain, état des lieux et propositions*, La Documentation Française, 2002.

SCHWARTZ (R), *Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux*, Ministère de l'intérieur, 1998.

VEDEL (G) ss dir., *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation Française, 1993.

Ouvrages divers

AGULHON (M), GIRARD (L), ROBERT (L) et SERMAN (W), ss dir., *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Publications de la Sorbonne, 1986.

ALBOUY (C), *Sociétés d'économie mixte locales*, Coll. Pratique de l'immobilier, Masson, 2^{ème} éd., 1991.

ARRIGHI (P) et POMPONI (F), *Histoire de la Corse*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 9^{ème} éd., 2003.

AUBRY (F-X), *La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-décentralisé)*, Coll. Décentralisation et développement local, L.G.D.J, 1992.

AUBY (J-F), *La gestion des satellites locaux*, Berger-Levrault, 2000.

BEAUDOUIN (P) et PEMEZEC (P), *Le livre noir de l'intercommunalité, les incohérences de la loi Chevènement*, Beaudouin, 2005.

BELORGEY (J-M), *Le Parlement à refaire*, Coll. le débat, Gallimard, 1991.

BIDART (M-T) et MORAUD (J-C), *M 14 La nouvelle comptabilité des communes*, Coll. Administration locale, Berger-Levrault, 5^{ème} éd., 2001.

BOUET (J-B), *Un exemple d'application de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 : la transformation du district de l'agglomération angevine en communauté d'agglomération*, Mémoire de DEA Etudes juridiques sur le territoire, Angers, 2001.

BURDEAU (G), *La démocratie*, Editions du Seuil, 1956.

CAPITANT (R), *Démocratie et participation politiques dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*, Coll. Etudes - politique, Bordas, 1972.

CAVALLIER (G), *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1998.

CHAGNOUX (H) et HARIBOU (A), *Les Comores*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 2^{ème} éd., 1990.

CHAPONNEAUX (F), GIRAULT (P) et RICHARD (E), *La police municipale, Missions, moyens et contrôles*, Coll. Action locale, Editions Dexia – Imprimerie nationale, 1999.

CNVA, *Les associations à l'épreuve de la décentralisation, bilan de la vie associative en 1991-1992*, La Documentation Française, 1993.

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française

Bibliographie

- Volume I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, 1987
- Volume II : *Le Comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988
- Volume III : *Du Conseil d'Etat au référendum*, 1991.
- CRETTIEZ (X), *La question corse*, Editions Complexe, 1999.
- CROZET (Y), BELLETANTE (B), GOMEZ (P-Y) et LAURENT (B), *Dictionnaire de banque et bourse*, Coll. Cursus, Armand Collin, 1993.
- DEBRE (M), *La mort de l'Etat républicain*, Coll. Problèmes et documents, Gallimard, 2^{ème} éd., 1947.
- DEYON (P) et FREMONT (A), *La France et l'aménagement de son territoire 1945-2015*, Coll. Décentralisation et développement local, L.G.D.J, 2000.
- DUVERGER (M), *Constitutions et documents politiques*, Coll. Thémis textes et documents, P.U.F, 14^{ème} éd., 1996.
- FAURE (A), ss dir., *L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, 1997.
- FAURE (E), *Les syndicats mixtes, un outil modulable au service de l'intercommunalité*, Editions La Découverte Syros, 1998.
- FAYOLLE (G), *La vie quotidienne des élus locaux sous la Vème République*, Hachette, 1989.
- DE GAULLE (C), *Mémoires d'espoir*, Plon, 1999.
- HADAS-LEBEL (R), *Les 101 mots de la démocratie française*, Odile Jacob, 2002.
- Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, Editions La Découverte, 1996.
- JAUMAIN (S), ss dir., *La réforme de l'Etat ... et après ?*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997.
- JEAN-PAUL II, Encyclique *Centesimus annus*, 1991.
- KOTAS (M), *Politique de pays*, DATAR –La Documentation Française, 1997.
- LACAILE (P), *Le statut de l' élu local, les conditions d'exercice des mandats locaux*, Coll. Administration locale, Berger-Levrault, 2^{ème} éd., 2001.
- LEON XIII, Encyclique *Rerum novarum*, 1891.
- LEURQUIN (B), *La France et la politique de pays*, Syros, 1997.
- LOEIZ (L), *La fin des départements, le recours aux pays*, Coll. Espaces et territoires, P.U.R, 2002.
- MABILEAU (A), *Le système local en France*, Coll. Clefs politique, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1994.

Bibliographie

- MADIOT (Y) et LE MESTRE (R), *Aménagement du territoire*, Coll. U, Armand Collin, 4^{ème} éd., 2001.
- MARCHAND (M-J), *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Presses Universitaires de Rennes, 1999.
- MAURRAS (C), *Dictionnaire politique et critique (établi par les soins de Pierre Chardon)*, A la cité des livres, 1932.
- MILLON-DELSOL (C), *L'Etat subsidiaire, Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, P.U.F, 1992.
- MILLON-DELSOL (C), *Le principe de subsidiarité*, Coll. Que sais-je ?, P.U.F, 1993.
- Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, La Documentation Française, 2005.
- Ministère des affaires étrangères, *Guide de la coopération décentralisée, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La Documentation française, 2000.
- PARDINI (J-C) et DEVES (C), *La réforme de l'Etat*, Bruylant, 2005.
- PEYREFITTE (A), *Le mal français*, Plon, 1976.
- PEYREFITTE (A), *C'était de Gaulle (tome 1)*, Editions de Fallois Fayard, 1995.
- PIE XI, Encyclique *Quadragesimo anno*, 1931.
- RAFFARIN (J-P), *Pour une nouvelle gouvernance*, Editions de l'Archipel, 2002.
- REYDELLET (M), *Le nouveau contrôle des actes des collectivités locales ou la suppression de la tutelle*, Coll. Collectivités territoriales, Economica, 1985.
- RICHARD (P), *Les citoyens au cœur de la décentralisation*, Editions de l'Aube, 2003.
- RONDIN (J), *Le sacre des notables*, Coll. L'espace du politique, Fayard, 1985.
- SOUCHON (M-F), *Le maire, élu local dans une société en changement*, Cahiers de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Editions Cujas, 1968.
- TAILLEFAIT (A), *Les emprunts communaux*, Coll. Les guides juridiques de la Gazette, Editions Le Moniteur, 2003.
- TERRAZZONI (A), *L'administration territoriale en France*, Coll. Décentralisation et développement local, L.G.D.J, 1992
- DE TOCQUEVILLE (A), *De la démocratie en Amérique, Livre II*, Flammarion, 1981
- VALEMBOIS (F), *Le nouveau budget communal, pratique de la M 14*, Sofiac Edition, 1996.
- VIE (J-E), *La décentralisation sans illusion*, Coll. Politique d'aujourd'hui, P.U.F, 1982.
- ZAHRA (B), *A la découverte du droit local*, Editions Fensch-Vallée, 1999
- ZELLER (A), *La France enfin forte de ses régions, glossaire engagé de la décentralisation*, Coll. Fidecitea, Gualino éditeurs, 2002.

Articles

ACQUAVIVA (J-C), L'évolution du statut particulier de la Corse, *R.R.J*, 1993-1, pp. 63-94.

AGUILA (Y), L'action en justice exercée au nom de la commune par le contribuable, le régime issu du décret n° 92-180 du 26 février 1992, *R.F.D.A*, 1993, pp. 95-105.

ALLIES (P), La coopération décentralisée : une nouvelle frontière, *Pouvoirs locaux*, n° 55, 2002, pp. 116-120.

ANTOINE (S), Les régions de programme et la géographie administrative française, *Revue administrative*, n° 76, 1960, pp. 357-362.

AREKIAN (V), L'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, *Revue du Trésor*, n° 3-4, 2005, pp. 161-167.

AUBRY (F-X) et LEPAGE-JESSUA (C), Les juges administratifs face à la décentralisation, *A.J.D.A*, 1984, pp. 370-377.

AUBY (J-B), La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale, *R.F.D.A*, 1993, pp. 37-45.

AUBY (J-B), Vers une réforme de la fonction publique territoriale ?, *Droit administratif*, n° 2, 1999, p. 3.

AUBY (J-B), Responsabilité des élus locaux : quelle réforme ?, *Droit administratif*, n° 11, 1999, p. 3.

AUBY (J-B), Subsidiarité et droit administratif, *Droit administratif*, n° 1, 2005, p. 3.

AUBY (J-F), La nouvelle organisation départementale, *A.J.D.A*, 1982, pp. 331-338.

AUBY (J-F), La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ?, *A.J.D.A*, 1984, pp. 412-419.

AUBY (J-F), L'Europe des régions, *A.J.D.A*, 1990, pp. 208-216.

AUBY (J-M), Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales, à propos de controverses récentes, *A.J.D.A*, 1984, pp. 468-477.

AUTEXIER (C), L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République, *R.D.P*, 1981, pp. 581-620.

BAGHESTANI-PERREY (L), La pertinence des nouveaux modes constitutionnels de répartition et de régulation de l'exercice des compétences décentralisées (à propos de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales), *L.P.A*, n° 78, 2005, pp. 8-12.

BAGHESTANI-PERREY (L), JANICOT (L) et VALEMBOIS (A-L), Chronique de jurisprudence constitutionnelle (1^{ère} partie), *L.P.A*, n° 91-92, 2006, pp. 3-21.

BAGUENARD (J), L'organisation régionale (loi du 5 juillet 1972), *R.D.P*, 1973, pp. 1405-1465.

BANCAL (J), Une véritable réforme régionaliste, *R.P.P*, n° 817, 1971, pp. 10-26.

Bibliographie

BEAUD (O), Fédéralisme et fédération en France : histoire d'un concept impensable ?, *Annales de la faculté de droit de Strasbourg*, Nouvelle série, n° 3, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, pp. 7-82.

BELLINA (A), La « loi Hoeffel » : une réforme consensuelle de la fonction publique territoriale, *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1019-1030.

BELLOUBET-FRIER (N), Les référendums municipaux, *Pouvoirs*, n° 77, 1996, pp. 163-179.

BELORGEY (J-M), Associations et démocratie locale, *Collectivités territoriales - Intercommunalité*, mars 2001, pp. 4-5.

BENCHENDIKH (F), Les avatars de la notion d'intérêt communautaire des communautés d'agglomération, *R.G.C.T.*, n° 24, 2002, pp. 267-297.

BEN-HAMMO (M) et MATTINA (C), Conseils de quartier : quatre ans après la loi sur la démocratie de proximité, *Territoires*, n° 496, 2006, pp. 37-39.

BENOIT (J), La consolidation du statut des élus locaux, *R.F.D.A.*, 2003, pp. 270-273.

BENOIT (L), Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1878-1885.

BERGER (F), Le principe de subsidiarité en droit communautaire, *L.P.A.*, n° 79, 1992, pp. 40-44.

BERNARD-GELABERT (M-C), Lois de finances, les principales mesures pour 2005, *La Gazette des communes*, 24 janvier 2005, pp. 52-60.

BERNARD-GELABERT (M-C), Loi de finances : les principales mesures pour 2006, *La Gazette des communes*, 16 janvier 2006, pp. 52-63.

BERTUCCI (J-Y) et DOYELLE (A), L'activité des chambres régionales des comptes : la déclaration de gestion de fait, *A.J.D.A.*, 1997, pp. 852-862.

BIGAUT (C), Histoire municipale de la ville de Paris, *Regards sur l'actualité*, n° 272, 2001, pp. 17-28.

BILBAUT-FAILLANT (F), Commentaire de la notion de pays telle qu'elle apparaît dans les lois n° 95-115 et 99-533 relatives à l'aménagement et au développement du territoire, *L.P.A.*, n° 140, 2000, pp. 4-10 (1^{ère} partie) ; *L.P.A.*, n° 141, 2000, pp. 5-11 (2^{ème} partie).

BLERIOT (L), Réflexions sur la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, *Revue juridique de l'océan indien*, n° 3, 2002-2003, pp. 65-77.

BLONDEL (P), L'évolution institutionnelle des villes nouvelles, *Administration*, n° 141, 1988, pp. 63-68.

BOISSARD (B), La validité inattendue du nouvel octroi de mer, *Revue du marché unique européen*, 1999-1, pp. 129-168.

BORELLA (F), Le fédéralisme dans la Constitution française du 5 octobre 1958 (Titres XII et XIII), *A.F.D.I.*, 1958, pp. 659-681.

Bibliographie

- BORY (J), La pratique des référendums officieux dans les communes françaises, *Administration*, n° 141, 1988, pp. 72-83.
- BORY (J), Du « référendum local » en France à la tentation plébiscitaire : une liberté locale en « liberté surveillée », *Administration*, n° 173, 1996, pp. 171-189.
- BOUDINE (J), La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale, variation sémantique ou juridique ?, *R.D.P.*, 1992, pp. 171-199.
- BOUDINE (J), La responsabilité directe des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière, article 78 de la loi du 29 janvier 1993, *L.P.A.*, n° 97, 1993, pp. 7-13.
- BOUET (J-B), Communes, communautés et organisation administrative locale, *R.G.C.T.*, 2003, pp. 599-610.
- BOULOUIS (N), La quinzième et dernière modification de la loi du 26 janvier 1984, *Cahiers de la fonction publique*, n° 107, 1992, pp. 9-10.
- BOURDON (J), La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *R.F.D.A.*, 1984, pp. 124-130.
- BOURDON (J), La fonction publique territoriale : maintien du système de la carrière ou retour au système de l'emploi ?, *R.F.D.A.*, 1986, pp. 881-906.
- BOURDON (J), Les agents des collectivités territoriales, *A.J.D.A.*, 1987, pp. 155-162.
- BOURDON (J), Vers l'éclatement de la fonction publique, *Cahiers de la fonction publique*, n° 87, 1991, pp. 21-22.
- BOURDON (J), Caractère d'une fonction publique locale, *A.J.D.A.*, 1992, numéro spécial, pp. 50-54.
- BOURDON (J), La formation des élus locaux, *R.F.D.A.*, 1992, pp. 959-966.
- BOURDON (J), Droit communautaire et fonction publique territoriale, *R.G.C.T.*, n° 35, 2005, pp. 285-295.
- BOURJOL (M), Tribune : Vers une prétendue subsidiarité, *A.J.D.A.*, 2003, p. 201.
- BOUVIER (M), La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 876-886.
- BOUZELY (J-C), Le statut des élus locaux, *Revue administrative*, n° 203, 1981, pp. 523-525.
- BOUZELY (J-C), Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, *Revue administrative*, n° 235, 1987, pp. 68-70.
- BRANDEAU (J), Les îles de Saint-Barthelémy et Saint-Martin sont-elles de véritables paradis fiscaux ?, *L.P.A.*, n° 16, 1993, pp. 15-18.
- BRIAL (F), La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne, *Cahiers de droit européen*, 1998, pp. 639-659.
- BRIQUET (J-L), Le problème corse, *Regards sur l'actualité*, n° 240, 1998, pp. 25-37.

Bibliographie

BRISSON (J-F), Les nouvelles clés constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 529-539.

BRISSON (J-F), Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004, à la recherche des illusions perdues, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 126-132.

BRUN (R), Les conseils économiques et sociaux régionaux : brève histoire d'une consécration juridique, *L.P.A.*, n° 41, 1992, pp. 14-18.

BUI-XUAN (O), Langues régionales et droit public français : état des lieux, *Pouvoirs locaux*, n° 61, 2004, pp. 141-147.

BUI-XUAN (O), De la difficulté d'édifier un statut sur mesure : le nouveau statut de la Polynésie française, *L.P.A.*, n° 36, 2005, pp. 6-16.

CADOUX (C), L'avenir de la décentralisation territoriale, *A.J.D.A.*, I, 1963, pp. 268-272.

CALATAYUD-BOUTET (B), Conséquences de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, *L.P.A.*, n° 3, 2002, pp. 13-19.

CANS (C), Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 210-218.

CARCASSONNE (G), La démocratie participative à la loupe, *Le Point*, 7 septembre 2006, p. 48.

CARREZ (G), Finances, les collectivités doivent bénéficier de la croissance, *La Gazette des communes*, 28 février 2005, pp. 10-11

CASSIA (P), Le maire, agent de l'Etat, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 245-259.

CASTAING (B), Vers une nouvelle orientation des relations ordonnateur-comptable dans le secteur public local ?, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 26, 2004, pp. 857-862.

DE CASTELNAU (R) et DE FAY (P), Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités territoriales, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 121-125.

CELERIER (T), Institution des quartiers, loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juin 2002, pp. 7-8.

CHAIN (P), Les contrats de plan Etat-régions, *Regards sur l'actualité*, novembre 1995, pp. 32-46.

CHAPPAT (M), Communes et entreprises : les termes possibles de comparaison, *R.F.F.P.*, n° 13, 1986, pp. 185-192.

CHAPUISAT (L-J), Les affaires communales, *A.J.D.A.*, 1976, pp. 470-478.

CHAPUISAT (J), Bilan de cinq années d'urbanisme communal, *A.J.D.A.*, 1989, pp. 105-117.

CHARRIER (M), Témoignage sur les syndicats de communes, les déficiences, quelques remèdes, *Revue administrative*, n° 13, 1950, pp. 82-88.

Bibliographie

- CHARTIER (J-L) et DOYELLE (A), L'activité des chambres régionales des comptes : le contrôle des organismes non assujettis aux règles de la comptabilité publique, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 787-794.
- CHAUMONT (C), Etude juridique sur la dissolution des conseils municipaux par le Pouvoir Exécutif, *R.D.P.*, 1939, pp. 38-64.
- CHAUVIN (F), DELAUNAY (B), MOREAU-SOULAY (C) et RIHAL (H), Chronique de l'administration, *R.F.A.P.*, n° 108, 2003, pp. 633-654.
- CHEVALLIER (J), La participation dans l'administration française : discours et pratique, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 37, 1976, pp. 85-119 (1^{ère} partie) ; n° 39, 1976, pp. 497-554 (2^{ème} partie).
- CHOMENTOWSKI (V), Taxe professionnelle : la réforme qu'il faudra faire en 2008..., *Pouvoirs locaux*, n° 66, 2005, pp. 3-4.
- CHRISTIANY (D), Développement des territoires ruraux : où en sont les pays ?, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 4, 2005, p. 3.
- COBLENTZ (J-P), Loi de finances 2004 : quelles nouveautés pour les collectivités locales ?, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 11-12, 2004, pp. 355-362.
- COBLENTZ (J-P), Loi de finances pour 2005, loi de finances rectificative pour 2004, loi de programmation pour la cohésion sociale : quelles nouveautés pour les collectivités locales ?, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 5, 2005, pp. 315-325.
- COBLENTZ (J-P), Loi de finances 2006 : quelle conséquence pour les collectivités ?, *La lettre du cadre territorial*, n° 311, 2006, pp. 53-55.
- COHEN-JONATHAN (G), Le recrutement et la formation du personnel communal, *A.J.D.A.*, 1968, pp. 363-378.
- COLARD (D), Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines, *A.J.D.A.*, 1967, I, pp. 449-461.
- COLLIN-DEMUMIEUX (M), Le principe de parité dans la fonction publique territoriale, *L.P.A.*, n° 30, 1997, pp. 6-9.
- COLLIN (M), L'expérimentation de la gestion des fonds structurels par la région Alsace, *R.G.C.T.*, n° 35, 2005, pp. 271-284.
- Comores : les voies de l'indépendance, *Regards sur l'actualité*, n° 13, 1975, pp. 17-21.
- CONNETABLE (F), La loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 11, 2004, pp. 8-11.
- Contrôle des actes des collectivités locales : le dernier bilan, *Cahiers de la fonction publique*, janvier 1998, pp. 16-17.
- COTTE (B) et GUIHAL (D), La loi Fauchon, cinq ans de mise en œuvre jurisprudentielle, *Droit pénal*, n° 4, 2006, pp. 5-11.

