L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française

An evaluation of the autonomy of territorial communities in French-inspired legal systems

Fathi Zerari

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/add/1306>

DOI : 10.4000/add.1306

ISSN : 2606-1988

Éditeur

Presses universitaires de Rouen et du Havre

Édition imprimée

Pagination : 211-227

ISBN : 979-10-240-0937-7

ISSN : 1955-0855

Référence électronique

Fathi Zerari, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », *Les Annales de droit* [En ligne], 12 | 2018, mis en ligne le 05 février 2019, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/add/1306> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/add.1306>

L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française

Fathi ZERARI

Sous l'angle ontologique, on a tendance à percevoir les collectivités territoriales comme des personnes qui existent en dehors de l'« être » de l'État. Or, Maurice Hauriou a constaté, dans un premier temps, qu'elles sont une manière d'être de l'État¹. Les deux conceptions semblent contradictoires, notamment si l'on accepte que la source de légitimité du pouvoir central de l'État ne puisse être fragmentée tel que l'a exprimé l'abbé Sieyès pour lequel « l'État français n'est pas un assemblage de petites nations² », affirmation qui a constitué, dès lors, la source historique de la tradition centralisatrice de la République française³.

Outre les enchevêtrements conceptuels entre la notion d'État et celle de collectivité territoriale, ces institutions ne peuvent échapper à la dynamique d'évolution, tant en leur existence et organisation qu'en leurs domaines d'action et modes de fonctionnement, ce qui fait que la ligne distinctive entre les deux notions est en mouvement permanent. En effet, les appellations diverses du phénomène des entités locales décentralisées ne sont pas seulement dues à la diversité des contextes et des points de vue, mais aussi à la nature évolutive du phénomène. George Jones, professeur émérite à l'université de Londres, va jusqu'à affirmer que la notion de « gouvernement local » est en déclin, ce qui a mené à l'essor d'une nouvelle notion, celle de « gouvernance locale », étroitement associée à la notion de démocratie participative⁴.

1. Maurice Hauriou, « Décentralisation », dans Léon Béquet, *Répertoire du droit administratif*, Paris, P. Dupont, 1882, p. 482.

2. Voir Vida Azimi, « La nation contre les petites nations », dans *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 376.

3. Gérard Marcou, « Le principe d'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, n° 100, janvier 2006, p. 45.

4. George Jones, *The future of local government: has it one?*, http://www.collaboratei.com/media/1631/the_future_of_local_government_-_has_it_one_pmpa_may_2008.pdf (consulté le 22 novembre 2016).

Le but de cette recherche est de jeter davantage de lumière sur les limites et les éléments de l'autonomie des collectivités territoriales en s'inspirant du modèle français et de la littérature abondante y étant relative dans le but de participer à dégager les repères d'évaluation de cette autonomie dans les systèmes juridiques d'inspiration française. Sur la base de ces repères, une échelle d'évaluation adaptée à chaque contexte pourrait être dressée pour indiquer le degré d'autonomie des collectivités territoriales et poursuivre son évolution.

La recherche discute, d'abord, des enchevêtrements entre la notion d'« État » et celle de « collectivité territoriale » afin de repérer les limites de cette dernière (1), pour ensuite rechercher les vecteurs essentiels de l'autonomie des collectivités territoriales, d'après le modèle français (2).

1. La collectivité territoriale : notion distincte ou dérivée de celle de l'État

Dans son espace politique qu'est l'État, chaque société partage au moins 3 dénominateurs communs : l'unité politique, l'intégrité du territoire et l'unicité du pouvoir central. En revanche, à l'échelle locale, la société peut ne pas paraître aussi homogène, car les habitants de chaque communauté peuvent être liés par un sentiment distinct ancré en chacun, extériorisé à l'occasion de manifestations collectives et exprimé, sur le plan juridique, par la collectivité territoriale⁵.

Selon Georges Burdeau, l'État n'appartient pas à la phénoménologie tangible ; il est plutôt une idée que l'homme a inventée pour ne pas obéir à l'homme⁶ ; ce qui sert à détacher les rapports d'autorité et d'obéissance des relations personnelles de chef à sujet. Peut-on postuler, par analogie, que la collectivité locale est une notion similaire, mais à une moindre échelle ou qu'elle est un démembrement de l'État qui sert à assouplir ce rapport ?

D'abord, il faut attirer l'attention sur la multiplicité d'appellations du mode d'organisation des entités locales décentralisées pour savoir s'il s'agit de synonymie ou de différence de nature ou de portée (1.1). Ensuite, un aperçu historique servira à poursuivre le parcours historique du phénomène de la décentralisation territoriale, étroitement lié à celui de l'État, afin de préciser s'il répond à des volontés dépendantes ou indépendantes de la volonté du pouvoir central de l'État (1.2). Enfin, on

5. Mathieu Doat, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 2003, p. 39, 41 et 57.

6. Georges Burdeau, *L'État*, Paris, Seuil, 1970, p. 14-15.

pourrait tracer, selon « une logique floue », les limites de la notion de décentralisation territoriale, quelle que soit la forme de l'État (1.3).

