

Dissertation :

Le principe de libre administration des collectivités territoriales

En l'état actuel du droit, il faut aller plus loin dans la libre administration des collectivités territoriales et la décentralisation. En ce moment même, deux propositions de loi sont en discussion au Sénat pour renforcer le processus de décentralisation en France en conférant à titre expérimental un pouvoir législatif complémentaire aux collectivités territoriales.

A ce titre, la libre administration des collectivités territoriales se définit comme la capacité des collectivités territoriales (communes départements régions) françaises à décider par elles-mêmes, de leur présent, et de leur avenir politique, social, économique et environnemental. Toutefois la libre administration des collectivités territoriales est avant tout un principe juridique. Juridiquement la libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel selon lequel, « *dans les conditions prévues par la loi* », les communes, les départements et les régions « *s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». La décentralisation protège ainsi la libre action des collectivités mais préserve la compétence du législateur dans l'organisation de ce principe.

La libre admin des collectivités territoriales, qu'il s'agisse du principe juridique, ou de sa dimension politique, s'inscrit dans un double cadre spatiaux temporel. D'une part la libre admin des collectivités territoriales est au cœur du passage vers un état post-moderne après 1958. L'Etat centralisé jacobin ne peut plus régir l'ensemble des compétences régaliennes dans leurs détails. Par conséquent le projet de donner davantage de compétences aux collectivités territoriales est ancien. Toutefois, c'est à partir de 1982 avec la reconnaissance des régions comme véritables collectivités territoriales que la libre administration des collectivités territoriales va devenir un projet structurant des politiques publiques. Le point culminant de ce processus, interviendra en 2003, avec la loi relative à la décentralisation, autrement appeler l'acte 2 de la décentralisation. D'autre part la libre admin s'inscrit également dans une réalité plus conjoncturelle. Le développement des identités locales, l'engorgement de l'état, entraînent ne nombreux projets qui impacte directement la libre administration des collectivités territoriales.

Par conséquent c'est donc un principe vivant, une réalité politique brûlante, et un des 12 travaux d'hercules de la 5ème république.

L'intérêt de ce sujet réside dans les trop nombreuses réalités que recouvre cette notion de libre administration des collectivités territoriales. Il serait intéressant d'analyser si la libre administration des collectivités territoriales aboutit véritablement à conférer une liberté totale, une autonomie totale, voir même une indépendance à certaines collectivités territoriales.

Dès lors il conviendra de se demander, dans quelles mesures, la libre administration des collectivités territoriales demeure certes un principe reconnu et protégé, mais possède de nombreuses limites sur le plan juridique.

Dans un premier temps nous verrons que la libre administration des collectivités territoriales est un principe juridique protégé, puis dans une deuxième partie, nous démontrerons que la libre administration des collectivités territoriales est un principe limité.

I. La libre administration des collectivités territoriales, un principe juridique reconnu et protégé

A. La consécration progressive de ce principe à partir de 2003

Le 28 mars 2003, a eu lieu l'acte 2 de la décentralisation française avec la révision constitutionnelle qui a permis de consacrer l'existence juridique des régions mais aussi qui reconnaît aux collectivités territoriales des compétences élargies.

Cette révision constitutionnelle donne plus de pouvoir au Sénat, représentant des collectivités territoriales.

Ce principe de libre administration des collectivités territoriale est aussi consacré dans l'article 72 de la constitution, ce qui le rend encore plus légitime.

De plus l'ajout d'un quatrième alinéa de l'article 72 qui dispose que les collectivités territoriales, sous certaines conditions, peuvent déroger à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence.

Cet ajout donne beaucoup plus de pouvoir aux collectivités territoriales, et renforce encore cette politique de décentralisation des dernières années.

Ce principe a aussi une origine jurisprudentielle puisque le conseil constitutionnel a retenu une conception extensive du champ visé par la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales. Ces décisions du conseil constitutionnel ont pour but de fonder la compétence du législateur, comme par exemple la modification des pouvoirs du conseil municipal qui nécessite l'intervention du législateur.