Bibliographie

CRUCIS (H-M), Gestion locale, exécutifs locaux, juridictions financières dans la loi du 29 janvier 1993 : les contrôles financiers entre prévention et répression, *R.F.D.A.*, 1993, pp. 1091-1114.

CRUCIS (H-M), La décentralisation en quête de financement, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 1-2, 2005, pp. 52-54.

CRUCIS (H-M), Malaise des finances locales : l'opération vérité, *Collectivités territoriales – Intercommunalités*, avril 2005, pp. 7-12.

CUSTOS (D), Le statut constitutionnel des départements d'outre-mer, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 731-735.

CUVELIER (J-L), Le projet Galland adopté par le Sénat, *Cahiers de la fonction publique*, n° 49, 1987.

CUVELIER (J-L), Fonction publique territoriale : la construction inachevée, *Cahiers de la fonction publique*, n° 68, 1989, pp. 18-19.

CUVELIER (J-L), Une nouvelle réforme législative pour la fonction publique territoriale, *Cahiers de la fonction publique*, n° 87, 1991, pp. 11-13.

DEBRE (M), A propos de l'administration des grandes agglomérations, *Revue administrative*, n° 19, 1951, pp. 56-59.

DEGOFFE (M), Quelles réformes pour l'intercommunalité ?, *Droit administratif*, novembre 2002, pp. 6-8.

DEGOFFE (M), L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 133-139.

DELANNAY (A), Contrôle de légalité... modernisation ou recul ?, *La lettre du cadre territorial*, n° 311, 2006, pp. 56-57.

DELCAMP (A), La région, nouvelle collectivité territoriale, *A.J.D.A.*, 1986, pp. 195-206.

DELCAMP (A), Principe de subsidiarité et décentralisation, *R.F.D.C.*, 1995, pp. 609-624.

DELHOMBRE (J), La subsidiarité et son « péché » originel, *R.P.P.*, n° 961, 1992, pp. 54-65.

DELHOSTE (M-F), Le remboursement des frais de secours, *R.G.C.T.*, n° 25, 2002, pp. 353-361.

DELHOSTE (M-F), L'article 54 de la loi relative à la démocratie de proximité : une réforme du remboursement des frais de secours souhaitable mais déjà controversée, *R.F.D.A.*, 2003, pp. 274-279.

DELION (A.G), La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions, *A.J.D.A.*, 1964, I, pp. 264-279.

DELION (A), La mission des grandes villes de la Cour des comptes 1978-1982, préfiguration des Chambres régionales des comptes, *R.F.F.P.*, n° 81, 2003, pp. 283-298.

Bibliographie

- DELPECH (J), Du référendum en droit public français et spécialement du référendum municipal, *R.D.P.*, 1905, pp. 372-401.
- DELVOLVE (P) et MAZERES (J-A), Les organismes régionaux parallèles, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 34, 1975, pp. 589-662.
- DEPORCQ (D), Sociétés d'économie mixte et associations : entre souplesse et contention, *R.F.F.P.*, n° 43, 1993, pp. 63-79.
- DERBOULLES (L), De la libre formation des élus locaux, *A.J.D.A.*, 2000, pp. 773-783.
- DESLHIAT (C), Nouvelle-Calédonie, 40 ans d'histoire politique, *Regards sur l'actualité*, n° 144, 1988, pp. 3-43.
- DEVES (C), La modernisation du statut des sociétés d'économie mixte locales, *A.J.D.A.*, 2002, pp. 139-151.
- DIALLO (I), L'avenir du déferé préfectoral en droit public français, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2438-2444.
- DIEDERICHS (O), Contrôle de légalité : l'équilibre impossible ?, *Administration*, n° 172, 1996, pp. 166-173.
- DION (S), Le cumul des mandats en France, *Pouvoirs locaux*, n° 20, 1994, pp. 46-52.
- DIOQUE (D), Les nouvelles règles de création, de transfert et de regroupement des officines de pharmacie, *L.P.A.*, n° 195, 1999, pp. 5-10.
- DONNAT (F), Le contentieux relatif à la nouvelle assemblée de la Polynésie française (2- L'élection du bureau de l'assemblée), Conclusions sur CE 10 décembre 2004 (plusieurs espèces), *R.F.D.A.*, 2005, pp. 123-142.
- DOUENCE (J-C), La région : collectivité à vocation générale ou spécialisée ?, *R.F.D.A.*, 1986, pp. 539-554.
- DOUENCE (J-C), Faut-il réviser la constitution ?, *R.P.P.*, n° 1009-1010, 2001, pp. 136-150.
- DRAGO (G), Tribune : Expérimentation et Constitution, *A.J.D.A.*, 2002, p. 989.
- DUBOIS (J-P), Une révolution territoriale silencieuse : vers une nouvelle séparation des pouvoirs, *Esprit*, n° 281, 2002, pp. 122-136.
- DUPRAT (J-P), Transparence et démocratie, *R.F.F.P.*, n° 71, 2000, pp. 31-46.
- DURAN (P) et HUBRECHT (H-G), Limiter le cumul des mandats, ou comment assumer la décentralisation ?, *Pouvoirs locaux*, n° 36, 1998, pp. 20-27.
- DURANTIN (J-F), L'organisation administrative de Paris à la suite des lois n° 82-1169 et 82-1170 du 31 décembre 1982, permanences et mutations, *L.P.A.*, n° 30, 1990, pp. 16-21.
- ERSTEIN (L), Loi de finances pour l'année 2004 et loi de finances rectificative pour 2003, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, février 2004, pp. 5-12.
- ERSTEIN (L), Loi de finances pour 2006 et loi de finances rectificative pour 2005, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, février 2006, pp. 5-11.

Bibliographie

- ESCLASSAN (M-C), Le régime fiscal des D.O.M, *R.F.F.P*, n° 33, 1991, pp. 39-61.
- ESCOFFIER (A-M) et BOULOUIS (N), Les statuts particuliers de la fonction publique territoriale, *A.J.D.A*, 1988, pp. 563-568.
- ESNAULT (J-M), La région et les socioprofessionnels, *Administration*, n° 112, 1981, pp. 32-35.
- FABERON (J-Y), L'apparition des communes dans le nouveau statut de la Polynésie française, *R.D.P*, 1997, pp. 1375-1382.
- FABERON (J-Y), Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999, *R.F.D.C*, 2001, pp. 381-396.
- FATOME (E) et MOREAU (J), Unité et diversité des établissements publics locaux, *A.J.D.A*, 1987, pp. 563-567.
- FATOME (E) et MOREAU (J), Prise illégale d'intérêts et « conseiller intéressé », *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juin 2000, pp. 4-5.
- FAURE (B), Le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale, à propos du pouvoir réglementaire local, note sous CE (avis) 20 mars 1992 Préfet du Calvados et CE 27 novembre 1992 Fédération Interco CFDT et autres, *R.F.D.A*, 1994, pp. 770-781.
- FAURE (B), Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique ?, *R.F.D.C*, 1995, pp. 47-77.
- FAVOREU (L), La réforme du statut du personnel communal, loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière du personnel communal et textes d'application, *A.J.D.A*, 1973, pp. 283-312.
- FAVOREU (L), Chronique constitutionnelle et parlementaire française, *R.D.P*, 1976, pp. 225-253.
- FAVOREU (L), Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1982-1983, *R.D.P*, 1983, pp. 333-400.
- FERAL (P-A), Le principe de subsidiarité après la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, *A.J.D.A*, 2004, pp. 2085-2093.
- FERRAND (J-P), L'exercice par un contribuable communal des actions appartenant à la commune, *R.R.J*, 1992-2, pp. 397-408.
- FERRARI (P), Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *A.J.D.A*, 2000, pp. 471-485.
- FEVROT (O), Peut-on transposer le schéma « PLM » aux agglomérations ?, *Pouvoirs locaux*, n° 42, 1999, pp. 43-50.
- FIALAIRE (J), La réforme du statut de la fonction publique territoriale par la loi du 27 décembre 1994, *Droit administratif*, n° 5, 1995, pp. 1-4.
- FIALAIRE (J), La délégation du service public local aux associations, *L.P.A*, n° 101, 1997, pp. 3-9.

Bibliographie

- FIALAIRE (J), L'acte II de la décentralisation et la répartition des compétences dans le domaine de l'enseignement : continuité ou novation ?, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 1-2, 2005, pp. 37-41.
- FIEVET (F), Le projet de réforme de l'instruction M 14, *La gazette des communes*, 14 février 2005, pp. 56-60.
- FIORENTINO (C), Droit à l'information et collectivités territoriales, *R.G.C.T.*, n° 24, 2002, pp. 298-311.
- FONDRAZ (L), Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, approche comparatiste, *Revue administrative*, n° 307, 1999, pp. 56-64.
- FOREY (E), Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales, réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution, *R.D.P.*, 2005, pp. 151-169.
- FORT (F-X), La périlleuse situation de la gratuité du secours en montagne, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 7, 2004, p. 177-184.
- FORTIER (J-C), Les personnels départementaux, *Les cahiers du CFPC*, n° 13, 1983, pp. 53-56.
- FOUGEROUSE (J), La consécration constitutionnelle des régions françaises : l'émergence d'un modèle original intégré au concert européen, *R.G.C.T.*, n° 28, 2003, pp. 611-626.
- FOURTEAU (H), La responsabilité pénale des agents publics et des élus locaux en matière d'infractions involontaires : de l'utilité de la loi du 13 mai 1996, *R.F.A.P.*, 1996, pp. 765-775.
- FRAISSE (R), Les modes d'interprétation du Conseil constitutionnel : retour sur le référendum local, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 11, 2004, pp. 6-7.
- FREY (R), Exposé des motifs du projet de loi portant création et organisation des régions, *A.J.D.A.*, 1972, p. 102.
- FRIEDBERG (E), Le carcan de l'inertie institutionnelle, *Pouvoirs Locaux*, n° 59, 2003, pp. 44-46.
- FRIER (P-L), Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ?, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 559-563.
- FROMENT (J-C), La loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, Entre semi-tutelle et « vrai-faux » contrat, *Pouvoirs locaux*, n° 42, 1999, pp. 115-121.
- GABORIAU (V), La difficile réforme de la fonction publique territoriale, *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 12, 2005, pp. 187-201.
- GERARD (B), Le sous-préfet et le contrat de pays, *Administration*, n° 101, 1978, pp. 49-50.
- GERARD (P), Décentralisation : le déferé délaissé, *Droit administratif*, novembre 1992, pp. 1-2.

Bibliographie

- GERBEAU (D) et MEYER (F), Le G.I.P, une bonne formule, *La Gazette des communes*, 4 juillet 2005, pp. 20-27.
- GERBEAU (D), Tsunami : le choix d'une aide sur la durée, *La Gazette des communes*, 23 janvier 2006, pp. 28-30.
- GERBEAU (D), Hausse du contentieux, gérer le risque juridique, *La Gazette des communes*, 6 février 2006, pp. 24-31.
- GERMAIN (P), Le nouveau statut du personnel communal et l'autonomie municipale, *Revue administrative*, n° 39, 1954, pp. 251-256.
- GILBERT (G) et GUENGANT (A), Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales, *R.F.F.P*, n° 89, 2005, pp. 303-325.
- GODCHOT (J-E), La participation des citoyens à l'urbanisme et à l'aménagement de l'environnement humain, *Bulletin de l'I.I.A.P*, n° 19, 1971, pp. 641-653.
- GOESEL-LE BIHAN (V), La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux : essai d'analyse générale, *R.F.D.C*, n° 65, 2006, pp. 3-11.
- GOHIN (O), Les comités économiques et sociaux régionaux, *R.D.P*, 1988, pp. 499-550.
- GOHIN (O), Chronique de législation : l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, *A.J.D.A*, 1999, pp. 500-514.
- GOHIN (O), L'adoption en termes identiques du projet de réforme constitutionnelle de la décentralisation, *L.P.A*, n° 3, 2003, pp. 4-11.
- GOHIN (O), L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation, *R.F.D.A*, 2003, pp. 678-683.
- GOHIN (O), Les lois de pays : contribution au désordre normatif français, *R.D.P*, 2006, pp. 85-112.
- GOSALBO BONO (R), Les politiques et actions communautaires, *R.T.D.E*, n° 4, 1997, pp. 769-800.
- GOUBERT (J), La réforme fiscale et les budgets locaux, *Revue administrative*, n° 36, 1953, pp. 638-541.
- GOUNIN (Y), Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, *A.J.D.A*, 2005, pp. 1713-1717.
- GOYARD (C), Fluctuat nec mergitur, Réflexion sur la loi du 31 décembre 1975 sur le régime de Paris, *R.D.P*, 1978, pp. 999-1017.
- GOZARD (G), La réforme des finances locales, *R.P.P*, n° 559, 1950, pp. 217-227.
- GRANDJEAT (P), Un nouveau « mystère » de Paris : la questure de la ville, *R.F.F.P*, n° 76, 2001, pp. 229-242.
- GREMION (C), Représentation, appartenance (catégorie socio-professionnelle) et décentralisation, *Pouvoirs locaux*, n° 3, 1989, pp. 102-106.

Bibliographie

- GROSHENS (J-C), Les problèmes actuels de l'administration locale en France, *Revue administrative*, n° 118, 1967, pp. 377-387.
- GROUD (H), L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement, *A.J.D.A.*, 2000, pp. 967-976.
- GROUD (H), Réflexions sur le nouveau droit de l'interventionnisme économique local et régional, *R.D.P.*, 2005, pp. 1247-1272.
- GRUBER (A), La réforme de la coopération intercommunale : une nouvelle architecture pour l'intercommunalité, 1^{ère} partie, *L.P.A.*, n° 32, 2000, pp. 4-9 ; 2^{ème} partie, n° 33, pp. 4-14 ; 3^{ème} partie, n° 34, pp. 16-22 ; 4^{ème} partie, n° 35, pp. 4-11.
- GUICHARD (O), La mise en œuvre de la réforme administrative sur le plan régional, *Administration*, n° 53, 1965, pp. 57-62.
- GUICHARD (O), L'institution régionale, *Administration*, n° 112, 1981, pp. 22-26.
- LE GUNEHEC (F), Premier aperçu de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour faits d'imprudance ou de négligence, *Administration*, n° 172, 1996, pp. 163-165.
- GUYON (L), Réforme de la TP : tout ça pour ça ?, *La Lettre du cadre territorial*, n° 303, 2005, pp. 61-63.
- HACQUARD (L) et KLOPFER (M), Intercommunalité : après la réforme de la TP, comment éviter la débâcle financière ?, *La Gazette des communes*, 30 janvier 2006, pp. 52-56.
- HARDY (J), L'avenir du monopole communal des pompes funèbres, *Revue administrative*, n° 260, 1991, pp. 97-103.
- HELIN (J-C), Le préfet, les élus et le juge, *L.P.A.*, n° 151, 1992, pp. 12-16.
- HELIN (J-C), Urbanisme et démocratie, *A.J.D.A.*, numéro spécial, 1993, pp. 184-191.
- HELIN (J-C), Le contrôle de légalité des actes locaux en France, entre mise en cause et remise en ordre, *A.J.D.A.*, 1999, pp. 767-775.
- HERTZOG (R), L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 548-558.
- HEYMES (P), Réforme de la TP, une assiette à la carte..., *La lettre du cadre territorial*, n° 291, 2005, pp. 28-34.
- HOEFFEL (D), Sous le signe du réalisme et du pragmatisme, *Cahiers de la fonction publique*, n° 115, 1993, pp. 8-11.
- HOEFFEL (D), L'intercommunalité française, *L.P.A.*, n° 95, 2001, pp. 41-42.
- HORTEFEUX (B), Projet de loi relative à la FPT : une réponse aux défis majeurs qu'ont aujourd'hui à relever les collectivités, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 4, 2006, pp. 111-114.
- HOURTICQ (J), Les indemnités de fonctions des maires et des adjoints, *Revue administrative*, n° 101, 1964, pp. 505-507.

Bibliographie

- HOURTICQ (J), Le statut du maire doit-il être rajeuni ?, *Revue administrative*, n° 103, 1965, pp. 68-70.
- HOURTICQ (J), La région et la fonction publique, *Revue administrative*, n° 118, 1967, pp. 449-452.
- HOURTICQ (J), La formation des agents des collectivités locales et des élus locaux, *Revue administrative*, n° 119, 1967, pp. 590-593.
- HOURTICQ (J), Les communautés urbaines, *Revue administrative*, n° 120, 1967, pp. 714-717.
- HOURTICQ (J), Les subventions de l'Etat aux communes, *Revue administrative*, n° 129, 1969, pp. 351-353.
- HOURTICQ (J), La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, *Revue administrative*, n° 144, 1971, pp. 686-690.
- HOURTICQ (J), La loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *Revue administrative*, n° 150, 1972, pp. 635-639.
- HOURTICQ (J), La réforme du régime des subventions d'investissement de l'Etat aux collectivités locales, *Revue administrative*, n° 151, 1973, pp. 65-68.
- HOURTICQ (J), La contagion des fusions de commune en Europe occidentale, *Revue administrative*, n° 155, 1973, pp. 553-557.
- HOUSER (M), Les récentes propositions de réformes de l'établissement public de coopération intercommunale, étude comparée du rapport du Conseil économique et social et de la charte de l'ADCF, *R.G.C.T.*, n° 37, 2005, pp. 377-388.
- ISAAC (G) et MOLINIER (J), L'exercice par les nouvelles institutions régionales de leurs pouvoirs financiers, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 34, 1975, pp. 521-583.
- JAN (P), L'outre-mer entre mimétisme et spécificité constitutionnels (à propos des lois du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française), *L.P.A.*, n° 154, 2004, pp. 3-12.
- JAN (P), La réforme budgétaire et fiscale au cœur de la réforme de l'Etat, *R.D.P.*, 2006, pp. 25-29.
- JANICOT (L), Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1574-1583.
- JEGOUZO (Y), BECHTEL (M-F) et HENRY-MEININGER (M-C), Le point sur la limitation du cumul des mandats électoraux, *R.F.A.P.*, 1986, pp. 158-160.
- JEGOUZO (Y), 1941-2005 : 65 ans d'histoire du régionalisme administratif, *Cahiers de la fonction publique*, juin 2005, pp. 4-7.
- JEZE (G), Chronique administrative (syndicat des communes suburbaines de Paris), *R.D.P.*, 1904, p. 165.
- JORION (B), Le principe de parité entre fonctions publiques, un principe peu de chagrin, *R.F.D.A.*, 1998, pp. 341-346.