1.1. Les appellations différentes des entités territoriales décentralisées : synonymie ou différence de nature ou de portée

Les appellations du mode d'organisation des entités territoriales décentralisées peuvent différer d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre. Entre autres appellations, on peut citer par exemple : décentralisation locale, administration locale, pouvoir local et gouvernement local. D'abord, on peut se demander si les adjectifs « local » et « territorial » ont exactement le même sens dans ce contexte. Chabane Benakezouh a affirmé que les deux appellations n'étaient pas interchangeables en Algérie, alors qu'en France, le Conseil constitutionnel les a déclarées synonymes⁷. Cependant, il faut tout de suite noter que Chabane Benakezouh s'est appuyé sur le fait que toutes les constitutions algériennes ont consacré l'expression « collectivité locale », alors qu'en fait, la révision constitutionnelle de janvier 2016 a utilisé les deux expressions dans le même sens⁸. Par ailleurs, certains estiment que les expressions « gouvernement local » et « administration locale » définissent, toutes deux, une formule d'administration infra-étatique qui ne comprend pas l'aspect législatif, si bien que certaines entités jouissent de cette prérogative exercée par délégation dans des domaines restreints et non pas en tant que prérogative initiale. L'Égypte, par exemple, a changé l'appellation de « gouvernement local » (*Houkm Mahali*) en « administration locale » (*Idara Mahalia*), sans rien modifier des compétences⁹ et prérogatives des entités territoriales décentralisées¹⁰.

7. Chabane Benakezouh, « La dimension constitutionnelle de la décentralisation territoriale en Algérie », dans Gilles J. Guglielmi et Julien Martin (dir.), *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2015, p. 124-126.

8. Voir les art. 15, § 3 et 16, § 1, de la Constitution algérienne. Révision constitutionnelle du 6 mars 2016, JORADP 7 mars 2016, n° 14, p. 7.

9. La notion de « compétence » a un caractère fonctionnel et sert à prévoir le conflit entre les organes disposant du même pouvoir en définissant le domaine d'action de chacun ; en l'occurrence, l'administration centrale et les collectivités locales. Dans la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, 3 types de compétences existent : compétences exclusives, compétences concurrentes et compétences communes. Voir, par exemple, Louis Favoreu et Wanda Mastor, *Les cours constitutionnelles*, Paris, Dalloz, 2011, p. 145-150.

10. Ligue arabe-OADA, *L'administration locale et les communes dans le monde arabe*, actes du V^e congrès arabe, Sharjah, Émirats arabes unis, mars 2007, p. 13.

En revanche, d'autres associent la différence d'appellation à la différence de nature ou de portée. L'expression « gouvernement local » ne se réduirait pas à « administration locale » ou même à « pouvoir local », car le gouvernement local implique un degré d'autonomie du système politico-administratif et donne la capacité aux entités infra-étatiques territoriales d'élaborer et de conduire des politiques publiques, de les mettre en cohérence et de leur donner un sens¹¹.

Il est intéressant de rappeler la définition de la décentralisation locale proposée par Maurice Hauriou qui l'a considéré comme une « manière d'être de l'État », à laquelle il ajoute, quelques années plus tard, que les entités locales décentralisées se trouvent « à côté de l'État » et sont ainsi autrui par rapport à l'État, d'où l'intérêt de faire un rappel historique succinct sur l'évolution du phénomène afin de mieux cerner la relation des collectivités territoriales avec l'État¹².

1.2. La décentralisation territoriale : une notion à contenu évolutif

Les entités territoriales décentralisées, quelles que soient leurs appellations, sont un phénomène aussi ancien que les groupements humains, mais, en tant que phénomène juridique, elles constituent des réalités relativement récentes.

C'est en Angleterre que la première loi relative au gouvernement local (*local government*) a été édictée en 1838. En France, ce n'est qu'en 1884 que les circonscriptions administratives ont acquis le statut de collectivités locales administrées par des conseils élus¹³. Dans le monde arabe, l'Égypte a adopté le gouvernement local, en 1909, lorsque les conseils des régions (*Muhafadhat*) ont été dotés d'une personnalité morale et de compétences propres¹⁴.

Si on revient sur la tradition française, l'origine des communes remonte aux groupements naturels et autonomes préexistants à l'État, ce qui montre que l'État n'a fait que les reconnaître. Au Moyen Âge, le terme de commune s'applique à des villes ou des bourgs qui ont reçu des autorités centrales la reconnaissance du droit de s'associer

11. François Rangeon, « Le gouvernement local », dans *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

12. Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Paris, Larose, 1910, p. 321.

13. Il s'agit de 2 grandes lois : la loi départementale du 10 août 1871 et la loi municipale du 5 avril 1884, voir *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009*, JO 6 mars 2009, n° 0055, p. 4161.

