

PRESSES
UNIVERSITAIRES
DE FRANCE

Jacques Bourdon
Jean-Marie Pontier
Jean-Claude Ricci

Droit des collectivités territoriales

023903040

34

DROIT PUBLIC

Droit des collectivités territoriales

COLLECTION FONDÉE ET DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGIER

JACQUES BOURDIN

Professeur à l'Université de Caen

JEAN-MARIE PONTIER

Professeur à l'Université de Caen

JEAN-CLAUDE RICCI

Professeur, Directeur de l'Institut
d'études politiques d'Angers

*Droit
des collectivités territoriales*



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

92

1999 - 15194

05350304
lectivités territoriales

THÉMIS

COLLECTION FONDÉE ET DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER

10
JPN21 - 5770

THÉMIS DROIT PUBLIC

SOUS LA DIRECTION DE DIDIER TRUCHET

Professeur à l'Université de Paris II

JACQUES BOURDON

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

JEAN-MARIE PONTIER

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

JEAN-CLAUDE RICCI

*Professeur, Directeur de l'Institut
d'études politiques d'Aix-en-Provence*

*Droit
des collectivités territoriales*



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

DL-14 09 1998 36923

DES MÊMES AUTEURS

- Institutions et droit administratifs*, Textes et documents, Presses Universitaires de France, « Thémis », 1980.
La V^e République, *Economica*, 2^e éd., 1988.
Droit constitutionnel et institutions politiques, *Economica*, 4^e éd., 1998.
Lexique de termes politiques, Dalloz, 6^e éd., 1992.
Institutions et droit administratifs. Biens, expropriation, travaux publics, Presses Universitaires de France, « Thémis », 2^e éd., 1995.
Droit de la culture, Dalloz, 2^e éd., 1996.

DE JACQUES BOURDON

- Le personnel communal*, Berger-Levrault, 1974.
Administration et monde rural, LGDJ, 1981.
Les associations, Presses Universitaires de France, 6^e éd., 1997.

DE JEAN-MARIE PONTIER

- L'État et les collectivités territoriales*, LGDJ, 1978.
Les calamités publiques, Berger-Levrault, 1980.
Introduction à la politique, Dalloz, 4^e éd., 1995.
La société française, Dalloz, 3^e éd., 1995.
Les constitutions de la France, Dalloz, 3^e éd., 1996.
Les services publics, Hachette, Les Fondamentaux, 1996.
Libertés publiques, Hachette, Les Fondamentaux, 1997.
Droit de la langue française, Dalloz, Connaissance du droit, 1997.

DE JEAN-CLAUDE RICCI

- Les mercredis de Paul VI*, Presses Universitaires de France, 1975.
Le pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1997.
Contentieux administratif, Dalloz, 6^e éd., 1994.
Introduction à l'étude du droit, Hachette, Les Fondamentaux, 1994.
Mémento de la jurisprudence administrative, Hachette, Les Fondamentaux, 1995.
Droit administratif, Hachette, Les Fondamentaux, 1996.

ISBN 2 13 049579 6

ISSN 0768-0910

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1987

2^e édition mise à jour : 1998, septembre

© Presses Universitaires de France, 1987
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



Sommaire

à Françoise

AVANT-PROPOS

PREMIÈRE PARTIE THÉORIE GÉNÉRALE DU DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

CHAPITRE I. — Les principes de la décentralisation	3
1 / La notion de décentralisation	3
1 / Les données de la décentralisation	3
2 / La décentralisation et l'organisation de pouvoir	8
A / La décentralisation et le fédéralisme	8
B / La décentralisation et la déconcentration	11
2 / Le développement historique de la décentralisation	14
1 / L'Ancien Régime	14
2 / La période révolutionnaire décentralisatrice	17
A / Les principes de la réorganisation	17
B / Les structures communales et départementales	18
3 / Le retour à la centralisation : la révolution conventionnelle et l'Empire	20
A / La centralisation conventionnelle	20
B / La centralisation impériale	21
4 / Le développement de la décentralisation	22
A / Les débuts de la décentralisation	22
B / Le régime provisoire de 1870-1875 et la III ^e République	24
C / La période contemporaine	28



à l'origine

DES MÊMES AUTEURS

- Les bases de données administratives. Textes et documents, Presses Universitaires de France, « Thèmes », 1990.
- Le P. Développement Économique, 7 ed., 1990.
- État, institutions et transitions politiques. Economics, 4 ed., 1993.
- Les bases de données politiques. Dalloz, 2 ed., 1992.
- Transitions et état administratifs. Réseaux, expropriations, services publics. Presses Universitaires de France, « Thèmes », 2 ed., 1995.
- État et structure. Dalloz, 2 ed., 1996.

DE JACQUES BOURDON

- Le développement. Berger-Levrault, 1974.
- Le développement et le droit. LGDJ, 1981.
- Le développement. Presses Universitaires de France, 6 ed., 1997.

DE JEAN-MARIE PONTIER

- Le P. Développement Économique. LGDJ, 1978.
- Le développement économique. Berger-Levrault, 1980.
- Le développement. Dalloz, 2 ed., 1995.
- Le développement. Dalloz, 2 ed., 1995.
- Les fondements de la France. Dalloz, 2 ed., 1996.
- Les services publics. Michéle. Les Fondamentaux, 1998.
- État et droit. Hachette. Les Fondamentaux, 1997.
- État et structure. Dalloz. Connaissance du droit, 1997.

DE JEAN-CLAUDE RICCI

- Le développement. Presses Universitaires de France, 1978.
- Le développement économique et l'administration fiscale. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1987.
- Le développement. Dalloz, 2 ed., 1994.
- Le développement. Hachette. Les Fondamentaux, 1994.
- Le développement. Hachette. Les Fondamentaux, 1995.
- Le développement. Hachette. Les Fondamentaux, 1996.

DL-14 09 1998
 36923
 14/09/98
 14/09/98
 14/09/98
 14/09/98
 14/09/98
 14/09/98



Sommaire

AVANT-PROPOS	1
PREMIÈRE PARTIE	
THÉORIE GÉNÉRALE DU DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
CHAPITRE 1. — Les principes de la décentralisation	5
1 / <i>La notion de décentralisation</i>	5
1 Les données de la décentralisation	5
2 La décentralisation et l'organisation du pouvoir	8
A / La décentralisation et le fédéralisme	8
B / La décentralisation et la déconcentration	11
2 / <i>Le développement historique de la décentralisation</i>	14
1 L'Ancien Régime	14
2 La période révolutionnaire décentralisatrice	17
A / Les principes de la réorganisation	17
B / Les structures communales et départementales	18
3 Le retour à la centralisation : la révolution conventionnelle et l'Empire .	20
A / La centralisation conventionnelle	20
B / La centralisation impériale	21
4 Le développement de la décentralisation	22
A / Les débuts de la décentralisation	22
B / Le régime provisoire de 1870-1875 et la III ^e République	24
C / La période contemporaine	28



3 / <i>La réforme des collectivités territoriales</i>	34
1 Nécessité, justification et difficultés d'une réforme	34
2 Les domaines de la réforme	36
A / La réforme des structures	36
B / La réforme des procédures	37
C / La réforme des compétences	39
D / La réforme des finances locales	41
E / La réforme des personnels	43
BIBLIOGRAPHIE	46
CHAPITRE 2. — La notion de collectivité territoriale	49
1 / <i>Définition de la collectivité territoriale</i>	49
1 Conditions juridiques constitutives de la notion	49
A / La personnalité juridique	50
B / Les affaires propres	53
C / L'autonomie à l'égard du pouvoir central	54
D / Un pouvoir de décision	55
2 Collectivité territoriale et établissement public	56
A / Collectivité territoriale et établissement public traditionnel	57
B / Collectivité territoriale et établissement public territorial	59
3 Le contrôle des collectivités territoriales	61
A / La notion de contrôle	61
B / Les modalités de contrôle	63
2 / <i>Éléments constitutifs de la collectivité territoriale</i>	66
1 Le nom	66
2 Le territoire	67
A / La délimitation du territoire	67
B / Le chef-lieu du territoire	69
3 La population	70
A / Données générales	70
B / La population des communes	71
BIBLIOGRAPHIE	72
CHAPITRE 3. — Le droit constitutionnel local	75
1 / <i>Les règles constitutionnelles relatives à l'organisation des collectivités territoriales</i>	75
1 La création des collectivités territoriales	76
A / La création par la Constitution	76
B / La création par la loi	77

2 La structure des collectivités territoriales	79
A / Un organe collégial élu	79
B / L'unité catégorielle	85
3 La représentation des collectivités territoriales par le Sénat	88
2 / <i>Les règles constitutionnelles d'administration des collectivités territoriales</i>	90
1 La nature législative des conditions de la libre administration	90
A / Une compétence de principe	90
B / Une compétence subordonnée	99
2 Le contenu de la libre administration	107
A / La libre administration par rapport à l'État	107
B / La libre administration par rapport aux autres personnes publiques	115
3 Le contrôle de la libre administration	121
A / Un contrôle obligatoire	121
B / Un objet précis	123
C / Des modalités variées	125
BIBLIOGRAPHIE	127
CHAPITRE 4. — L'applicabilité de principe du droit administratif général aux collectivités territoriales	131
1 / <i>La soumission des actes, documents et fichiers administratifs des collectivités territoriales au droit administratif général</i>	132
1 Les actes unilatéraux locaux	133
A / La nature juridique des actes unilatéraux locaux	133
B / L'édition des actes unilatéraux locaux	134
C / La force juridique des actes unilatéraux locaux	135
2 Les contrats administratifs passés par les collectivités territoriales	136
A / L'identification du contrat local comme contrat administratif	137
B / Le régime juridique du contrat administratif local	138
3 Le régime des documents et fichiers administratifs locaux	140
2 / <i>La soumission des moyens d'action des collectivités territoriales au droit administratif général</i>	141
1 Les services publics locaux	141
A / Les catégories de services publics locaux	141
B / Les modes de gestion des services publics locaux	142
C / Les conditions de création et de fonctionnement des services publics locaux	142
2 L'exercice du pouvoir local de police	143
A / Les différentes catégories de police locale	144
B / L'étendue du pouvoir local de police	144
C / L'exercice du pouvoir local de police	145
3 Le régime des biens des collectivités locales	147
A / Les principes généraux de la domanialité locale	147
B / Le domaine public des collectivités territoriales	154
C / Le domaine privé des collectivités territoriales	169

4 Les travaux publics des collectivités territoriales	172
5 Le recours des collectivités territoriales à l'expropriation pour cause d'utilité publique	175
3 / <i>La soumission de la responsabilité extra-contractuelle des collectivités territoriales au droit administratif général</i>	176
1 Les conditions de mise en jeu de la responsabilité des collectivités territoriales	177
A / Le fondement dualiste de la responsabilité locale	177
B / Le lien de causalité	180
C / Le préjudice	181
D / La réparation du préjudice	183
2 La responsabilité civile et la protection des agents et élus locaux	185
A / La responsabilité civile des agents locaux	186
B / La situation des élus locaux en matière de responsabilité civile	188
C / La protection des agents et élus locaux contre les menaces et attaques, et l'obligation de réparer leurs conséquences	191
4 / <i>L'alignement du régime contentieux des actes locaux sur celui des actes étatiques</i>	193
1 Les moyens de contrôle des actes administratifs locaux par le juge	194
A / La légalité externe des actes administratifs locaux	194
B / La légalité interne des actes administratifs locaux	196
2 L'intensité du contrôle des actes administratifs locaux par le juge	199
CHAPITRE 5. — Le contrôle sur les collectivités territoriales	201
1 / <i>Organisation du contrôle juridictionnel sur les collectivités territoriales</i>	201
1 La juridiction compétente	202
2 La procédure	203
A / La représentation en justice	203
B / La qualité pour agir en justice	204
C / Les délais d'action	206
3 Les voies de recours	207
2 / <i>Le contrôle de la légalité</i>	208
1 Le champ d'application du contrôle de légalité	209
A / Le caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales	209
B / Les conditions du caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales	210
C / Attestation de non-recours	215
2 La saisine du juge	215
A / Conditions de saisine relatives au réclamant	215
B / Conditions de saisine relatives à l'acte contesté	229
BIBLIOGRAPHIE	231

CHAPITRE 6. — Les administrateurs locaux	233
1 / <i>Le statut des administrateurs élus</i>	233
1 Les conditions d'accès au mandat	233
A / L'éligibilité	234
B / Les incompatibilités	237
2 Les conditions d'exercice du mandat	240
A / La formation des élus	241
B / La disponibilité	242
C / L'indemnisation	244
D / La responsabilité	245
E / La protection des élus	250
F / Les moyens d'exercice du mandat	251
2 / <i>Les agents des collectivités territoriales</i>	254
1 L'apport du statut général	255
2 Les institutions de la fonction publique territoriale	257
A / Les institutions de gestion	258
B / Les institutions consultatives	262
C / L'institution de formation : le Centre national de la fonction publique territoriale	265
3 L'accès à la fonction publique territoriale	268
A / Les conditions d'accès	268
B / Les procédures de recrutement	270
C / Le recrutement d'agents non titulaires	272
4 La carrière du fonctionnaire territorial	273
A / La qualité de fonctionnaire	273
B / Les garanties statutaires	276
C / La sortie de carrière	278
5 Les droits et les obligations des fonctionnaires territoriaux	278
A / La mise en œuvre des droits et obligations	278
B / La sanction des obligations	279
BIBLIOGRAPHIE	280
CHAPITRE 7. — Budgets et comptabilités des collectivités territoriales	283
1 / <i>Les budgets locaux</i>	283
1 La notion de budget local	284
2 La présentation des budgets locaux	285
3 Le vote des budgets locaux	287
4 Les incidents dans l'adoption des budgets locaux	288
2 / <i>La comptabilité publique locale</i>	298
1 La comptabilité en « M 14 »	299
A / Principes généraux de l'instruction M 14	299

B / L'apparition de nouvelles opérations comptables	301
C / L'apparition de nouveaux comptes	304
D / L'apparition de nouvelles annexes	305
2 Les opérations et les documents comptables	306
A / Les opérations comptables	307
B / Les documents comptables	310
3 / <i>Le contrôle sur les budgets et les comptabilités des collectivités territoriales</i> ..	313
1 Le contrôle exercé par le juge administratif de droit commun	314
A / Le contrôle sur les dépenses des collectivités territoriales	315
B / Le contrôle sur les recettes des collectivités territoriales	316
C / Le contrôle sur le budget et la comptabilité des collectivités territoriales	317
2 Le contrôle exercé par certaines autorités administratives	318
3 Le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes	319
A / L'organisation des chambres régionales des comptes	320
B / Les attributions des chambres régionales des comptes	321
C / Le contrôle de gestion exercé par les chambres régionales des comptes	325
4 / <i>Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales</i>	331
1 Un enjeu purement politique	332
A / La querelle du « moins d'État »	332
B / La montée en puissance du « local »	333
C / L'enjeu du troisième millénaire	333
2 Le recours aux dotations globales	334
A / La dotation globale de fonctionnement	335
B / La dotation globale d'équipement	337
BIBLIOGRAPHIE	339
CHAPITRE 8. — Le système relationnel des collectivités territoriales	343
1 / <i>Les relations internes</i>	343
1 La coopération institutionnelle	344
A / L'intercommunalité, forme privilégiée de la coopération	344
B / Les syndicats	345
C / Les districts	346
D / Les communautés	347
E / L'administration des villes nouvelles	355
F / La coopération interdépartementale et interrégionale	357
G / Les syndicats mixtes	359
H / La pré-institutionnalisation ou la post-institutionnalisation : les pays ..	361
2 La coopération contractuelle	362
A / Les relations contractuelles entre l'État et les collectivités locales ...	362
B / Les relations contractuelles entre les collectivités locales	364

2 / Les relations externes	365
1 La coopération décentralisée	366
A / Le principe de la coopération décentralisée	366
B / Les modalités de la coopération décentralisée	367
2 Les collectivités locales et l'Europe	368
A / La coopération transfrontalière	368
B / Les collectivités locales et l'Union européenne	369
BIBLIOGRAPHIE	370

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉGIMES JURIDIQUES SPÉCIFIQUES
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

CHAPITRE 1. — La commune	375
1 / Les organes de la commune	376
1 Le conseil municipal	377
A / L'élection du conseil municipal	377
B / Le fonctionnement du conseil municipal	386
C / Les compétences du conseil municipal	397
2 Le maire	399
A / L'élection de la municipalité	400
B / Le statut de la municipalité	406
C / Les compétences de la municipalité	409
2 / Les compétences de la commune	415
1 Les principes directeurs des compétences des communes	415
A / La clause générale de compétence	416
B / Les principes de la loi du 7 janvier 1983	417
2 Les domaines d'exercice des compétences	418
A / L'action sociale et la santé	418
B / La culture	419
C / L'éducation	422
D / L'économie	425
E / L'urbanisme	438
F / La protection du patrimoine architectural et urbain et des sites	453
G / L'environnement	454
H / Les ports et les voies d'eau	454

3 La police municipale	455
A / Les autorités et le personnel de police	455
B / L'ordre public municipal	458
C / Les différentes polices	460
3 / <i>Les services publics communaux</i>	461
1 Les domaines privilégiés de création de services publics	461
A / Les domaines traditionnels	462
B / Les nouveaux domaines de création de services publics	463
2 L'organisation des services publics communaux	464
A / Les exigences du service public	464
B / Les modes de gestion des services publics communaux	465
4 / <i>Les finances des communes et groupements de communes</i>	469
1 / <i>Les finances communales</i>	469
1 Les dépenses communales	470
A / Les dépenses de fonctionnement	470
B / Les dépenses d'investissement	473
2 Les recettes communales	474
A / Les recettes de fonctionnement	474
B / Les recettes d'investissement	482
2 / <i>Les finances des groupements de communes</i>	487
1 Les finances des groupements de communes sans fiscalité	488
A / Les finances du district	488
B / Les finances du syndicat de communes	489
2 Les finances des groupements de communes à fiscalité propre	490
A / Les finances des districts à fiscalité propre	490
B / Les finances des agglomérations nouvelles	491
C / Les finances des communautés urbaines	493
D / Les finances des communautés de villes	497
E / Les finances des communautés de communes	497
5 / <i>Le régime spécial de responsabilité des communes en matière d'ordre public et de police</i>	498
6 / <i>Les particularités du régime applicable à certaines communes</i>	500
1 Les communes d'Outre-mer	500
A / Particularités affectant l'organisation communale	501
B / Particularités financières	502
C / Particularités relatives à l'administration et aux services communaux ..	503
D / Particularités relatives au personnel communal	504
2 Les communes d'Alsace-Moselle	505
A / Particularités touchant à l'organisation communale	506
B / Particularités concernant les finances communales	508
C / Particularités relatives à l'administration et aux services communaux ..	509
D / Particularités relatives au personnel communal	510