Bibliographie

- JOYE (J-F), Le renouveau du cadre juridique de l'action économique locale, 1^{ère} partie, *B.J.C.L.*, n° 9, 2005, pp. 582-589, 2^{ème} partie, n° 10, 2005, pp. 668-675.
- JUNILLON (L), L'organisation départementale, condition essentielle de la réforme administrative, *Revue administrative*, n° 8, 1949, pp. 121-126.
- JUNILLON (L), Les relations de la France avec les pays d'outre-mer, contribution à la réforme constitutionnelle, *Revue administrative*, n° 64, 1958, pp. 373-382.
- KARAM (A), Pour une réforme du statut de la Guyane, *R.P.P.*, n° 1009-1010, 2001, pp. 61-67.
- KULHMANN (S), Les structures politico-administratives de Berlin et de Paris, *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2005, pp. 119-126.
- LACHAUME (J-F), Remarques sur le contrôle a posteriori des actes des autorités locales décentralisées, *R.F.D.A.*, 1985, pp. 529-540.
- LACHAUME (J-F), Acquisition du caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales soumis à transmission, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mars 2000, pp. 4-6.
- LAINVILLE (R), Gratuité des fonctions municipales et indemnités aux maires et adjoints, *Revue administrative*, n° 5, 1948, pp. 79-80.
- LAINVILLE (R), La réforme des finances locales : un projet et une réalisation, *Revue administrative*, n° 12, 1949, pp. 625-629.
- LAJOUS (J) et MUSSOTTE (O), Les communautés urbaines après la loi administration territoriale de la République, *L.P.A.*, n° 86, 1993, pp. 6-10.
- LAJUDIE (B), De la logique notabiliaire à la logique managériale, *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004, pp. 132-136.
- La loi organique relative aux lois de finances, *Les Notes Bleues de Bercy*, n° 214, 2001.
- LALUMIERE (P), Premier bilan de la réforme de la fiscalité directe locale, *A.J.D.A.*, 1976, pp. 466-470.
- LALUQUE (L), Vers la fin des villes nouvelles, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 915-923.
- LAMPUE (P), Le régime constitutionnel des territoires d'outre-mer, *R.D.P.*, 1984, pp. 5-20
- LANDEL (P-A), Le département et la démocratie locale : la fin des fiefs ?, *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004, pp. 74-78.
- LANIER (L), Du district de la région parisienne à la région d'Ile de France, *Revue administrative*, n° 94, 1976, pp. 169-173.
- LARRIEU (J), Le changement de statut de la zone des « 50 pas du Roi » dans les D.O.M, *L.P.A.*, n° 149, 1997, pp. 8-13.
- LARUE (M), La réforme des chambres régionales des comptes, *R.G.C.T.*, n° 21, 2002, pp. 32-42.

Bibliographie

- LASCOMBE (M) et VANDENDRIESSCHE (X), L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier, *R.F.D.A*, 2005, pp. 417-418.
- DE LAUBADERE (A), Chronique générale de législation, *A.J.D.A*, 1967, pp. 89-92.
- DE LAUBADERE (A), Chronique générale de législation (communautés urbaines), *A.J.D.A*, 1977, pp. 431-434.
- DE LAUBADERE (A), Les associations et la vie administrative, *A.J.D.A*, 1980, p. 115.
- LEBRETON (J-P), Syndicats mixtes et politiques intercommunales, *A.J.D.A*, 2004, pp. 910-915.
- LEMAIRE (F), La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000), *R.D.P*, 2000, pp. 907-931.
- LEMOUZY (L), Le rapport Caillosse sur la « clause générale de compétence », *Administrations et collectivités territoriales*, n° 27, 2006, pp. 927-929.
- Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale sort enfin des limbes !, *Administrations et collectivités territoriales*, n° 3, 2006, pp. 71-80.
- LEROUSSEAU (B), Les emprunts des collectivités locales auprès du secteur privé, *A.J.D.A*, 1978, pp. 428-439.
- LESOBRE (O), Quel avenir pour le déferé préfectoral sur demande ?, *JCP G*, 2001, I, n° 308.
- LEURQUIN (B), « Pays » : tout est possible, rien n'est acquis, *Pouvoirs locaux*, n° 36, 1998, pp. 36-39.
- LEVALLOIS (B), L'évolution du contrôle des collectivités locales en Europe, *Administration*, n° 193, 2002, pp. 30-33.
- LEVY (A), L'état de la jurisprudence sur la responsabilité pénale des personnes morales publiques dix ans après l'entrée en vigueur du code pénal de 1994, 1ère partie, *Droit administratif*, juin 2004, pp. 12-17, 2ème partie, juillet 2004, pp. 14-19.
- LIGNEAU (P), Les conventions des collectivités locales avec le secteur social privé, *A.J.D.A*, 1985, pp. 4-15.
- LIMOUZIN-LAMOTHE (P), La réforme des chambres régionales des comptes, amélioration ou amputation ?, *A.J.D.A*, 1988, pp. 427-433.
- LINGIBE (P), L'octroi de mer : du « droit de poids » à l'adaptation au droit communautaire, la loi du 2 juillet 2004, *Administrations et Collectivités territoriales*, n° 39, 2004, pp. 1207-1211.
- LOCATELLI (R), La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe, La mise en œuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, *Pouvoirs*, n° 19, 1981, pp. 59-66.

Bibliographie

- LOEIZ (L), « Retricoter » la France : le « pays », *Pouvoirs locaux*, n° 69, 2006, pp. 133-138.
- LORIT (J-F), La décentralisation fait-elle apparaître des risques de tutelles d'une collectivité sur l'autre ?, *Administration*, n° 130, 1985, pp. 47-50.
- LUCHAIRE (F), L'émergence d'un droit constitutionnel de la décentralisation, *A.J.D.A.*, 1992 (numéro spécial), pp. 25-29.
- LUCHAIRE (F), Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer, *A.J.D.A.*, 1992, pp. 539-543.
- LUCHAIRE (F), L'autonomie de la Polynésie française devant le juge administratif, *R.D.P.*, 1996, pp. 953-976.
- LUCHAIRE (F), La sécurité juridique en droit constitutionnel français, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, 2001, pp. 67-69.
- LUCHAIRE (Y), Le quartier et l'usager à l'affiche, *R.G.C.T.*, n° 21, 2002, pp. 3-10.
- MAESTRE (J-C), La loi du 18 juillet 1974 relative à la mise en cause pénale des maires et le problème général de la responsabilité des maires, *A.J.D.A.*, 1975, pp. 214-223.
- MAESTRE (J-C), L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit à l'autodétermination, *R.D.P.*, 1976, pp. 431-461.
- MAKHLOUCHE (K), L'exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune, *R.D.P.*, 1995, pp. 449-493.
- MAMONTOFF (C), Réflexions sur l'expérimentation du droit, *R.D.P.*, 1998, pp. 351-371.
- Manifeste publié par le congrès extraordinaire du Parti socialiste réuni à Créteil le 24 janvier 1981 : 110 propositions pour la France, *A.J.D.A.*, 1981, pp. 420-424.
- MARCOU (G), La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, *A.J.D.A.*, 2002, pp. 305-325.
- MARCOU (G), Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales, Réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs, *A.J.D.A.*, 2003, p. 982.
- MARILLIA (G-D), La difficile entrée en vigueur de la réforme de la section de commune, *Revue administrative*, n° 235, 1987, pp. 70-73.
- MARILLIA (G-D), La section de commune : une disparition programmée ?, *R.G.C.T.*, n° 34, 2005, pp. 165-173.
- MARREL (G), Le cumul des mandats contre la démocratie locale ?, *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004, pp. 122-128.
- MASPETIOL (R), Société globale, société civile et Etat, *Archives de philosophie du droit*, 1973, pp. 243-281.
- MASSON (P), Le retour aux « Pays », *Administration*, n° 170, 1996, pp. 165-172.
- MATHIEU (B), Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, 2001, pp. 106-111.

Bibliographie

- MATHIOT (A), Bureaucratie et démocratie, *E.D.C.E*, 1961, pp. 11-31.
- MAURICE (R), Bilan de la politique des groupements de communes en milieu urbain, *Administration*, n° 77, 1972, pp. 133-136.
- MAUROY (P.), La coopération intercommunale, *Pouvoirs*, n° 95, 2000, pp. 33-42.
- MAYER (R), A propos de la régionalisation, l'étape suivante, *Revue administrative*, n° 127, 1969, pp. 47-50.
- MAZON (R), L'avenir incertain des politiques contractuelles, *La Gazette des communes*, 28 juin 2004, pp. 10-13.
- MEDARD (J-F), Les communautés urbaines : renforcement ou déclin de l'autonomie locale ?, *R.D.P*, 1968, pp. 737-800.
- MEHAIGNERIE (P), Décentralisation, expérimentation et évaluation, *Pouvoirs locaux*, n° 57, 2003, pp. 113-116.
- MELIN-SOUCRAMANIEN (F), Le principe d'égalité entre collectivités locales, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, pp. 93-95.
- MENY (Y), Cumul des mandats : encore un moment, monsieur le bourreau ?, *Pouvoirs locaux*, n° 36, 1998, pp. 16-20.
- MICHALON (T), Le statut de la Corse et la périphérie de la République, *Revue administrative*, n° 228, 1985, pp. 562-571.
- MILANO (L), La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, premier jalon de la réorganisation de l'Etat, *R.G.C.T*, n° 33, 2005, pp. 87-104.
- MONDOU (C), L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe l'œil », *R.F.D.A*, 2005, pp. 419-428.
- MONJAL (P-Y), Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme décisive pour les EPCI, *A.J.D.A*, 2003, pp. 1701-1707.
- MONTAGNIER (G), Vingt années d'évolution du régime communal, *A.J.D.A*, 1966, pp. 204-217.
- MONTAIN-DOMENACH (J), Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, pp. 118-123.
- MOREAU (J), L'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et le mode d'élection de leurs conseillers, *A.J.D.A*, 1983, pp. 115-119.
- MOSSE (M), Cumul des mandats : « qui trop embrasse, mal étireint », *L.P.A*, n° 54, 1992, pp. 63-66.
- MOUTOUH (H), Libres propos sur la responsabilité pénale des élus : la logique sacrificielle du bouc émissaire, *D.*, 2000, n° 6, pp. V-VI.
- MULLER-QUOY (I), L' élu local : nouveau statut, nouveau droit, *A.J.D.A*, 2002, pp. 283-290.
- MUZELLEC (R), Sur la consultation des maires de France, *R.D.P*, 1978, pp. 1401-1415.

- MUZELLEC (R), Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales..., *L.P.A*, n° 7, 1991, pp. 19-25.
- NEGRIN (J-P), Les associations administratives, *A.J.D.A*, 1980, pp. 129-137.
- NGUYEN VAN TUONG, La fusion des communes, *Revue administrative*, 1991, pp. 266-269.
- NICOLAIEFF (B), L'expérimentation, nouvelle frontière de la gouvernance ?, *Pouvoirs locaux*, n° 49, 2001, pp. 96-102.
- NODIN (J), Le projet Galland est dangereux, *Cahiers de la fonction publique*, n° 49, 1987, p. 6
- OHNET (J-M), Canton : mort sur ordonnance ?, *Pouvoirs locaux*, n° 45, 2000, p. 1.
- ORAISON (A), L'île de la Réunion à la croisée des chemins (de la départementalisation décidée par la loi du 19 mars 1946 aux perspectives d'avenir dans le cadre de la République française), *Revue administrative*, n° 312, 1999, pp. 642-647.
- ORAISON (A), Réflexions sur l'article 72-3 de la loi fondamentale de la Cinquième République introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, La disparition de la notion de territoire d'outre-mer (T.O.M), l'émergence de la notion de collectivité d'outre-mer (C.O.M) et le déclin relatif de la notion de département d'outre-mer (D.O.M), *Revue juridique de l'océan indien*, n° 3, 2002-2003, pp. 109-117.
- ORAISON (A), Réflexions critiques sur le maintien du statu quo institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003, *R.F.D.A*, 2004, pp. 42-58.
- ORAISON (A), Commentaires critiques des dispositions financières introduites dans la charte suprême de la Vème République par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, *R.R.J*, 2004, pp. 1327-1344.
- ORAISON (A), Quelques remarques sur le nouveau statut des terres australes et antarctiques françaises au lendemain de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (une collectivité territoriale *sui generis* en dehors du binôme DOM-COM ?), *R.R.J*, 2005, pp. 2221-2235.
- PASQUIER (R), Les régions dans la nouvelle étape de la décentralisation, *Pouvoirs locaux*, n° 59, 2003, pp. 69-73.
- PASTOREL (J-P), Les nouvelles compétences de la collectivité territoriale de Corse, *R.F.D.A*, 2002, pp. 685-695.
- PAULIN (E) et RIGOBERT (M-J), Les régions ultrapériphériques et la CEE, *R.M.C.U.E*, n° 368, 1993, pp. 436-443.
- PEPY (D), Une formule originale : le contrat de pays, *Revue administrative*, n° 168, 1975, pp. 623-626.

Bibliographie

PEREAU (J-L), Quelle perspective pour le référendum communal en France après l'adoption de la loi sur l'organisation de l'administration territoriale ?, *L.P.A*, n° 114, 1992, pp. 9-19.

PERRIN (B), La place du département dans la décentralisation : une prééminence contestée, *Revue administrative*, n° 228, 1985, pp. 547-561.

PERRIN (B), A propos de la décentralisation : le sacre de la région, *Administration*, n° 132, 1986, pp. 29-37.

PERRIN (B), Décentralisation, le sacre de la région, *Regards sur l'actualité*, n° 120, 1986, pp. 21-40, p. 28.

PERRIN (B), Comités économiques et sociaux de région, un danger de marginalisation, *A.J.D.A*, 1987, pp. 371-375.

PERRIN (B), La FPT à la recherche de ses principes fondateurs, *Cahiers de la fonction publique*, n° 97, 1991.

PERRIN (B), Fonction publique territoriale : une loi modificative toute en nuances, *Cahiers de la fonction publique*, n° 132, 1995, pp. 4-7.

PERRIN (B), Fonction publique territoriale : la mobilité contrariée, *Cahiers de la fonction publique*, n° 164, 1998, pp. 6-8.

PERRIN (B), L'ARTT dans les collectivités territoriales : en ordre dispersé, *Cahiers de la fonction publique*, n° 172, 1998, pp. 8-11.

PERRIN (B), Les agents affectés auprès des groupes d'élus, *Cahiers de la fonction publique*, mai 1999, p. 20.

PERRIN (B), Fonction publique territoriale : l'équilibre précaire du statut, *Cahiers de la fonction publique*, n° 186, 2000, pp. 10-12.

PERRIN (B), Le département en quête d'une nouvelle légitimité, *Cahiers de la fonction publique*, mars 2001, pp. 16-18.

PERRIN (B), Les présidents des conseils généraux en congrès à Rodez : pour un département fédérateur des initiatives locales, *Cahiers de la fonction publique*, décembre 2001, p. 14.

PERRIN (B), L'improbable modernisation des statuts, *Revue administrative*, n° 346, 2005, pp. 380-388.

PERRIN (B), Fonction publique territoriale : un projet de réforme a minima, *Cahiers de la fonction publique*, janvier 2006, pp. 17-20.

PEYRONNET (J-C), Le département, pivot de la décentralisation, Le faux argument de « l'optimum dimensionnel », *Pouvoirs locaux*, n° 1, 1989, pp. 122-123.

PEYROUX (E), Réflexions sur le rapport de la commission Guichard, *R.D.P*, 1978, pp. 1623-1663.

PEYVEL (P-A), La notion de « pays », *Administration*, n° 177, 1997, pp. 133-136.

Bibliographie

- PHILIP (O), La gestion de l'agglomération parisienne, *Administration*, n° 170, 1996, pp. 160-164.
- DEL PICCHIA (R), Contre le vote des étrangers aux élections locales, *Regards sur l'actualité*, n° 287, 2003, pp. 77-81.
- PIERRE (J-L), Réforme de la taxe professionnelle : il faut attendre, *Droit des sociétés*, n° 2, 2006, p. 1.
- PONTHOREAU (M-C), La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire, *A.J.D.A*, 2004, pp. 1125-1131.
- PONTIER (J-M), Semper manet. Sur une clause générale de compétence, *R.D.P*, 1984, pp. 1443-1472.
- PONTIER (J-M), La subsidiarité en droit administratif, *R.D.P*, 1986, pp. 1515-1537.
- PONTIER (J-M), La responsabilité pénale des élus locaux, *Revue administrative*, n° 293, 1996, pp. 551-560.
- PONTIER (J-M), La fracture civique, la citoyenneté et les collectivités locales, *Revue administrative*, n° 298, 1997, pp. 440-450.
- PONTIER (J-M), Les dépenses obligatoires des collectivités territoriales, *Revue administrative*, n° 305, 1998, pp. 632-639.
- PONTIER (J-M), L'émergence de l'interrégionalité, *L.P.A*, n° 114, 1998, pp. 4-12.
- PONTIER (J-M), Les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, *Revue administrative*, n° 319, 2001, pp. 58-65.
- PONTIER (J-M), L'établissement public de coopération culturelle, un nouvel outil juridique pour la culture ?, *A.J.D.A*, 2002, pp. 430-435.
- PONTIER (J-M), La décentralisation territoriale en France au début du XXIème siècle, *R.G.C.T*, n° 22, 2002, pp. 87-110.
- PONTIER (J-M), Les lois organiques de l'été 2003, *Revue administrative*, n° 336, 2003, pp. 622-630.
- PONTIER (J-M), Le XIXème rapport sur le contrôle de légalité, *Revue administrative*, n° 346, 2005, pp. 388-397.
- PONTIER (J-M), Charte européenne de l'autonomie locale : enfin ?, *A.J.D.A*, 2006, p. 1577.
- PORTIER (N), La loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité, *A.J.D.A*, 2005, pp. 140-143.
- LE POURHIET (A-M), Nouvelle-Calédonie : la nouvelle mésaventure du positivisme, *R.D.P*, 1999, pp. 1005-1035.
- PRETOT (X), Le statut des villes-capitales, *R.F.A.P*, n° 40, 1986, pp. 709-722, p. 709.
- PREUDHOMME (C), Les finances locales dans l'Union européenne, tendances 1997-2002, *Administration*, n° 201, 2004, pp. 19-23.