14. Safouane Almabidhine, Houcine Altaraouna et Taoufiq Abdelhadi, *La centralisation et la décentralisation dans l'organisation de l'administration locale* (en arabe), Amman, Alyazourdi, 2011, p. 18-19.

et de se grouper. Ayant juré de s'aider mutuellement, le mouvement communal renforça la cohésion des habitants pour se défendre et lutter contre l'isolement¹⁵. C'est donc l'association et le serment qui font la commune à cette époque. Cependant, ces entités n'ont pu résister à la construction d'un État fort en quête d'affermissement face aux divers corporatismes régnants. Aux ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles, la situation des communes se dégrade, car le roi ne s'adresse plus alors à ses communes, mais à ses « bonnes villes », plus nombreuses et plus soumises¹⁶. Après la Révolution française, la même tradition s'est imposée et ceux qui revendiquaient l'autonomie des collectivités locales étaient considérés comme des adversaires de l'unité nationale, bien qu'après la prise de la Bastille, les communes révolutionnaires de France soient organisées le 14 décembre 1789 par l'Assemblée nationale constituante et leur administration confiée à un conseil général composé d'officiers municipaux et de notables élus par les citoyens actifs pour deux ans parmi lesquels sont choisis le maire, le procureur-syndic et le substitut¹⁷. Grâce aux projets de réforme de la fin du ^{xviii}^e siècle, les municipalités constituent, à côté des pouvoirs d'administration générale, le premier degré de l'administration territoriale dont on reconnaît les pouvoirs municipaux délégués par l'État¹⁸.

Bien que la doctrine s'appuie sur le principe de libre administration pour défendre la décentralisation locale, il faudra attendre longtemps avant que ce principe soit reconnu puisque dans la littérature constitutionnelle française le terme « autonomie » était perçu comme une atteinte à la forme unitaire de l'État, à l'intégrité du territoire et à l'indivisibilité du peuple français. Par conséquent, ce terme a toujours été évité et n'est utilisé qu'au début des années 2000 dans l'article 74, consacré au statut particulier des collectivités d'outre-mer¹⁹. Seule la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des

15. Larousse, « Histoire des communes », http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/histoire_des_communes/186099 (consulté le 5 avril 2016).

16. Landry Ngono Tsimi, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées: l'exemple du Cameroun*, thèse en droit public, Paris, Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2010, p. 51.

17. Larousse, « Histoire des communes », art. cité.

18. Pour plus de détails sur la commune durant la première moitié du ^{xix}^e siècle, voir Philippe Tanchoux, « Les "pouvoirs municipaux" de la commune entre 1800 et 1848: un horizon chimérique ? » *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 2013, n° 20, p. 35-48.

19. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>.

collectivités territoriales reprend ce terme, mais uniquement dans son intitulé comme pour « assurer un effet d'annonce²⁰ ».

Dans le contexte africain, la plupart des États, confrontés dès la fin des années 1980 à un processus de désarticulation de leurs systèmes politiques et économiques, ont vu dans la décentralisation locale l'une des solutions essentielles pour dissuader et prévenir les conflits politiques²¹. Imprégnées en grande partie de la tradition française, les constitutions africaines des années 1990 ont consacré l'autonomie locale, mais avec une teneur qui se décline généralement en autonomie administrative et/ou financière sans portée politique²², hormis la constitution sud-africaine, en son article 40, qui adopte une approche différente par rapport à la décentralisation locale²³. Celle-ci est prise dans le contexte général de l'organisation du gouvernement constitué sous forme de sphères (nationales, provinciales et locales) qui sont à la fois distinctes, interdépendantes et intimement liées.

Bien que sa teneur soit en évolution et différenciée selon les contextes, la collectivité locale, qui connaît aujourd'hui une phase propice à sa prospérité, nécessite d'être délimitée afin de tracer son contour par rapport à celui de l'État. En effet, la décentralisation est devenue une composante permanente des systèmes politiques, ce qui a généré des formes différentes d'États : État autonome, État territorial à la faveur de la valorisation du territoire et des territorialisations, État de régionalisation de plein exercice²⁴... À cet égard, des auteurs, comme Domínguez Garcia, font référence à un « désordre terminologique » lors de l'examen des entités infra-étatiques et dans leur relation avec des concepts tels que la région, la communauté fédérée, l'État membre, l'État fédéral ou quasi fédéral et les entités décentralisées²⁵. Ainsi, le point

20. Comme le précise Frédéric Lafargue, ces dispositions figurent déjà dans le Code général des collectivités territoriales sous un chapitre intitulé « Autonomie financière » (« La constitution et les finances locales », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, 2014, p. 17.

21. Célestin Keutcha Tchapnga, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *RFD const.* 2005, n° 63, p. 456.

22. Didier Maus et al., *Dossier de référence préparé par l'Institut international d'administration publique*, p. 129, <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.307.pdf> (consulté le 20 mars 2016).

23. Southafrican government, *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996, Chapter 3 : Co-operative Government, <http://www.gov.za/documents/constitution/chapter-3-co-operative-government>.

24. Chabane Benakezouh, art. cité, p. 117-118.

25. Markku Suksi, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Berlin, Springer, 2011, p. 82.

suivant sera dédié aux limites de la collectivité territoriale selon la forme adoptée par l'État.