Ce principe de libre administration est la clé de voute du code général des collectivités territoriales. Ce dernier regroupe les dispositions législatives et réglementaires relatives aux droits de ces dernières. Ce code est composé de sept parties, mis à part la première étant les dispositions générales, les six autres parties renseignent les dispositions, les lois et les règlements que doivent appliquer un type ou un groupe de collectivités.

L'acte 3 de la décentralisation quand à lui aura pour but de renforcer ce principe de libre administration tout en essayant de réduire le nombre de collectivités territoriales, notamment avec la loi NOTRE. Celle-ci réorganisera les compétences des diverses collectivités territoriales, mais aussi réduit le pouvoir des régions et des départements en supprimant la clause générale de compétences. Cette clause a deux effets :

- Elle distingue les compétences de l'organe délibérant de celles de l'organe exécutif, en donnant au premier une compétence de principe
 - Elle protège la collectivité concernée contre les empiètements de l'État et ceux des autres collectivités.
- Avant sa suppression en 2015, elle servait à distinguer les collectivités territoriales des établissements publics.

Cette suppression par l'Etat français réduit le champ d'action de certaines collectivités territoriales au profit d'autres.

Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire autonome en vertu de ce principe et de cette reconnaissance constitutionnelle et législative dans le code général des collectivités territoriales.

B. L'extension contrastée de son champ d'application en droit français

Ce principe de libre administration des collectivités territoriales, est encore très vague dans son application. On peut voir ainsi que les différentes collectivités restent encore sous la tutelle de l'Etat d'un point de vue financier. En effet l'Etat alloue un budget aux différentes collectivités territoriales, et leurs permet d'utiliser ce budget dans l'intérêt commun. L'Etat leurs permet de fixer le montant de certains impôts selon une « fourchette » d'impositions définis par le Code général des Impôts.

Cette liberté financière est donc discutable car les différentes collectivités territoriales sont toujours dépendantes de l'Etat, tout en ayant des ressources par les différents impôts comme la CFE ou bien la TASCOT, mais ces dernières sont tout de même régulés par l'Etat.

De plus chaque collectivité territoriale dispose de son bloc de compétence, définis par l'Etat afin d'alléger ce dernier de plusieurs tâches à effectuer.

La commune doit avoir la maîtrise du sol, l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme, et exercer la responsabilité des équipements de proximité.

Le département a une mission de solidarité par la gestion des services d'aide sociale et par une redistribution entre les communes.

La région voit son rôle de réflexion et d'impulsion renforcé en matière de planification, d'aménagement du territoire et plus généralement d'action économique et de développement. A ce titre, elle reçoit la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. Et enfin l'Etat, pour sa part, conserve les fonctions de souverainetés que sont la défense, la responsabilité de l'équilibre économique et les affaires étrangères.

Mais entre la reconnaissance textuelle de la libre administration et son effectivité il y a encore un décalage. Encore aujourd'hui en France, nous ne sommes pas dans une libre administration assumée et satisfaisante, puisque comme nous l'avons vu, il reste une fragilité financière, mais aussi la fragilité de la clause générale de compétence mais aussi la logique de fourchette plutôt que dans une logique de contrôle totale et souveraine de compétence. En effet depuis l'acte 3 de la décentralisation et avec la loi NOTRE ayant ainsi supprimé la clause générale de compétence, on peut voir que certaines compétences sont toujours partagées entre les différentes collectivités territoriale, augmentant ainsi le contraste entre la loi et son application. Par exemple le sport, le tourisme et la culture sont toujours partagés entre les communes, les départements, et les régions.

II. La libre administration des collectivités territoriales, un principe demeurant limité

A. Le maintien pluriel du contrôle de l'Etat sur la liberté normative des collectivités territoriales

L'Etat dispose encore d'un contrôle très étendu sur les collectivités territoriales. Ce contrôle s'opère dans le cadre du contrôle préfectoral au titre du contrôle de légalité, soit par un contrôle juridictionnel lui-même au titre de la légalité et un contrôle dans le référé liberté. Ce dernier est une procédure que peut mettre en place le préfet afin de s'assurer que les actes pris par les collectivités territoriales et les établissements publics soient conformes à la loi. Il y a donc encore un contrôle permanent de l'Etat et les collectivités territoriales sont très limitées en termes d'action car sans cesse sous le regard des représentants de l'Etat. Ce contrôle permanent est une résultante historique de la révolution et de l'Etat jacobins qui s'est mis en place depuis des siècles. Cet Etat jacobin qui défend la souveraineté et l'indivisibilité de la république française, et qui tend à organiser le pouvoir de façon centralisée et administrative et de le faire exercer par une élite d'experts. De nos jours, l'Etat en reste fortement marqué même avec les différents actes de la décentralisation et de la libre administration des collectivités locales. L'Etat tend toujours à un contrôle des différentes collectivités.