Bibliographie

- PREVOST (J-F), La notion de collaborateur occasionnel et bénévole du service public, *R.D.P*, 1980, pp. 1071-1097.
- PRIEURET (J), La réforme du statut légal des syndicats intercommunaux, *Revue administrative*, n° 46, 1955, pp. 434-437.
- PRIEURET (J), Le statut général des agents communaux, *Revue administrative*, n° 53, 1958, pp. 305-307.
- PUECH (J), Fiscalité et décentralisation, *R.P.P*, n° 1037, 2005, pp. 33-39.
- RAIMBAULT (P), La discrète généralisation de la responsabilité pénale des personnes morales, *A.J.D.A*, 2004, pp. 2427-2430.
- REGNIER (M), Les finances départementales et communales, *R.P.P*, n° 523, 1938, pp. 381-386.
- REGOURD (S), De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, *R.D.P*, 1990, pp. 961-987.
- RICHARD (D) et SEVINO (A), Contrats administratifs et associations, *R.G.C.T*, n° 20, 2001, pp. 1150-1158.
- RIERA (R), La responsabilité pénale des membres du corps préfectoral, *Administration*, n° 196, 2002, pp. 13-16.
- RIGAUDIAT (J), La fonction publique territoriale n'a pas encore trouvé son équilibre, *Cahiers de la fonction publique*, n° 107, 1992, pp. 4-6.
- RIHAL (H), II- Décentralisation et collectivités territoriales, in CHAUVIN (F) et RIHAL (H), *Chronique de l'administration*, *R.F.A.P*, n° 96, 2000, pp. 657-674, pp. 661-662.
- RIHAL (H), Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité, *R.F.A.P*, n° 105-106, 2003, pp. 219-234.
- ROCHE (C), Les collectivités territoriales et l'Union européenne, *A.J.D.A*, 2005, pp. 1325-1333.
- ROLAND-GOSSELIN (Y), L'Union européenne et les régions singulières, *R.P.P*, n° 1009-1010, 2001, pp. 89-96.
- ROLIN (F), Tribune : La réforme du contrôle de légalité : un projet qui manque d'ambition ?, *A.J.D.A*, 2003, p. 2169.
- ROMI (R), Les « conseils municipaux d'enfants » : une situation de « non-droit » ?, *L.P.A*, n° 79, 1991, pp. 13-15.
- ROSENBAUM (A), Gouvernance et décentralisation, leçons de l'expérience, *R.F.A.P*, n° 88, 1998, pp. 507-516.
- ROUAULT (M-C), L'exercice par un contribuable des actions appartenant à la commune, *L.P.A*, n° 133, 1992, pp. 21-26.

Bibliographie

- ROUAULT (M-C), L'information des citoyens sur la vie locale, à propos de la loi du 6 février 1992 et du décret du 29 septembre 1993, *L.P.A*, n° 129, 1993, pp. 8-10.
- ROULLIER (J) et GASCHIGNARD (J-C), Les structures administratives des villes nouvelles, *Administration*, n° 77, 1972, pp. 115-122.
- ROUSSET (O), Collectivités locales, associations : un partenariat à encadrer, *L.P.A*, n° 10, 1998, pp. 5-10.
- ROUX (A), Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *R.F.D.A*, 1992, pp. 435-452.
- SADRAN (P), La région en devenir, commentaire du titre III de la loi du 2 mars 1982 « Droits et libertés des communes, des départements et des régions », *A.J.D.A*, 1982, pp. 339-343.
- SADRAN (P), Les élus de l'an VI, *A.J.D.A*, 1987, pp. 150-154.
- SADRAN (P), La limitation du cumul des mandats, hypothèses sur un lifting nécessaire, *Pouvoirs locaux*, n° 2, 1989, pp. 80-85.
- SAIDJ (L), La loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances : quels enseignements pour les collectivités locales ?, *R.F.F.P*, n° 85, 2004, pp. 39-49.
- SALON (S), La loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, *Cahiers de la fonction publique*, n° 153, 1997, pp. 10-12.
- SAPIN (M), Régions : du transfert de responsabilités au transfert d'impôts, *Pouvoirs locaux*, n° 64, 2005, pp. 116-119.
- SAUVAGEOT (F), La nouvelle catégorie des collectivités d'outre-mer, *Revue juridique de l'océan indien*, n° 3, 2002-2003, pp. 119-139.
- SCHMITT (D), Sur le problème du personnel des régions, *Les cahiers du CFPC*, n° 13, 1983, pp. 57-59.
- SCHNEITER (P), Forces et faiblesses des commissions de développement économique régional, *Administration*, n° 68, 1970, pp. 33-35.
- SCHOETTL(J-E), Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, *R.F.D.A*, 2004, pp. 248-263.
- SCHRAMECK (O), Le régime des autorisations de plaider, un risque contentieux pour les communes, *Cahiers de la fonction publique*, n° 99, 1992, pp. 18-19.
- SEILLER (B), Le pouvoir disciplinaire sur les maires, *A.J.D.A*, 2004, pp. 1637-1643.
- SERUSCLAT (F), L'enjeu de la fonction publique territoriale, *Cahiers de la fonction publique*, n° 54, 1988, p. 12.
- SILVERA (V), Le statut des administrateurs de la ville de Paris, *Revue administrative*, n° 119, 1967, pp. 567-571.
- SINGER (J), Caractères généraux de l'évolution financière des collectivités locales, *Revue administrative*, n° 75, 1960, pp. 312-314.

Bibliographie

- SINGER (J), La communication des actes municipaux et des archives communales, *Revue administrative*, n° 107, 1965, pp. 500-502.
- SINGER (J), Les communautés urbaines et la coopération intercommunale, *Revue administrative*, 1967, pp. 179-181.
- SINGER (J), L'approbation des budgets communaux, *A.J.D.A.*, 1969, pp. 618-621.
- SINGER (J), Substitution d'un contribuable à une commune devant la justice, *Revue administrative*, n° 154, 1973, pp. 421-422.
- SOUCHON (M-F), La région Rhône-Alpes et la mise en place des institutions de la loi du 5 juillet 1972, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 34, 1975, pp. 385-455.
- SOUSSE (M), L'interventionnisme économique dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales, *L.P.A.*, n° 165, 2005, pp. 3-11.
- SUDRE (F), Le conseil régional du Languedoc-Roussillon : étude de la mise en place des institutions régionales à Montpellier, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 34, 1975, pp. 223-350.
- SUR (M-T), Services publics locaux, l'ouverture européenne, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 779-786
- TARDIEU (J), Le budget de Paris, *R.P.P.*, n° 676, 1958, pp. 215-217.
- TEILLET (P), La parité au niveau communal : au risque de l'oubli intercommunal..., *Pouvoirs locaux*, n° 65, 2005, pp. 13-14.
- THEVENOT (J), Les maires face à la prise illégale d'intérêts, *L.P.A.*, n° 27, 2000, pp. 5-8.
- THIELLAY (J-P), Les outre-mers dans la réforme de la Constitution, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 564-570.
- THIELLAY (J-P), L'application des textes dans les outre-mers français, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 1032-1037.
- THIELLAY (J-P), Le statut de la Polynésie française à l'épreuve d'un an de crise, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 868-872.
- THIRIEZ (F), L'irruption du juge pénal dans le paysage administratif, *A.J.D.A.*, numéro spécial, 1999, pp. 105-106.
- THOENIG (J-C), La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes (1884-1939), *R.F.A.P.*, n° 23, 1982, pp. 487-517.
- TOURMENTE (A), L'information des conseillers municipaux : une lente évolution, *Pouvoirs locaux*, n° 3, 1989, pp. 51-53.
- TOUVET (L), La responsabilité pénale des élus et décideurs publics : présentation du rapport Massot, *Cahiers de la fonction publique*, février 2000, pp. 13-18.
- TRAORE (S), La loi organique réduisant le champ d'application matériel du référendum local est-elle conforme à la Constitution ?, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 8-9, 2004, pp. 6-10.

Bibliographie

- TROIANIELLO (A), Le nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française (loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française), *R.F.D.C.*, n° 60, 2004, pp. 833-860.
- TROUPEL (A), Parité : le département fait de la résistance, *Pouvoirs locaux*, n° 65, 2005, pp. 15-20.
- TULARD (M-J), La nouvelle législation sur la fonction publique territoriale, *Revue administrative*, n° 138, 1987, pp. 337-341.
- TULARD (M-J), La loi d'amélioration de la décentralisation, *A.J.D.A.*, 1988, pp. 197-203.
- VALEMBOIS (A-L), La sécurité juridique : une constitutionnalisation en marche mais non aboutie (bilan de la jurisprudence constitutionnelle de 2005), *L.P.A.*, n° 117, 2006, pp. 7-16.
- VAN EEUWEN (D), Antilles et Guyane françaises face à 1993 : France d'Amérique ou Europe tropicale ?, *Regards sur l'actualité*, n° 156, 1989, pp. 41-54.
- VANIER (G), La gestion des fonds structurels, *Administration*, n° 193, 2002, pp. 6-9.
- VARENNE (F), La réforme du statut politique et administratif de Paris, *R.P.P.*, n° 639, 1954, pp. 249-252.
- VERGEREAU (C), De la tutelle du sous-préfet sur les délibérations des conseils municipaux, *Revue administrative*, n° 34, 1953, pp. 359-366.
- VERPEAUX (M), Le droit des élus ou le droit des assemblées locales ?, *R.F.D.A.*, 1993, pp. 20-36.
- VERPEAUX (M), Le « référendum » communal devant le juge administratif : premier bilan, *Revue administrative*, n° 289, 1996, pp. 95-107.
- VERPEAUX (M), La Constitution et les collectivités territoriales, *R.D.P.*, 1998, pp. 1379-1404.
- VERPEAUX (M), Le « référendum local » et la Constitution, *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, pp. 124-128.
- VERPEAUX (M), Une décision inattendue ?, *R.F.D.A.*, 2002, pp. 459-468.
- VERPEAUX (M), Libres propos sur des consultations locales récentes ou les dérapages de la démocratie locale directe, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 2249-2252.
- VERPEAUX (M), La loi relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale ?, *R.F.D.A.*, 2003, pp. 261-269.
- VIGUIER (J), Premières expériences du « référendum communal », *R.F.D.A.*, 1996, pp. 441-451.
- VIGUIER (J), De la mauvaise utilisation du terme « référendum » au plan local (la différence de logique entre référendum national et consultation locale), *L.P.A.*, n° 24, 1998, pp. 12-20.
- VIOLA (A), La démocratie directe locale en question, *L.P.A.*, n° 153, 2003, pp. 11-17.

VIOT (P), Les aspects régionaux du Quatrième Plan, *Revue administrative*, n° 84, 1961, pp. 597-602.

VIOT (P), La participation au Plan dans les régions, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 19, 1971, pp. 627-632.

VOCHEL (L), Les problèmes actuels de l'organisation territoriale, *Administration*, n° 65, 1969, pp. 11-22.

WITHOL DE WENDEN (C), Pour le droit de vote des étrangers aux élections locales, *Regards sur l'actualité*, n° 287, 2003, pp. 69-75.

ZERTNER (F), Le régime disciplinaire des maires et adjoints : à propos de la suspension d'une vingtaine de maires, *R.G.C.T.*, n° 17, 2001, pp. 797-810.

ZILLER (J), Intégration européenne et emploi dans l'administration locale, *A.J.D.A.*, 1991, pp. 855-860.

ZILLER (J), L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, *R.F.A.P.*, n° 101, 2002, pp. 127-136.

Lois, ordonnances, décrets et arrêtés

Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, *Sirey*, 1831, II, pp. 107-111.

Loi du 31 juillet 1917 portant suppression des contributions personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes et établissement d'un impôt sur diverses catégories de revenus, *D.*, 1917, IV, pp. 281-322.

Décret du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales, *Gaz. Pal.*, 1927, I, p. 968.

Décret du 30 octobre 1935 relatif au contrôle des associations, œuvres et entreprises privées subventionnées, *D.*, 1935, IV, p. 433.

Loi n° 4697 du 8 novembre 1941 relative à la responsabilité civile des communes, *Gaz. Pal.*, 1942, I, p. 338.

Loi n° 47-1732 du 5 septembre 1947 fixant le régime général des élections municipales, JO 6 septembre 1947, p. 8894.

Loi n° 48-1526 du 29 septembre 1948 modifiant l'ordonnance du 18 octobre 1945 et la loi du 9 avril 1947 relatives aux frais de mission et aux indemnités de fonctions des maires et adjoints, JO 1^{er} octobre 1948, p. 9603.

Loi n° 49-984 du 23 juillet 1949 autorisant le Président de la République à ratifier le statut du Conseil de l'Europe signé à Londres le 5 mai 1949 et fixant les modalités de désignation des représentants de la France l'Assemblée consultative prévue par ce statut, JO 24 juillet 1949, p. 7249.

Loi n° 52-883 du 24 juillet 1952 portant détermination et codification des règles fixant les indemnités accordées aux titulaires de certaines fonctions municipales et départementales, JO 25 juillet 1952, p. 7445.

Bibliographie

Décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes, JO 22 mai 1955, p. 5141.

Ordonnance n° 58-937 du 11 octobre 1958 relative aux services publics des départements et des communes, JO 12 octobre 1958, p. 9327.

Ordonnance n° 58-972 du 16 octobre 1958 relative à la réglementation de l'urbanisme applicable à la ville de Paris, JO 17 octobre 1958, p. 9520.

Ordonnance n° 58-1337 du 23 décembre 1958 relative au conseil de gouvernement et à l'assemblée territoriale de la Polynésie française, JO 27 décembre 1958, p. 11871.

Ordonnance n° 58-1351 du 27 décembre 1958 relative à la conservation du domaine public routier, JO 29 décembre 1958, p. 1966.

Ordonnance n° 58-1372 du 29 décembre 1958 relative à diverses dispositions d'ordre fiscal et douanier, JO 31 décembre 1958, p. 12064.

Ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du régime de retraite des marins du commerce, JO 1^{er} janvier 1959, p. 4.

Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes, JO 6 janvier 1959, p. 313.

Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, JO 6 janvier 1959, p. 314.

Ordonnance n° 59-31 du 5 janvier 1959 relative aux modifications des limites territoriales des communes, JO 6 janvier 1959, p. 315.

Ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale, JO 4 janvier 1959, p. 315.

Ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959 portant mesures de décentralisation et de simplification concernant l'administration communale, JO 6 janvier 1959, p. 316.

Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, JO 9 janvier 1959, p. 622.

Ordonnance n° 59-110 du 7 janvier 1959 tendant à aménager les ressources des collectivités locales, JO 9 janvier 1959, p. 631.

Ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités locales, JO 9 février 1959, p. 635.

Décret n° 59-171 du 7 janvier 1959 portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale, JO 11 janvier 1959, p. 761.

Ordonnance n° 59-200 du 31 janvier 1959 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale des Comores, JO 1^{er} février 1959, p. 1492.

Bibliographie

Ordonnance n° 59-230 du 4 février 1959 relative à l'élection des conseillers municipaux des communes de la métropole, des DOM et d'Algérie, JO 7 février 1959, p. 1686.

Ordonnance n° 59-231 du 4 février 1959 relative à l'élection des conseillers municipaux de Paris, JO 7 février 1959, p. 1688.

Ordonnance n° 59-232 du 4 février 1959 relative à l'élection des conseillers généraux de la Seine (banlieue), JO 7 février 1959, p. 1689.

Ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à l'organisation de la région de Paris, JO 11 février 1959, p. 1858.

Décret n° 59-1447 du 18 décembre 1959 modifiant certaines dispositions du décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique et du décret du 27 janvier 1868 relatif aux comptes des receveurs des communes, JO 23 décembre 1959, p. 12251.

Décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, JO 3 juin 1960, p. 5007.

Loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution, JO 8 juin 1960, p. 5103.

Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, JO 30 juillet 1961, p. 7019.

Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, JO 30 décembre 1962, p. 12828.

Décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative, JO 20 mars 1964, p. 2588.

Décret n° 64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale, JO 20 mars 1964, p. 2589.

Décret n° 64-252 du 14 mars 1964 portant création des commissions de développement économique régional, JO 20 mars 1964, p. 2591.

Loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, JO 12 juillet 1964, p. 6204.

Loi n° 65-650 du 10 juillet 1965 complétant et modifiant les dispositions du livre IV du code de l'administration communale, JO 11 juillet 1965, p. 5955.

Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux « communautés urbaines », JO 4 janvier 1967, p. 99.

Loi n° 67-521 du 3 juillet 1967 relative à l'organisation, du territoire français des Afars et des Issas, JO 4 juillet 1967, p. 6643.

Décret n° 67-1023 du 25 novembre 1967 portant création du comité consultatif économique et social de la région parisienne, JO 26 novembre 1967, p. 11499.

Bibliographie

Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968, JO 22 décembre 1967, p. 12467.

Loi n° 67-1205 du 29 décembre 1967 modifiant les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône, JO 30 décembre 1967, p. 12980.

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JO 3 janvier 1968, p. 3.

Loi n° 68-108 du 2 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux, JO 4 février 1968, p. 1315.

Loi n° 68-1043 du 29 novembre 1968 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier, JO 30 novembre 1968, p. 11228.

Loi n° 69-1137 du 20 décembre 1969 relative à la rémunération et à l'avancement du personnel communal, JO 23 décembre 1969, p. 12437.

Décret n° 70-18 du 9 janvier 1970 modifiant le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, JO 10 janvier 1970, p. 395.

Loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, JO 12 juillet 1970, p. 6539.

Loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JO 1^{er} janvier 1971, p. 6.

Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, JO 17 juillet 1971, p. 7035.

Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JO 18 juillet 1971, p. 7091

Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JO 9 juillet 1972, p. 7176.

Loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal, JO 14 juillet 1972, p. 7421.

Décret n° 73-855 du 5 septembre 1973 relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux institués par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, JO 6 septembre 1973, p. 9690.

Loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale, JO 3 janvier 1974, p. 68.

Loi n° 74-646 du 18 juillet 1974 relative à la mise en cause pénale des maires et modifiant les articles 681 et suivants du code de procédure pénale, JO 19 juillet 1974, p. 7540.

Loi n° 74-965 du 23 novembre 1974 organisant une consultation des populations des Comores, JO 24 novembre 1974, p. 11771.

Loi n° 75-560 du 3 juillet 1975 relative à l'indépendance du territoire des Comores, JO 4 juillet 1975, p. 6764.