1.3. La forme de l'État et les limites de la notion de « collectivité territoriale »

Dans le cadre de l'organisation des pouvoirs publics, la fonction de l'État peut être partagée entre l'échelon central et les échelons inférieurs selon des modes divers qui aboutissent à des formes d'États différentes : unitaires, régionales, autonomiques ou fédérales²⁶. À cet effet, le contour théorique de la notion d'« État unitaire » s'étend ou se rétrécit d'après la classification retenue ; la typologie dichotomique suppose que l'État est unitaire lorsqu'il n'est pas fédéral, alors que la typologie trichotomique suppose une forme charnière entre l'État fédéral et l'État unitaire, en l'occurrence l'État régional ou autonome²⁷. D'après la première classification, la limite des collectivités locales serait celle qui ne tolère pas la diffusion du pouvoir constituant, trait distinctif de l'État fédéral, mais qui peut quand même tolérer, dans une certaine mesure, une diffusion du pouvoir politique²⁸. Cependant, dans cette perspective traditionnelle, des pays comme l'Italie ou l'Espagne seraient classés comme des États unitaires²⁹.

L'Espagne, exemple type d'État régional, s'organise en trois échelons infra-étatiques : communes, provinces et communautés autonomes, de manière à ce que chaque échelon dispose d'un degré d'autonomie, nécessaire à la gestion de ses intérêts propres³⁰. L'article 149-1 de la

26. La décentralisation locale est plus complexe dans les États fédéraux que dans les États unitaires ou régionaux ; l'une des complexités est que le juge ordinaire peut statuer sur la constitutionnalité des lois dans la fédération, comme aux États-Unis ou au Brésil. Pour une comparaison entre le Brésil et la France, voir Bruno Romeu Inocente, *Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil-France)*, thèse de droit public, Université de Bordeaux, 2015, p. 83.

27. Selon Stéphane Rials, l'État régional s'explique par une dynamique beaucoup plus économique, sociale et mentale que juridique (*Destin du fédéralisme*, Paris, LGDJ, 1986, p. 3).

28. Pour plus de détails sur cette question, voir Jean-Pierre Duprat, « Les difficultés de la représentation territoriale : le débat sur la réforme du Sénat espagnol », dans *Mélanges Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 373-378.

29. Il faut rappeler que les régions espagnoles ou italiennes ont obligé le pouvoir constitutionnel à leur reconnaître davantage de compétences. Luciano Vandelli, « Formes d'État : État régional, État décentralisé », dans Dominique Chagnollaude et Michel Troper, *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, t. 2, 2012, p. 53 et suiv.

30. Bruno Romeu Inocente, *op. cit.*, p. 28.

Constitution espagnole fait de 32 matières une compétence exclusive de l'État ; quant aux matières transférées aux communautés autonomes, elles sont au nombre de 22. Les matières qui ne relèvent pas de la compétence de l'État peuvent entrer dans la sphère de compétences des régions à condition que celles-ci les revendiquent, mais l'État peut intervenir, lorsque l'intérêt général l'exige, pour harmoniser les législations des communautés³¹.

En Italie, conformément à un arrêt de la Cour constitutionnelle, daté du 12 avril 2002, la souveraineté nationale est liée à l'existence des collectivités territoriales autonomes ; les régions sont dotées, outre les compétences partagées, d'un pouvoir législatif régional, alors que les compétences exclusives de l'État font l'objet d'une liste limitative³².

En conséquence, selon les traditions et les époques, la collectivité territoriale est tantôt conçue comme un corollaire de la souveraineté nationale et implique ainsi un mode évolué d'organisation territoriale, tantôt confinée à un mode minimal proche de la déconcentration administrative. Entre ces deux limites, le point suivant essaie, sur la base du modèle français d'administration locale, de discuter des repères essentiels de l'autonomie des collectivités territoriales. Ces repères pourraient servir de vecteurs entre les conceptions minimalistes et évoluées des collectivités territoriales pour proposer des échelles d'évaluation de l'autonomie de ces entités par rapport à leur modèle de référence.

2. Les vecteurs de l'autonomie des collectivités territoriales

La décentralisation locale est un mode d'organisation de l'État moderne, quelle que soit sa forme, unitaire ou non, qui tente de concilier l'unité politique et les intérêts nationaux du peuple, d'un côté, et la particularité des intérêts propres à la communauté locale et/ou son identité, de l'autre. Pour appréhender la notion de collectivité territoriale, Bertrand Faure suggère 4 éléments : une personnalité morale de droit public, des affaires propres, un pouvoir général de décision et un contrôle de l'État³³. D'autres affirment que la décentralisation locale est un mode d'organisation de l'État qui permet un transfert d'attributions au profit d'entités locales, juridiquement distinctes de l'État et dotées d'organes

31. Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2013, p. 476-484.

32. Didier Maus et Pierre Bon, *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*, Paris, Dalloz, 2008, p. 637.

33. Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2011, p. 7-11.

élus par les citoyens concernés, sous le contrôle de l'État³⁴. Quoi qu'il en soit des éléments proposés pour cerner la notion de décentralisation territoriale, il incombe au pouvoir constituant d'assurer aux collectivités territoriales une marge de liberté pour s'administrer librement, tel est le cas en Suède, en Norvège ou aux États-Unis³⁵, bien que d'autres démocraties ne prévoient pas de dispositions d'ordre constitutionnel pour la décentralisation locale.

Si on revient au modèle français, le principe de libre administration, tel qu'il est expliqué à l'article 72, al. 2, et à l'article 34 de la Constitution³⁶, permettra de déterminer le vecteur constitutionnel de l'autonomie des collectivités locales (2.1). La nature et l'étendue du pouvoir général de décision reconnu aux collectivités locales renseignent sur leur degré d'autonomie juridique effective (2.2). Néanmoins, un vecteur financier doit s'ajouter aux vecteurs juridiques pour que l'autonomie des collectivités territoriales soit concrétisée (2.3).