3 Les communes de Paris, Lyon et Marseille	510
A / L'organisation des arrondissements	511
B / Les attributions de l'arrondissement	512
C / Le régime des finances et du personnel des arrondissements	515
D / Le régime des actes du conseil et du maire d'arrondissement	516
E / La désignation des conseils municipaux de Marseille et de Lyon	517
4 Les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne	518
5 Les communes d'Ile-de-France	519
6 Les communes des départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud	519
7 / <i>Fusion et coopération des communes</i>	520
1 La fusion des communes	521
A / Le principe du consentement	522
B / Les formes de la fusion	523
C / Les effets de la fusion	525
2 Les formes légères de la coopération communale	526
A / Les ententes intercommunales	527
B / Les commissions syndicales	528
C / La charte intercommunale de développement et d'aménagement	529
3 Les règles communes aux établissements publics de coopération intercommunale	530
A / Les principes communs	530
B / Le régime commun	532
BIBLIOGRAPHIE	534
CHAPITRE 2. — Le département	539
1 / <i>Les organes du département</i>	539
1 Le conseil général	540
A / L'élection au conseil général	540
B / Le mandat de conseiller général	543
C / Le fonctionnement du conseil général	544
2 Les organes internes du conseil général	547
A / La commission permanente	547
B / Les commissions spécialisées	548
C / Le bureau	549
D / Les groupes d'élus	550
3 Le président du conseil général	550
A / Le statut du président du conseil général	550
B / Les attributions du président du conseil général	551
B / <i>Les recettes de fonctionnement</i>	632

2 / Les compétences du département	552
1 Caractéristiques générales des compétences du département	553
2 Les domaines d'attribution des compétences	554
A / L'action sociale et la santé	554
B / La culture	557
C / L'enseignement	559
D / L'environnement	561
E / Le logement	561
F / La planification et l'aménagement du territoire	562
G / Les ports et les voies d'eau	563
H / Les transports	564
I / L'urbanisme	566
J / La police départementale	566
3 / Les services départementaux	567
1 La réorganisation des services	567
A / Les services de la préfecture	568
B / La mise à disposition des services déconcentrés de l'État	568
2 Les services publics départementaux	570
4 / Les finances départementales	573
1 Les dépenses départementales	573
A / Les dépenses obligatoires	573
B / Les dépenses facultatives	574
C / Les dépenses interdites	575
2 Les recettes départementales	575
A / Les recettes de fonctionnement	575
B / Les recettes d'investissement	577
6 / Les départements d'outre-mer	580
1 De la spécialité à l'adaptation	580
A / La spécialité primitive des DOM	581
B / L'assimilation législative	581
C / L'adaptation à la situation particulière des DOM	582
2 Les particularités de l'organisation décentralisée des DOM	583
3 Les particularités fiscales et domaniales des départements d'Outre-mer ..	585
A / Les particularités fiscales : un particularisme résiduel	585
B / Les particularités domaniales	588
BIBLIOGRAPHIE	590

CHAPITRE 3. — La région	593
1 / <i>Les organes de la région</i>	593
1 Le conseil régional	594
A / L'élection du conseil régional	594
B / Le mandat de conseiller régional	600
C / Le fonctionnement du conseil régional	602
2 Les organes internes du conseil régional	604
A / La commission permanente	605
B / Les commissions spécialisées	606
C / Le bureau	606
D / Les groupes d'élus	607
3 Le président du conseil régional	607
A / Le statut du président du conseil régional	607
B / Les attributions du président du conseil régional	609
4 Le conseil économique et social régional	610
A / La composition du conseil économique et social régional	610
B / L'organisation et le fonctionnement du conseil économique et social régional	611
C / Les attributions du conseil économique et social régional	613
2 / <i>Les compétences de la région</i>	613
1 L'élargissement des compétences de la région	614
2 Les compétences de la région dans la planification	615
A / L'expérience régionale de planification	615
B / L'organisation actuelle de la planification	616
3 Les compétences de la région dans le domaine économique	618
4 Les régions et l'aménagement du territoire	620
5 Les compétences de la région dans le domaine social	621
A / La formation professionnelle continue et l'apprentissage	621
B / Le financement des actions	622
6 Les compétences de la région dans le domaine culturel	623
7 Les compétences de la région dans le domaine de l'enseignement	624
8 Les compétences de la région dans le domaine des transports	626
9 Les compétences de la région dans le domaine des ports et des cultures marines	627
10 Les compétences de la région dans le domaine du logement et de l'urbanisme	628
3 / <i>Les finances régionales</i>	628
1 Les dépenses du budget régional	629
A / Les dépenses d'investissement	629
B / Les dépenses de fonctionnement	630
2 Les recettes du budget régional	631
A / Les recettes d'investissement	631
B / Les recettes de fonctionnement	632

4 / <i>Les régions à statut particulier</i>	633
1 Les particularités organiques	633
A / Les particularités organiques de la région d'Ile-de-France	634
B / Les particularités organiques des régions d'outre-mer	634
2 Les particularités fonctionnelles	636
A / L'extension des compétences	636
B / L'attribution de moyens supplémentaires	642
BIBLIOGRAPHIE	645
CHAPITRE 4. — Les catégories de collectivités territoriales à exemplaire unique ..	649
1 / <i>Paris</i>	649
1 Les particularités organiques du régime de Paris	650
A / Le conseil de Paris	651
B / Le maire de Paris	652
C / Les conseils d'arrondissement	653
2 Les particularités fonctionnelles du régime de Paris	654
A / L'étendue des compétences	654
B / L'exercice des compétences	657
BIBLIOGRAPHIE	658
2 / <i>Mayotte</i>	658
1 L'évolution de Mayotte	658
2 Le statut de Mayotte	659
A / Un statut composite	659
B / Un statut transitoire	660
BIBLIOGRAPHIE	661
3 / <i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	661
1 L'évolution du régime de Saint-Pierre-et-Miquelon	661
2 Le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon	662
A / Le conseil général	662
B / Le président du conseil général	663
C / Le représentant de l'État	664
BIBLIOGRAPHIE	664
4 / <i>La Corse</i>	664
1 Les particularités organiques	666
A / L'assemblée de Corse	666
B / Le conseil exécutif de Corse	671
C / Le conseil économique, social et culturel de Corse	673

2 Les particularités fonctionnelles	674
A / L'identité culturelle	675
B / Le développement économique	676
BIBLIOGRAPHIE	678
CHAPITRE 5. — Les territoires d'Outre-mer	679
1 / <i>L'évolution politique et constitutionnelle des territoires d'outre-mer</i>	679
2 / <i>La Polynésie française</i>	682
1 Les institutions du territoire	683
A / L'assemblée de la Polynésie française	683
B / Le gouvernement de la Polynésie française	686
C / Le conseil économique, social et culturel	688
2 Les compétences du territoire de Polynésie	688
3 / <i>La Nouvelle-Calédonie</i>	689
1 Le statut décennal	690
A / Les provinces	690
B / Le territoire	691
2 Le projet de statut évolutif	692
A / Les institutions du territoire	692
B / Les compétences	693
4 / <i>Wallis et Futuna</i>	694
1 Les organes	694
A / Les organes représentant le territoire	694
B / Les organes représentant l'État	695
2 Les compétences du territoire	695
5 / <i>Le territoire des terres australes et antarctiques françaises (TAAF)</i>	695
BIBLIOGRAPHIE	696
INDEX	697

AVANT-PROPOS

PREMIÈRE PARTIE

Théorie générale du droit des collectivités territoriales

Les collectivités locales, appelées aujourd'hui plus fréquemment collectivités territoriales, représentent une donnée permanente de la vie politique et administrative française : aussi loin que l'on remonte dans le temps, on trouve des formes de groupements humains, des communautés à l'origine des collectivités actuelles et notamment des communes.

Si ces collectivités territoriales sont un paysage familier aux citoyens, depuis quelque seize ans, elles sont entrées dans une phase de profondes réformes, à la suite d'un train de lois, décrets, arrêtés et circulaires impressionnant dont le code général des collectivités territoriales publié en 1996 ne donne à travers la seule partie législative qu'un aperçu. L'actualité juridique, législative et réglementaire, relayée par la jurisprudence, demeure celle des collectivités territoriales ne serait-ce qu'à travers les projets qui se succèdent et la liaison entre la décentralisation et la réforme de l'État.

Un droit nouveau des collectivités territoriales est ainsi en formation qui est présenté dans cet ouvrage à travers l'étude :

- de la théorie générale du droit des collectivités territoriales (Première partie) ;
- des régimes juridiques spécifiques des collectivités territoriales (Deuxième partie).

Les collectivités locales, appelées aujourd'hui plus fréquemment collectivités territoriales, représentent une donnée permanente de la vie politique et administrative française : aussi loin que l'on remonte dans le temps, on trouve des formes de groupements humains, des communautés à l'origine des collectivités actuelles et notamment des communes.

Si ces collectivités territoriales sont un paysage familier aux citoyens depuis quelques siècles, elles sont entrées dans une phase de profondes réformes à la suite d'un train de lois, décrets, arrêtés et circulaires impressionnant dont le code général des collectivités territoriales publié en 1992 ne donne à travers la seule partie législative qu'un aperçu. L'actualité juridique législative et réglementaire, relayée par la jurisprudence, demeure celle des collectivités territoriales ne serait-ce qu'à travers les projets qui se succèdent et la liaison entre la décentralisation et la réforme de l'Etat.

Un droit nouveau des collectivités territoriales est ainsi en formation qui est présenté dans cet ouvrage à travers l'étude :

- de la théorie générale du droit des collectivités territoriales (Première partie) ;
- des régimes juridiques spécifiques des collectivités territoriales (Deuxième partie).

PREMIÈRE PARTIE

Théorie générale du droit des collectivités territoriales

La diversité caractérise les collectivités territoriales. Certaines, les communes, remontent à une époque si reculée que l'on a du mal à en fixer les origines, tandis que d'autres, les régions, ont été créées par le législateur en 1982. Certaines sont toujours en quête de leur identité, comme les départements, d'autres l'ont perdue, comme certaines communes. Certaines, rares, sont riches, d'autres, la grande majorité, sont constamment à la recherche de ressources financières. On pourrait rallonger la liste de ces oppositions, de ces contradictions. Et cependant, il est possible d'établir, sur le plan juridique, une théorie générale du droit des collectivités territoriales. Quelles qu'elles soient, ces dernières se voient appliquer certaines règles qui constituent le fonds commun de la décentralisation en France.

On examinera successivement les principes de la décentralisation (chap. 1), la notion de collectivité locale (chap. 2), le droit constitutionnel local (chap. 3), l'application de principe du droit administratif général aux collectivités territoriales (chap. 4), le contrôle des collectivités territoriales (chap. 5), les administrateurs élus et nommés des collectivités territoriales (chap. 6), les finances locales (chap. 7), le système relationnel des collectivités territoriales (chap. 8).

LES DONNEES DE LA DECENTRALISATION

Le terme décentralisation étant utilisé dans des domaines très divers, cela peut conduire à des conclusions erronées. On parle ainsi de la *décentralisation artistique* ou *lyrique*. Celle-ci n'a que peu de rapports avec la

Théorie générale du droit
des collectivités territoriales

La diversité caractérise les collectivités territoriales. Certaines, les communes, remontent à une époque si reculée que l'on a du mal à en fixer les origines, tandis que d'autres, les régions, ont été créées par le législateur en 1982. Certaines sont toujours en quête de leur identité, comme les départements, d'autres l'ont perdue, comme certains communes. Certaines, rares, sont riches, d'autres, la grande majorité, sont constamment à la recherche de ressources financières. On pourrait rajouter la liste de ces oppositions, de ces contradictions. Et cependant, il est possible d'édifier sur le plan juridique, une théorie générale du droit des collectivités territoriales. Quelles en sont les bases ? Ces dernières se voient appliquer certaines règles qui constituent le fonds commun de la décentralisation en France.

On examinera successivement les principes de la décentralisation (chap. 1), la notion de collectivité locale (chap. 2), le droit constitutionnel local (chap. 3), l'application du principe du droit administratif général aux collectivités territoriales (chap. 4), le contrôle des collectivités territoriales (chap. 5), les administrateurs élus et nommés des collectivités territoriales (chap. 6), les finances locales (chap. 7), le système relationnel des collectivités territoriales (chap. 8).

Chapitre 1

LES PRINCIPES DE LA DÉCENTRALISATION

Si les problèmes posés à l'échelon des communes, des départements, des régions sont le plus souvent des problèmes concrets, voire terre à terre, la décentralisation française est le résultat d'une politique de principes parfois difficilement conciliables. La décentralisation est considérée comme souhaitable et doit être distinguée de notions qui, pour être proches, expriment une organisation différente. L'évolution historique montre les difficultés de cette politique. La réforme des collectivités territoriales va devenir un thème permanent de la politique locale.

1 / La notion de décentralisation

Cette notion est au carrefour de données aussi bien politiques que juridiques ; elle s'appuie sur des notions elles-mêmes peu claires ; en tant que mode d'organisation du pouvoir, elle doit être distinguée d'autres modes d'organisation.

I | LES DONNÉES DE LA DÉCENTRALISATION

Le terme décentralisation étant utilisé dans des domaines très divers, cela peut conduire à des conclusions erronées. On parlera ainsi de la *décentralisation artistique* ou *lyrique*. Celle-ci n'a que peu de rapports avec la

décentralisation administrative. Elle signifie seulement la création, en province, de spectacles, par opposition aux spectacles donnés en province par des troupes parisiennes en tournée. On a parlé de *décentralisation industrielle*. Celle-ci évoque simplement le transfert d'entreprises de la région parisienne vers des zones moins industrialisées, et l'effort, notamment fiscal, fait en ce sens par l'État. La décentralisation industrielle peut donc parfaitement se concilier avec une très grande centralisation administrative. Il en est de même pour la décentralisation des activités tertiaires. Dans ce cas, l'ambiguïté est plus grande que précédemment, car il s'agit bien d'une réorganisation de l'administration, mais c'est uniquement de l'administration de l'État dont il est question. Cette décentralisation signifie seulement décongestionner la capitale en transférant certains services. On a ainsi parlé de la décentralisation des grandes écoles pour évoquer leur transfert du centre de Paris à quelques kilomètres de la ville. Aujourd'hui, on ne parle plus, pour ces transferts, de décentralisation mais de *délocalisation*.

La décentralisation administrative est un mode de relation entre le pouvoir central et des autorités locales, avec une certaine répartition des compétences entre le niveau central et les niveaux locaux d'administration qui ont été reconnus.

La décentralisation n'est pas le *local self government* britannique. La différence entre ces deux notions est moins d'ordre juridique, car elles sont difficilement comparables, que d'ordre politique : le *self government* implique un respect par le pouvoir central des autorités locales que l'on ne retrouve pas en France. Si, en France, les collectivités territoriales sont présumées, comme l'État, poursuivre un intérêt public, cet intérêt public n'est pas de même nature que celui poursuivi par l'État, il lui est subordonné. L'action des collectivités territoriales n'est légale, et n'est considérée comme légitime, que si elle respecte l'intérêt général tel qu'il a été défini par l'État.

Une opposition possible est celle entre le « local » et le « national ». Le premier fait référence à un groupe restreint, le second à un groupe élargi. Le groupe local est considéré comme « naturel » (pour les communes au moins) tandis que la nation, dans la conception française, est le produit d'un vouloir vivre en commun. Mais il faut distinguer ce que l'on entend par une telle opposition : la nation, en tant que telle, n'est pas la négation de groupements locaux puisque, au contraire, elle est la résultante de cette diversité. La nation implique cette diversité surmontée. Mais l'opposition local-national peut avoir une deuxième signification. Elle peut signifier que les problèmes perdent progressivement leur dimension locale pour acquérir une dimension nationale, voire internationale. C'est en ce sens que l'on

parle parfois de nationalisation des problèmes. Les moyens de communication de masses, l'exigence d'égalité, le sentiment de complexité toujours plus grande font que de plus en plus de problèmes sont traités à l'échelon national et non plus à l'échelon local. L'accroissement du « national » se traduit par une réduction du « local », donc de la décentralisation. La *nationalisation*, au sens courant du terme, peut s'accompagner d'une dévalorisation du « local » et par un recul de la décentralisation. Ainsi, la nationalisation de l'électricité et du gaz, en 1946, si elle était conçue comme le transfert à la nation d'activités exercées jusque-là par des personnes privées, a eu également une incidence sur les entreprises de production de gaz ou d'électricité communales ou départementales, la loi du 8 avril 1946 prenant certes en considération ces entreprises, mais de manière restrictive.

Il est encore possible d'opposer le « local » au « central », et c'est la distinction qui apparaît le plus fondée dans la décentralisation. L'opposition se manifeste d'abord sur un plan *géographique*. Ce qui est central, dans cette optique, c'est ce qui permet de relier facilement les divers points d'un territoire, c'est ce qui est équidistant de la majorité des autres points du territoire. L'opposition peut également avoir une signification *politique* : on évoquera alors le pouvoir central face au pouvoir local représenté par le pouvoir des élus locaux (un auteur, au siècle dernier, a parlé de « pouvoir municipal » et cette formule a connu une certaine fortune). Là est la véritable opposition.