Bibliographie

Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, JO 31 juillet 1975, p. 7763.

Loi n° 75-1131 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, JO 3 janvier 1976, p. 143.

Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des Iles des Comores, JO 3 janvier 1976, p. 151.

Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, JO 28 décembre 1976, p. 7493.

Loi n° 76-1221 du 28 décembre 1976 organisant une consultation de la population du territoire des Afars et des Issas, JO 29 décembre 1976, p. 7530.

Loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, JO 29 décembre 1976, p. 7530.

Loi n° 77-625 du 20 juin 1977 relative à l'indépendance du territoire français des Afars et des Issas, JO 21 juin 1977, p. 3334.

Loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française, JO 13 juillet 1977, p. 3703.

Loi n° 77-825 du 22 juillet 1977 complétant les dispositions du Code des communes relatives à la coopération intercommunale, JO 23 juillet 1977, p. 3891.

Loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française, JO 30 décembre 1977, p. 6287.

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, JO 18 juillet 1978, p. 2851.

Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979, JO 4 janvier 1979, p. 25.

Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, JO 12 juillet 1979, p. 1711.

Loi n° 79-1114 du 22 décembre 1979 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures rendues nécessaires par la déclaration de l'indépendance des Nouvelles-Hébrides, JO 23 décembre 1979, p. 3254.

Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, JO 11 janvier 1980, p. 72.

Loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980 complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements, JO 1^{er} janvier 1981, p. 3.

Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, JO 8 janvier 1982, p. 222.

Bibliographie

Loi n° 82-127 du 4 février 1982 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à promouvoir les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie, JO 5 février 1982, p. 471.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO 3 mars 1982, p. 730.

Loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative, JO 3 mars 1982, p. 748.

Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, JO 13 juillet 1982, p. 2199.

Loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes, JO 13 juillet 1982, p. 2201.

Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, JO 16 juillet 1982, p. 2272.

Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif. sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, JO 23 juillet 1982, p. 2347.

Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, JO 30 juillet 1982, p. 2441.

Loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences, JO 31 juillet 1982, p. 2459.

Décret n° 82-866 du 11 octobre 1982 relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux, JO 12 octobre 1982, p. 3030.

Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative. de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, JO 1^{er} janvier 1983, p. 3.

Loi n° 82-1170 du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille, JO 1^{er} janvier 1983, p. 12.

Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, JO 1^{er} janvier 1983, p. 13.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO 9 janvier 1983, p. 215.

Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, JO 8 juillet 1983, p. 2099.

Bibliographie

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JO 14 juillet 1983, p. 21714 et loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, JO 12 janvier 1984, p. 271.

Loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, JO 31 décembre 1983, p. 3887.

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JO 27 janvier 1984, p. 441.

Décret n° 84-432 du 4 juin 1984 portant publication de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980, JO 9 juin 1984, p. 1802.

Loi n° 84-490 du 25 juin 1984 relative à l'élection de l'assemblée de Corse, JO 26 juin 1984, p. 1971.

Décret du 29 juin 1984 portant dissolution de l'Assemblée de Corse, JO 1^{er} juillet 1984, p. 2076.

Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT, JO 13 juillet 1984, p. 2247.

Loi du n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, JO 17 juillet 1984, p. 2293.

Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, JO 3 août 1984, p. 2559.

Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, JO 7 septembre 1984, p. 2831.

Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, JO 7 septembre 1984, p. 2840.

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JO 10 janvier 1985, p. 321.

Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint Pierre et Miquelon, JO 14 juin 1985, p. 6551.

Loi n° 85-691 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés et sénateurs dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, JO 11 juillet 1985, p. 7804.

Décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires des collectivités territoriales régis respectivement par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 et n° 84-53 du 26 janvier 1984, JO 19 juillet 1985, p. 8173.

Loi n° 85-892 du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, JO 24 août 1985, p. 9775.

Bibliographie

Décret n° 85-1229 du 20 novembre 1985 relatif aux conditions générales de recrutement des agents de la fonction publique territoriale, JO 24 novembre 1985, p. 13630.

Loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, JO 3 décembre 1985, p. 13999.

Loi n° 85-1352 du 20 décembre 1985 relative à la dotation globale d'équipement, JO 21 décembre 1985, p. 14943.

Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives des parlementaires, JO 31 décembre 1985, p. 15503.

Loi n° 85-1406 du 30 décembre 1985 tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, JO 31 décembre 1985, p. 15504.

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO 4 janvier 1986, p. 200.

Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant dispositions diverses relatives au fonctionnement des conseils généraux, JO 8 janvier 1986, p. 370.

Décret n° 86-473 du 14 mars 1986 relatif aux conditions générales de notation des fonctionnaires territoriaux, JO 16 mars 1986, p. 4302.

Loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, JO 22 août 1986, p. 10190.

Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JO 16 juillet 1987, p. 7918.

Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, JO 24 juillet 1987, p. 8257.

Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO 6 janvier 1988, p. 208.

Décret n° 88-41 du 14 janvier 1988 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, JO 15 janvier 1988, p. 734.

Loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie, JO 26 janvier 1988, p. 1231.

Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, JO 12 mars 1988, p. 3288.

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, JO 12 mars 1988, p. 3290.

Loi n° 88-808 du 12 juillet 1988 relative à l'administration de la Nouvelle-Calédonie, JO 14 juillet 1988, p. 9142.

Bibliographie

Décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, JO 3 novembre 1988, p. 13800.

Décret n° 88-1034 du 7 novembre 1988 relatif aux groupements d'intérêt public constitués dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, JO 11 novembre 1988, p. 14171.

Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, JO 10 novembre 1988, p. 14087.

Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, JO 16 janvier 1990, p. 639.

Loi n° 90-586 du 4 juillet 1990 relative à la participation des communes au financement des collèges, JO 11 juillet 1990, p. 8168.

Loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les IUFM, la maîtrise d'ouvrage de la construction des établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et au sport, JO 11 juillet 1990, p. 8169.

Loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, JO 14 juillet 1990, p. 8319.

Loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, JO 1^{er} août 1990, p. 9271.

Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, JO 2 décembre 1990, p. 14845.

Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, JO 14 mai 1991, p. 6318.

Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile de France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, JO 14 mai 1991, p. 6329.

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, JO 13 juillet 1991, p. 9170.

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, JO 19 juillet 1991, p. 9521.

Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, JO 27 juillet 1991, p. 9952.

Décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture, JO 4 décembre 1991, p. 15829.

Bibliographie

Loi n° 91-1256 du 17 décembre 1991 modifiant la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, JO 19 décembre 1991, p. 16528.

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO 4 janvier 1992, p. 187.

Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, JO 5 février 1992, p. 1848.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JO 8 février 1992, p. 2064.

Décret n° 92-180 du 26 février 1992 relatif à l'exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune, JO 27 février 1992, p. 2983.

Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », JO 26 juin 1992, p. 8406.

Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, JO 14 juillet 1992, p. 9460.

Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO 14 juillet 1992, p. 9461.

Loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail, JO 19 juillet 1992, p. 9696.

Loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer et portant mise en œuvre de la décision du conseil des ministres des communautés européennes n° 89-688 du 22 décembre 1989, JO 19 juillet 1992, pp. 9697.

Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, JO 23 décembre 1992, p. 17568.

Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, JO 5 janvier 1993, p. 215.

Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JO 30 janvier 1993, p. 1588.

Loi n° 93-869 du 29 juin 1993 allongeant le délai d'élaboration des projets de schéma départemental de la coopération intercommunale, JO 30 juin 1993, p. 9264.

Loi n° 93-1013 du 24 août 1993 modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, JO 25 août 1993, p. 11991.

Loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts, JO 4 janvier 1994, p. 122.

Bibliographie

Loi organique n° 94-499 du 21 juin 1994 relative au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire, JO 22 juin 1994, p. 8952.

Loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, JO du 23 juin 1994, p. 9032.

Loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse, JO 28 décembre 1994, p. 18521.

Loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994 relative à certaines dispositions législatives des livres Ier et II du code des juridictions financières, JO 28 décembre 1994, p. 18522.

Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JO 28 décembre 1994, p. 18527.

Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, JO 21 janvier 1995, p. 1105.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 5 février 1995, p. 1973.

Loi n° 95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions électives, JO 9 février 1995, p. 2184.

Décret n° 95-574 du 5 mai 1995 relatif à la constitution de comités d'expansion économique, JO 7 mai 1995, p. 7418.

Décret n° 95-1168 du 2 novembre 1995 portant création des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, JO 8 novembre 1995, p. 16355.

Loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales, JO 27 mars 1996, p. 4663.

Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 13 avril 1996 pp. 5695.

Loi n° 96-313 du 12 avril 1996 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 13 avril 1996 p. 5705.

Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, JO 14 mai 1996, p. 7211.

Loi n° 96-549 du 20 juin 1996 tendant à actualiser la loi locale de chasse régissant les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, JO 21 juin 1996, pp. 9279-9280.

Loi n° 96-1093 du 12 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, JO 17 décembre 1996, p. 18512.

Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, JO 21 juillet 1998, p. 11143.

Bibliographie

Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, JO 21 mars 1999, p. 4197.

Loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, JO 21 mars 1999, p. 4226.

Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, JO 16 avril 1999, p. 5607.

Décret n° 99-504 du 17 juin 1999 modifiant le décret n° 86-407 du 11 mars 1986 fixant les seuils au-delà desquels les groupements sportifs sont tenus de constituer une société à objet sportif ou une société d'économie mixte locale, JO 18 juin 1999, p. 8952.

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 29 juin 1999, p. 9515.

Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, JO 9 juillet 1999, p. 10175.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JO 13 juillet 1999, p. 10361.

Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux, JO 6 avril 2000, p. 5238.

Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice, JO 6 avril 2000, p. 5329.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JO 13 avril 2000, p. 5646.

Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, JO 7 juin 2000, p. 8560.

Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, JO 11 juillet 2000, p. 10484.

Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 20 septembre 2000, p. 14722.

Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, JO 14 décembre 2000, p. 19760.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO 16 décembre 2000, p. 19777.

Décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO 22 décembre 2000, p. 20391.

Bibliographie

Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, JO 4 janvier 2001, p. 96.

Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, JO 13 juillet 2001, p. 11199.

Décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux, JO 5 août 2001, p. 12753.

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, JO du 2 août 2001, p. 12480.

Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JO 12 décembre 2001, p. 19703.

Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, JO 26 décembre 2001, p. 20575.

Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixtes locales, JO 3 janvier 2002, p. 121.

Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, JO 5 janvier 2002, p. 309.

Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, JO 23 janvier 2002, p. 1503.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO 28 février 2002, p. 3808.

Décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 relatif aux établissements publics de coopération culturelle et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, JO 18 septembre 2002, p. 15370.

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO du 29 mars 2003, p. 5568.

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, JO 11 juin 2003, p. 9815.

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JO 3 juillet 2003, p. 11176.

Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, JO n° 167 du 22 juillet 2003, p. 12320.

Décret n° 2003-672 du 22 juillet 2003 relatif à l'accueil en détachement de fonctionnaires d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen autre que la France dans la fonction publique territoriale et modifiant le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadre, de disponibilité, de congé parental et de présence parentale des fonctionnaires territoriaux, JO 24 juillet 2003, p. 12491.

Décret n° 2003-673 du 22 juillet 2003 fixant les dispositions générales relatives à la situation et aux modalités de classement des ressortissants des Etats membres de la

Bibliographie

Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen nommés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, JO 24 juillet 2003, p. 12493.

Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, JO 2 août 2003, p. 13217.

Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, JO 2 août 2003, p. 13218.

Décret n° 2003-1172 du 8 décembre 2003 relatif à la représentation de l'Etat dans les Terres australes et antarctiques françaises, JO 9 décembre 2003, p. 20984.

Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, J.O 31 décembre 2003, p. 22530.

Loi n° 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires, JO 24 février 2004, p. 3664.

Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4183.

Loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4213.

Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JO du 10 mars 2004, p. 4567.

Décret du 2 avril 2004 portant dissolution de l'assemblée de la Polynésie française et fixant la date des élections en vue de son renouvellement, JO 3 avril 2004, p. 6535.

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, JO 30 juillet 2004, p. 13561.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août 2004, p. 14545.

Décret n° 2004-1416 du 23 décembre 2004 relatif à la commission consultative sur l'évaluation des charges et modifiant la partie réglementaire du C.G.C.T, JO du 29 décembre 2004, p. 221888.

Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, JO 31 décembre 2004, p. 22459.

Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, JO 31 décembre 2004, p. 22522.

Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, JO 10 février 2005, p. 2202.

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO 24 février 2005, p. 3073.

Bibliographie

Ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 modifiant le code des juridictions financières, JO 7 juin 2005, p. 10001.

Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JO 14 juillet 2005, p. 11570.

Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, JO 27 juillet 2005, p. 12183.

Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, JO 27 août 2005, p. 13908.

Décret n° 2005-1282 du 11 octobre 2005 relatif aux conseils d'administration des communautés aéroportuaires, JO 15 octobre 2005, p. 16375.

Décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire) et relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, JO 29 décembre 2005 p. 20194.

Décret n° 2005-1662 du 27 décembre 2005 relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, JO 29 décembre 2005 p. 20197.

Arrêté du 27 décembre 2005 du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 des communes et de leurs établissements publics administratifs, JO 29 décembre 2005, p. 20202.

Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, JO 31 décembre 2005, p. 20597.

Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, JO 31 décembre 2005, p. 20654.

Décret n° 2006-400 du 3 avril 2006 fixant la liste des régions retenues pour participer à l'expérimentation prévue par l'article 70 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO 5 avril 2006, p. 5101.

Loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, JO 23 juin 2006, p. 9427.

Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, JO 11 juillet 2006, p. 10335.

Décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics, JO 4 août 2006, p. 11627.

Jurisprudence du Conseil constitutionnel

Décision n° 67-49 L du 12 décembre 1967 Nature juridique de certaines dispositions de l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, JO du 24 décembre 1967, p. 12617.

Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores, JO 3 janvier 1976, p. 151.

Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO 3 mars 1982, p. 359.

Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 Loi portant statut particulier de la région de Corse, *rec.*, p. 41.

Décision n° 82-147 du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, *rec.*, p. 70.

Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, *A.J.D.A.*, 1983, p. 129.

Décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, *rec.*, p. 43.

Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *RDP*, 1984, p. 727 et note L. Favoreu, pp. 690-702 ; *Cahiers de la fonction publique*, n° 18, 1984, pp. 9-11, note J-M. Delarue ; *A.J.D.A.*, 1984, pp. 258-261, note J-C. Nemery.

Décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *rec.*, p. 48.

Décision n° 84-177 DC du 30 août 1984, Loi relative au statut du territoire de la Polynésie française, *rec.*, p. 66.

Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985 Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, *rec.*, p. 36.

Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, *rec.*, p. 63.

Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle, *rec.*, p. 78.

Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, Loi portant amnistie, *rec.*, p. 119.

Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, *rec.*, p. 61.

Bibliographie

Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, *rec.*, p. 70.

Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, JO 8 décembre 1990, p. 15086.

Décision 91-290 DC du 9 mai 1991 Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *rec.*, p. 50.

Décision 91-293 DC du 23 juillet 1991 Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, *Pouvoirs*, n° 60, 1992, note P. Avril et J. Gicquel ; *R.D.P.*, 1991, p. 1499, note F. Luchaire ; *R.F.D.C.*, 1991, p. 699, note P. Gaia ; *R.F.D.A.*, 1991, p. 903, note L. Dubouis ; *L.P.A.*, n° 107, 1991, p. 4, note C. Houteer ; *D.*, 1991, Jurisprudence, p. 617, note L. Hamon.

Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, JO 30 juillet 1993, p. 10750.

Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, *rec.*, p. 9.

Décision n° 95-360 DC du 2 février 1995 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *rec.*, p. 183.

Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *rec.*, p. 43.

Décision n° 97-180 L du 21 janvier 1997 Nature juridique de l'article 2 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *L.P.A.*, n° 67, 1997, pp. 33-35, note Nguyen Van Tuong.

Décision n° 98-397 DC du 6 mars 1998 Loi relative au fonctionnement des conseils régionaux, *A.J.D.A.*, 1998, p. 383.

Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 Loi de finances pour 1999, *rec.*, p. 326.

Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, *A.J.D.A.*, 1998, p. 149.

Décision n° 99-412 DC Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, *rec.*, p. 71.

Décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000 Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice, *rec.*, p. 62.

Décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000 Loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux, *rec.*, p. 60.

Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 Loi d'orientation pour l'outre-mer, JO 14 décembre 2000, p. 19830.

Décision n° 2001-254 DC du 17 janvier 2002 Loi relative à la Corse, JO 23 janvier 2002, p. 1526.

Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001 Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, *rec.*, p. 156.

Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 Loi de programme pour l'outre-mer, *rec.*, p. 389.

Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 Loi organique relative au référendum local, JO 2 août 2003, p. 13303.

Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4220 ; *R.D.P.*, 2004, pp. 1727-1737, note F. Luchaire.

Décision n° 2004-491 DC du 12 février 2004 Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, JO 2 mars 2004, p. 4227.

Décision 2004-500 DC Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *L.P.A.*, n° 162, 2004, pp. 12-21, note J-E. Schoettl.

Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004 Loi relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août 2004, p. 14648.

Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *Droit administratif*, août-septembre 2005, pp. 21-22, note R. Fraisse.

Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 Loi de finances pour 2006, *rec.*, p. 168.

Jurisprudence administrative

CE 13 décembre 1889 Cadot, *rec.*, p. 1148, Concl. Jagerschmidt.

CE 7 août 1891 Nouveau-Dupin, de Beauchamp et autres, *rec.*, p. 600.

CE 21 juin 1895 Cames, *rec.*, p. 509, Concl. Romieu ; *GAJA*, 15^{ème} éd., 2005, n° 6.

CE 1^{er} mai 1903 Sieurs Bergeon, Dalle et autres, *rec.*, p. 324.

CE 7 avril 1905 Commune d'Aigre, *rec.*, p. 345.

CE 2 décembre 1910 Commune de Saint-Malo, *rec.*, p. 863.

CE 10 mars 1911 Commune de Boujailles, *rec.*, p. 289.

CE 14 janvier 1916 Camino, *rec.*, p. 15.

CE 26 juillet 1918 Epoux Lemonnier c/ commune de Roquecourbe, *rec.*, p. 761, Concl. Blum.

CE 30 mai 1930 Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, *rec.*, p. 583.

CE 7 février 1936 Jamart, *rec.*, p. 172, *GAJA*, Dalloz, 15^{ème} éd., 2005, n° 50.

CE 15 mars 1939 Daubin, *R.D.P.*, 1939, pp. 340-348, Concl. Latournerie, Note G.J.