2.1. L'autonomie des collectivités territoriales et le principe de libre administration

D'emblée, il est à noter que certains analystes, comme André Roux, considèrent que la libre administration est l'une des expressions de l'autonomie locale³⁷. Le principe de libre administration se concrétise sur le plan structurel par la reconnaissance de la personnalité morale des collectivités locales, que ce soit par la constitution ou par un dispositif de rang inférieur : statut particulier, loi organique, loi ordinaire, règlement... Cette reconnaissance interdit aux pouvoirs publics d'exercer un quelconque pouvoir hiérarchique sur la collectivité locale, ce qui trace

34. Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 68.

35. Jean-Bernard Auby, « La protection constitutionnelle des autonomies locales », *Dr. adm.* 2013, n° 1, p. 1.

36. L'art. 72, § 2 dispose que « 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 ». « 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. » Quant à l'art. 34, il dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux : [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>).

37. André Roux, « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », *Les cahiers de l'institut Louis Favoreu*, n° 2, 2013, p. 181.

une ligne distinctive entre la décentralisation locale et la déconcentration administrative.

Politiquement parlant, l'essor de la théorie démocratique, en tant que source de légitimité des pouvoirs publics, et son introduction, à l'échelle locale, appelle à ce que les communautés locales s'administrent directement ou par le biais de leurs élus, sous peine d'atrophier la base de légitimité des collectivités locales.

Maurice Hauriou considère que les raisons de la décentralisation locale ne sont pas purement administratives, mais d'ordre constitutionnel ; il ajoute que s'il s'agissait de doter le pays d'une administration efficace à moindre coût, la centralisation administrative répondrait à cette attente, alors que les pays modernes n'ont pas seulement besoin d'une bonne administration, ils ont aussi besoin de liberté politique³⁸. La Constitution française de 1946 disposait déjà que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus³⁹. Ainsi, Louis Favoreu affirme que l'élection des organes délibérants est le minimum requis pour que le principe de libre administration soit assuré⁴⁰.

Il faut noter que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a reconnu le droit de pétition qui permet aux électeurs locaux d'inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant une question relevant de sa compétence, qui peut à son tour la soumettre à l'appréciation de la communauté locale par référendum valant décision, alors que l'ancien article 72, al. 2 de la Constitution ne prévoyait que la démocratie représentative.

Sur le plan fonctionnel, la collectivité locale est dotée, selon le principe de libre administration, d'un pouvoir discrétionnaire par rapport au traitement individuel des affaires locales dans la limite des règles juridiques auxquelles elle doit obéir. À cet égard, Jean-François Brisson observe que le principe de libre administration, bien que constitutionnalisé, en France, reste un concept juridique assez mystérieux, car le législateur n'a pas de repères précis quant aux minimums d'exigences relatives à l'application de ce principe⁴¹. Cependant, Jacques-Henri Stahl conclut que le Conseil constitutionnel peut censurer certaines mesures législatives, tel un ultime garde-fou, pour interdire au législateur de remettre en cause

38. Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 1933, p. 86.

39. Louis Favoreu *et al.*, *op. cit.*, p. 615.

40. *Ibid.*, p. 486.

41. Jean-François Brisson, « La réforme du système d'administration aéroportuaire : bilan et perspectives », dans *La réforme aéroportuaire de la loi du 13 août 2004 à l'épreuve des faits*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 1153.

les principaux traits de la vie locale, à savoir le principe électif des organes qui dirigent les collectivités territoriales, un minimum de compétences et un minimum de ressources propres, quant au reste, il peut être remis à l'appréciation du législateur⁴². De son côté, Bertrand Faure estime que le passage du contrôle de légalité au contrôle de constitutionnalité laisse suggérer qu'il existe une géométrie sélective de la loi qui peut habilitier le gouvernement à prendre des mesures strictement complémentaires⁴³, sans effets contraignants nouveaux à l'égard de l'administration décentralisée, mais peut aussi confier des compétences discrétionnaires aux collectivités en les habilitant, en termes généraux, pour qu'elles fassent face aux besoins nouveaux ou complémentaires qui se présenteraient à elles⁴⁴.

Au demeurant, on peut se demander si le principe de libre administration implique aussi un pouvoir normatif des collectivités locales.

2.2. Le principe de libre administration des collectivités territoriales et le pouvoir normatif

L'ensemble des collectivités locales, quel que soit le cadre dans lequel elles peuvent s'associer et bien qu'elles constituent géométriquement et statistiquement parlant l'ensemble du territoire national et du peuple, ne peut exercer un pouvoir qui rivalise avec le pouvoir politique central de l'État qui s'étend à tout le territoire et tout le peuple en tant que seule et unique entité. Or, le terme « autonomie » renvoie à la capacité d'une personne physique ou morale, d'un objet ou d'un être, en général, d'agir selon ses propres règles⁴⁵. En effet, l'étymologie du terme « autonomie » indique que celui-ci trouve ses racines dans la langue grecque « *αυτονομία* » (*autonomia*), issu du terme « *autonomos* », composé de deux parties : *αυτός* (*autos*), « soi-même », et *νομός* (*nomos*), la « loi »⁴⁶.