On observe que ces deux conceptions — géographique et politique — coïncident le plus souvent bien que rien d'autre que les données de fait ne l'implique. En effet, la capitale, qui est en même temps le siège du pouvoir politique, est située géographiquement approximativement vers le centre du pays. Certes, des considérations historiques peuvent jouer dans un tout autre sens. Le phénomène est, en tout état de cause, caractéristique en France : il était concevable, mais en théorie seulement, que la capitale eût pu être située en un autre lieu que Paris. Par ailleurs, on évoque plus facilement le pouvoir central que le pouvoir local. Lorsque, en France, on parle des relations entre ces niveaux, il est question du pouvoir central et des autorités locales. Certains pays admettent au contraire cette idée de pouvoir local : c'est le cas de la Belgique dont la Constitution comporte de nombreux articles relatifs à l'organisation du pouvoir local.

Les données de la situation en France impliquent une suprématie du pouvoir central sur les collectivités existant à l'échelon local et un contrôle de celui-là sur celles-ci. C'est pourquoi la décentralisation, toujours au programme des gouvernements, et quelquefois réalisée, demeure à

conquérir sans cesse. La décentralisation administrative est, dans l'ordre politique, une valeur de référence.

2 | LA DÉCENTRALISATION ET L'ORGANISATION DU POUVOIR

La décentralisation caractérise un type d'État, elle est un mode d'organisation de l'État. Elle s'oppose d'un côté à une organisation qui laisse beaucoup plus de libertés aux collectivités composantes, c'est l'État fédéral, elle est opposée, d'un autre côté, à un simple transfert de pouvoirs à des agents de l'État, c'est la déconcentration.

A / La décentralisation et le fédéralisme

La distinction entre décentralisation et fédéralisme est traditionnelle. La multiplication de systèmes intermédiaires contribue aujourd'hui à son atténuation.

a) *Une distinction traditionnelle.* — L'analyse juridique classique distingue l'État unitaire de l'État fédéral. La décentralisation se retrouve dans le premier, et s'oppose au second. L'État unitaire décentralisé comporte des collectivités territoriales, l'État fédéral se compose d'États membres dont il est en partie l'expression. Au-delà de la qualification, collectivités d'un côté, États membres de l'autre, les différences portent évidemment sur l'étendue de l'autonomie reconnue aux uns et aux autres.

On ne saurait opposer les collectivités décentralisées et les États membres de l'État par la nature juridique de leur statut : si le statut des États membres résulte nécessairement de la Constitution, le statut des collectivités territoriales est fixé tantôt par la Constitution (cas de la Belgique, des Pays-Bas), tantôt par la loi (cas de la France), la Constitution comportant souvent, dans cette dernière hypothèse, des dispositions de nature à orienter le législateur, tel le principe de libre administration dans le cas de la France. La collectivité locale peut être différenciée de l'État membre à partir des deux « lois » qui sont supposées caractériser ce dernier, la « loi d'autonomie » et la « loi de participation ».

L'autonomie est tout à fait différente selon que l'on a affaire à une collectivité territoriale ou à un État membre. Elle se manifeste, pour ce dernier, sur un triple plan : constitutionnel, juridictionnel, administratif. L'autonomie constitutionnelle et politique implique la possibilité, pour

chaque État membre, de se doter de sa propre constitution avec toutes les institutions, notamment politiques, qui en découlent. L'autonomie juridictionnelle implique l'existence d'un ordre de juridictions propre à chaque État membre, la cohérence juridique de l'ensemble étant assurée par une cour suprême. L'autonomie juridictionnelle, pas plus que l'autonomie constitutionnelle, n'est concevable dans un État unitaire qui, comme son nom l'indique, se caractérise d'abord par son unité juridique : il n'existe qu'un seul ordre juridique, celui de l'État, les collectivités territoriales s'insèrent dans cet ordre juridique. L'autonomie administrative, que l'on retrouve à plus forte raison dans le cadre d'un État membre, caractérise seule la décentralisation administrative. Le principe de la décentralisation est l'autonomie locale, celle-ci pouvant être plus ou moins étendue mais ne se situant jamais dans l'ordre constitutionnel ou dans l'ordre juridictionnel.

La décentralisation peut se retrouver à l'intérieur de l'État membre de l'État fédéral et l'on peut même estimer que l'acceptation du fédéralisme implique logiquement la décentralisation. Il doit en résulter, normalement, une diversité de la décentralisation d'un État membre à l'autre, chacun définissant librement le type de décentralisation qu'il entend organiser (en pratique, on distingue un nombre relativement limité de formes de décentralisation).

A côté de la « loi » d'autonomie, on fait valoir que le fédéralisme se caractérise par une autre « loi » dite loi de participation, les collectivités composantes, c'est-à-dire les États membres, participant à un ou plusieurs organes fédéraux. La solution la plus classique consiste à faire de l'une des chambres de l'organe législatif l'émanation des États membres, ces derniers désignant, suivant une procédure qu'ils déterminent librement, un nombre égal ou pondéré de « représentants » dans cette chambre. Mais le principe de participation ne constitue pas un critère tout à fait pertinent de distinction entre la collectivité territoriale et l'État membre car, dans un État unitaire également, l'une des chambres peut avoir pour fonction la représentation des collectivités territoriales.

b) Une distinction qui ne doit pas être majorée. — Deux séries de raisons conduisent à modérer l'opposition entre collectivités décentralisées et États membres d'un État fédéral.

C'est, d'abord, la multiplication des exemples intermédiaires. Le fédéralisme peut être limité, la décentralisation peut être très développée. L'autonomie des États membres d'un État fédéral peut être limitée en droit et en fait. De multiples techniques juridiques sont susceptibles de donner la prépondérance à l'État fédéral. L'une de ces techniques consiste, par exemple, à partager les compétences de telle sorte que, à terme, l'État

fédéral soit privilégié par rapport aux États membres. La pondération introduite de plus en plus souvent dans la représentation des États membres détruit l'égalité théorique entre eux, et affaiblit certains. En droit quelquefois, en fait presque toujours, un facteur peut assurer la prépondérance du pouvoir fédéral, c'est le facteur financier. La dépendance financière (par le biais d'aides ou de subventions) est le plus sûr moyen d'assurer l'autorité du pouvoir central, et cela se vérifie dans les États fédéraux comme dans les États unitaires.

Inversement, certains États connaissent une décentralisation telle qu'elle se rapproche du fédéralisme. Cela se vérifie en particulier lorsque, dans un État unitaire, on crée une catégorie de collectivités de dimensions suffisamment importantes, c'est-à-dire, en fait, des régions. Si celles-ci se voient transférer de larges compétences, si elles disposent d'un réel pouvoir financier, si elles ont le droit d'avoir leur propre personnel, elles acquièrent une force certaine à l'égard de l'État. Tel est le cas, par exemple, de l'Italie et de l'Espagne.

La force de l'institution régionale conduit à se demander si certains États ne constituent pas une catégorie « intermédiaire », n'étant plus tout à fait des États unitaires sans être des États fédéraux. L'une des caractéristiques de ces « États régionaux » est la possibilité reconnue, sous certaines conditions et dans certains domaines, aux institutions régionales d'adopter de véritables « lois régionales » (cas de l'Italie et de l'Espagne).

Le rapprochement entre collectivités décentralisées et États membres d'un État fédéral s'impose d'autant plus, ensuite, qu'à l'époque contemporaine des forces ou des tendances jouent, tantôt dans le sens de l'unification, tantôt dans le sens de la dissociation.

Ces *forces unifiantes* sont d'ordre technique : l'exigence de rationalisation conduit à une certaine uniformisation des règles, des procédures. Elles sont également d'ordre sociologique et politique, elles se résument alors dans les termes d'égalité et de solidarité. Sauf peut-être dans un pays comme les États-Unis d'Amérique du Nord où les différences sont acceptées du fait de facteurs d'ordre géographique et historique, l'exigence d'égalité constitue l'un des plus puissants facteurs d'uniformisation qui soient. Ce sont les individus eux-mêmes qui, au nom de cette égalité, appellent l'intervention du pouvoir central. Cette intervention, surtout si elle est d'ordre financier, se fait rarement sans contrepartie, celle-ci résidant alors dans l'instauration d'un contrôle. Le sentiment de solidarité, que les nécessités de crise conduisent les dirigeants à mettre en valeur pour mieux faire accepter le partage des sacrifices, produit les mêmes résultats.

Mais il existe aussi, à l'inverse, des forces de dissociation, de nature culturelle ou/et économique, qui peuvent jouer contre l'État unitaire, les

revendications « régionalistes » tendant à obtenir une autonomie toujours plus grande. La Belgique est ainsi passée du statut d'État unitaire à celui d'État fédéral. Lorsque l'autonomie devient très grande, la distinction avec l'indépendance perd de sa netteté.

B / La décentralisation et la déconcentration

Comme dans le cas du fédéralisme, il est traditionnel d'opposer la décentralisation à la déconcentration. Plus encore que précédemment, cette opposition est discutable.

a) *L'opposition classique décentralisation-déconcentration.* — Les auteurs classiques distinguent soigneusement la décentralisation de la déconcentration. Cette distinction a un contenu juridique, elle a surtout une signification et une portée politiques.

La décentralisation est définie, juridiquement, comme la reconnaissance, par l'État, d'autres personnes publiques habilitées à intervenir dans certains domaines avec un pouvoir de décision et disposant dans cette action d'une certaine autonomie. La déconcentration est la remise d'un certain pouvoir de décision à des agents de l'État répartis sur le territoire et subordonnés à l'autorité centrale par un lien de nature hiérarchique.

L'autorité déconcentrée, dont le préfet a été considéré comme le prototype, est l'expression de l'État au plan local ou, si l'on préfère, son *représentant*. L'autorité décentralisée est l'expression du groupe local dont elle peut être considérée comme l'émanation. L'autorité déconcentrée agit sous l'autorité du pouvoir central, l'autorité décentralisée intervient sous le contrôle de ce dernier. « Sous l'autorité de » implique l'exercice d'un pouvoir hiérarchique, « sous le contrôle de » implique un pouvoir de contrôle autre que ce dernier (contrôle de tutelle, contrôle juridictionnel). Les auteurs classiques sont amenés à distinguer le *pouvoir hiérarchique* et le *pouvoir de tutelle* et à faire valoir que le premier se distingue en particulier du second par le pouvoir de donner des ordres, au pouvoir d'instruction que ne comporte pas le second. La notion de hiérarchie suppose une subordination étroite de l'inférieur au supérieur, tandis que la tutelle fait plutôt référence à l'idée de cohérence du fait de la différenciation des fonctions.

On fait valoir, encore, que la décentralisation n'a pas le même statut juridique que la déconcentration. La décentralisation est d'ordre constitutionnel ou législatif, la déconcentration est une simple nécessité de

l'organisation des services, il n'est même pas besoin de textes pour qu'un supérieur adresse des instructions à ses subordonnés.

Sur le plan politique, la différence entre la décentralisation et la déconcentration s'accuse encore. D'une part, la politique de déconcentration a été présentée comme un substitut ou un ersatz de la décentralisation. L'exemple souvent cité est celui des décrets du 18 mars 1852 et du 23 avril 1861, qualifiés de « décrets de décentralisation » et qui ne réalisaient qu'une « simple » déconcentration. « C'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on a raccourci le manche », déclare, à l'époque, Odilon Barrot. Les décrets de 1964 sont interprétés également parfois comme un refus d'établir une décentralisation à l'échelon régional, les nécessités de l'action administrative conduisant à renforcer le rôle des préfets de départements et à créer des préfets de régions.

D'autre part, dit-on encore, la déconcentration est un moyen de centralisation. Elle permet au pouvoir central de ne rien abandonner de ses prérogatives, puisqu'il contrôle parfaitement ses agents, tout en laissant à ces derniers une part du pouvoir de décision pour éviter l'apoplexie du système. Cette reconnaissance de pouvoir n'est pas un abandon puisqu'il est toujours possible à l'autorité centrale de faire remonter, par divers procédés, les dossiers, jusqu'au niveau central. Les préfets, agents administratifs et politiques de l'État, symbolisent d'autant plus cette centralisation qu'ils sont associés à l'Empire, qui vit leur création. Cette opposition n'est plus, aujourd'hui, pertinente.

b) Une opposition qui n'est pas justifiée. — L'opposition entre décentralisation et déconcentration a peut-être été exagérément « durcie », elle ne correspond plus à la situation contemporaine de la France.

D'une part, *la distinction déconcentration-décentralisation n'existe pas partout*, cette dichotomie est assez spécifique de la France, elle ne se rencontre pas dans tous les pays. Certains d'entre eux classent la déconcentration et la décentralisation dans un même concept, qui est celui de la décentralisation. La recherche, sous les auspices des Nations Unies, en 1962, d'un concept unique de la décentralisation, ne prenait pas en compte cette distinction. Une analyse de l'évolution de ces deux notions permet de conclure plus à leur complémentarité qu'à leur opposition.

D'autre part, *ce n'est pas la déconcentration qui entrave la décentralisation, c'est son absence*. Trois arguments peuvent être invoqués en ce sens. En premier lieu, la faible décentralisation que nous avons effectivement connue, au cours de notre histoire, s'est accompagnée d'une déconcentration encore plus faible. Il suffit, pour s'en convaincre, de voir le pourcentage quasiment ridicule de crédits déconcentrés jusqu'à ces

dernières années. Le pouvoir politique, important, des préfets, ne doit pas être confondu avec leurs pouvoirs juridiques réduits.

En deuxième lieu la déconcentration prépare la décentralisation. Il est probable que, dans un État ayant pris des habitudes de centralisation, il n'est pas possible d'instaurer immédiatement une décentralisation étendue : cela risquerait de perturber gravement la machine administrative. La déconcentration favorise le cheminement vers la décentralisation car elle habitue l'administration à ce que les dossiers soient traités à l'échelon local, ce qui est, en définitive, le phénomène essentiel. Les décrets de 1852 et de 1861 précités n'étaient certes que de la déconcentration, mais ils furent le point de départ d'une réforme décentralisatrice que seul l'effondrement de l'Empire ne permit pas d'aboutir. Et eût-il été possible de créer, d'emblée, une nouvelle collectivité territoriale, en 1982, si certaines habitudes n'avaient pas été prises, si des services n'avaient pas été constitués à l'échelon de la région ?

En troisième lieu la déconcentration accompagne la décentralisation. L'expérience historique montre que la décentralisation ne peut être réussie que si elle est accompagnée d'un développement de la déconcentration. Ainsi, après que le législateur a posé, avec les lois du 2 mars 1982, les bases d'une nouvelle décentralisation, le pouvoir réglementaire entreprend de renforcer les pouvoirs des autorités déconcentrées. Les décrets du 10 mai 1982 ne peuvent être interprétés simplement comme des mesures destinées à compenser, pour les préfets devenus commissaires de la République, une partie de leurs pouvoirs et de leur prestige, ils sont dans la logique de la politique décentralisatrice du gouvernement. De même, après la loi relative à l'administration territoriale de la République (« loi ATER ») du 6 février 1992, le gouvernement prend, le 1^{er} juillet 1992, un décret « portant charte de la déconcentration ».

Ainsi, loin de se contredire, décentralisation et déconcentration se confortent l'une l'autre. L'erreur de perspective souvent commise consiste à croire que l'on procède à une politique de déconcentration pour ne pas décentraliser. C'est oublier qu'une véritable politique de déconcentration se heurte aux mêmes obstacles qu'une politique de décentralisation : refus de certaines administrations centrales de se dessaisir d'une partie de leurs pouvoirs, crainte des services extérieurs de devoir prendre des responsabilités auxquelles ils ne sont plus habitués, inertie des structures et des procédures. Les mesures de déconcentration ne sont pas toujours appliquées, comme l'a fort bien montré Jean Waline (Pour une politique de déconcentration, *Recueil d'études en hommage à Charles Einsenmann*, p. 177 et s.). Pour qu'il puisse y avoir une véritable décentralisation, il faut qu'il existe une prise de conscience des problèmes à l'échelon local et une

solidarité des autorités locales face au pouvoir central. Dans un certain nombre de cas, les préfets ont contribué à la première et ont été des acteurs actifs de la seconde.

2 / Le développement historique de la décentralisation

La connaissance de l'évolution historique est une clé essentielle pour comprendre la situation présente. Cette évidence s'impose avec force dans le domaine de la décentralisation. Les idées, la législation, les rapports de fait sont le produit d'une histoire particulièrement riche et ancienne. Rien ne se fait, en France, sans référence à l'histoire, ancienne ou récente selon les cas, et éventuellement recomposée pour les besoins de la démonstration.

1 | L'ANCIEN RÉGIME

L'Ancien Régime a vu une autonomie locale s'affirmer progressivement, puis être réduite, tant en raison des erreurs des autorités locales que de l'action persévérante du pouvoir central pour contrôler les entités locales.

L'échelon d'administration locale le plus important est celui représenté par les communautés locales. Une grande diversité caractérise le régime municipal. Jusqu'au XI^e siècle, on peut difficilement parler de « collectivité territoriale » au sens que nous donnons aujourd'hui à cette expression. Le mouvement communal prend naissance au cours du XII^e siècle, au moment où s'affirme le courant urbain. Les habitants des villes se forment en « communautés » et cherchent à se faire reconnaître par les seigneurs féodaux. Le mot commune « évoque avant tout l'idée non pas d'un gouvernement libre, mais d'un groupe qui s'est constitué pour gérer des intérêts collectifs » (cf. Petit-Dutaillis, *Les communes françaises. Caractères et évolution des origines au XVIII^e siècle*, p. 16).

Les habitants obtiennent une « concession de commune » qui est l'autorisation de « s'associer par serment ». La commune du Moyen Âge devient le serment juré entre les membres de se prêter assistance mutuelle. Elle est

une institution de paix. Elle a pour but la défense des habitants de la ville contre les éléments extérieurs, les brigands et les vagabonds, le seigneur.

La charte constitue l'autorisation donnée par le seigneur laïque ou ecclésiastique, ou par le roi, de prêter serment. Les habitants obtiennent alors de nombreux avantages, variant selon les chartes mais touchant généralement aux mêmes droits : privilèges de justice, de juridiction, organisation militaire propre et police communale, fixation des redevances et des impôts. La contrepartie de ces privilèges consiste dans le versement d'une somme importante au seigneur ou au roi concédant la commune et dans l'engagement de fournir les services caractéristiques de la vassalité.