Cela a conduit à une véritable tutelle administrative, de l'Etat sur les différentes collectivités territoriales par des représentants qui sont le plus souvent les ministres. Mais cette tutelle peut aussi être déconcentrée et est alors confiée aux différents préfets.

Cette tutelle comprend surtout trois formes : le contrôle des actes des collectivités territoriales, la nomination des dirigeants des établissements publics et le contrôle budgétaire.

Ce contrôle de l'Etat a amené à un problème de subsidiarité, puisque l'Etat a délégué certains de ses pouvoirs aux différentes collectivités territoriales car elles sont plus proches des citoyens et donc plus à même de les exercer. Ce principe de subsidiarité est en faveur de la décentralisation et de la libre administration des collectivités territoriales, mais en vue de tous ces contrôles, ce principe n'en est que désaxé, et ne peut être pleinement mis en œuvre.

B. La création fragmentée d'un pouvoir législatif autonome au profit des collectivités territoriales

En France, la nouvelle Calédonie est une collectivité territoriale bien particulière car, elle pourrait devenir indépendante. L'article 72 de la constitution n'est pas applicable en Nouvelle Calédonie, car elle n'est pas considérée comme une collectivité territoriale comme les autres.

La Nouvelle Calédonie est un Etat dans l'Etat. Elle dispose d'un président, d'un gouvernement et de différentes assemblées capables de voter des lois et des règlements pour le peuple de Nouvelle Calédonie. Ces lois sont simplement contrôlées par le conseil constitutionnel et peuvent même concerner des matières de souverainetés.

L'Etat français n'a donc que le rôle de regard sur la Nouvelle Calédonie, puisque toutes les institutions, et le gouvernement Néo-Calédonien est indépendant. Plusieurs référendums ont eu lieu et pour le moment, la Nouvelle Calédonie reste sous l'Etat de droit.

Mais la Nouvelle Calédonie ne représente-t-elle pas l'avenir des collectivités territoriales ? C'est possible. Car tout porte à croire que différentes collectivités telles que la Polynésie française deviennent un jour plus indépendantes.

En ce moment même, deux projets de loi sont en discussion au Sénat afin d'obtenir le plein exercice des libertés locales pour les collectivités territoriales.

Ces deux propositions de lois sont l'une constitutionnelle et l'autre organique, veulent assurer l'autonomie financière des collectivités territoriales, sur un principe simple : « qui décide paie ». Ces textes veulent garantir l'autonomie financière en garantissant des compensations financières adéquates à l'exercice des compétences des collectivités locales, mais aussi en clarifiant ce qu'est une ressource propre.

De plus ces textes veulent inscrire dans la constitution le principe de la clause de compétence générale pour les communes afin que les maires ne perdent pas de pouvoir face à l'intercommunalité, cela afin que la commune ne devienne pas une coquille vide.

Les sénateurs veulent aussi permettre aux collectivités de déroger a des lois qui régissent l'exercice de leurs compétences afin de faciliter les expérimentations.

La constitutionnalisation de ces textes permettrait aussi d'empêcher que l'Etat récupère les pouvoir qu'il décentralise.

Ces textes veulent aussi permettre à chaque catégorie de collectivités d'avoir des compétences législatives à géométrie variable autour d'un tronc commun. Cela a pour but d'éviter le retour d'un état jacobins qui stérilise les initiatives de ces collectivités en centralisant toutes les compétences. Mais aussi de rendre du pouvoir au départements, par leurs préfets, qui depuis des années se sont vue retirer des responsabilités et des marches de manœuvres, et leurs en redonner serait un pouvoir pour eux de s'engager auprès des collectivités locales qui n'ont plus suffisamment d'interlocuteur en raison du centralisme régional.