42. Jacques-Henri Stahl, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 42, p. 40.

43. Au sujet du contrôle de l'État sur les collectivités locales, voir, notamment, Pascal Combeau (dir.), *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 3-4. Pascal Combeau précise qu'il a évité d'utiliser le terme « tutelle » dans le titre et l'a remplacé par le terme « contrôle » en référence au contrôle administratif visé par l'article 72 de la Constitution, mais il l'a aussi employé au pluriel, ce qui indique qu'il existe d'autres moyens de contrôle que celui de la légalité aménagé en 1982.

44. Bertrand Faure, « Règlements locaux et règlements nationaux », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 42, p. 50.

45. Larousse, « Autonomie », <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/autonomie/6779?q=autonomie#6751> (consulté le 9 avril 2016).

46. Oxford dictionaries, « Autonomy », <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/autonomy> (consulté le 9 avril 2016).

Il y a ainsi quatre significations au terme « autonomie » : (1) un droit d'agir selon sa propre discrétion dans certains domaines, que ce soit sur une base individuelle ou par un organisme officiel (Hauriou, Bernhardt, Oberreuter), (2) un synonyme d'indépendance (Jellinek), (3) un synonyme de décentralisation (Barthélemy, Steiner) et (4) une référence à une entité qui a des pouvoirs exclusifs de législation, d'administration et d'arbitrage dans des domaines spécifiques (Laband, Carré de Malberg, Duguit, Dörge, Robinson, Sohn, Crawford, Hannum et Lillich). Dans la quatrième catégorie, on peut distinguer l'autonomie politique et l'autonomie administrative qui se limite aux seuls pouvoirs à caractère administratif⁴⁷.

Si on s'intéresse au terme d'autonomie, d'après les sens relatifs à la décentralisation territoriale, la charte européenne de l'autonomie locale⁴⁸, ratifiée par la France en 2007, est un document incontournable. L'article 3 dispose que l'autonomie consiste en 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 par le biais d'organes collégiaux composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel⁴⁹. Cet article résume les éléments de l'autonomie des collectivités locales, tels qu'ils sont conçus à l'échelle européenne, notamment la capacité effective des collectivités locales à régler et gérer des affaires publiques qui requiert un pouvoir normatif. C'est pour cela qu'en France, l'Association des régions de France réclame un pouvoir législatif pour les régions, à l'instar des États régionaux⁵⁰. Une telle

47. Markku Suksi, *op. cit.*, p. 103-104.

48. Cette charte a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, en tant que convention, le 15 octobre 1985 ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988. Le 1^{er} janvier 2010, elle fut ratifiée par 44 des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Voir Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*, 2010, p. 9, http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_fr.pdf. Faut-il noter qu'à l'échelle mondiale, un projet de charte d'autonomie locale est en train de se cristalliser et fait l'objet de multiples consultations ? Si ce projet voyait le jour, il serait peut-être pour les collectivités locales, ce que la Déclaration universelle des droits de l'homme est pour l'individu. Le projet précise que son objectif est de permettre aux collectivités locales de se développer pour devenir des partenaires effectifs dans l'exercice des pouvoirs publics et participer, ainsi, au processus de développement. Voir : ONU HABITAT, *Recommandation pour la mise en œuvre de la décentralisation et le renforcement des pouvoirs locaux*.

49. Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale...*, *op. cit.*, <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/122.htm>.

50. Jacqueline Montain-Domenach, *Gouvernance publique : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques ?*, *Les cahiers de l'Institut de la décentralisation*, n° 11, 2010.

revendication pourrait être fondée sur le fait que ce pouvoir apparaît avec l'institution et non pas en raison d'une délégation de l'État, car si ce dernier reconnaît l'« être » des collectivités locales, il reconnaît, du coup, leur « agir⁵¹ ». Ce qui pourrait vouloir dire que le pouvoir normatif des collectivités locales leur est consubstantiel.

En revanche, dans le cadre de l'État, le pouvoir normatif des collectivités locales ne peut être initial, parce que, sur la base de l'unité et l'indivisibilité de l'État, celui-ci est le seul détenteur de ce pouvoir. Dès lors, le pouvoir normatif de la collectivité locale ne peut être conçu que sous l'empire du droit étatique⁵². En effet, le Conseil constitutionnel français considère que l'indivisibilité de la République interdit à toute autorité française non étatique, y compris les collectivités locales, de disposer d'un pouvoir normatif initial⁵³, ce qui implique expressément que la libre administration, en France, ne peut signifier une quelconque diffusion du pouvoir législatif ; bien au contraire, la France a opté pour l'uniformisation des statuts territoriaux, hormis le cas particulier des colonies⁵⁴.

En fait, le modèle français d'administration territoriale, dominé par le principe de la compétence législative pour fixer les compétences locales, connaît, notamment après la révision constitutionnelle du 18 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, une nouvelle conception du transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales, notamment la constitutionnalisation du pouvoir réglementaire, du principe de subsidiarité, de l'expérimentation législative et réglementaire, de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre et de la création du chef de filât⁵⁵.