Les communes ne sont pas la seule forme d'organisation locale. Il existe également les « villes franches » dont les libertés sont plus restreintes que celles des communes. Leurs habitants disposent de privilèges judiciaires et financiers, mais elles n'ont pas de personnalité juridique, et l'administration est assurée par un prévôt, représentant le seigneur. Les « communautés villageoises » étaient soumises au seigneur mais avaient une assemblée des habitants qui prirent l'habitude de désigner un syndic.

Les concepts juridiques qui serviront de base au développement des théories de la décentralisation se dessinent progressivement. Une notion juridique est essentielle, celle d'*universitas*. Ainsi que le remarque Jean-Louis Mestre, « les juristes médiévaux élaborèrent une véritable théorie de la personnalité morale » (*Introduction historique au droit administratif français*, PUF, coll. « Droit fondamental »). L'expression de cette *universitas* est la capacité d'ester en justice, la possibilité d'avoir un patrimoine pouvant être protégé. De cette notion d'« ensemble » qui n'est pas encore la « collectivité » se dégage également, au Moyen Age, la théorie de la responsabilité des communes en cas d'émeutes, qui subsistera jusqu'en 1983.

A l'échelon provincial, il existait également une organisation qui a suffisamment marqué pour susciter encore une certaine nostalgie en cette fin du xx^e siècle. Les « États provinciaux », appelés parfois « États particuliers », représentaient chacun leur province tandis que le roi était représenté, à cet échelon, par les baillis et les sénéchaux. Ces États ont une organisation et un prestige très différents d'une province à l'autre. Ceux qui ont su s'affirmer face au pouvoir royal « s'occupent de l'approvisionnement de la population, du commerce, des travaux publics. Ils disposent de quelques agents auxquels ils confient les tâches d'exécution. Ils rédigent aussi des cahiers de doléances dans lesquels ils font part au roi de leurs plaintes et de leurs revendications, notamment en ce qui concerne l'administration de la justice » (Jean-Louis Mestre).

L'« âge d'or » des communes ne durera pas. L'histoire des collectivités territoriales est une histoire de l'immixtion de plus en plus grande du pouvoir royal dans les affaires locales, immixtion favorisée par les dissensions et la mauvaise gestion locales.

Dès le XIII^e siècle, les rois prennent des mesures limitant l'indépendance des autorités locales en matière financière, en raison d'une gestion financière souvent désastreuse. La constatation de ces errements conduit les auteurs à considérer les communes comme des mineures.

A partir du XIV^e siècle, sous l'influence des légistes, la personnalité morale attribuée à la commune change de signification. La gestion est confiée à des corps municipaux et non plus à un seul agent responsable devant l'ensemble des habitants. Le fondement de la commune, le serment juré, tombe peu à peu dans l'oubli. La charte devient essentielle. « L'élément institutionnel l'a emporté sur la sorte de contrat qu'était la *conjuratio*. Mais cette évolution rapproche la commune des villes franches » (Jean-Louis Mestre). Le rôle des communes en est transformé.

Les magistrats municipaux tendent à former une classe privilégiée, incapable et corrompue. Le pouvoir royal, s'affirmant, devient plus exigeant. Progressivement, les communes paient un tribut de plus en plus élevé à l'autorité royale. Le privilège communal n'est plus celui de tous les habitants, mais des seuls magistrats municipaux. Mais ces derniers se trouvent de plus en plus sous la coupe des représentants du pouvoir royal.

La tutelle de ce dernier s'étend, représentée par les intendants. Tocqueville note que « les villes ne peuvent ni établir un octroi, ni lever une contribution, ni hypothéquer, ni vendre, ni plaider, ni affirmer leurs biens, ni les administrer, ni faire emploi de l'excédent de leurs recettes sans qu'il interviene un arrêt du conseil sur le rapport de l'intendant » (*L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, 1952, p. 115).

Les besoins financiers de la monarchie sont tels que les créations d'offices se multiplient. « En 1709, tous les emplois municipaux, même ceux de valets, tambours et portiers, furent transformés en offices ! » (Jean-Louis Mestre). L'intervention du pouvoir royal se fait surtout de plus en plus pressante en matière financière : interdiction faite par Colbert aux communes de s'endetter, interdiction d'aliéner leurs biens.

Deux édits, l'un de 1764 (édit de Compiègne), l'autre de 1765 (édit de Marly) organisent un régime juridique uniforme pour toutes les communes.

Des tentatives seront faites à la fin de l'Ancien Régime pour réorganiser l'administration locale et restaurer la décentralisation mais elles n'aboutiront pas.

2 | LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE DÉCENTRALISATRICE

La Révolution est moins novatrice dans sa politique de réorganisation administrative que dans d'autres domaines : la politique de la « table rase » y est impossible ou est une illusion. Durant cette période sont énoncés cependant certains principes qui vont guider le législateur par la suite. Deux idées saillantes se dégagent :

A / Les principes de la réorganisation

Cette réorganisation s'oriente autour d'une double idée : l'uniformité des structures, la dualité des fonctions.

a) *L'uniformité des structures.* — L'uniformité résulte de la généralisation du principe électif, de la suppression de la diversité qui caractérisait l'organisation locale, de l'interdépendance des corps. La nuit du 4 août ne voit pas seulement la suppression des privilèges de certaines catégories sociales, mais aussi de ceux des provinces et des villes. La Constituante généralise l'élection des agents de tous les services à l'échelon local, qu'il s'agisse des services de l'État ou des services des départements et des communes. Certaines tentatives ont lieu en 1789 pour distinguer les petites communes des grandes communes organisées autour du bourg ; elles échouent. L'article 7 du décret du 22 décembre 1789 déclare : « Il y aura une municipalité en chaque ville ou paroisse ou communauté de campagne. »

Qu'il s'agisse des communes ou des départements, on retrouve, dans tous les cas, trois organismes chargés d'administrer la collectivité, et qui procèdent tous trois de l'élection : une assemblée se réunissant périodiquement, un organisme chargé d'assurer la gestion courante, un représentant du roi.

Tous les corps administratifs se trouvent dans une interdépendance réciproque. Le décret du 14 décembre 1789 déclare que les corps municipaux se trouvent « sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives », c'est-à-dire les assemblées de district et, plus encore, les assemblées départementales. Celles-ci se trouvent soumises directement au corps législatif pour l'exercice des fonctions relatives aux contributions (décret du 22 déc. 1789, sect. III, art. I^{er}) et au roi (et indirectement au corps

législatif) pour l'exercice de la police, la surveillance des hôpitaux et des écoles, la conservation et l'entretien des domaines, la voirie, les travaux publics.

b) *La dualité des fonctions.* — En ce qui concerne plus particulièrement l'administration municipale, le législateur révolutionnaire distingue deux sortes de fonction à remplir : selon l'article 49 du décret du 14 décembre 1789 : « Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal ; les autres propres à l'administration générale de l'État, et déléguées par elle aux municipalités. » Ainsi la commune n'est pas seulement un mandataire de l'État. Selon la formule de l'instruction qui accompagne le décret du 14 décembre, elle « possède un cercle d'activité qui lui appartient en propre ». La formule utilisée par le décret va donner naissance, quelques années après, à la théorie du « pouvoir municipal ».

Il s'agit seulement de réaliser la décentralisation, et celle-ci ne peut se situer qu'au plan administratif, ainsi que le rappelle une instruction de l'Assemblée nationale, concernant les fonctions des assemblées administratives, du 22 avril 1790 : les assemblées administratives « observeront d'abord qu'elles ne sont chargées que de l'administration, qu'aucune fonction législative ou judiciaire ne leur appartient, et que toute entreprise de leur part, sur l'une ou l'autre de ces fonctions, introduirait la confusion des pouvoirs, qui porterait l'atteinte la plus funeste aux principes de la Constitution ».

Quant aux départements, créés en 1789-1790, il leur appartient « de délibérer sur tout ce qui intéresse l'ensemble du département ; de fixer, d'une manière générale, tant les règles de l'administration que les moyens d'exécution ; enfin, d'ordonner les travaux et la dépense de chaque année, et d'en recevoir les comptes ».

B / Les structures communales et départementales

Le statut des communes est fixé par un décret de l'Assemblée nationale pour la constitution des municipalités, du 14 décembre 1789. La commune est administrée par trois organismes : un conseil général de la commune dont les membres sont élus, non par l'ensemble des habitants mais par les seuls citoyens actifs, et qui se réunit une fois par mois pour régler les questions relatives aux impositions et aux biens ; le corps municipal est désigné, en son sein, par le conseil général, il rend compte de l'administration courante, gère les biens, répartit les contributions, il est dirigé par

un maire, élu par les citoyens actifs pour deux ans ; le procureur de la commune est élu dans les mêmes conditions et pour la même durée que le maire, il représente le roi mais aussi les contribuables (souvenir, semble-t-il, du syndic de paroisse de l'Ancien Régime).

Les textes révolutionnaires répondent au souci de mettre en place une nouvelle organisation locale mais les préoccupations doctrinales ne sont jamais tout à fait absentes, et c'est ainsi qu'à l'occasion d'une loi qui détermine le mode de partage des biens communaux, du 10 juin 1793, on trouve, de manière étonnante, une définition lapidaire et très moderne de la commune dans l'article 2 de la loi qui dispose : « Une commune est une société de citoyens unis par des relations locales. »

Le terme de département n'est pas entièrement nouveau. Il désignait parfois, comme le rappellent les historiens, des subdivisions de généralités. Un projet de réforme est préparé par Thouret dans le cadre du Comité de Constitution. Il prévoyait l'institution de quatre-vingts départements dont la délimitation aurait été opérée de manière géométrique, chaque département formant un carré d'environ 79,2 km de côté. Sur l'intervention de Mirabeau, cette méthode fut abandonnée et, en définitive, le découpage départemental fut beaucoup moins artificiel qu'on ne l'a parfois prétendu : les historiens ont fait observer que, dans beaucoup de cas, la délimitation s'est inspirée d'anciennes divisions du territoire, soit des provinces, soit, plus encore, d'une circonscription remontant au IV^e siècle, le diocèse ecclésiastique. Le département est créé par la loi des 22 décembre 1789-6 janvier 1790 et, en février 1790, le découpage était terminé.

La gestion du département est assurée, comme pour les communes, par un conseil général qui comprend six membres élus, parmi les citoyens actifs, par l'assemblée des électeurs du département pour deux ans et renouvelables par moitié tous les ans ; ce conseil tient une session annuelle ordinaire d'un mois, peut être convoqué en session extraordinaire par décret de l'Assemblée nationale et, pendant les sessions, se divise en différents comités ; le directoire de département est l'organe exécutif composé de membres élus par le conseil général en son sein, renouvelables par moitié tous les ans et rétribués, il est présidé par le président du conseil général et choisit, hors de son sein, un secrétaire général, sorte de fonctionnaire rétribué qui prendra, en pratique, une grande importance ; le directoire a pour mission de faire appliquer les décrets de l'Assemblée nationale et les décisions du conseil général ; le procureur général syndic est élu par les électeurs du département, il représente le roi.

3 | LE RETOUR À LA CENTRALISATION : LA RÉVOLUTION CONVENTIONNELLE ET L'EMPIRE

A / La centralisation conventionnelle

La Convention revient progressivement sur l'œuvre décentralisatrice de la Constituante. Les raisons de ce retournement tiennent à la fois aux circonstances, et aux conséquences du système institué en 1789-1790. Le principe de l'élection à tous les niveaux, même des agents de l'État, ne pouvait que favoriser l'autonomie locale. Taine déclarera, à propos de l'œuvre de la Constituante : « Tous les muscles du pouvoir central sont tranchés et chaque département est un petit État qui vit à part » (in *La Révolution française*, t. I). Les circonstances, ce sont la guerre à l'extérieur et à l'intérieur, avec l'opposition de nombreuses assemblées départementales à la politique de l'Assemblée.

C'est pourquoi, en octobre 1792, la Convention décide le renouvellement des administrations départementales, les directoires de départements devant être également élus au suffrage universel.

C'est le début des représentants en mission qui sont généralisés le 9 mars 1793. Ces agents sont envoyés deux par deux dans le cadre territorial qui leur a été affecté (la section) ; ils disposent de « pouvoirs illimités » qui sont d'ordre administratif (désignation, remplacement de tous agents), d'ordre judiciaire (pouvoir de poursuite, de qualification d'infraction) et même d'ordre législatif, la Convention décidant, le 7 septembre 1793, que leurs arrêtés ont valeur « de lois provisoires tant que le Comité de Salut public ne les a pas dénoncés comme contraires aux principes ». Après le coup d'État montagnard du 2 juin 1793, les administrations départementales s'opposent à la Convention. Un décret du 4 décembre 1793 (4 frimaire an II) supprime les conseils généraux et les procureurs généraux syndics. À l'échelon des communes, les procureurs sont également remplacés par des agents de la nation.

Durant cette période tourmentée qui voit se succéder tant de projets souvent abandonnés à peine après avoir été esquissés, il convient de retenir la tentative de réorganisation effectuée par le Directoire. L'administration départementale prévue par le Directoire ne présente guère d'originalité par rapport à la situation antérieure : le département est géré par une assemblée départementale dont les membres, désignés pour cinq ans et renouvelables par cinquième tous les ans, sont élus par l'assemblée électorale. Le ministre

peut suspendre cette assemblée, la révoquer, annuler ses actes ; le gouvernement est représenté par un commissaire central qu'il nomme.

C'est surtout à l'échelon des municipalités que l'organisation de l'an III présente un intérêt, avec la tentative de constitution de « municipalités de canton » dans les communes de plus de 5 000 habitants. Mais cette tentative échoua. Parallèlement, la loi du 21 fructidor (7 sept. 1795) maintenait la distinction faite en 1789 entre objets d'administration générale et affaires propres. D'une manière générale, le Directoire ne fut guère décentralisateur.

B / La centralisation impériale

La centralisation se manifeste à deux points de vue. Elle concerne d'abord les structures administratives, les administrations locales perdant toute autonomie. La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 déc. 1799) et la loi du 28 pluviôse an VIII (17 févr. 1800), relative à l'organisation administrative, consacrent cette centralisation. La loi de pluviôse déclare, dans son article 2 : « Il y aura dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture, et un conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissaires de département. » Et, pour que les choses soient tout à fait claires, l'article 3 de la même loi dispose : « Le préfet sera seul chargé de l'administration. » Le principe de la nomination succède au principe de l'élection. Lorsque celle-ci est maintenue, elle est vidée de toute signification avec le système des « listes de confiance ». Et l'on applique à tous les échelons la maxime attribuée à Roederer : « Si délibérer est le fait de plusieurs, décider est le fait d'un seul. »

Les collectivités territoriales se trouvent entièrement sous la coupe du pouvoir central. Ce dernier peut, dès lors, donner de nouvelles fonctions aux autorités locales, généralement en lien avec les guerres de l'Empire : un décret de 1808 donne compétence aux départements pour lutter contre la mendicité et organiser des dépôts de mendicité ; un décret de 1812 confie aux communes la responsabilité de distribuer des « soupes populaires ». Parallèlement, le pouvoir central essaie de se décharger sur ces spectres de collectivités territoriales de certaines charges : entretien des établissements militaires et des fortifications, prise en charge de certaines dépenses de justice, « donation » de bâtiments... Certaines de ces charges ne seront supprimées que par les lois de 1982-1983.

4 | LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

Après le Premier Empire, la décentralisation va être progressivement assurée et va se développer jusqu'à notre époque. Cette évolution n'est pas linéaire : certains régimes reviennent sur la décentralisation, mais la tendance à la décentralisation est la plus forte et finit par l'emporter.

A / Les débuts de la décentralisation

La Restauration et la Monarchie de Juillet sont des périodes favorables au développement de la décentralisation. Non sans mal, et avec des retours en arrière, le régime évolue vers le parlementarisme. La relative liberté dont disposent les parlementaires facilite les débats et Vivien se croira fondé à déclarer : « La bonne distribution des pouvoirs intéresse surtout les époques et les lois de liberté » (rapport à la Chambre des députés, le 21 janv. 1837).

Dès 1817, le ministre de l'Intérieur, Lainé, annonce la réforme des collectivités locales comme urgente. Une commission est nommée en 1828, dont Mounier est le rapporteur, mais ses membres sont soigneusement triés, et les propositions même les plus timides suscitent l'inquiétude, car les fonctionnaires « ne voyaient qu'avec frayeur toucher à l'ordre saint de l'administration impériale » (Ch. de Rémusat, *Mémoires de ma vie*, t. 2, p. 261). Certaines propositions ne manquaient pas d'intérêt : Barante estimait que les préfets pourraient devenir des agents administratifs, recevant l'impulsion du conseil général plutôt que la lui donnant (in *Des communes et de l'aristocratie*, 1821). Le législateur fit preuve, en fait, d'une extrême timidité dans les réformes à accomplir, craignant qu'elles n'eussent des conséquences dont il ne voulait pas.

Certaines lois essentielles sont cependant votées durant cette période. C'est la loi du 21 mars 1831 qui, reprenant en le modifiant le projet de 1829, rétablit l'élection des conseils municipaux. C'est la loi du 22 juin 1833 organisant, de la même manière, l'élection pour les conseils généraux. C'est également la loi du 18 juillet 1837 relative aux attributions des autorités communales ; cette loi est assez décevante car elle ne donne lieu à aucun grand débat, comme cela avait été le cas lors de la période révolutionnaire ; elle consiste surtout en une longue énumération d'attributions et reflète largement l'état d'esprit des membres des assemblées, des

bourgeois propriétaires. C'est enfin la loi du 18 mai 1838 relative aux attributions des conseils de département et d'arrondissement.

La décentralisation est l'une des grandes idées de 1848. Odilon Barrot, membre de la Commission de Constitution, propose que l'on commence par organiser la commune avant d'organiser le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Mais les espoirs que l'idée de la décentralisation avait pu faire naître sont vite déçus. « A la veille du 2 décembre, qu'y a-t-il de changé dans l'administration locale qui réponde à cette attente ? Bien peu de choses, hormis essentiellement l'extension du suffrage universel aux élections locales. L'innovation est pour l'avenir rien moins que secondaire » (François Burdeau, *Libertés, libertés locales chéries*, p. 137).