Bibliographie

- CE 14 septembre 1945 Ville d'Hellemmes-Lille, *rec.*, p. 191.
- CE 25 juillet 1952 Sieur Thibault, *rec.*, p. 394, Concl. Guionin.
- CE 11 mai 1956 Ville de Thouars, *R.D.P.*, 1956, p. 1080, Obs. M.Waline.
- CE 28 juin 1963 Sieur Narcy, *rec.*, p. 401.
- CE 17 avril 1964 Commune d'Arcueil, *rec.*, p. 230.
- CE 9 juillet 1965 Sieur Pouzenc, *rec.*, p. 421.
- CE, Ass 6 juin 1969 Commune de Sains, *rec.*, p. 289, Concl. Théry ; *A.J.D.A.*, 1969, p. 506, Obs. X.Delcros.
- CE 9 juillet 1969 Commune de Saussezemare en Caux, *rec. Tables*, p. 757.
- CE 6 février 1970 Préfet de police c/ Sieur Kerguelen, *A.J.D.A.*, 1970, pp. 705-706.
- CE 16 octobre 1970 Commune de Saint-Vallier, *rec.*, p. 583.
- CE 27 novembre 1970 Consorts Appert-Collin, *A.J.D.A.*, 1971, p. 59, Obs. D. Labetoulle et X. Cabanes, pp. 37-39.
- CE 24 février 1971 Commune de Sainte Maure de Touraine, *rec.*, p. 155.
- CE 16 juin 1972 Ministre du développement industriel et scientifique c/ Dame Bret et autres, *rec.*, p. 450.
- CE 2 mars 1973 Sieur Massé, *rec.*, p. 185, Concl. Braibant.
- CE, Ass 9 novembre 1973 Commune de Pointe à Pitre, *A.J.D.A.*, 1974, pp. 93-94, chron. Franc et Boyon, p. 82.
- CE 23 juillet 1974 Commune de Cayeux sur Mer, *R.D.P.*, 1976, pp. 985-994, note E. Zoller.
- CE, Ass 20 juin 1975 Ministre de l'intérieur c/ Sieur Bréant, *rec.*, p. 377.
- CE 9 juillet 1975 Sieur Mercier, *A.J.D.A.*, 1976, p. 148.
- CE 19 novembre 1975 Commune de Thaon-les-Vosges, *rec.*, p. 577.
- CE 3 décembre 1975 Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur c/ Mouvement de défense des intérêts des habitants de la commune de Plottes, *rec.*, p. 617.
- CE Ass 18 novembre 1977 Commune de Fontenay sous Bois et autres, *rec.*, p. 448.
- CE 11 janvier 1978 Commune de Muret, *A.J.D.A.*, 1978, pp. 219-222, Conc. B. Genevois ; *GADD*, 2^{ème} éd., 2001, n° 47.
- CE 12 juillet 1978 Commune de Sarcelles, *rec.*, p. 309.
- CE 2 février 1979 Ministre de l'agriculture c/ Gauthier, *rec.*, p. 39 ; *AJDA*, novembre 1979, pp. 48-53, Concl. Dondoux.
- CE 7 mars 1980 SARL Cinq-Sept et autres, *rec.*, p. 129, Concl. Massot.
- CE 14 mars 1980 Elections au Conseil de Paris (2 espèces), *A.J.D.A.*, 1980, pp. 531-534, note C. Goyard.

Bibliographie

- CE, Ass 27 février 1981 M. Wanhnapo, *A.J.D.A*, 1981, pp. 476-480, Concl. M. Franc.
- CE 19 juin 1981 Commune fusionnée de Manosque et autres, *rec.*, p. 277.
- TA St Denis de la Réunion 2 août 1982 Hubert-Delisle, *JCP G*, 1983, n° 19994, Obs. F. Miclo.
- CE 3 juin 1983 Mme Vincent, *A.J.D.A*, 1983, p. 479, note J. Chapuisat.
- TA Montpellier 20 juin 1983 Commune de Narbonne c/ Région Languedoc-Roussillon, *A.J.D.A*, 1983, pp. 678-680, note O. Dugrip.
- CE Ass 2 décembre 1983 Charbonnel et autres, *rec.*, p. 74, Concl. Roux ; *A.J.D.A*, 1984, p. 105.
- CE 23 mars 1984 Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron, *rec.*, p. 126.
- CE 16 novembre 1984 Ville d'Achicourt, *rec.*, p. 528.
- TA Nancy 7 février 1985 M. Santi et autres c/ Maire de Champigneulle, *A.J.D.A*, 1985, pp. 492-494, note B. Luisin.
- CE 13 février 1985 Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise, *rec.*, p. 37 ; *A.J.D.A*, 1985, p. 271, note X. Prétot.
- CE 13 mars 1985 Ville de Cayenne, *rec.*, p. 76.
- TA Strasbourg 20 mars 1986 Maire de la commune de Hatten c/ conseil municipal de Hatten, *R.F.D.A*, 1987, pp. 536-540, note B. Bachellerie et P. Girault.
- CE 18 avril 1986 Commissaire de la République d'Ille et Vilaine, *R.F.D.A*, 1987, pp. 206-210, Concl. M. Roux.
- CE 23 mai 1986 Etablissement public régional de Bretagne c/ Sté Ouest audio-visuel, *A.J.D.A*, 1986, pp. 650-651, Obs. J. Moreau.
- TA Toulouse 4 juin 1986 Commissaire de la République de l'Ariège c/ Commune de Pamiers, *A.J.D.A*, 1986, p. 643, Concl. G. Merloz.
- TA Nice 25 mai 1987 Basilio, *rec. Tables*, p. 616.
- CE, Ass 8 janvier 1988 Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg et autres, *A.J.D.A*, 1988, p. 159, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre, p. 137.
- CE 13 janvier 1988 Mutuelle générale des personnels des collectivités locales, *R.F.D.A*, 1988, pp. 282-287, Concl. M. Roux.
- CE 10 février 1988 Commune de Brives-Charensac c/ Arnaud, *rec.*, p. 53.
- CE 11 juillet 1988 Pidjot, *rec.*, p. 913.
- CE 23 décembre 1988 Département du Tarn c/ M. Barbut, *rec.*, p. 466.
- CE 20 janvier 1989 Guigonis, *rec.*, p. 22 ; *A.J.D.A*, 1989, pp. 400-401, obs. J-B. Auby.

Bibliographie

TA Bordeaux 14 février 1989 Cazalis et autres, *rec. Tables*, p. 896 ; *Gaz. Pal.*, 1990, 2, somm., p. 411.

CE 23 octobre 1989 Commune de Pierrefitte-sur-Seine, Commune de Saint-Ouen et Commune de Romainville, *rec.*, p. 209.

CE 3 novembre 1989 M. Galliot, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 425-426, Obs. J. Moreau.

CE 19 janvier 1990 Mme Bodin et autres, *rec. Tables*, p. 549 ; *A.J.D.A.*, 1990, pp. 93-97, Obs. E. Honorat et E. Baptiste.

CE 31 janvier 1990 District urbain du Pays de Montbéliard, *rec.*, p. 563 ; *A.J.D.A.*, 1990, pp. 492-496, note D. Broussolle.

CE 29 juin 1990 Commune de Guitrancourt c/ Mallet et autres, *L.P.A.*, n° 22, 1991, pp. 12-14, note F. Chauvel.

CE 20 juillet 1990 Ville de Melun et association « Melun Culture Loisirs » c/ M. Vivien et autres, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 820-823, Concl. M. Pochard ; *R.R.J.*, 1991-2, pp. 469-475, note S. Caporal.

CE 12 octobre 1990 Commune de Champigny sur Marne, *rec.*, p. 607.

CE 22 octobre 1990 Bigot, *L.P.A.*, n° 97, 1992, pp. 41-43, note H. Pielberg.

CE 7 novembre 1990 Association Vie et environnement communal, *A.J.D.A.*, 1991, p. 327, note J. Moreau.

CE 25 janvier 1991 Brasseur, *R.F.D.A.*, 1991, pp. 587-691, Concl. B. Stirn, Note J-C. Douence ; *A.J.D.A.*, 1991, pp. 351-353, chron. R. Schwartz et C. Maugue ; *L.P.A.*, n° 77, 1991, pp. 31-36, note S. Doumbe-Bille.

CE 27 mars 1991, Commune de la Garde c/ Louis Dorel, *L.P.A.*, n° 139, 1991, pp. 17-19, note F. Chauvel.

TA Versailles 15 mai 1991 M. Wiltzer c/ Commune de Longjumeau, *A.J.D.A.*, 1991, pp. 721-723, Concl. X. Prétot.

TA Dijon 10 décembre 1991 M. J-F. Barbance et autres, *L.P.A.*, n° 155, 1992, pp. 15-16, note L. Beurdeley.

CE Ass 13 décembre 1991 Département du Loir et Cher, *rec.*, p. 442.

CE 18 décembre 1991 S.I.V.O.M de Sainte Geneviève des Bois, Fleury-Mérogis et Saint Michel sur Orge, *rec.*, p. 450.

CE 12 février 1992 Région Midi-Pyrénées c/ M. Aliès, *L.P.A.*, n° 111, 1992, pp. 5-6, Concl. M. Pochard.

TA Lyon 16 juillet 1992 M. Pierre Lavaurs, *A.J.D.A.*, 1992, pp. 674-675, Concl. A. Bézard.

CE 21 septembre 1992 Lassus, n° 106549.

CE 2 octobre 1992 M. Malberg, *L.P.A.*, n° 10, 1993, pp. 6-8, Concl. M. Pochard.

Bibliographie

- CE 27 novembre 1992 Fédération Interco C.F.D.T et autres, *rec.*, p. 427 ; *A.J.D.A.*, 1993, pp. 208-231, note F-X. Aubry ; *JCP G*, 1993, IV, n° 145, Obs. M-C. Rouault.
- CE 2 avril 1993 Conseil régional de la région Martinique c/ Société anonyme Lancry, *R.F.D.A.*, 1994, pp. 340-342, Concl. S. Lasvignes.
- CE 2 avril 1993 Commune de Longjumeau c/ Wiltzer, *rec.*, p. 91.
- CE 4 février 1994 Syndicat intercommunal du collège Honoré de Balzac, *rec. Tables*, p. 1122.
- CE 20 juin 1994 Ville de Lyon c/ Lavaurs, *rec.*, p. 325.
- CE 7 octobre 1994 Ville de Narbonne c/ Mme Arditi, *rec.*, p. 427 ; *A.J.D.A.*, 1995, pp. 159-161, note M. Hecquard-Théron ; *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1092-1100, note J-C. Froment.
- CE 10 octobre 1994 Préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle, *A.J.D.A.*, 1995, pp. 237-242, note J-F. Bizet et C. Deves.
- CE 16 novembre 1994 Commune d'Awala-Yalimapo, *R.D.P.*, 1995, pp. 1081-1090, note J-M. Auby.
- CE 2 décembre 1994 Préfet de la région Pas-de-Calais, Préfet du Nord, *rec.*, p. 529 ; *Cahiers de la fonction publique*, n° 133, 1995, pp. 23-27, Concl. Arrighi de Casanova.
- TA Saint-Denis de la Réunion 14 décembre 1994 Préfet de la Réunion c/ Président du conseil général, M. E. Boyer, *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1101-1107, Concl. G. Vivens..
- TA Saint-Denis de la Réunion 14 décembre 1994 Préfet de la Réunion c/ Maire du Port, M. P. Vergès, *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1101-1107, Concl. G. Vivens.
- TA Saint-Denis de la Réunion 14 décembre 1994 Préfet de la Réunion c/ Commune de Saint-Paul, M. C. Moussa, *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1101-1107, Concl. G. Vivens.
- CE 16 décembre 1994 Commune d'Avrillé, *rec.*, p. 558.
- CE 13 janvier 1995 District de l'agglomération de Montpellier, *rec.*, p. 681.
- CE 10 février 1995 Commune de Coudekerque-Branche c/ Devos, *rec.*, p. 67.
- CE 24 mai 1995 Ville de Meudon, *rec.*, p. 208.
- CAA Lyon 21 juillet 1995 M. de Caumont, *R.D.P.*, 1995, pp. 1641-1651, Concl. Gailleton.
- CE 28 juillet 1995 Commune de Villeneuve d'Ascq, *A.J.D.A.*, 1995, pp. 834-838, Concl. R. Schwartz.
- CE 29 décembre 1995 M. Géniteau *A.J.D.A.*, 1996, p. 154.
- TA Nantes 29 décembre 1995 Elections municipales de Cholet, *L.P.A.*, n° 96, 1996, pp. 4-6, Concl. J-F.Millet.
- TA Lyon 11 juin 1996 Commune de Lorette, M. Tardy (n° 9600598, 9600599, 9600852, 9600853).
- TA Montpellier 26 juin 1996 Chaze et autre contre Commune de Nîmes, *L.P.A.*, n° 79, 1997, pp. 23-32, note F. Chouvel.

Bibliographie

CE 10 juillet 1996 Cayzeele, *rec.*, p. 274 ; *A.J.D.A.*, 1996, p. 732, chron. Chauvaux et Girardot ; *C.J.E.G.*, 1996, p. 382, note P. Terneyre ; *R.F.D.A.*, 1997, p. 89, note P. Delvolvé.

CE 2 octobre 1996 Commune de Civaux, *rec. Tables*, p. 764.

CE 2 octobre 1996 Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville, *rec.*, p. 361.

CE 2 octobre 1996 Commune de Poulainville, *A.J.D.A.*, 1996, pp. 1029-1930.

CE 25 octobre 1996 Association Estuaire-Ecologie, *rec.*, p. 415.

CE 30 octobre 1996 Société Henri Herrmann, *rec.*, p. 416.

CE 4 novembre 1996 Département de la Dordogne, *A.J.D.A.*, 1997, pp. 185-188, Concl. C. Maugüe.

CE 28 février 1997 Commune du Port, *rec.*, p. 61 ; *R.F.D.A.*, 1997, pp. 1198-1208, note J-C. Douence.

CAA Lyon 6 mars 1997 Commune de Mandelieu la Napoule, *L.P.A.*, n° 85, 1997, pp. 13-16, note D. Lopez

CE 23 avril 1997 Ville de Caen c/ M.Paysant, *A.J.D.A.*, 1997, pp. 518-522, Concl. V. Péresse.

CE 30 avril 1997 Commune de Sérignan, *Droit administratif*, juillet 1997, p. 11, note L.T.

CE 30 avril 1997 Carrière, *Droit administratif*, août-septembre 1997, p. 25, note C.M.

CE 11 juin 1997 Département de l'Oise, *R.F.D.A.*, 1997, pp. 948-951, Concl. L. Touvet.

TA Lyon 20 octobre 1997 Ville de Lyon c/ Maire du 1^{er} arrondissement de Lyon, *A.J.D.A.*, 1998, pp. 426-434, Concl. G. Verley-Cheynel, note A. Noury.

CE 6 février 1998 Agence nationale pour l'emploi, *rec.*, p. 770.

CE 11 février 1998 Ville de Paris c/ Association pour la défense des droits des artistes peintres sur la place du Tertre, *L.P.A.*, n° 23, 1999, pp. 20-22, note F. Colin.

CE 18 février 1998 Commune d'Essey-lès-Nancy, *Droit administratif*, mai 1998, pp. 12-13, note R.S.

CAA Lyon 13 mai 1998 Commune de Charvieu-Chavagneux, *A.J.D.A.*, 1998, p. 940.

CE 17 juin 1998 Berger, *Droit administratif*, août-septembre 1998, pp. 23-24.

CE 30 octobre 1998 Ville de Lisieux, *R.F.D.A.*, 1999, pp. 138-146, Concl. J-H. Stahl, note D. Pouyaud.

CE, Ass 13 novembre 1998 Le Déaut et autres, *rec.*, p. 396.

CE 30 décembre 1998 Melloni épouse Quémar, *Droit administratif*, mai 1999, pp. 27-28, note C.M.

CE 15 janvier 1999 O'Neilly, *Droit administratif*, mars 1999, p. 24, note J.C.B.

Bibliographie

- CAA Marseille 21 janvier 1999 Département des Pyrénées-Orientales, *rec.*, p. 495.
- CAA Marseille 21 janvier 1999 Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint Florent et autres, *R.F.D.A*, 1999, pp. 1032-1041, Concl. J-C. Duchon-Doris.
- TA Dijon 22 juin 1999 MM. Pesquet et Bernard c/ région de Bourgogne, *A.J.D.A*, 2000, pp. 348-352, note M. Verpeaux.
- TA Grenoble 15 septembre 1999 C. Lapellerie, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, février 2000, p. 17, note J. Moreau.
- CE 10 novembre 1999 Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro, *rec.*, p. 348.
- TA Lille 26 novembre 1998 M. Eymery c/ Communauté urbaine de Dunkerque, *A.J.D.A*, 1999, pp. 359-360, note T. Célérier.
- CE 6 décembre 1999 Société Aubettes SA, *R.F.D.A*, 2000, pp. 1242-1248, note B. Seiller.
- CAA Marseille 7 décembre 1999 Commune d'Istres, n° 98MA00236.
- TA Paris 14 décembre 1999 Préfet région Ile de France, *Droit administratif*, février 2000, p. 16.
- CE 29 décembre 1999 Commune de Port Saint Louis du Rhône, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mars 2000, pp. 12-13 ; note J. Moreau ; *L.P.A*, n° 113, 2000, pp. 17-23, note S. Nicinski.
- TA Nancy 25 janvier 2000 Feidt, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juillet 2000, p. 17, note L. Erstein.
- TA Nice 3 février 2000 Baréty et autres, *R.F.D.A*, 2000, pp. 803-807, note M. Verpeaux.
- CE 29 mars 2000 Ministre de l'intérieur c/ Maillet et autres, n° 203975.
- CAA Douai 11 mai 2000 Commune de Sangatte, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, novembre 2000, p. 15, note L. Erstein.
- CAA Paris 8 juin 2000 Commune de Charny, *Droit administratif*, octobre 2000, p. 23, note V.H, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, octobre 2000, p. 23.
- CE 21 juin 2000 Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin, *rec.*, p. 236 ; *R.F.D.A*, 2000, pp. 1096-1106, note P. Bon.
- CE 6 octobre 2000 Ministre de l'Intérieur contre Commune de Saint-Florent, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, décembre 2000, pp. 4-6, Concl. L. Touvet.
- CE 29 décembre 2000 Comparat, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mars 2001, p. 16, note J. Moreau.
- CE 18 janvier 2001 Commune de Vennelles, *rec.*, p. 18, Concl. Touvet ; *GAJA*, 15^{ème} éd., 2005, n° 111.
- CE 5 mars 2001 Saez, *rec.*, p. 117, *GAJA*, 15^{ème} éd., 2005, n° 111.

Bibliographie

TA Versailles 16 mars 2001 R. Colmar c/ Commune Celle Saint Cloud, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juillet 2001, p. 24, note J. Moreau.