Effectivement, la jurisprudence abondante en France, tant administrative que constitutionnelle, précise que malgré la place privilégiée à

51. Marc Joyau, *De l'autonomie des collectivités locales françaises, essai sur le pouvoir normatif local*, Paris, LGDJ, 1998, p. 180.

52. Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie de l'État*, Paris, CNRS, 1985, p. 68.

53. Cons. const., déc. 25 févr. 1982, n° 82-137 sur la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82-137-dc/decision-n-82-137-dc-du-25-fevrier-1982.7990.html>.

54. Félicien Lemaire, *Le principe d'indivisibilité de la République : mythe et réalités*, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 88-95, 102-118, 229. Voir aussi Louis Favoreu *et al.*, *op. cit.*, p. 486.

55. Jean-François Brisson (dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 191 et suiv.

la loi dans la détermination des règles relatives aux collectivités territoriales⁵⁶, notamment le contour de la libre administration, un pouvoir réglementaire est jugé indispensable, conformément à l'article 72, al. 3 de la Constitution en vigueur, au profit des collectivités locales pour qu'elles puissent exercer leurs compétences et rendre leur autonomie effective⁵⁷.

Outre le pouvoir normatif, jugé indispensable pour rendre effective l'autonomie des collectivités locales sur le plan juridique, l'autonomie financière n'est pas moins importante pour rendre cette autonomie effective dans la réalité.

2.3. L'autonomie financière des collectivités locales

L'autonomie financière est une notion complexe et évolutive qui revêt plusieurs aspects : politique, économique et juridique. Elle prend des formes diverses : autonomie générale, composée d'autonomie budgétaire, autonomie fiscale et autonomie de gestion, et connaît une superposition d'autonomies formelle et réelle. Bien que cette notion soit utilisée dans des domaines différents⁵⁸, on essaie de la traiter ici sous un angle plus juridique, en se basant sur certaines règles, notamment celles prévues à l'article 9 de la charte européenne de l'autonomie locale, à savoir la reconnaissance de sources propres, suffisantes, diversifiées, évolutives et proportionnées par rapport aux missions, tout en prévoyant des mesures de péréquation pour, au moins, réduire les inégalités entre les localités⁵⁹.

Le premier élément de l'autonomie financière qu'est la quote-part des ressources propres de la collectivité locale, par rapport aux ressources nécessaires, représente le noyau dur. 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 loi organique du 29 juillet 2004 a défini de manière assez large ces ressources propres : les impositions de toute nature, les redevances pour

56. Louis Favoreu *et al.*, *op. cit.*, p. 493.

57. Cons. const., déc. 2 juil. 2010, n° 2010-12 QPC, Commune de Dunkerque. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/n-2010-12-qpc-du-02-juillet-2010.48551.html>.

58. Éric Oliva, « La conception de l'autonomie financière locale : quel contenu ? quelle effectivité ? », *Gestion et finances publiques*, n° 2, mars-avril 2017, p. 13-14.

59. Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, *op. cit.* Le projet mondial de charte de l'autonomie locale précise aussi que la décentralisation effective et l'autonomie locale requièrent une autonomie financière adéquate. ONU HABITAT, *Recommandation*, *op. cit.*

services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers, les dons et legs, et aussi les impositions dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette⁶⁰.

Bien que l'article 72-2 et la loi organique du 29 juillet, 2004 aient cité les recettes fiscales comme l'une des ressources propres des collectivités territoriales, on pourrait remettre en question l'autonomie financière de ces dernières lorsque la liberté de gestion des fonds qui leur sont alloués n'est pas associée à un pouvoir fiscal conséquent. Toutefois, Michel Bouvier affirme que le pouvoir fiscal, avant d'être une technique économique ou juridique, est un fait politique majeur, car il ne peut y avoir de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal. Il ajoute que tout pouvoir fiscal qui concourt à celui de l'État peut provoquer l'écèlement de ce dernier en de multiples féodalités⁶¹. Effectivement, le Conseil constitutionnel français a déjà dissocié, dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, l'autonomie financière de l'autonomie fiscale en précisant que cette dernière ne résulte d'aucune disposition de la Constitution, y compris l'article 72-2⁶².

Par conséquent, les collectivités territoriales françaises ne disposent pas d'une autonomie fiscale⁶³. De surcroît, c'est le législateur qui détermine leurs ressources, y compris les ressources propres, ainsi que les dispositifs de péréquation, ce qui lui permet d'agir sur les domaines qui lui paraissent plus utiles. Cependant, il faut rappeler que l'article 72-2 dispose que la loi peut, dans les limites qu'elle détermine, autoriser les collectivités locales à fixer l'assiette et le taux des impositions de toute nature. En outre, des garanties constitutionnelles⁶⁴, assorties d'une justice constitutionnelle bienveillante, peuvent encadrer le pouvoir législatif, afin qu'il ne porte pas atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales dont les points de repère peuvent être résumés comme suit :

- des ressources propres suffisantes ;
- la compensation des nouvelles compétences par des ressources équivalentes ;
- des dispositifs de péréquation pour assurer la solidarité entre les collectivités locales face aux éventuels déficits ;