Le Second Empire constitue une parenthèse dans le progrès de la décentralisation, Napoléon III reprenant, dans ses grandes lignes, l'organisation administrative du Premier Empire. Il faut cependant nuancer cette appréciation et distinguer plusieurs phases et plusieurs niveaux. Dans la phase de l'Empire autoritaire, c'est la centralisation qui caractérise le régime. Vers la fin du Second Empire, une timide politique de décentralisation se dessine : c'est la loi du 18 juillet 1866 sur les attributions des conseils généraux, c'est la création, le 22 février 1870, d'une commission extra-parlementaire de décentralisation.

Si la législation est figée, il n'en est pas de même des idées. A partir de 1860, de nombreux ouvrages ou études paraissent sur la décentralisation. Parmi eux, l'on peut citer *De la centralisation et de ses effets*, d'Odilon Barrot, paru en 1861. Dans *La France nouvelle*, Prevost-Paradol (1868) soutient l'idée qui sera reprise, plus tard, pour être récusée, de substitution de l'autorité de tutelle : « Cette tutelle et ce secours indispensables aux communes pauvres et ignorantes doivent donc leur venir non pas de l'autorité administrative mais des conseils électifs placés au-dessus du conseil municipal, c'est-à-dire des conseils de canton et de département. Là seulement se trouvent, à la fois, les lumières et l'impartialité nécessaires à l'accomplissement de ce devoir : ce n'est plus un maître gouvernant, récompensant ou secourant des administrés, c'est une association venant en aide à une association plus faible » (*La France nouvelle*, p. 80). En 1865, paraît *Un projet de décentralisation*, que l'on appellera, par la suite, le Programme de Nancy ; ce projet est un manifeste élaboré par des hommes politiques d'horizons différents, en faveur de la décentralisation. Ce programme propose notamment de substituer la tutelle du conseil général à celle du préfet sur les communes, de remettre l'exécutif du département à une commission permanente de cinq membres élus, il critique en même temps le cadre départemental jugé trop exigü.

B / Le régime provisoire de 1870-1875 et la III^e République

Cette période voit le vote de deux lois importantes, l'une relative aux départements, l'autre relative aux communes. Ces textes paraissent constituer l'apogée de la décentralisation et c'est pourquoi ces « chartes » de l'administration locale, comme on les qualifiera, connaîtront le succès de la durée, et demeurent encore partiellement appliquées aujourd'hui. Après le vote de ces lois, le droit paraît se stabiliser quelque peu, et ce ne sont souvent que des modifications de détail qui vont être apportées à ces lois. Mais un mouvement d'idées prend de l'ampleur, c'est le régionalisme.

a) *La loi départementale du 10 août 1871.* — Les travaux effectués par la Commission de décentralisation créée sous le Second Empire expliquent la rapidité avec laquelle la loi est votée. Cette loi est donc beaucoup plus redevable au régime précédent qu'au régime qui va advenir. Plusieurs propositions de lois sont déposées presque simultanément et c'est sur le rapport fait au nom de la Commission de décentralisation chargée d'examiner les propositions que s'engage le débat qui aboutit à la loi du 10 août 1871.

L'un des principes essentiels de la loi est ainsi énoncé par Waddington, rapporteur de la Commission : « Nous avons cherché à séparer autant que possible la gestion des affaires départementales de celle des affaires de l'État, tout en ménageant les intérêts et les habitudes des populations » (séance du 30 juin 1871, *JO*, p. 1686).

Plusieurs proposaient, demandaient — déjà — que le préfet fût remplacé, comme exécutif du département, par un administrateur élu par le conseil général. La Commission se montre défavorable à cette solution en invoquant un argument peu convaincant, la difficulté de faire la part des affaires de l'État et des affaires du département. En fait, le souvenir de la Commune de Paris, que les parlementaires ont très proche dans leur mémoire, explique la prudence du législateur.

Le préfet, représentant de l'État dans le département, est donc en même temps l'exécutif de ce dernier. Cette situation se maintiendra jusqu'en 1982. Le préfet instruit les affaires sur lesquelles le conseil général délibère, et il exécute ensuite les délibérations de ce dernier. Il représente le département en justice, sauf si le litige oppose celui-ci à l'État. En pratique, le rôle du préfet sera prépondérant, d'autant que le personnel chargé de préparer et d'exécuter les délibérations sera, jusqu'à une date récente, un personnel d'État, donc entièrement soumis au préfet.

Cette forte présence de l'État dans le département comporte, aux yeux du législateur de 1871, une contrepartie avec la commission départementale dont la création est une innovation de la loi de 1871. La commission représente une solution de compromis entre deux positions opposées, celle qui, estimant la décentralisation trop poussée, voulait en rester aux solutions antérieures et celle qui estimait que les mesures proposées n'allaient pas assez loin et demandait la suppression du préfet. Cette commission administrative est une institution essentielle dans la perspective de 1871. Waddington allait jusqu'à dire que le titre relatif à la commission départementale « est le plus important du projet de loi et en constitue la principale originalité » (séance du 14 juin 1871, *JO*, p. 1716). La commission était une émanation du conseil général. Elle se réunissait en session ordinaire tous les mois et pouvait se réunir en sessions extraordinaires. Elle disposait d'attributions qui lui étaient déléguées par le conseil général et d'attributions propres, notamment la possibilité de formuler un avis, de faire un rapport sur les affaires soumises par le préfet au conseil général, de présenter des observations sur le projet de budget, de répartir entre les communes les subventions votées par le conseil général. Mais, en fait, la commission départementale n'a jamais joué le rôle que le législateur de 1871 avait entendu lui conférer.

Le conseil général est l'assemblée compétente pour se prononcer sur tous les objets d'intérêt départemental. Les conseillers généraux sont élus dans le cadre du canton, à raison d'un par canton, au scrutin majoritaire à deux tours pour une durée de six ans, ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles.

Les conseils généraux se réunissent chaque année au cours de deux sessions ordinaires, des sessions extraordinaires pouvant avoir lieu à la demande du préfet, ou d'un certain nombre de conseillers, ou encore à la demande de la commission départementale, ou enfin sur convocation du gouvernement par décret. Lors des débats de 1871 un parlementaire, Tréveneuc, proposa que, en cas de défaillance des pouvoirs publics, les conseils généraux pussent se réunir et exercer le pouvoir national. Il s'agissait en somme, selon les termes de Tréveneuc, de permettre aux conseils généraux de former, en cas de circonstances exceptionnelles, « une sorte d'Assemblée nationale suppléante » (séance du 8 août 1871, *JO*, p. 2551). La proposition, écartée pour des raisons procédurales, en 1871, devint la loi du 15 février 1872, dite loi Tréveneuc. Cette loi n'a jamais été utilisée, sans être abrogée (en 1996 le législateur, en procédant à la codification, n'en a pas profité, comme il aurait pu le faire, pour abroger la loi Tréveneuc).

b) *La loi communale du 5 avril 1884.* — Rétrospectivement la loi de 1884 apparaît moins comme un achèvement que comme un nouveau point de départ : elle consacre les acquis antérieurs et, sur un certain nombre de points, n'est pas très différente de la loi de 1837 ; mais elle va surtout permettre aux communes de s'affirmer progressivement face au pouvoir central, par les compétences qui leur sont reconnues et qui vont pouvoir se concrétiser, par la liberté qui leur est donnée, liberté très encadrée en 1884, et que la législation postérieure accroîtra. Ce qui le montre, c'est que cette législation n'est pas du tout figée après 1884. C'est par une erreur de perspective que l'on a tendance à passer directement de la loi de 1884 à notre époque. Cette loi va connaître, en fait, de constants aménagements.

L'un des traits caractéristiques de cette loi est l'uniformité de régime juridique qu'elle instaure pour toutes les communes de France. Les disparités entre communes étaient déjà criantes à l'époque. Il aurait été possible d'établir des statuts différenciés, tenant compte notamment de la spécificité des petites communes. Mais le législateur s'est refusé à consacrer des statuts juridiques différents selon l'importance des communes.

Le même type de structure se retrouve tant à l'échelon communal qu'à l'échelon départemental. Une assemblée, le conseil municipal, est chargée d'adopter des délibérations appliquées par un exécutif local, le maire. Comme à l'échelon départemental, l'exécutif représente à la fois la collectivité dans laquelle il se trouve et l'État. Mais l'État prête le préfet au département tandis que la commune prête le maire à l'État.

Si l'assemblée communale est issue, comme l'assemblée départementale, du suffrage universel, elle est désignée pour une durée de six ans au terme desquels elle est renouvelée intégralement. Le statut du maire s'oppose à celui du préfet. Le maire est, depuis 1882 déjà, et pour toutes les communes de France sauf Paris, l'élu du conseil municipal, tandis que le préfet est désigné par le gouvernement. Il est, par son mode de désignation, directement représentatif de la collectivité locale et il va symboliser celle-ci.

La loi de 1884 établit une tutelle à la fois sur les personnes et sur les actes. Malgré le souci de libéralisme du gouvernement, cette tutelle demeure importante, en particulier, pour les actes les plus importants tels que le budget.

L'extension des attributions des communes, que réalise la loi de 1884, se caractérise par la reconnaissance à celles-ci d'une clause générale de compétence, l'article 61 de la loi déclarant, dans son alinéa 1^{er} : « Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune. »

Les débats montrent que les concepts juridiques demeurent encore imprécis. Une opposition intéressante est faite entre l'autonomie et la décentralisation. Ainsi, A. Dubost déclare (séance 8 nov. 1883, *JO*, p. 2261) :

« L'autonomie communale est la constitution d'une commune qui peut traiter d'égal à égal avec l'État et qui, si elle est assez grande, assez riche, assez forte, peut faire capituler l'État lui-même.

« Au contraire, ce qu'on appelle la décentralisation administrative n'est rien d'autre que l'extension croissante des attributions des pouvoirs locaux, mais sans que cette extension puisse jamais aller jusqu'à briser les liens de subordination législative qui rattachent la commune à l'État : c'est la commune libre dans le cercle de ses intérêts propres, mais soumise comme l'individu lui-même à toutes les lois de l'État. »

c) *L'évolution jusqu'à la fin de la III^e République.* — Si les grandes lignes de l'orientation de la politique décentralisatrice sont désormais fixées, de nombreuses lois vont intervenir, qui tendent à compléter les lois de 1871 et de 1884 ou à assouplir les règles applicables en matière de tutelle. Mais, à partir de 1938 de nouveau, le contrôle de l'État s'appesantit, la décentralisation régresse.

La loi de 1884 n'avait pas réglé tous les problèmes relatifs aux structures locales. Le nombre de petites communes, qui ne fera qu'augmenter, est à l'origine du vote de la loi du 22 mars 1890 qui ajoute un titre à la loi de 1884 pour permettre l'institution de syndicats de communes pour la gestion de services intercommunaux.

Des commissions administratives sont désignées : en 1895, une commission extra-parlementaire de décentralisation, en 1906, une commission interministérielle chargée de préparer un projet de réorganisation de l'administration départementale en vue de la simplification des services. Certaines de leurs propositions sont suivies d'effets : les lois des 29 juin 1899 et 30 juin 1907 étendent le pouvoir propre des conseils généraux en matière financière et réforment le budget départemental ; d'autres lois assouplissent l'administration financière des communes (7 avr. 1902), les conditions relatives aux actions judiciaires (8 janv. 1905), les dons et legs (4 févr. 1901).

Dans les faits, les communes évoluent considérablement. A la fin du siècle, elles interviennent de plus en plus activement dans le domaine économique et social : ce sera le « socialisme municipal » (*infra*) dont Sidney et Béatrice Webb se font les chantres en Grande-Bretagne.

Ce sont surtout les décrets-lois de 1926 qui témoignent d'une attitude nouvelle des pouvoirs publics à l'égard des interventions économiques des

collectivités territoriales. Ces décrets, qui ne font d'ailleurs que reprendre une proposition de loi de 1914, sont inspirés par l'idée que l'intervention locale « aura les résultats les plus bienfaisants » (exposé des motifs). Ils ont pour objet de développer la « vie locale » en « accroissant le champ et la fécondité de ses initiatives, notamment dans l'ordre économique et social » (exposé des motifs). Le décret du 5 novembre 1926 autorise en particulier les communes à participer aux entreprises commerciales ou coopératives ayant pour but le ravitaillement de la population ou son logement, l'hygiène, l'assistance, la réalisation d'améliorations urbaines. Le décret du 28 décembre 1926 a plus précisément pour objet l'organisation des régies municipales. Celles-ci sont organisées par un décret de 1935.

Mais vers la fin de la III^e République, les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales comme par l'État, la crise, la montée des périls, se conjuguent pour réduire les pouvoirs des autorités locales. Des décrets-lois de 1938 apportent notamment des limitations en matière financière.

Le régime de Vichy va poursuivre dans cette voie et réduire fortement la décentralisation. Hostile au système électif, il supprime, par un acte du 16 novembre 1940, l'élection des autorités locales dans toutes les communes de plus de 2 000 habitants, maires et conseillers municipaux étant désormais nommés. Une mesure similaire et prise à l'égard des conseils généraux le 7 août 1942.

Des ordonnances de 1944 annulent, en ce domaine comme en d'autres, la législation de Vichy et rétablissent le régime antérieur.

C / La période contemporaine

Si les problèmes ne sont pas nouveaux, ils se renouvellent. Depuis la fin de la guerre, les collectivités territoriales ont été affrontées à des situations nouvelles tenant aux exigences du développement. La réponse institutionnelle sera longue à intervenir et ne s'affirmera vraiment que sous la V^e République.

a) *Les défis lancés aux collectivités territoriales.* — Un triple défi est lancé aux collectivités territoriales. Aucun d'eux n'est, depuis cette date, encore surmonté, et aucun n'est perdu.

Le premier défi est le défi urbain. La France a connu en un quart de siècle, depuis 1955, une véritable « révolution urbaine ». Elle est passée d'une société à dominante rurale à une société urbaine : sauf pour la période la plus récente, la croissance de la population (40 millions en 1945, 58 millions aujourd'hui) s'est effectuée au profit des communes urbaines

alors que, dans le même temps, se produit un important exode rural : 50 % de la population vit sur 2,5 % du territoire tandis que, inversement, 50 % du territoire n'héberge que 6 % de la population. Il en résulte, d'un côté une grande concentration de population (10 % de la population vit sur moins d'1/1000^e du territoire), de l'autre une véritable désertification. Outre le changement de valeurs lié à cette transformation, les collectivités territoriales ont dû faire face à de nouvelles exigences : c'est un besoin d'espace nécessité à la fois par l'afflux d'une population généralement jeune et par le phénomène automobile. Il a fallu aux autorités locales trouver de nouvelles surfaces pour les logements et pour l'automobile. C'est également un besoin d'équipements. Ce ne sont plus seulement des réseaux primaires dont la collectivité a besoin, mais d'équipements collectifs perfectionnés dans le domaine social, dans le domaine culturel, dans le domaine sportif et de loisirs et, désormais, de réseaux de communications (câble, bornes ou antennes de réception, etc.). Ce développement n'a pas toujours été maîtrisé.

Ces transformations sont souvent coûteuses, et supposent le recours à de nouvelles sources de financement. La « faim » d'équipements collectifs que l'on constate depuis la guerre a contraint les collectivités territoriales, pour financer cet effort, à utiliser largement le procédé de l'emprunt et à se tourner, plus que vers le passé, vers l'État pour obtenir une aide de ce dernier.

Le deuxième défi est le *défi de la coopération*. L'intervention de l'État est apparue inévitable pour, d'une part, aider les collectivités territoriales, notamment les plus défavorisées, d'autre part, coordonner les actions de ces collectivités. Le souci de préserver l'intérêt général et d'assurer l'égalité entre les citoyens, qui caractérise la puissance étatique, a été la cause d'une intervention, souvent insidieuse, de cette dernière dans les affaires locales. Mais, en même temps, l'État rencontre des limites, tant « physiques » (sa capacité financière à intervenir) que culturelles et politiques (contestation du rôle de l'État, nécessité de modifier les modalités et même les principes de l'intervention, le principe d'égalité étant, par ex., désormais insuffisant pour répondre aux exigences de notre temps). Les relations État-collectivités locales s'en trouvent profondément modifiées et la seule voie d'avenir est la coopération, notamment par la voie de la contractualisation (v. chap. 8).

Le troisième défi est le *défi culturel*. Le terme culturel doit être pris au sens large : c'est l'aptitude, ou l'inaptitude des collectivités territoriales à combler ce que l'on pourrait appeler, faute d'une autre expression, le « besoin d'être » des populations. On peut en distinguer plusieurs aspects.

C'est d'abord la nécessité de créer des équipements culturels. Les besoins primaires étant le plus souvent satisfaits par les équipements créés depuis un demi-siècle, l'accent est mis, depuis une vingtaine d'années, sur les besoins culturels qui se manifestent avec force. L'expression culturelle sous toutes ses formes est souvent devenue un moyen privilégié d'épanouissement ou d'accomplissement, elle est peut-être le seul moyen permettant ces derniers. L'équipement culturel est loin d'être terminé avec, notamment, la politique de « mise en réseaux ».

Mais le défi culturel est plus profond que le seul besoin de culture satisfait par des équipements. C'est un besoin de communication et de communauté. Il fut un temps où le sentiment communautaire était la raison d'être et le fondement de l'action des collectivités territoriales. Ce sentiment a le plus souvent disparu. Il est difficile de le recréer artificiellement. A défaut, il reste sans doute à fonder rationnellement l'appartenance à une collectivité. La démocratie à l'échelon local peut constituer ce nouveau fondement de la collectivité. Ici, tout est à faire ou presque. Il ne suffit pas, pour susciter cet attachement qui seul peut faire vivre une collectivité, une participation épisodique à la désignation des autorités locales, il faut trouver de nouveaux procédés de participation, des actions susceptibles de rassembler les habitants.

b) *La IV^e République.* — L'innovation de la IV^e République se situe dans l'ordre constitutionnel. Reprenant largement, sur ce point, le projet du 19 avril rejeté par référendum, la Constitution du 27 octobre 1946, dans son article 87, déclare :

« 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. »

Le rapporteur de la nouvelle proposition, M. Coste-Floret, constate que les principes nouveaux proposés en matière d'administration locale « bouleversent (...) toute notre administration départementale. Ils font du conseil général et de ses délégués les administrateurs de la collectivité départementale et ils les substituent en tant que tels au préfet ».