CE, ord. 22 mars 2001 Meyet, *rec. Tables*, p. 1130 ; *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, juillet 2001, p. 25, obs. J. Moreau.

CAA Bordeaux 31 mai 2001 Département des Landes, *A.J.D.A*, 2001, pp. 957-958, note H. Pac.

CAA Bordeaux 25 juin 2001 Commune du Port et autres, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 1, 2002, pp. 4-5, Concl. J-L. Rey.

CE 29 juin 2001 Commune de Mons en Baroeul, *A.J.D.A*, 2002, pp. 42-44, note Y. Jégouzo.

CAA Lyon 12 juillet 2001 M. Amaury Nardone, *Contrats et marchés publics*, n° 4, 2002, pp. 4-8, note J-F. Joye.

CE 15 octobre 2001 Commune de St Laurent du Var c/ Naegels, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, décembre 2001, pp. 12-13, note S.B.

TA Besançon 25 octobre 2001 Ch. Dabla c/ Commune de Grandfontaine, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, 2002, n° 37.

CE, Ass 26 octobre 2001 Ternon, *rec.*, p. 497 ; *R.F.D.A*, 2002, p. 77, Concl. Séners, note P. Delvolvé ; *A.J.D.A*, 2001, p. 1034, chron. Guyomar et Colin et 2002, p. 738, note Y. Gaudemet ; *L.P.A*, n° 31, 2002, p. 7, note F. Chaltiel ; *R.G.C.T*, 2001, p. 1183, note A. Laquière ; *GAJA*, 15^{ème} éd., 2005, n° 113.

CE (ord. réf.) 24 janvier 2002 Commune de Beaulieu sur Mer c/ Ministre de l'intérieur, *L.P.A*, n° 53, 2002, pp. 17-18, note N. Kattineh.

TA Besançon 14 février 2002 Mme Comte Deleuze et autres, *A.J.D.A*, 2002, pp. 517-519, note F. Mallol.

TA Rouen 8 avril 2002 Préfet de la Seine-Maritime c/ district de Paluel, *L.P.A*, n° 157, 2002, pp. 3-7, Concl. J. Goldenberg.

CE 12 juin 2002 Commune de Fauillet et autres, *rec.*, p. 215.

CE 29 juillet 2002 Ville de Marseille c/ Carrière, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, novembre 2002, p. 20, note L. Erstein.

TA Nancy, 15 octobre 2002 Commune de Malavillers, *Administrations et Collectivités territoriales*, n° 13, 2003, pp. 383-384, note J. Moreau.

CE 4 décembre 2003, Feler, *A.J.D.A*, 2004, pp. 595-598, note M. Verpeaux et *Administrations et collectivités territoriales*, n° 15, 2004, pp. 511-514, note D. Maillard Desgrées du Loû.

CE 12 décembre 2003 Département des Landes, *Collectivités –territoriales – Intercommunalité*, mars 2004, p. 15, note J. Moreau ; *R.R.J*, 2005, pp. 493-502, note C. Guillard.

Bibliographie

CAA Paris 17 décembre 2002 M. Boyer c/ Commune de Nouméa, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 787-789, note L. Janicot.

CAA Marseille 21 janvier 2003 Philippe Adam, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 1724-1726, note L. Janicot.

CE 16 juin 2003 Hug-Kalinkova, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, octobre 2003, pp. 22-23, note J. Moreau.

CE 10 octobre 2003 Commune des Angles (n° 250116) , *rec. Tables*, p. 684.

CE 13 octobre 2003 Predon, *rec. Tables*, p. 681 ; *Administrations et collectivités territoriales*, n° 1-3, 2004, p. 31, obs. J. Moreau ; *A.J.D.A.*, 2004, pp. 591-593, note T. Tuot.

CE 13 octobre 2003 Mme Duhamel et M. Pilet, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 591-593, note T. Tuot.

CE, Ass 21 janvier 2004 Guinde et département des Bouches du Rhône, *rec.*, p. 12 ; *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 4, 2004, p. 10, note L. Touvet.

CAA Paris 24 février 2004 Préfet des Yvelines, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 2286-2288, note A. Mazières.

CE 9 mai 2004 Commune de Vincly, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1767-1768, note S. Hul.

CAA Douai 13 mai 2004 M. Eric X. (n° 02DA00929).

CE 23 juin 2004 Commune de Dunkerque, Communauté urbaine de Dunkerque, *Administration et collectivités territoriales*, n° 32-36, 2004, pp. 1102-1105, note E. Glaser et F. Séners.

TA Nantes 5 juillet 2004 Préfet de la Mayenne, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 2286-2288, note A. Mazières.

CE 7 juillet 2004 Commune de Celoux, *Administration et collectivités territoriales*, n° 32-36, 2004, pp. 1102-1105, note E. Glaser et F. Séners ; *A.J.D.A.*, 2004, p. 1505, note M-C. de Monteclerc.

TA Bordeaux 9 juillet 2004 M. Noël Mamère (n° 042303), *A.J.D.A.*, 2004, p. 1446, obs. M-C.M.

CE, ord. Réf. 23 octobre 2004 M. René Hoffer, M. Temaru (n° 273329) *A.J.D.A.*, 2004, p. 2021.

CE 15 novembre 2004 Elections à l'Assemblée de la Polynésie française – Circonscription des Iles-du-Vent (M. Flosse), *R.F.D.A.*, 2005, pp. 115-122, Concl. M-T. Mitjavile.

TA Poitiers 18 novembre 2004 Département des Deux-Sèvres, *A.J.D.A.*, 2005, p. 486, note Y. Gounin.

CE 19 novembre 2004 M. Raqui, n° 268647.

CE 10 décembre 2004 M. Temaru, n° 273330.

Bibliographie

CE 10 décembre 2004 Election du président de l'Assemblée de la Polynésie française (M. Fritch), n° 268868.

CE 10 décembre 2004 Elections du bureau de l'assemblée de la Polynésie française (M. Fritch), n° 268515.

CE 10 décembre 2004 Election du président de la Polynésie française (M. Temaru, M. Conroy), n° 273662.

CE 10 décembre 2004 Election du président de la Polynésie française (M. Fritch), n° 268870.

CE 5 janvier 2005 Société des eaux du Nord, Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement, *rec.*, p. 6 ; *R.G.C.T.*, 2005, pp. 205-210, Concl. E. Glaser ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 770-774, note M. Degoffe.

CE 5 janvier 2005 Commune de Versailles, *R.F.D.A.*, 2005, pp. 714-720, note P. Cassia ; *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mars 2005, pp. 29-30, note J. Moreau ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 604-607, Concl. D. Chauvaux, *La lettre du cadre territorial*, n° 294, 2005, note H. Groud.

CE, ord. 24 janvier 2005 Commune de Wissous, n° 276493.

CE 1^{er} février 2005 Commune de Papara, M. Sandras (n° 286584), *A.J.D.A.*, 2006, p. 287, note S. Brondel.

CAA Nancy 14 avril 2005 Commune de Clouange c/ Schutz, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1683-1687, note L. Janicot.

CAA Paris 20 avril 2005 Commune de Boulogne-Billancourt c/ Société Mayday sécurité, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1729-1731, Concl. P. Trouilly.

CE 9 mai 2005 Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune de Saint-Cyr-en-Val, *rec.*, p. 189.

TA Marseille 17 mai 2005 M. Christian Caroz et Mme Anne-Marie Fruteau de Laclos, *B.J.C.L.*, n° 7, 2005, p. 440-441, Concl. G. Fédou.

CE 1^{er} juillet 2005 M. Ousty, M. Gravier (2 espèces), *rec.*, p. 283, Concl. E. Glaser ; *B.J.C.L.*, n° 9, 2005, pp. 625-635, Concl. E. Glaser, Obs. B.P ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1824-1828, chron. C. Landais et F. Lenica.

CE 27 juillet 2005 M. Charles Millon, *R.G.C.T.*, n° 35, 2005, pp. 241-251, Concl. E. Glaser.

CE, Ass 4 novembre 2005 Président de la Polynésie française, *R.F.D.A.*, 2005, pp. 1129-1136, Concl. C. Verot.

TA Nice 25 novembre 2005 SIVOM de Villefranche sur Mer c/ Préfet des Alpes-Maritimes, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, n° 2, 2006, pp. 22-24, note F. Dieu.

CE 28 décembre 2005 Syndicat mixte intercommunal d'aménagement du bassin de la Vesle, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 380-383, Concl. M. Guyomar ; *Administrations et collectivités territoriales*, n° 25, 2006, pp. 843-846, note B. Jorion.

CE 28 décembre 2005 Commune de Poigny, *R.F.D.A.*, 2006, p. 189 ; *B.J.C.L.*, n° 3, 2006, pp. 213-218, Concl. E. Glaser, Obs. L. Touvet ; *Droit administratif*, n° 4, 2006, pp. 24-25, note E.G.

CE, Avis 1^{er} février 2006 Préfet du Puy-de-Dôme c/ Commune de Pont-du-Château (n° 287656), *A.J.D.A.*, 2006, pp. 617-620, note M-C. de Monteclerc.

CE 15 mars 2006 M. Flosse et autres (n° 288390), *A.J.D.A.*, 2006, p. 629, note S. Brondel.

CE 22 mars 2006 M. Edouard Fritch et autres (n° 288490), *A.J.D.A.*, 2006, p. 687, note S. Brondel.

CE 24 mars 2006 Société KPMG, *B.J.C.P.*, n° 46, 2006, pp. 173-179, Concl. Y. Aguila ; *D.*, 2006, n° 18, pp 1190-1995, note P. Cassia ; *JCP G*, n° 27, 2006, pp. 1343-1346, note J-M. Belorgey ; *A.J.D.A.*, 2006, pp. 1028-1033, chron. C. Landais et F. Lenica.

CAA Bordeaux 28 mars 2006 Agence technique départementale de la Dordogne, n° 03BX00262.

CE 29 mars 2006 Haut-commissaire de la République en Polynésie française (n° 282335), *A.J.D.A.*, 2006, p. 733, note M-C. de Monteclerc.

CE 29 mars 2006 M. Hoffer (n° 280002), *A.J.D.A.*, 2006, p. 736, note M-C.M.

Jurisprudence des autres juridictions²

TC 30 juillet 1873 Pelletier, *GAJA*, 15^{ème} éd., 2005, n° 2.

TC 14 janvier 1935 Thépez, *rec.*, p. 224.

CA Lyon 13 juillet 1973, *Gaz. Pal.*, 1973, p. 830.

Cass. crim. 14 mars 1974, *Gaz. Pal.*, 1974, p. 417.

TC 7 juillet 1975 Commune des Ponts de Cé c/ Poisson, *rec.*, p. 795.

CJCE 16 juillet 1992 Legros, aff. 163/90, *rec.*, p. 4658.

Cour des comptes, 4^{ème} chambre 7 octobre 1993 M. Francou, ancien maire de Salon-de-Provence, président du Bureau économique salonais, *rec.*, p. 99.

Tribunal correctionnel de Toulouse 19 février 1997 Thermes de Barbotan, *A.J.D.A.*, 1998, pp. 72-83, note P. Brossard.

CJCE 19 février 1998 Chevassus-Marche, aff. 212-96, *rec.*, p. 766.

Cass. Crim. 9 novembre 1998 Einhorn, *Droit administratif*, novembre 1999, pp. 11-13, note R. de Castelnau.

Cass. Crim. 2 juin 1999 Lourec, *Droit administratif*, novembre 1999, pp. 19-21, note M-Y. Benjamin.

Cass. Crim. 29 septembre 1999, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, mai 2000, p. 15, note J. Moreau.

² Par ordre chronologique.

Bibliographie

TC 14 février 2000 Groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris » c/ Mme Verdier, *rec.*, p. 748.

TGI La Rochelle 7 septembre 2000 Bernardi, *Droit administratif*, octobre 2000, pp. 24-25.

CA Rennes 19 septembre 2000 Bertheleme, *Droit administratif*, octobre 2000, pp. 25-26

TC 22 janvier 2001 Préfet de la Seine-Maritime c/ Sté Multicom et conseil régional de Haute-Normandie (n° 03228) ; *Collectivités territoriales-Intercommunalité*, 2001, n° 114, note J. Moreau.

Cass. Crim. 18 juin 2002 Loisel, *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, octobre 2002, pp. 17-18

Cass. Crim. 11 juin 2003, *Bull. crim.*, 2003, n° 121, p. 461.

Cass. Crim. 6 avril 2004 Département de l'Orne, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 446-451, note P. Le Goff.

Tribunal Correctionnel d'Agen 22 septembre 2004 Mme C., *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, décembre 2004, pp. 19-20.

CEDH 11 janvier 2005 Py c/ France, *R.F.D.A.*, 2006, pp. 139-154, note A. Roblot-Troizier et J-G. Sorbara.

Encyclopédies, Juris-Classeurs

AUBY (J-F), Départements d'outre-mer, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 350.

BENOIT (F-P), Les réunions du conseil municipal, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 283.

BERINGER (H), Mayotte, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 458.

BERINGER (H), Collectivités d'outre-mer, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 460.

BERINGER (H), Saint Pierre et Miquelon, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 464.

BERINGER (H), Nouvelle-Calédonie, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 465.

BERINGER (H), Collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna), *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 466.

BERINGER (H), Polynésie française, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 468.

BONAFoux (P), Les ressources diverses de fonctionnement, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 7293.

BOULOUIS (J), Décentralisation, déconcentration, in WALINE (M) et ODENT (R), *ss dir.*, *Encyclopédie Dalloz Droit administratif*, 1958.

Bibliographie

- BOURJOL (M), Statut constitutionnel – Sources, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 20.
- BOURJOL (M), Statut constitutionnel – Collectivités territoriales dans l'Union européenne, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 22.
- BOURJOL (M), Institutions infracommunales, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 290.
- CRUCIS (H-M), Budget des communes, *Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 140.
- CRUCIS (H-M), Budget des régions, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 440.
- DEBOUY (C), Ententes et commissions syndicales, *Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 210.
- DEBOUY (C), Communautés de communes – Institution, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 250.
- DEBOUY (C), Communauté de communes – Compétences, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 254.
- DOUENCE (J-C) et BENOIT (J), Le régime communal dans les départements d'outre-mer, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 1912.
- DOUENCE (J-C), La création et la suppression des services publics locaux, *Encyclopédie Dalloz collectivités locales*, Fasc. 6043.
- DUTRIEUX (D), Opérations funéraires, *Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 717.
- GAUDEMET (Y), Les inéligibilités, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 11222.
- GAUDEMET (Y), Les incompatibilités, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 11232.
- GOUSSEAU (J-L), Emprunts, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 850.
- HERTZOG (R), Le conseil municipal, in L'Alsace et la Lorraine, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 1964 , § 88 (1984).
- LACHAUME (J-F) et TIFINE (P), Domaine du service public local, *Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 732.
- MARCOU (G), Conseil général : composition, organisation, fonctionnement, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 310.
- MARILLIA (G-D), Les sections de commune, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 173.
- MARKUS (J-P), Aides des collectivités locales aux entreprises, régime général, *Juris-Classeur collectivités territoriales*, Fasc. 725.
- MARKUS (J-P), Aides des collectivités locales aux entreprises, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 726.

Bibliographie

MATHIEU (B) et MONIOLLE (C), Agents non titulaires des collectivités territoriales, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 814.

LE MESTRE (R), Aménagement du territoire et structures rurales, institutions et moyens d'action au plan local, *Juris-classeur Droit rural*, Fasc. 11.

MULLER-QUOY (I), Démocratie locale, *Juris-Classeur Droit administratif*, Fasc. 117-10.

ORSONI (G), Les finances départementales, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 7613.

ORSONI (G), Les finances régionales, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 7683.

PEISER (G), La collectivité départementale, *Encyclopédie Dalloz des collectivités locales*, Fasc. 1613.

PEISER (G), Les activités du département, *Encyclopédie Dalloz collectivités locales*, Fasc. 1693.

PONTIER (J-M), Le président du conseil régional, la commission permanente et le bureau, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 1733.

ROUAULT (M-C), Compétence des collectivités territoriales et intérêt public local, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Fasc. 652.

SAIDJ (L), Les principes applicables au budget communal, *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, Fasc. 7033.

Circulaires

Circulaire du 5 mars 1982 relative au contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 295-299.

Circulaire du Premier ministre du 15 janvier 1988 relative aux rapports entre l'Etat et les associations bénéficiaires de fonds publics, *JO* 7 avril 1988, p. 4584.

Circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 relative aux prochains contrats de plan Etat-région, principes relatifs à leur architecture, *JO* 13 septembre 1998, pp. 13989-13991.

Circulaire du Premier ministre du 14 septembre 1998 relative au développement de la vie associative, *JO* 16 septembre 1998, p. 14111.

Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle et du décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 (disponible sur le site internet du ministère de la culture : www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/epcc/epcc.htm).

Circulaire du 10 septembre 2004 relative à l'entrée en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (NOR/LBL/B/04/10074/C).

Circulaire du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et du ministre délégué aux collectivités territoriales du 23 novembre 2005 (NOR/INT/B/05/00105/C).

Circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'économie et des finances du 31 décembre 2005 relative aux modifications apportées à compter de l'exercice 2006 aux instructions budgétaires et comptables M 14, M 52 et M 61 (n° NOR/INT/MCT/B/05/10036/C).

Projets et propositions de loi

Projet de loi portant création et organisation des régions, présenté par M. Roger Frey, ministre d'Etat chargé des réformes administratives, *A.J.D.A.*, 1972, pp. 103-105.

Projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, Sénat, n° 187, 1978-1979.

Proposition de loi n° 436 (A.N.), déposée le 28 novembre 2002 par P. Vitel.

Projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, Sénat, n° 155, 2005-2006.

Projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, Sénat, n° 359, 2005-2006.

Projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, Sénat, n° 360, 2005-2006.

Questions parlementaires et réponses ministérielles³

Réponse du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales à une question de M. J. Balarello (n° 8080), *JO A.N.*, 7 juin 1990, p. 1239.

Réponse du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique à une question de M. Ambroise Dupont (n° 21446), *JO Sénat*, 13 août 1992, p. 1891.

Réponse du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique à une question de M. Luc Dejoie (n° 21969), *JO Sénat*, 27 août 1992, p. 1978.

Réponse du ministre de l'intérieur à une question de M. D. Paillé (n° 37155), *JO A.N.*, 28 février 2000, p. 1329.

Réponse du ministre de l'intérieur à une question de M. Alain Hethener (n° 27281), *Collectivités territoriales – Intercommunalité*, novembre 2001, p. 25.

Réponse du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à une question de M. J-P. Giran (n° 2076), *JO A.N.*, 4 novembre 2002, p. 4054.

Réponse du ministre de la culture à une question de Mme B. Le Brethon (n° 32499), *JO A.N.*, 16 mars 2004, p. 2041.