60. Alain Guengant, « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », RERU 2004, n° 5, p. 464.

61. Michel Bouvier, « L'autonomie financière locale a-t-elle un sens ? », RF fin. publ. févr. 2015, n° 129, p. 126-128.

62. Michel Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Dalloz, 2011, p. 88.

63. Louis Favoreu *et al.*, *op. cit.*, p. 494.

64. Pour de plus amples détails sur ces garanties, voir Alain Guengant, art. cité, p. 663 et suiv.

- une marge d'autonomie dépensière, concrétisée par les dépenses dites facultatives se trouvant entre les dépenses obligatoires et les dépenses interdites, qui reflète la libre disposition des collectivités territoriales de leurs ressources ;
- l'interdiction de toute tutelle financière, d'une collectivité territoriale sur une autre, conformément à l'article 72, al. 5 de la Constitution.

Conclusion

Bien que certaines communautés locales aient préexisté à l'État, elles ne peuvent, du point de vue ontologique, rivaliser avec l'« être » de l'État, sous peine de le fragmenter. Par ailleurs, si l'État fédéral tolère plusieurs entités disposant du pouvoir constituant et si le pouvoir législatif peut être partagé avec une ou plusieurs entités infra-étatiques dans les États régionaux ou autonomiques, les collectivités territoriales ne peuvent disposer du pouvoir législatif dans les États décentralisés et ne sont donc qu'une manière d'être de l'État. En revanche, du point de vue juridique, les collectivités territoriales ont leur propre existence à côté de l'État, ce qui exige que des contrôles soient exercés par ce dernier.

L'État central exerce des contrôles sur les collectivités territoriales, selon les impératifs nationaux de l'époque, qui peuvent se limiter au contrôle de légalité ou s'étendre au contrôle d'opportunité. Il est à noter que l'évolution de la nature et de la portée de ce contrôle peut transformer un fédéralisme administratif en un fédéralisme politique ou même nourrir les volontés séparatistes, et ce, sous l'effet de l'évolution naturelle des communautés locales, notamment avec la prise de conscience des composantes ethniques, linguistiques, culturelles et régionales dans beaucoup de pays européens, mais aussi en Afrique et dans le monde arabe.

Depuis les années 1990, beaucoup de pays africains et arabes ont vu dans l'autonomie locale une composante nécessaire à leur stabilité politique et leur développement durable. Afin d'évaluer objectivement le degré d'autonomie des collectivités territoriales dans ces pays, un nombre d'indicateurs déduit du modèle français est à prendre en considération. D'abord, le rang du cadre juridique des collectivités territoriales renseigne sur le degré de leur enracinement dans l'ordonnement juridique et dans la société. Ainsi, une décentralisation locale constitutionnellement reconnue ne peut être remise en cause par des normes infraconstitutionnelles, sous peine d'inconstitutionnalité, ce qui l'empêche d'être remise en cause par les autres pouvoirs publics. Dans le cas où certains aspects de la décentralisation locale seraient encadrés par une strate de normes infraconstitutionnelles, les éventuelles atteintes

à ces aspects peuvent être contestées sur cette base et les mécanismes de défense des collectivités locales se concrétisent, en conséquence, en recours administratif et/ou juridictionnel.

Malgré la place privilégiée de la loi dans la détermination des règles relatives aux collectivités territoriales en France, des garanties constitutionnelles encadrent le pouvoir législatif afin qu'il ne porte pas atteinte à l'autonomie des collectivités locales. Sur le plan structurel, ces garanties portent sur la reconnaissance de l'existence juridique des collectivités territoriales, le principe électif des organes qui les dirigent ainsi que sur les principes de démocratie locale (référendum local et droit de pétition). Sur le plan fonctionnel, les collectivités territoriales ont connu la constitutionnalisation du pouvoir réglementaire, du principe de subsidiarité, de l'expérimentation législative et réglementaire, de l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre et de la création du chef de filât, en plus des 5 éléments principaux garantissant leur autonomie financière. Par conséquent, la justice constitutionnelle, saisie par les parties habilitées, statue sur les atteintes portées à l'autonomie des collectivités territoriales. Celles-ci disposent, depuis 2010, de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité permettant de demander l'abrogation des mesures législatives qu'elles estiment attentatoires à leurs libertés constitutionnellement garanties.

En harmonie avec les impératifs nationaux de chaque société, des échelles adéquates, basées sur les indicateurs proposés ci-dessus, peuvent être élaborées afin de donner un degré, même approximatif, de l'autonomie des collectivités locales pour situer leur position par rapport à leur modèle d'inspiration, et pour pouvoir opérer les ajustements propices pour les hisser au niveau de ce modèle. On peut suggérer que l'impact de chaque indicateur soit calculé en concordance avec le rang du texte qui le prévoit, le rang et l'efficacité de l'instance qui le garantit et ses effets dans la réalité, particulièrement sur la prospérité culturelle, sociale, économique, politique et administrative des communautés locales. Ainsi, un « baromètre de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », adapté au contexte étudié, pourrait être élaboré.

Membre de l'institut Léon Duguit, université de Bordeaux
Maître de conférences, faculté de droit et des sciences politiques
Université Mohamed Cherif Messaadia (Algérie)