Mais le législateur de la IV^e République ne prit jamais les lois nécessaires à la mise en œuvre de ces principes, les gouvernements ayant d'autres soucis prioritaires et considérant d'ailleurs la substitution du préfet par un exécutif élu comme une mesure dangereuse.

Il convient de mettre à l'actif de la IV^e République deux séries de dispositions.

Il s'agit en premier lieu de l'extension des possibilités d'intervention économique des collectivités territoriales en particulier des départements. Les dispositions de 1926 étaient insuffisantes pour « permettre aux collectivités d'apporter un concours aussi large que possible au développement économique et industriel du pays » (exposé des motifs du décret de 1955). Un décret du 20 mai 1955 autorise les collectivités à participer à des sociétés d'étude créées pour la mise au point de projets dont le cadre excède leur territoire.

Il s'agit, en second lieu, de la poursuite d'une ébauche de régionalisation. Les préoccupations du maintien de l'ordre sont à l'origine de la création des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME) par la loi du 24 mai 1948. Un décret du 11 décembre 1954 consacre officiellement l'existence des comités d'expansion régionale, créés sous le régime de Vichy par les industriels. Un décret du 30 juin 1955 prévoit l'établissement de programmes d'action régionale et, à la suite des travaux d'un groupe d'études, vingt-trois régions de programme sont délimitées par un arrêté du 28 octobre 1956.

c) *La V^e République.* — La réforme des collectivités territoriales va être en permanence à l'ordre du jour des pouvoirs publics sous la V^e République. Cette ambition ne parviendra pas toujours à se concrétiser et se traduira par des résultats inégaux. Plusieurs vagues de réformes, plus ou moins importantes, se succèdent mais, en fait, la réforme des collectivités locales est devenue permanente parce qu'il faut constamment adapter les règles aux nouvelles données.

La *question des structures* fera l'objet de l'attention privilégiée des gouvernants. Ceux-ci partent d'un constat, l'incapacité de la majorité des communes à pouvoir s'adapter à leur temps en raison de leur trop faible dimension, et d'une exigence, le développement économique ordonné de la nation.

Cette double reconnaissance détermine l'orientation de l'action des dirigeants de la nouvelle République. Dès 1959, l'idée de regroupement des communes se concrétise à travers l'ordonnance du 5 janvier 1959 élargissant les possibilités de regroupement, qui étaient très limitées dans la loi de 1890, avec la création des syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM) et les districts urbains. Quant à l'action économique, elle est envisagée à l'échelon régional avec la création, par le décret n° 60-516 du 2 juin 1960, de vingt et une circonscriptions d'action régionale regroupant les départements.

Les pouvoirs publics continuent, par la suite, leur action persévérante dans ces deux domaines. La croissance urbaine justifie l'édiction de

dispositions particulières, jusque-là inexistantes, pour les villes : une loi du 31 décembre 1966 s'attaque timidement à ce problème avec la création de communautés urbaines. La métropole fait l'objet d'une législation distincte et dérogatoire au droit commun (loi du 10 juill. 1964 instituant la région parisienne et la ville de Paris, loi du 2 août 1961 créant le district de la région parisienne) avant d'être organisée selon un statut beaucoup plus proche du statut de droit commun des communes (loi du 31 déc. 1975).

Plus préoccupant encore que la recherche d'une organisation administrative adaptée aux villes est le problème des petites communes. Malgré les tentatives pour faciliter le regroupement, avec notamment des incitations financières, les résultats demeurent limités. Une tentative de réorganisation imposée aura lieu avec la loi du 16 juillet 1971 relative à la fusion des communes, mais cette loi sera un échec. Parallèlement, un nouvel aspect apparaît, celui de la gestion, à travers notamment la loi du 31 décembre 1970.

Le décret n° 64-251 du 14 mars 1964 institutionnalise la nouvelle circonscription régionale en établissant en particulier un préfet de région, mais non distinct du préfet de département siège de la région. Un décret tout aussi important est celui pris le 13 novembre 1970 pour faciliter la réalisation des équipements publics avec le classement des investissements publics en quatre catégories.

L'histoire de la V^e République est marquée, à l'échelon régional, par l'échec du projet du 27 avril 1969. Dans un discours demeuré célèbre, le chef de l'État, le général de Gaulle, déclarait, le 24 mars 1968 : « L'effort multi-séculaire de centralisation ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain. » Le projet, qui faisait de la région une collectivité territoriale à part entière, modifiait également le Sénat, ce qui contribua vraisemblablement à son échec. Ce dernier inhiba d'abord les gouvernants qui, prudemment, se contentèrent, par la loi du 5 juillet 1972, de faire de la région un établissement public territorial, jusqu'à la création de la région, en 1982-1986. La question des structures tourne, à la fin du xx^e siècle, autour de deux problématiques, l'une en constant renouvellement, l'autre qui ne parvient pas à se concrétiser. La première est relative à la coopération, avec l'invention et la mise en œuvre, régulièrement, de nouvelles formules (les communautés de toutes sortes qui tendent à se multiplier) et la nécessité, corrélative, de coordonner et de simplifier ces structures. La seconde est relative à l'interrogation sur le bien-fondé de la dualité départements-régions, et du nombre de collectivités dans chaque catégorie. Elle ne dépasse pas ce stade, étant l'exemple de la réforme politiquement impossible.

Si les structures donnent lieu à une large réflexion et à une abondante production législative et réglementaire, une autre préoccupation apparaît dominante, c'est la *préoccupation financière*. Sous la V^e République, il est considéré comme acquis que le système fiscal local traditionnel est désuet, qu'il faut le remplacer par une fiscalité moderne.

La fiscalité locale est réformée par une ordonnance du 7 janvier 1959 qui, outre un changement de nom, transforme les impôts locaux, qui étaient jusque-là des impôts de *répartition* (la collectivité commence par voter le produit attendu, qui est ensuite réparti entre les quatre impôts) en impôts de *quotité* (application directe de taux votés par l'assemblée locale aux bases de chaque contribution individuelle). La réforme s'avéra difficile à réaliser, pour des raisons d'abord matérielles telles que l'ampleur de la tâche consistant à réévaluer les bases d'imposition, jusque-là fort disparates par ailleurs. Le problème de la taxe professionnelle, disjoint du problème des autres taxes, est réglé, mais non résolu, par la loi du 29 juillet 1975 dont l'application va entraîner des transferts de charge fiscale imprévus.

En matière d'impôts indirects, une évolution très nette se manifeste en faveur d'une substitution à ces impôts de versements représentatifs, représentés d'abord par le VRTS, puis aujourd'hui par les dotations globales, dont la principale est la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui représente, désormais, plus de 100 milliards chaque année (v. J.-M. Pontier, A propos de la DGF : quelques réflexions sur les dotations, *Rev. adm.*, nov.-déc. 1993, p. 605). Mais les dotations se sont multipliées et complexifiées, obscurcissant le mécanisme, que l'on voulait simple, choisi en 1982.

Un trait caractéristique, du point de vue financier, est le développement du *cofinancement* (on parle aussi de financements croisés ou encore de financements multiples) dans lequel plusieurs personnes, publiques mais éventuellement, aussi, privées, participent financièrement à une même opération. Malgré les critiques qui lui sont régulièrement adressées, on peut douter que le cofinancement (sous des appellations éventuellement modifiées) disparaisse, en raison des avantages qu'il présente (v. J.-M. Pontier, Les avatars du cofinancement, *LPA*, 14 juill. 1993, p. 14 et s.). Dès lors on peut douter que le « brouillage » des relations financières entre l'État et les collectivités locales, dénoncé par les rapports parlementaires, puisse s'effacer, malgré le « pacte de stabilité » établi, en 1996, pour trois ans (v. J.-M. Pontier, Le pacte de stabilité entre l'État et les collectivités locales, *Rev. adm.*, janv.-févr. 1996, p. 74). Cette tendance ne se manifeste pas seulement en France, elle est générale dans les pays européens comparables à la France.

Deux autres problèmes n'ont été, jusqu'à la période la plus récente, qu'effleurés. Il s'agit d'abord du problème des compétences respectives de

l'État et des différentes collectivités territoriales auquel les lois de 1983, plusieurs fois modifiées, n'ont apporté (mais il ne peut en être autrement) que des réponses partielles. Il s'agit ensuite des personnels (surtout élus) pour lesquels une remarque similaire peut être faite (la loi du 3 févr. 1992, relative à l'exercice des mandats locaux, n'est qu'une amorce ou un succédané de statut). C'est dire que la réforme des collectivités est à faire.

3 / La réforme des collectivités territoriales

La réforme des collectivités territoriales est un thème d'actualité, et qui risque de le rester un certain temps encore. Des raisons très fortes expliquent cette réforme. Celle-ci peut être plus ou moins globale.

1 | NÉCESSITÉ, JUSTIFICATION ET DIFFICULTÉS D'UNE RÉFORME

Si le thème de la réforme administrative est une source intarissable de discours, de projets et de réflexions, la réforme des collectivités territoriales est l'un des pans les plus importants de cette réforme.

La nécessité d'une réforme est reconnue par tous, bien que les raisons invoquées ne soient pas toujours les mêmes. Une donnée d'évidence s'impose : toute structure administrative doit se réformer pour s'adapter aux besoins nouveaux qui se manifestent. Les communes, qui sont une vieille institution, ne peuvent pas demeurer figées telles qu'elles ont pu être autrefois. De plus, la commune est l'institution la plus proche des citoyens, donc celle au fonctionnement de laquelle ces derniers sont le plus sensible. La commune est un échelon de gestion de certains services, qu'il s'agisse de services d'État ou de services relevant de la collectivité territoriale. Les administrés ressentent vivement toute défaillance dans le fonctionnement de ces services, et l'imputent volontiers aux élus locaux. A ceci il faut ajouter que les collectivités territoriales sont devenues des agents privilégiés de réalisation des investissements publics. Le bon ou le mauvais fonctionnement de l'organisation locale devient le symbole et le symptôme de la santé de toute l'administration.

La réforme des collectivités territoriales n'est ni une idée ni une politique nouvelle. Tous les régimes ou presque se sont attachés à définir ou à réorganiser les structures administratives locales. La réforme des

collectivités territoriales recouvre en fait une multitude de réformes ou de propositions de réforme. Certains thèmes sont inépuisables et paraissent liés à l'état même de collectivité territoriale : c'est le thème des finances locales. Sous la Révolution, des parlementaires évoquent la situation catastrophique de ces finances. En 1931, lors de l'un des multiples débats consacrés aux collectivités territoriales, un député, empruntant au langage médical, déclare que les finances locales sont dans un état de cachexie. Si un thème donne l'impression de perpétuel recommencement, c'est bien celui-ci. D'autres aspects de la réforme paraissent beaucoup plus liés à un moment de l'histoire : dans le demi-siècle qui suit les « chartes » locales les programmes de réformes sont surtout consacrés à des problèmes de procédure (ex. la taxe de balayage peut-elle être instituée, sur demande d'un conseil municipal, par arrêté préfectoral ?) qui paraissent totalement dépassés aujourd'hui.

L'expérience passée montre que la réforme des collectivités territoriales est une entreprise difficile. D'abord parce qu'elle met en cause des intérêts divergents, des situations dans lesquelles on peut malaisément faire la part des nécessités, des traditions et des considérations tactiques. Ensuite parce que, plus profondément, toute réforme des collectivités territoriales est nécessairement, comme l'écrivait le rapporteur Lionel de Tinguy au Sénat, en 1978, une réforme de l'État : ce n'est pas seulement l'organisation locale qui est touchée par une réforme, c'est également l'administration centrale, comme le montrent les réformes de 1982-1983. Toute autorité qui s'engage dans cette voie ne peut manquer de rencontrer des difficultés parce qu'elle doit s'attaquer à des habitudes qui ont forgé des procédures, à des comportements qui ont donné naissance à des droits acquis, à un réseau enchevêtré d'influences et de pressions.

La réforme des collectivités territoriales présente une connotation politique très accentuée. C'est que la décentralisation est porteuse d'un certain nombre de valeurs. Parmi celles-ci sont évoquées les libertés locales. Au cours de l'histoire tous les partis politiques, ou presque, ont brandi tour à tour l'étendard de la centralisation et de la décentralisation, selon qu'ils se trouvaient au pouvoir ou dans l'opposition. Le thème des libertés locales est particulièrement porteur, car il évoque pêle-mêle les idées de décentralisation, de démocratie et de liberté. Les partisans de la décentralisation ont, « à chaque génération, forgé un véritable mythe, celui d'une France dont les maux pourraient être guéris grâce à un aménagement tout différent de son administration » (F. Burdeau, *Liberté, libertés locales chéries*, p. 275).

On peut se demander, d'ailleurs, si la réforme des collectivités territoriales n'est pas toujours à faire : la meilleure réforme, si elle est réalisée,

ne peut valoir que pour quelques années. La rapidité des transformations dans tous les domaines oblige à reprendre sans cesse le travail.

2 | LES DOMAINES DE LA RÉFORME

A / La réforme des structures

La réforme des structures administratives des collectivités territoriales est le thème qui a principalement retenu l'attention des gouvernants depuis un quart de siècle. C'est en effet l'aspect qu'il paraissait le plus urgent de réformer parce qu'il paraissait le moins adapté. La réforme des structures comporte elle-même plusieurs aspects.

C'est d'abord le problème du nombre de collectivités territoriales. Il se pose principalement pour les communes, mais on le retrouve également au niveau du département. L'émiettement communal français a suscité nombre de commentaires et de projets de réforme. On a opposé le nombre de communes françaises à celui des autres pays. L'effort pour réduire ce nombre, pour regrouper les communes, a été justifié par les exigences de l'action économique. Concrètement, par exemple, sachant que les moyens de financement sont par définition limités, est-il souhaitable que deux communes voisines cherchent, chacune, à se doter d'une piscine, alors qu'il subsiste encore certaines communes qui ne possèdent pas de réseaux d'assainissement ou de réseau d'alimentation en eau potable ?

Le regroupement communal a toujours constitué, sous la V^e République, une pierre d'achoppement entre le pouvoir central et les élus locaux. Ces derniers ont insisté sur le fait que les regroupements ne pouvaient être que volontaires. Les gouvernants ont essayé successivement une politique d'incitation, qui a donné des résultats limités, et une politique de contrainte (fusions autoritaires) qui a donné des résultats décevants. L'utilité même des fusions a été contestée : à l'invocation de la rationalité économique par le gouvernement répondait l'argument que des misères ajoutées ne pouvaient produire l'abondance. La fusion, toujours souhaitée, n'est plus imposée : le regroupement est toujours recherché, mais par des voies indirectes.

Le nombre de départements a également, dans une bien moindre mesure, soulevé problème, mais ce dernier se fonde avec un autre problème, celui du nombre de niveaux d'administration locale qu'il est souhaitable d'avoir dans un État comme la France. La France a connu, entre la

Révolution et 1982, deux niveaux d'administration décentralisée, la commune et le département. Est-il souhaitable d'instaurer un niveau intermédiaire entre le département et l'État ? L'institution de la région a suscité d'abondantes controverses. L'attachement à la région peut s'expliquer par toutes sortes de considérations d'ordre aussi bien politique, administratif, qu'économique. La région peut être souhaitée en tant que telle, indépendamment des collectivités territoriales traditionnelles. Elle peut être également examinée en rapport avec celles-ci. Elle est alors considérée comme devant pallier l'insuffisante dimension du département. Une autre solution était concevable, celle que proposa M. Debré après la guerre : elle consistait à redécouper les départements, en en réduisant le nombre pour avoir de « grands départements ». Cette réforme audacieuse demeura à l'état d'idée.

Les régions soulèvent, à l'heure actuelle, de semblables interrogations : le nombre de régions n'est-il pas trop élevé ? Bien que les avis divergent, certains estimant que les régions ont une dimension moyenne suffisante, on ne peut s'empêcher de penser qu'il serait possible, et souhaitable, de réduire le nombre de régions, le découpage régional actuel n'ayant pas été conçu pour des régions collectivités territoriales (v. *infra*, la région). Le gouvernement a vaguement envisagé, un moment, la question et a fait marche arrière devant les protestations que cette simple idée suscitait.

En dehors des raisons circonstanciées, l'établissement d'un, ou de plusieurs niveaux intermédiaires entre l'État et le département soulève des questions de fond. On peut se demander d'abord si, à terme, peuvent subsister parallèlement deux niveaux de gestion qui sont, quels que soient les efforts faits pour distinguer leurs tâches, en partie concurrents. De nouvelles relations s'établissent également entre collectivités du fait de la création d'une nouvelle catégorie. De nouveaux réseaux, réseaux de pouvoir et d'influence se constituent, dont il convient d'apprécier les conséquences. On peut enfin se demander si le coût administratif aussi bien que financier résultant de la création d'un ou de plusieurs niveaux supplémentaires est supportable en cette fin de siècle pour un État comme la France (v. sur ce problème J.-M. Pontier, Les niveaux d'administration dans la loi du 2 mars 1982, *Les Cahiers du CFPC*, n° 11, nov. 1982, p. 11).

B / La réforme des procédures

Certaines exigences, certaines formes, s'imposent aux autorités locales comme aux autorités de l'État parce que les premières comme les secondes sont, dans notre système juridique, des autorités administratives soumises à

la hiérarchie des normes et à la volonté politique des pouvoirs publics. Il est ainsi normal que, par exemple, les actes des autorités locales soient motivés, que les citoyens puissent avoir accès aux documents administratifs locaux, que les dispositions communautaires (ex. en matière de passation des contrats) soient applicables aux collectivités locales, etc. C'est l'applicabilité du droit administratif général aux collectivités territoriales (v. chap. 4). Dès lors, chaque fois qu'une réforme intervient, comme par exemple la loi de 1998 sur l'amélioration des relations entre les administrations et le public, elle est applicable aux collectivités territoriales.