³ Par ordre chronologique.

Bibliographie

Réponse du ministre de la culture et de la communication à une question de M. J-C. Leroy (n° 27425), JO A.N, 4 mai 2004, p. 3298.

Réponse du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à une question de M. P. Roy (n° 42348), JO A.N, 31 août 2004, p. 6851.

Réponse du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à une question de Mme M-J. Zimmermann (n° 53487), JO A.N, 29 mars 2005, p. 3317.

Réponse du ministre délégué aux collectivités territoriales à une question orale de M J. Boyer (n° 798), JO Débats Sénat, séance du 25 octobre 2005, p. 6174.

Réponse du ministre de l'intérieur à une question de M. J-L. Masson (n° 16250), JO Sénat, 10 novembre 2005, p. 2914.

Réponse du ministre délégué aux collectivités territoriales à une question de Mme M-J. Zimmermann (n° 76240), JO A.N, 6 décembre 2005, p. 11286.

Réponse du ministre délégué aux collectivités territoriales à une question de M. J-L. Masson (n° 19941), JO Sénat, 2 février 2006, p. 294.

Réponse du ministre délégué aux collectivités territoriales à une question de M. J-L. Masson (n° 20673), JO Sénat, 23 février 2006, p. 510.

Réponse du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire à une question de M. J-L. Masson (n° 20813), JO Sénat, 23 février 2006, p. 512.

Réponse du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire à une question de M. J-L. Masson (n° 20821), JO Sénat, 23 février 2006, p. 539.

Question de M. P. Morel-A-L'Huissier au ministre de l'intérieur (n° 89074), JO A.N, 21 mars 2006, p. 2920.

Réponse du ministre de l'intérieur à une question de Mme M-J. Zimmermann (n° 88336), JO A.N, 2 mai 2006, p. 4740.

Sites internet

-Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr

-Association mondiale des grandes métropoles : www.metropolis.org

-Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) : www.adels.org

-Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires : www.acnusa.fr

-Cités et gouvernements locaux : www.cities-localgovernments.org

-Commission européenne : www.ec.europa.eu

-Conseil de l'Europe : www.coe.int

-Direction générale des collectivités locales : www.dgcl.interieur.gouv.fr

-Ministère de la culture : www.culture.gouv.fr

Bibliographie

- Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative : www.jeunesse-sports.gouv.fr
- Ministère de l'écologie et du développement durable : www.ecologie.gouv.fr
- Ministère de l'intérieur : www.interieur.gouv.fr
- Ministère des finances : www.finances.gouv.fr
- Sénat : www.senat.fr

Divers

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), juillet 2004 (<http://europa.eu.int/scadplus/printversion/fr/lvb/g24235.htm>).

Communication du gouvernement (M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat) sur la synthèse effectuée par la commission des communes de France à partir du questionnaire adressé aux maires, Sénat, n° 184, 1977-1978.

Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (disponible sur le site internet du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/106.htm>).

Table des matières

<i>Introduction</i>	<i>1</i>
Section 1 : Le cadre historique et chronologique	2
§1- Le cadre historique : l'administration décentralisée du territoire aux débuts de la Cinquième République	2
A- La Quatrième République	4
B- Les travaux préparatoires de la Constitution de 1958	5
C- Les dispositions constitutionnelles	9
D- Décentralisation et mise en place des institutions : les ordonnances de 1958-1959	12
§2- Le cadre chronologique : les principales étapes législatives et constitutionnelles de l'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République	13
Section 2 : Les fondements des politiques de décentralisation sous la Cinquième République	20
§1- La dynamique interne	21
A- La continuité d'une volonté décentralisatrice	21
B- Les fondements des politiques de décentralisation	23
§2- Les perspectives supranationales	28
Section 3 : L'administration décentralisée du territoire sous la Cinquième République : étude des choix et perspectives ouverts	33
<i>1^{ère} partie : La construction de la structure territoriale de la République décentralisée</i>	<i>37</i>
Titre 1 : L'achèvement de la construction d'un modèle de l'organisation décentralisée du territoire	40
Chapitre 1 : Les collectivités de droit commun : le choix d'une administration territoriale à trois niveaux	42
Section 1 : L'attachement à la commune	43
§1 – Défense de la commune et variations mineures du régime communal	43
A- L'échec des fusions de communes	43
B- Des régimes juridiques spécifiques limités	46
§2 – La singularisation de la commune par ses démembrements	54
A- Le déclin de la section de commune	55
B- L'existence des communes associées	57
C- La division de Paris, Lyon et Marseille en arrondissements	58
D- L'institutionnalisation des quartiers	60
Section 2 : La pérennité du département	62
§1 – La réforme attendue de 1982	62
§2 – Un cadre souvent contesté mais jamais modifié	65
A- Un cadre contesté	65
B- Un cadre confirmé	67
§3 – Des adaptations mineures	71
Section 3 : L'apparition et la montée en puissance de la région	72
§1 – L'apparition de la circonscription régionale	72
A- Des circonscriptions d'action régionale aux Etablissements publics régionaux	73
B- La difficulté d'un choix politique	75
§2 – La région, collectivité territoriale	78
A- Le « sacre de la région » en 1982	78
B- L'inscription de la région dans la Constitution en 2003	80

§3 – Des adaptations mineures : le cas de l’Ile de France _____	84
Chapitre 2 : L’apparition de collectivités à statut particulier _____	86
Section 1 : L’existence de collectivités à statut particulier _____	87
§1 – Une possibilité ouverte par la Constitution _____	87
A- Le débat sur la portée du texte constitutionnel _____	87
B- La jurisprudence du Conseil constitutionnel _____	92
§2 – La mise en œuvre d’une différenciation pour certaines collectivités _____	96
A- L’origine et les justifications de la différenciation _____	96
B- La nature de la différenciation _____	98
Section 2 : Les statuts particuliers de métropole _____	99
§1 – Paris : commune et département _____	99
A- Les régimes successifs de la ville de Paris _____	99
B- Les caractéristiques de la ville de Paris _____	101
§2 – La Corse _____	104
A- Les régimes successifs de la Corse _____	104
B- Les caractéristiques de la collectivité territoriale de Corse _____	109
Chapitre 3 : Sauvegarde et rénovation de la France d’outre-mer _____	114
Section 1 : Des choix restreints en 1958 _____	117
§1 – L’indépendance _____	117
A- Le caractère éphémère de la Communauté _____	118
B- L’accès à l’indépendance de certains territoires après 1958 _____	119
§2 – L’organisation en D.O.M-T.O.M _____	123
A- Les principes communs _____	123
B- Les D.O.M et R.O.M _____	126
C- Les T.O.M _____	135
§3 – La diversification des statuts avant la révision constitutionnelle et ses limites _____	151
A- Les collectivités à statut particulier _____	151
B- La loi d’orientation pour l’outre-mer _____	153
Section 2 : L’organisation de la diversité en 2003 _____	156
§1- Les dispositions générales _____	157
A- Les dispositions communes à toutes les collectivités territoriales _____	157
B- L’attachement aux collectivités territoriales d’outre-mer _____	158
§2 – L’article 73 : variations autour de l’assimilation pour les D.O.M-R.O.M _____	164
A- Le principe de l’article 73 _____	164
B- Les évolutions statutaires possibles _____	166
§3 – L’article 74 : variations autour de la spécialité pour les C.O.M _____	167
A- Le principe de l’article 74 _____	168
B- Les évolutions statutaires possibles : l’exemple de la Polynésie française _____	169
§4 – Le maintien de cas particuliers _____	183
A- La Nouvelle-Calédonie _____	183
B- Le renvoi à la loi pour les T.A.A.F _____	184
Titre 2 : Le changement de nature de la coopération locale _____	188
Chapitre 1 : Le développement de la coopération de superposition _____	190
Section 1 : La coopération entre collectivités de statut identique _____	190
§1 – Les premières formes de coopération intercommunale _____	191
A- Les ententes et les commissions syndicales _____	192
B- Les syndicats de communes _____	195
§2 – La coopération interdépartementale _____	198
§3- La coopération interrégionale _____	202
Section 2 : Les procédés de coopération particuliers _____	204

§1 – La multiplication des procédés _____	205
A- Les syndicats mixtes _____	205
B- Les groupements d'intérêt public (G.I.P) _____	209
C- Les autres structures de coopération _____	212
D- Les formules contractuelles _____	219
§2 – La portée de deux cas originaux : les pays et la coopération décentralisée _	227
A- Les pays _____	227
B- La coopération décentralisée _____	241
Chapitre 2 : L'emprise croissante de la coopération de substitution _____	253
Section 1 : La montée en puissance de l'intercommunalité au cours de la Cinquième République _____	254
§1- La multiplication des structures de coopération intercommunale _____	254
A- Du S.I.V.U à la communauté urbaine _____	254
B- La loi « ATR » _____	258
§2- Les communautés issues de la loi « Chevènement », dernier développement du renforcement de la coopération intercommunale _____	263
Section 2 : Communautés et évolution de l'intercommunalité _____	266
§1 – La commune et la coopération intercommunale _____	266
A- La compétence de principe de la commune, collectivité territoriale _	266
B- La compétence d'exception de la communauté, établissement public	268
§2 – Les communautés et l'émergence du niveau « supracommunal » _____	273
A- L'appartenance à la communauté _____	274
B- Les compétences de la communauté _____	279
C- La problématique de l'intérêt communautaire _____	287
Section 3 : L'avenir de l'organisation administrative du niveau local _____	295
§1 – L'existence d'une seule collectivité (la solution exclue) _____	296
A- La fusion _____	296
B- L'inversion des rôles _____	297
§2 – L'organisation de deux niveaux de collectivités _____	298
A- Les modèles écartés _____	298
B- Quel modèle intermédiaire ? _____	301

2^{ème} partie : De la libre administration des collectivités territoriales à la « République décentralisée » _____ 311

Titre 1 : La rénovation du cadre juridique de la libre administration _____ 315

Chapitre 1 : L'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales _____ 317

Section 1 : La juxtaposition de différentes méthodes de répartition des compétences _____ 320

§1- La complémentarité de deux techniques apparemment opposées _____ 320

 A- L'attachement à la clause générale de compétence _____ 321

 B- La répartition de compétences par la loi _____ 326

 a- l'exemple des services publics locaux _____ 337

 b- l'exemple du droit de l'urbanisme _____ 340

 c- l'exemple de la police municipale _____ 343

§2- Les nouvelles dispositions constitutionnelles _____ 345

 A- Le principe de subsidiarité _____ 346

 B- Le recours à l'expérimentation _____ 357

 C- La collectivité « chef de file » _____ 365

Section 2 : L'allègement des contrôles de l'Etat _____ 372

§1- L'allègement progressif du régime de la tutelle _____ 373

 A- Le principe de la tutelle _____ 373

 B- La remise en cause de la tutelle _____ 375

§2- L'institution du contrôle de légalité _____	378
A- Les lois des 2 mars et 22 juillet 1982 _____	379
B- La portée de l'institution du contrôle de légalité _____	382
C- L'avenir du contrôle de légalité _____	385
Chapitre 2 : La consécration du pouvoir réglementaire local _____	389
Section 1 : L'existence du pouvoir réglementaire local _____	390
§1- L'existence d'un pouvoir réglementaire local avant la révision constitutionnelle de 2003 en débat _____	390
A- Les termes de l'interrogation _____	390
B- L'existence d'un pouvoir réglementaire local en débat _____	393
C- L'existence d'un pouvoir réglementaire local résiduel _____	397
§2- La confirmation du pouvoir réglementaire local par la révision constitutionnelle _____	403
A- Le rappel de l'existence du pouvoir réglementaire local _____	403
B- L'absence d'un pouvoir réglementaire local d'adaptation des lois _____	406
Section 2 : Les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire _____	409
§1- La compétence de principe de l'assemblée délibérante _____	409
A- Exercice du pouvoir réglementaire et mise en œuvre des compétences _____	410
B- Les pouvoirs de réglementation intérieure de l'assemblée _____	411
§2- Les compétences de l'exécutif local _____	412
A- La fonction d'exécuteur _____	413
B- La fonction d'exécutif _____	416
C- Le maire, agent de l'Etat _____	417
§3- L'institutionnalisation progressive du référendum local _____	418
A- Le référendum illégal puis officieux _____	418
B- Le référendum consultatif puis décisionnel _____	421
Titre 2 : Les conditions de réalisation de la libre administration des collectivités territoriales _____	427
Chapitre 1 : Les moyens financiers des collectivités territoriales en question _____	430
Section 1 : A la recherche de l'autonomie financière et fiscale _____	432
§1- Le problème récurrent des ressources propres _____	433
A- La problématique de la fiscalité locale _____	433
B- Le caractère secondaire des autres ressources propres _____	441
§2- L'évolution des financements extérieurs _____	443
A- Une tendance à la globalisation des dotations de l'Etat _____	443
B- La libéralisation du recours à l'emprunt _____	452
C- Le cas particulier des contrats de plan _____	454
§3 – La portée incertaine de la consécration de l'autonomie financière et fiscale _____	458
A- La critique des dispositions constitutionnelles et organiques _____	458
B- Les premiers enseignements pratiques _____	462
Section 2 : La progression de l'autonomie budgétaire _____	481
§1- La modernisation des règles budgétaires et comptables _____	481
A- Une évolution modeste des règles budgétaires _____	481
B- La modernisation des règles comptables _____	484
§2- Le renouveau du contrôle des finances locales _____	488
A- L'atténuation de la tutelle financière _____	488
B- La suppression de la tutelle financière _____	490
Chapitre 2 : Du statut des agents communaux à la fonction publique territoriale _____	496
Section 1 : L'hétérogénéité de la fonction publique locale avant 1984 _____	497
§1- La construction d'un statut de l'agent communal _____	498
A- L'unification statutaire et l'emprise croissante de l'Etat (1884-1952) _____	498

B- Les réformes décentralisatrices et la préfiguration de la fonction publique territoriale _____	503
§2- Des situations diverses marquées par l'emprise de l'Etat _____	513
Section 2 : La mise en place ardue de la fonction publique territoriale _____	516
§1- Les principes de la loi de 1984 _____	519
A- L'unité de la fonction publique territoriale _____	520
B- La spécificité de la fonction publique territoriale _____	522
C- La parité avec la fonction publique d'Etat et la mobilité externe _____	525
§2- Les lois ultérieures entre parachèvement et déconstruction de l'édifice _____	528
A- La « loi Galland » _____	529
B- La « loi Hoeffel » _____	535
§3- Les perspectives d'avenir de la fonction publique territoriale _____	543
A- La nécessaire adaptation de la fonction publique territoriale _____	544
B- Les nouvelles réformes législatives _____	548
Chapitre 3 : Des notables au statut de l' élu _____	565
Section 1 : La construction d'un statut juridique des élus locaux _____	567
§1- Les conditions d'accès au mandat _____	569
A- La limitation du cumul des mandats _____	570
B- Les obligations découlant des règles de financement de la vie politique locale _____	580
§2- Les conditions de déroulement du mandat _____	582
A- Les avantages liés au mandat _____	583
B- Les obligations pesant sur les élus locaux et sanctionnées par les autorités étatiques _____	594
Section 2 : La volonté de maîtriser la mise en jeu de la responsabilité des élus locaux _____	598
§1- Le problème central de la responsabilité pénale _____	600
A- L'échec des premières tentatives de limitation de la responsabilité pénale des élus _____	601
B- La solution de l'engagement de la responsabilité pénale de la collectivité _____	607
C- L'élargissement de la protection des élus _____	609
§2- La responsabilité budgétaire et financière _____	616
Titre 3 : Les nouvelles voies de la démocratie locale _____	622
Chapitre 1 : L'amélioration de la démocratie institutionnelle _____	627
Section 1 : Le développement des pouvoirs des membres de l'assemblée délibérante _____	628
§1- La réunion et l'organisation des assemblées délibérantes _____	629
A- La convocation et la réunion des assemblées délibérantes _____	630
B- L'organisation des travaux des assemblées délibérantes : commissions, missions d'information et d'évaluation, groupes d'élus _____	632
§2- L'accès à l'information sur les actions de la collectivité _____	634
A- L'information des élus _____	635
B- La communication de la collectivité _____	638
§3- Les actions en justice des élus _____	640
Section 2 : La diversification des lieux de la démocratie locale _____	641
§1- La participation des habitants _____	642
A- La concertation en matière d'urbanisme _____	642
B- Les comités consultatifs _____	643
§2- La démultiplication de l'action municipale : les quartiers _____	645
Section 3 : La représentation des intérêts socioéconomiques _____	649
§1- La représentation au niveau régional _____	651

A-	Des CODER à l'échec de 1969 _____	652
B-	1972-1982 : une succession de réformes en demi-teinte _____	654
C-	Le retour en grâce des CESR _____	661
§2-	Les autres lieux de l'expression des intérêts socioéconomiques _____	666
A-	L'apparition de la participation des intérêts socioprofessionnels dans le cadre du pays _____	667
B-	L'institutionnalisation des conseils de développement _____	669
Chapitre 2 :	L'extension de la démocratie locale à l'extérieur de l'institution _____	675
Section 1 :	Les relations de la collectivité avec les habitants _____	676
§1-	Les progrès de la démocratie locale et la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 _____	676
A-	Le législateur et le constituant, entre consultation et référendum décisionnel _____	677
B-	La confusion entre initiative populaire et droit de pétition _____	681
§2-	Le développement des moyens de contrôle de la collectivité _____	685
A-	L'amélioration de l'information des administrés et des usagers _____	685
B-	Le regain d'intérêt pour la procédure d'intervention du contribuable _____	689
Section 2 :	Les collectivités territoriales et le phénomène associatif _____	694
§1-	Les relations normales entre les collectivités territoriales et les associations _____	696
A-	Les relations financières _____	697
B-	La participation des associations au service public _____	701
§2-	Les limites à l'usage des associations par les collectivités territoriales : les « associations administratives » _____	704
A-	Le recours aux associations administratives _____	704
B-	Les conséquences juridique du recours aux associations administratives _____	706
Conclusion	_____	711
Table des illustrations	_____	723
Index analytique	_____	724
Index de la jurisprudence administrative	_____	728
Bibliographie	_____	733
Manuels	_____	734
Ouvrages collectifs, colloques, dossiers, mélanges	_____	737
Thèses	_____	740
Rapports et études	_____	741
Ouvrages divers	_____	744
Articles	_____	747
Lois, ordonnances, décrets et arrêtés	_____	770
Jurisprudence du Conseil constitutionnel	_____	785
Jurisprudence administrative	_____	787
Jurisprudence des autres juridictions	_____	797
Encyclopédies, Juris-Classeurs	_____	798
Circulaires	_____	800
Projets et propositions de loi	_____	801
Questions parlementaires et réponses ministérielles	_____	801
Sites internet	_____	802
Divers	_____	803
Table des matières	_____	804