S'agissant des seules collectivités territoriales, la plupart des réformes procédurales relèvent ou s'inscrivent dans la réforme des structures (ex. une réforme sur l'adhésion à un syndicat de communes ou la sortie d'un tel syndicat) dans la réforme des compétences (ex. les réformes concernant l'aménagement du territoire intervenues en 1998) ou dans la réforme des personnels (ex. la réforme relative à la responsabilité pénale des maires).

Il convient cependant de mettre à part la réforme de la *codification*. Les textes relatifs aux collectivités territoriales n'étaient, et ne sont toujours, que partiellement codifiés. L'entreprise de codification n'a été entreprise, pour les collectivités locales, que tardivement, le fait qu'il existait un texte de base pour chaque catégorie de collectivités locales (loi de 1884 pour les communes, de 1871 pour les départements) n'expliquant que très partiellement cette absence de code. Les premières préoccupations en faveur d'une telle codification se manifestent à partir de 1938. Ce n'est qu'en 1957 que paraît le premier code, le code de l'administration communale (CAC, décret du 22 mai 1957) limité, ainsi que son nom l'indique, aux seules communes. L'adaptation de ce code aux données résultant de la distinction entre loi et règlement est réalisée en 1977 avec le code des communes (décrets du 22 janv. 1977, 7 mars 1977, 28 mars 1977). Le caractère très partiel de cette codification (les départements y échappant), la multiplication des textes relatifs aux collectivités locales (avec les redites, voire les contradictions qui en résultaient), la naissance d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales (la région), imposaient une véritable codification, souhaitée par tous.

La loi du 27 février 1996 a adopté la partie législative du *code général des collectivités territoriales* (v. J.-M. Pontier, Le code général des collectivités territoriales, *Rev. adm.*, n° 288, nov.-déc. 1995). Ce code présente les caractéristiques suivantes : 1) Pour la première fois l'ensemble des règles concernant les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier se trouve rassemblé dans un même document. La clarification est particulièrement appréciable pour la région où, en dehors de la loi de « base » de 1972 maintes fois modifiée, de nombreux textes

coexistaient et se chevauchaient. 2) C'est une codification opérée, comme toutes les autres, à *droit constant*. Ce choix qui peut présenter des inconvénients et n'est pas celui d'autres pays (comme l'Allemagne) consiste à ne pas profiter de la codification pour opérer des réformes de fond, l'argument ayant été qu'un autre choix aurait entraîné le report à une date indéterminée de l'adoption du code. 3) Malgré sa dénomination, ce code *n'est pas général*, c'est seulement un code de structures. En particulier les compétences n'y figurent pas, au motif que ces compétences seront réparties dans des codes distincts et à venir (mais certaines conséquences financières des compétences sont prises en compte, de même que certaines compétences qui figuraient dans le code des communes, ce qui affecte la cohérence de l'ensemble). 4) C'est un code inachevé, non seulement parce qu'il faut, naturellement, codifier la partie réglementaire mais aussi parce que des pans entiers de lois (ex. concernant la fonction publique territoriale) doivent encore être intégrés à ce code.

C / La réforme des compétences

La réforme des compétences est l'une des réformes les plus récemment prises en compte. Pendant longtemps on ne s'est pas préoccupé de cette question, ou on l'a envisagée de façon très accessoire, parce que le partage des compétences ne soulevait guère de difficultés. L'État intervenait peu, les collectivités locales agissaient très pragmatiquement en fonction des besoins.

Le problème change de dimensions, et presque de nature, dès lors que l'État devient omniprésent dans la vie économique et sociale et que, parallèlement, les collectivités territoriales interviennent dans une égale mesure parce qu'elles recherchent, tout comme l'État, le bien commun de leurs habitants. Il devient alors essentiel de savoir quelle sera, dans une nation déterminée, la collectivité compétente pour agir. Il faut déterminer la « sphère de compétences » de chaque collectivité. La répartition se complique naturellement lorsque l'on ajoute un niveau de collectivités supplémentaires.

Les techniques de répartition des compétences sont comparables à celles que l'on trouve dans un État fédéral : il est possible de procéder par énumération des compétences d'un ordre de collectivités, ou de toutes les collectivités. Il est également possible de faire le partage en se référant à une clause générale de compétences. Aucun système n'existe à l'état pur et, en ce qui concerne la France, les compétences des collectivités territoriales sont définies, outre la clause générale de compétences, par différents textes.

Des facteurs purement nationaux et historiques expliquent, à un moment donné, la répartition existante : l'enseignement, par exemple, a toujours été peu décentralisé.

Réformer les compétences signifie, à l'époque contemporaine, reconnaître le rôle éminent des collectivités territoriales dans certains domaines. C'est préciser le rôle de chaque collectivité par rapport aux autres collectivités. C'est permettre l'exercice effectif de ces compétences en attribuant aux autorités locales les pouvoirs indispensables à leur mise en œuvre (v. J.-M. Pontier, Niveaux de décentralisations et transferts de compétences, *Les Cahiers du CFPC*, n° 17, nov. 1985, p. 85 et s.).

La problématique de la répartition des compétences a considérablement évolué :

1) La querelle sur la *clause générale de compétence* est devenue parfaitement vaine, non point tant parce que cette clause aurait disparu (on n'en parlerait pas autant) mais parce que l'évolution va, en tout état de cause, vers une extension des compétences des collectivités locales ; les acteurs, l'État en premier, ne respectent pas les limites résultant théoriquement des textes.

2) La répartition des compétences ne se limite plus à une répartition *légale* : il existe, parallèlement, une répartition *contractuelle* des compétences, qui peut ne pas respecter la précédente en conférant (cas le plus fréquent) aux collectivités territoriales des compétences que les lois ne leur reconnaissent pas. Cette répartition contractuelle n'est pas « reconnue » en tant que telle par l'État, qui n'hésite cependant pas à y recourir.

3) La notion « fourre-tout » et particulièrement vague de « partenariat » (v. chap. 8) explique le phénomène précédent. Concertation, collaboration, action conjointe, définissent mieux la réalité actuelle que la notion de partage des compétences qui, à elle seule, est devenue insuffisante pour expliquer les interventions, souvent conjuguées, de l'État et des collectivités territoriales.

4) Pour les mêmes raisons paraît tout aussi vaine l'idée, réitérée avec persévérance, notamment au Sénat, d'un partage par « blocs de compétences ». C'est cependant un tel engagement qu'a pris le législateur en 1995 en décidant que « la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales sera clarifiée dans le cadre d'une loi portant révision de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (...) et de la loi n° 83-623 du 22 juillet 1983. Cette loi devant répartir les compétences « de manière que chaque

catégorie de collectivités territoriales dispose de compétences homogènes ». On peut douter que le législateur parvienne à un tel résultat.

D / La réforme des finances locales

La réforme des finances locales est la pierre d'angle de toute la décentralisation : la réussite de celle-ci dépend, en définitive, des possibilités financières réellement reconnues aux collectivités locales. Beaucoup de réformes financières ont été proposées, parfois tentées. Tantôt elles ont avorté, tantôt elles ont échoué, tantôt elles ont constitué des solutions d'attente à une réforme complète qui n'est jamais intervenue. La réforme financière, à l'échelon local, se résume essentiellement à la question de savoir quelles seront les ressources des collectivités territoriales. Les données du problème sont relativement simples, mais en partie contradictoires.

L'accord se réalise sur la nécessité d'adapter les ressources des collectivités territoriales, et d'abord des communes, à leurs dépenses : si l'on demande à ces collectivités d'intervenir plus activement que par le passé, et c'est le cas, il faut leur donner les possibilités financières d'agir. Il existe une volonté décentralisatrice : il faut donc donner aux communes les moyens de leur politique faute de quoi, suivant une formule connue qui s'applique souvent, elles ne peuvent avoir que la politique de leurs moyens, lesquels sont largement insuffisants.

Parmi ces ressources, les plus conformes à l'idée décentralisatrice sont les ressources propres. Subventions et prêts peuvent toujours être la possibilité d'une intervention dans la vie locale d'une institution étatique. La grande question est de savoir comment fixer ces ressources propres. Celles-ci proviennent essentiellement du produit de l'impôt. Mais l'impôt dont le produit est versé aux collectivités territoriales doit-il être nécessairement un impôt à assise locale ? Il est parfaitement possible d'affecter à ces collectivités le produit, ou une part du produit d'un impôt d'État. Les solutions traditionnellement admises consistent en une combinaison de ces techniques. Il est impossible de mettre en œuvre un système dans lequel les ressources des collectivités territoriales proviendraient uniquement de la fiscalité locale. Dans certains États, aujourd'hui, l'essentiel des ressources locales est constitué par un transfert de ressources d'État. Mais il y a alors un risque de démobilitation des élus locaux.

Une difficulté tient à ce que le contribuable national, le contribuable communal, le contribuable départemental, le contribuable régional ne sont qu'un. On ne peut demander plus à tous simultanément. Or, l'État a

tendance à accroître ses prélèvements, ce qui ne peut que limiter les prélèvements des collectivités territoriales. Une augmentation réelle des ressources de celles-ci impliquerait un ralentissement de la progression, ou une diminution des ressources financières de l'État. C'est à cela que conduit la logique décentralisatrice. La logique de l'égalité et de l'intérêt général s'y oppose.

La question des ressources locales c'est également celle du financement par l'État des dépenses locales. Un progrès significatif a été réalisé avec le passage des *subventions* aux *dotations* et la *globalisation* de celles-ci (les subventions spécifiques n'ayant pas disparu). Les concours financiers de l'État représentent des montants importants, la DGF étant, à elle seule, de plus de 100 milliards de francs (soit environ 43 % des concours de l'État, hors fiscalité transférée).

Mais le système des dotations a tendance à devenir de moins en moins lisible, en raison d'un double phénomène : c'est, d'abord, la multiplication des dotations dont l'utilité de certaines d'entre elles n'est pas évidente (il eût mieux valu transférer directement à l'État la charge résultant, pour les communes, des professeurs d'école, plutôt que de créer une « dotation spéciale instituteurs », la DSI) ; c'est, ensuite, la complexification des mécanismes, les dotations pouvant comporter des « concours » et des « attributions » ou des « parts ».

Une autre préoccupation, de plus en plus lourde, est celle de la *péréquation* entre collectivités territoriales au nom de l'égalité et, désormais aussi, de l'équité. La péréquation ne joue plus seulement, comme traditionnellement, entre les communes, mais aussi entre les départements et entre les régions (avec, par ex., le Fonds de correction des déséquilibres régionaux). La multiplication des mécanismes de péréquation (ex. le FDPTP, le FNPTP, le FCDR, le FSCRIF, etc.), et des règles de péréquation en rend l'appréciation délicate. La question de savoir quelle(s) péréquation(s) il convient de mettre en œuvre comme celle de l'importance à donner à la péréquation n'ont pas reçu, jusqu'à présent, de réponse nette, le législateur n'ayant pas de vision d'ensemble et procédant par à-coups.

L'excellent rapport du *groupe de travail sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales* (dit « rapport Delafosse », du nom de son président), déposé en 1994, suggérait une *classification* (avec des orientations telles que le recentrage des procédures contractuelles autour des contrats de plan, l'évaluation *ex ante* et *ex post* des actions) et une *stabilisation* des relations financières entre l'État et les collectivités locales. Ces deux objectifs demeurent d'actualité.

E / La réforme des personnels

Les personnels sont constitués par les élus et par les agents au service de la collectivité pour mettre en œuvre la politique décidée par ces élus.

Le statut des élus est un problème ancien, qui connaît des variations contemporaines. Dès les premières lois de décentralisation, les pouvoirs publics manifestent le souci de contrôler les élus étroitement. On peut difficilement parler de statut, les élus étant révocables très facilement. Ce n'est d'ailleurs qu'à partir de 1882 que les conseils municipaux peuvent élire leur maire (v. J.-M. Pontier, Panorama sur le statut de l'élu local depuis 1882 jusqu'à l'époque contemporaine, *Les Cahiers du CFPC*, n° 14, juin 1984, p. 7 et s.). La première réforme consiste à assurer l'indépendance des élus à l'égard du pouvoir central. Cette indépendance est aujourd'hui acquise. La durée du mandat est un autre élément du statut qui ne soulève guère de difficultés car il n'est pas un élément fondamental de ce statut.

L'urgence d'une définition d'un statut des élus est apparue, à notre époque, sur quatre plans :

Les élus locaux sont des bénévoles. Il faut donc, pour gérer les affaires de leur collectivité, soit qu'ils prennent sur leur temps de travail, soit qu'ils prennent sur leur temps de repos. Deux questions se posent donc : la première consiste à se demander s'il convient de maintenir le système du bénévolat. Une réponse affirmative étant donnée par tous les intéressés, il convient alors de se demander s'il ne faut pas dégager des « crédits d'heures » pour donner aux élus le temps de gérer dans les meilleures conditions.

Le bénévolat exclut l'idée de salaire, mais non celle d'indemnité. Celle-ci peut pallier, en partie, l'absence de salaire. Une réforme est indispensable si l'on ne veut pas que les collectivités territoriales soient gérées uniquement par les personnes qui ont le temps, c'est-à-dire les « inactifs », au sens économique du terme.

Il ne suffit plus, aujourd'hui, d'avoir des convictions pour gérer. Les communes, a-t-on dit, sont devenues de véritables entreprises. Elles exigent, en tout état de cause, certaines connaissances juridiques, financières, comptables. La formation des élus est l'un des objectifs d'une réforme du statut des élus. Cet aspect se heurte, à l'évidence, à de grandes difficultés.

L'idée d'un statut des élus locaux a fait son chemin. Cela était indispensable car on ne peut plus concevoir aujourd'hui cette fonction comme on le faisait autrefois, en raison du changement de rôle des collectivités

locales. Il serait même possible de s'interroger sur l'intérêt de la substitution d'exécutifs nommés (sur des critères de compétence) aux exécutifs élus. Mais cette idée, iconoclaste et choquante, n'a jamais donné lieu à un commencement de réflexions et est écartée sans débat.

La « démocratie locale » postulant donc, en France, des exécutifs locaux élus, le législateur s'est, tardivement, préoccupé de fixer certaines règles. Il n'existe pas, faute de consensus suffisant, de « statut général » des élus locaux mais des règles minimales concernant les « conditions d'exercice du mandat » (v. *infra*, le chap. sur les administrateurs locaux). Le principe du *bénévolat* ayant, à la demande des élus locaux, et pour des raisons aisées à comprendre, été maintenu, le législateur l'a compensé en revoquant le système des *indemnités*. Il a procédé à une revalorisation, indispensable, de ces dernières, et à une unification des règles, mettant fin à un système hétéroclite et dépassé. Dans le même ordre d'idées, ceci correspondant à une exigence de notre temps, un régime de retraite des élus a progressivement été mis en œuvre.

La formation des élus est une autre exigence d'une gestion moderne et efficace des collectivités locales. Bien que le CGCT consacre tout un titre (mais composé d'un seul et court article...) au Conseil national de la formation des élus locaux, les dispositions relatives à la formation, prévues par le législateur (et qui figurent au CGCT, pour chaque catégorie de collectivités, dans un chapitre sur les « conditions d'exercice des mandats locaux ») sont extrêmement modestes. Sans aller jusqu'à exiger une formation obligatoire (qui serait considérée, en France, par une sorte de réflexe, comme « anti-démocratique ») il serait possible, et sans doute souhaitable, d'aller plus loin dans cette voie afin que le « droit à la formation » énoncé par les textes soit plus qu'une formule.

Il existe enfin, en France, un problème auquel la loi du 30 décembre 1985, qui prétendait le résoudre, n'a apporté que des réponses timides et insuffisantes : c'est le *cumul des mandats*. Le gouvernement a décidé, en 1998, de renforcer la limitation du cumul. La seule solution satisfaisante, peut-on penser, serait l'interdiction de tout cumul (sauf pour député ou sénateur maire d'une petite commune). Peut-être faudrait-il aller encore plus loin en limitant la rééligibilité de tous les élus.

La réforme des personnels est également celle des agents recrutés à la suite d'une procédure administrative pour servir la collectivité. Le problème n'a, pendant longtemps, suscité aucun intérêt. Il était, de plus, limité aux seules communes. Ces dernières n'avaient, au XIX^e siècle, guère besoin de personnel. Celui-ci était représenté, le plus souvent, par le seul garde-champêtre, dont la littérature s'est largement emparée.

Dans la deuxième moitié du ^{XX} siècle il a fallu se préoccuper de donner un statut aux agents communaux, parce que ceux-ci étaient de plus en plus nombreux. Cette augmentation a entraîné l'édiction de garanties pour ces personnels.

Dans la période la plus récente le problème s'est renouvelé, pour deux raisons : c'est d'abord une augmentation du recrutement, par les communes et, dans une moindre mesure, par les départements et désormais les régions, de personnels. Les réformes de 1982-1983 ont accentué cette tendance. C'est ensuite la valse hésitation entre la comparaison avec la fonction publique de l'État ou avec les agents de droit privé.

La réforme des collectivités territoriales a pris une ampleur et une étendue inconnues jusque-là. C'est sous l'aspect de l'idée de réforme que doivent être examinées à notre époque ces collectivités. Il convient sans doute d'éviter l'erreur de la « réformite », et admettre qu'après toute réforme importante il est indispensable de faire une pause pour que la ou les réformes puissent être assimilées par le corps social. Mais il est important de souligner qu'une institution a tendance très vite à se scléroser, que les règles techniques d'organisation et de fonctionnement ne doivent pas susciter un attachement démesuré car l'essentiel est l'esprit de communauté, et il appartient aux citoyens de le réinventer.

La réforme de la fonction publique territoriale, intervenue en 1984, va se prolonger encore pendant de nombreuses années. La non-codification, en 1996, des dispositions relatives à la fonction publique territoriale est significative du lien établi avec les autres fonctions publiques, un code complet de la fonction publique étant en cours d'élaboration. Bien qu'un statut existe, avec de très nombreuses dispositions, tant législatives que réglementaires, la fonction publique territoriale cherche encore son équilibre.

Plusieurs facteurs expliquent que la réforme ne soit pas achevée. Un premier facteur a été la difficulté rencontrée pour mettre en place un certain nombre de « filières » de la fonction publique territoriale, notamment la « filière culturelle » (du fait, notamment, de la diversité des corps et des règles qui existaient jusque-là). Un autre facteur a tenu à la lourdeur des mécanismes et des institutions prévus par le législateur et dont certains, de ce fait, ne sont jamais entrés en application. Un troisième facteur tient à la difficulté du compromis, indispensable mais délicat, entre les garanties que demandent naturellement les agents de la fonction publique territoriale, en leur qualité de fonctionnaires, et le pouvoir des autorités décentralisées sur ces agents, qui implique tout aussi nécessairement la décentralisation. La *parité*, affirmée par la loi, entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, est une autre source de heurts car si elle fonctionne

dans le sens État-collectivités locales, elle ne fonctionne guère dans l'autre sens. Par ailleurs le principe de l'appartenance des agents recrutés par les collectivités territoriales est toujours menacé par le souhait des autorités locales de recruter des agents par voie contractuelle, cette procédure donnant plus de prise et de marge de manœuvre auxdites autorités. Certes, le législateur a limité, voire interdit, dans certains cas, de tels recrutements, mais les élus locaux sont fréquemment tentés de condamner ces règles, et font pression en vue de leur adaptation.

BIBLIOGRAPHIE

Parmi les ouvrages de base il convient de citer en premier lieu l'*Encyclopédie collectivités locales*, publiée chez Dalloz, sous la direction de F.-P. Benoît, collection la plus complète sur le sujet et régulièrement remise à jour (9 vol.). Dans une autre perspective le memento Dalloz de J. Moreau, *Administration régionale, locale et municipale* (11^e éd., 1995), constitue un remarquable instrument de travail. Le *Jurisque des collectivités locales* comprend actuellement quatre tomes. M. Bourjol et S. Bodard ont écrit *Droit et libertés des collectivités locales* (Masson, 1985). F. et Y. Luchaire ont publié, aux PUF, *Le droit de la décentralisation* (1983). Un autre manuel est celui de A. Gruber, *La décentralisation et les institutions administratives*, A. Colin, 2^e éd., 1996. V. également J.-B. Albertini, C. Bérenger, J.-L. Marx, *Dictionnaire juridique : pouvoirs locaux*, Dalloz, 1994 ; P. Gérard, *Lexique des collectivités locales*, PUF, 1995 ; E. Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, Hachette, coll. « Les Fondamentaux », 1994. G. Belorgey, *La France décentralisée* (Berger-Levrault, 1984). J. Ravel a examiné les changements intervenus dans le cadre de la V^e République avec *La réforme des collectivités locales et des régions*, Dalloz, coll. « Études politiques, économiques et sociales », 1984. Deux ouvrages synthétiques sont à signaler, d'une part, A. Mabileau, *Le système local en France*, Montchrétien, coll. « Clefs », 1995 et, d'autre part, P. Sadran, *Le système administratif français*, Montchrétien, coll. « Clefs », 1997. Sous le pseudonyme très significatif de J. Rondin les auteurs de *La France en décentralisation* (Fayard, 1985) s'interrogent sur le sens de la décentralisation au cours de notre histoire.

A noter également, A. Chaminade, *La pratique des institutions locales*, Litec, 1990.

Parmi les publications régulières consacrées, en tout ou en partie, aux collectivités territoriales, il convient de citer :

L'annuaire des collectivités locales, publié annuellement par le GRAL aux Éditions Litec.

L'annuaire européen d'administration publique, CRA, Aix-en-Provence - CNRS, également annuel, qui comporte des chroniques régulières sur la décentralisation.

Parmi les revues, très nombreuses, on retiendra particulièrement :

Les Cahiers du CFPC, puis du CNEPT à partir de 1988.

Départements et communes (revue officielle de l'Association des maires et de l'Association des présidents de conseils généraux).

La Gazette des communes.

La Revue des finances communales.

Vie publique.

La plupart des textes législatifs et réglementaires relatifs aux collectivités territoriales ont été rassemblés dans un *Code de la décentralisation*, paru en 1985 aux Éditions Berger-Levrault.

Sur l'évolution historique :

- Babeau M., *Les assemblées générales des communautés d'habitants en France du XVII^e siècle à la Révolution*, thèse droit, Paris, 1893.
- Basdevant-Gaudemet B., *La commission de décentralisation de 1870*, PUF, 1973.
- Bechard F., *Histoire du droit municipal au Moyen Age et dans les Temps modernes*, Paris, 1875.
- Bellange Ch., *Le gouvernement local en France et l'organisation du canton*, Paris, 1900.
- Bodineau P. et Verpeaux M., *Histoire de la décentralisation*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2741, 1993.
- Bourjol M., *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Berger-Levrault, coll. « L'Administration nouvelle », 1969.
- Brun Ch., *Le régionalisme*, Paris, 1911.
- Burdeau F., *Liberté, libertés locales chéries*, Cujas, 1983.
- Chapman B., L'administration locale en France, *Cahier FNSP*, n° 66, A. Colin, 1955.
- Doueil P., *L'administration locale à l'épreuve de la guerre (1939-1949)*, Sirey, 1950.
- Félix M., *L'activité économique de la commune*, Paris, 1932.
- Flory T., *Le mouvement régionaliste français, sources et développement*, PUF, 1966.
- Marchand M. H., *Les conseillers généraux en France depuis 1945*, A. Colin, 1970.
- Mény Y., *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*.
- Mestre J.-L., Histoire des collectivités locales, *Encyclopédie collectivités locales*, t. I.
- Monnet E., *Histoire de l'administration provinciale, départementale et communale en France*, Paris, 1885.
- Morange J., *L'idée de municipalité de canton de l'an III à nos jours*, PUF, 1971.
- Ohnet J.-M., *Histoire de la décentralisation française*, Livre de poche, coll. « Références », 1996.
- Petit-Dutaillis Ch., *Les communes françaises. Caractéristiques et développement des origines au XVIII^e siècle*, Paris, A. Michel, 1947.
- Tocqueville A. de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, 1952.
- Tudesq A. J., Les conseillers généraux en France au temps de Guizot, *Cahiers FNSP*, n° 157, A. Colin, 1967.
- Ulrich A., *L'évolution de l'institution communale depuis la loi du 5 avril 1884*, thèse droit, Dijon, 1971. Actes du colloque de Strasbourg : Régions et régionalisme en France du XVIII^e siècle à nos jours.

Sur les rapports démocratie-décentralisation :

- Baguenaud J., Bécet J.-M., *La démocratie locale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 598, 1995.
- Linditch F., Référendum local et démocratie représentative, *LPA*, 24 avr. 1992, p. 3-7.
- Palard J. (sous la dir. de), Décentralisation et démocratie locale, *Doc. fr. Pbs écar.*, 1993.
- Regourd S., De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique, *RDP*, 1990, p. 961.
- Sadran P., *Démocratie locale et décentralisation*, Mél. Auby, Dalloz, 1992, p. 289.

Sur la réforme des collectivités locales :

- Bernard P., *Le grand tournant des communes de France*, A. Colin, 1969.
- Bourjol J.-M., *La réforme municipale*, Berger-Levrault, coll. « L'Administration nouvelle », 1975.
- Pontier J.-M., La réforme des structures locales, *Ann. europ. d'adm. publ.*, 1978, p. 316.
- La réforme des collectivités locales en France, *RISA*, 1981, p. 171.
- *L'État et les collectivités locales*, LGDJ, 1978.
- Niveaux de décentralisation et transferts de compétences, *Les Cahiers du CFPC*, n° 17, nov. 1985, p. 85.
- Ravanel J., *La réforme des collectivités locales et des régions*, Dalloz, 1984.
- Rousselot J., La réforme de la décentralisation, *Rev. adm.*, 1982, p. 369.
- Vié J.-E., *La décentralisation sans illusion*, PUF, 1982.

Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?, rapports d'enquête de MM. Crozier, Thoenig, Gelinier et Sultan, présentés par A. Peyrefitte, Doc. franç., 1976 ; *Vers la réforme des collectivités locales*, colloque IFSA, Cujas, 1977 ; *La réforme des collectivités locales dans l'Europe du Nord-Ouest*, colloque IFSA, Cujas, 1983.

La décentralisation, *Cahiers du CFPC*, n° 11, nov. 1982.

Numéros spéciaux de l'*AJDA* de mai 1982 avec les contributions de : J. Boulouis, Commentaire des décisions du CC ; J. Moreau, La commune ; J.-F. Auby, Le département ; P. Sadran, La région ; P. Ferrari, La Corse ; J. Chapuisat, Libertés locales publiques ; de févr. 1983 avec les contributions de : J. Chapuisat, Autonomie territoriale et régionalisation politique ; J.-Cl. Neimery, Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités locales ; D. Chabanol, Décentralisation et juge administratif ; J. Boulouis, La loi n° 82-974 du 19 nov. 1982 ; J. Chapuisat avec la participation de F. Bouyssou, La répartition des compétences ; P.-M. Gaudemet, Les chambres régionales des comptes ; J. Moreau, L'organisation de Paris, Marseille et Lyon ; F. Luchaire, La décentralisation dans les départements d'outre-mer.

Parmi les ouvrages analysant les réformes récentes, présentent un intérêt particulier :

- La libre administration des collectivités locales*, sous la dir. de J. Moreau et G. Dany (colloque de Besançon), Economica-PUAM, 1984.
- La nouvelle décentralisation*, sous la dir. de F. Moderne, Sirey, 1983.
- Les nouvelles compétences locales*, sous la dir. de F. Moderne, Economica, 1985.
- Vertus et limites de la décentralisation (colloque de Clermont-Ferrand), *Les cahiers du droit public*, Bordeaux, 1985.

Sur le code général des collectivités territoriales :

- Code général des collectivités territoriales, Dalloz, 2° éd., 1998, sous la dir. de J.-C. Douence (rééd. tous les deux ans).
- Code général des collectivités territoriales, Litec, 1997, sous la dir. de J. Moreau.
- Code général des collectivités territoriales, Le Moniteur, 1997, sous la dir. de J.-B. Auby.
- Braibant G. et Catta E., Le code général des collectivités territoriales, *Rev. fr. décentr.*, 1996, p. 132-142.
- Braibant G., Le code général des collectivités territoriales, *RFDA*, 1996, p. 177-183.
- Pontier J.-M., Le code général des collectivités territoriales, *Rev. adm.*, 1995, p. 615-625.

Chapitre 2

LA NOTION DE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

La notion de collectivité territoriale est juridique. La définition de cette notion est le produit de la législation, de la jurisprudence, de la doctrine. Elle différencie la collectivité territoriale d'autres modes d'organisation administrative. La collectivité territoriale se caractérise également par des éléments constitutifs.

1 / Définition de la collectivité territoriale

En droit public français, on considère traditionnellement que certaines conditions doivent être réunies pour que l'on puisse parler de collectivité territoriale. Cette même jurisprudence a permis de dégager le caractère essentiel du contrôle comme donnée de la décentralisation.

I | CONDITIONS JURIDIQUES CONSTITUTIVES DE LA NOTION

Quatre conditions doivent être réunies simultanément pour que l'on puisse parler de collectivité territoriale : la personnalité juridique, des affaires locales, une véritable autonomie, un pouvoir de décision. Il est à noter, sur tous ces points, un développement remarquable de la jurisprudence constitutionnelle.

A / La personnalité juridique

Les collectivités publiques territoriales sont des personnes morales de droit public. Il s'agit là d'un point essentiel puisque, outre les communes, les départements, les régions et les territoires d'outre-mer, seuls disposent de la personnalité juridique, dans l'organisation administrative française, l'État et les établissements publics, quels qu'ils soient (ainsi que, si l'on tient à les distinguer des établissements publics, les groupements d'intérêt public).

a) *La notion de personne morale.* — Constaté la personnalité morale c'est, selon Marcel Waline, « constater qu'un certain nombre de personnes physiques se sont reconnu des intérêts communs, que ces intérêts d'autre part leur sont propres, les distinguant du reste des hommes. Et c'est constater qu'en ce qui concerne leurs relations juridiques avec les tiers, il est commode de considérer tous les membres de ce groupe comme formant un groupe indivisible ». Parler de personnalité morale, c'est donc considérer qu'un groupe possède en tant que tel, indépendamment des membres qui le composent, un certain nombre de droits et d'obligations. Consacrer la personnalité morale, c'est admettre que, à côté des personnes physiques, des groupes puissent être sujets de droits.

La notion de personnalité morale a soulevé dans l'histoire d'abondantes controverses, certains estimant qu'il s'agit d'une fiction, utile (école de Savigny) ou inutile (Duguit, ou encore Jèze, dont la boutade : « Je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale » est demeurée célèbre), certains enfin considérant, à l'époque moderne, que la personnalité morale est une technique juridique permettant de distinguer les intérêts du groupe des intérêts de chaque membre du groupe pris isolément. Le professeur F. P. Benoît a fait valoir une explication intéressante du point de vue de la décentralisation, selon laquelle la personnalité morale serait construite sur un « substratum sociologique » (*Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, p. 17 et s.). Ce substratum peut être un groupement d'hommes, cette explication s'appliquant particulièrement au cas de la commune.

Quoi qu'il en soit, le développement de la décentralisation est étroitement lié à la reconnaissance de la personnalité morale au groupement local. Si l'on excepte la période de l'ancien droit, c'est seulement à partir du moment où leur fut conférée la personnalité juridique que les communes et les départements purent véritablement intervenir, créer des services, développer une politique locale. Et sans personnalité juridique, il ne peut y

avoir de décentralisation, de naissance d'une collectivité territoriale : l'arrondissement, le canton, ont fait l'objet de nombreuses propositions au cours de l'histoire ; des services peuvent y être organisés, ils n'en demeurent pas moins de simples circonscriptions administratives (le problème des circonscriptions électorales étant laissé de côté), c'est-à-dire un découpage du territoire en fonction des besoins administratifs ou politiques de l'État.

La Constitution du 4 octobre 1958 reconnaît implicitement la personnalité morale des collectivités territoriales lorsqu'elle attribue, dans son article 34, à la loi la détermination des compétences et des ressources desdites collectivités.

b) *Les conséquences de la personnalité morale.* — L'une des premières conséquences de la reconnaissance de la personnalité morale est l'imputation à la personne morale des actes de ses organes ou de ses agents. On peut parler d'une « volonté » de la personne morale distincte de la volonté des membres de celle-ci. Ainsi à l'échelon de la collectivité territoriale, les organes aptes à prendre des décisions prennent celles-ci au nom de la collectivité territoriale, et les conséquences dommageables éventuelles sont imputées à celle-ci : les délibérations du conseil municipal ou du conseil général sont des délibérations de la collectivité communale ou de la collectivité départementale. Lorsque le maire signe un contrat, c'est la commune qui est engagée à l'égard du cocontractant.

Une autre conséquence de la personnalité morale, étroitement liée à la précédente, est la possibilité pour la personne morale d'agir en justice pour défendre ses intérêts.

On attribue également parfois à la reconnaissance de la personnalité juridique l'autonomie financière de la personne morale. Toutefois, il convient de nuancer ce point de vue. Il se vérifie pour les collectivités territoriales. Le fait d'être sujet de droits et d'obligations entraîne notamment la possibilité pour la personne morale d'avoir un budget propre, budget qui exprime concrètement les choix effectués par la collectivité. A notre époque, l'autonomie financière sera même considérée comme la mesure de la décentralisation. Mais cette conséquence ne se vérifie pas toujours pour les établissements publics : certains d'entre eux ne disposent d'aucune autonomie financière.

Les collectivités territoriales sont des personnes morales publiques. Ce qui les distingue des personnes morales de droit privé, c'est qu'elles sont *finalisées* : elles ne peuvent agir qu'en vue de l'*intérêt public* de la collectivité. Est illégale toute décision qui serait justifiée par d'autres fins que l'intérêt général. Ce dernier est souvent restrictivement entendu par le juge,

gardien sévère de la légalité à l'encontre des collectivités territoriales. Ainsi la poursuite d'un but financier a longtemps été considérée comme irrégulière par principe. Au titre de personnes publiques, les collectivités territoriales disposent de prérogatives de puissance publique, mais il ne s'agit pas d'une exclusivité puisque des personnes privées peuvent également, sous certaines conditions, en disposer, alors que, concernant la finalité de l'institution, seules les personnes publiques sont tenues de rechercher l'intérêt général.

L'examen de la finalité de l'action des personnes publiques soulève un autre problème, tout aussi traditionnel : les personnes publiques territoriales sont-elles soumises au principe de spécialité ? Des discussions inutiles ont souvent eu lieu dans le passé. La réponse est assez simple, car tout dépend du sens que l'on attribue au mot « spécialité ». Si l'on veut dire par là que les collectivités territoriales ne peuvent intervenir dans tous les domaines, il est évident qu'elles sont soumises au principe de spécialité, comme l'est également l'État : l'intérêt public, si largement compris soit-il, ne peut aller jusqu'à prendre en compte certaines activités qui relèvent de la seule initiative privée : le domaine spirituel, par exemple, échappe aux collectivités publiques, la volonté de s'immiscer dans ce domaine est un signe de totalitarisme. L'accord se fait facilement en France sur ce point. Mais affirmer que les collectivités territoriales sont soumises au principe de spécialité ainsi entendu ne peut équivaloir à dénier une compétence générale d'intervention à ces collectivités. Car la vocation générale à intervenir ne signifie pas une possibilité d'intervenir dans tous les domaines.

c) *Une personne morale représentative.* — Le Conseil constitutionnel a fait de la notion de représentation une condition de la collectivité territoriale. Ainsi, s'agissant des DOM, il annule certaines dispositions de la loi parce que l'assemblée gérant le département « n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département » (2 déc. 1982, *Rec.*, 70 ; v. aussi décision du 25 juill. 1984). S'agissant des TOM, le congrès doit, « pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques », cette représentation ne devant pas nécessairement être proportionnelle à la population, des « impératifs d'intérêt général » pouvant intervenir « dans une mesure limitée » (DC 85-197 du 23 août 1985, *GDCC*, p. 676).

Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX^e siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

Couverture :

Conception graphique — Coraline Mas-Prévoist
Programme de génération — Louis Eveillard
Typographie — Linux Libertine, Licence OFL

*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en accord avec l'éditeur du livre original, qui dispose d'une licence exclusive confiée par la Sofia — Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit — dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012.