

# Fiche 3

## Notions clés sur les grands principes de la décentralisation



Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article premier de la Constitution précise « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale [...] Son organisation est décentralisée ». Les deux grands principes de la décentralisation sont le principe d'autonomie (1) et le principe de libre administration (2).

### I - Le principe d'autonomie

---

#### 1.1 Le contenu du principe d'autonomie

Le principe d'autonomie se décompose en trois volets : l'autonomie juridique, l'autonomie organique et l'autonomie fonctionnelle :

##### ■ L'autonomie juridique

Les collectivités territoriales sont des personnes juridiques distinctes de l'État. Personnes morales de droit public, elles disposent en tant que telles d'un patrimoine, de la capacité d'accomplir des actes juridiques et d'ester en justice.

L'article 72 de la Constitution les institue : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74... ». Ce même article poursuit « ... mais toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ».

##### ■ L'autonomie organique

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus (article 72 de la Constitution). Alors que les autorités administratives déconcentrées sont nommées par l'État (le préfet), les organes délibérants des collectivités locales (conseil municipal, conseil départemental, conseil régional) sont élus par les citoyens. La Région dont la promotion au rang de collectivité territoriale a été prévue par la loi du 2 mars 1982 ne l'est devenue effectivement qu'après l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct, c'est-à-dire en 1986.

Quant aux organes exécutifs (maire, président du conseil départemental, président du conseil régional), ils sont élus par les organes délibérants, donc au suffrage indirect.

##### ■ L'autonomie fonctionnelle

Les organes des collectivités territoriales gèrent par leurs délibérations leurs affaires propres (affaires communales, départementales, régionales) : ils sont compétents pour prendre en charge les intérêts des populations concernées. C'est la « clause générale de compétence » qui, traditionnellement, est liée à l'élément territorial de la collectivité.

Cette « clause générale » se conjugue avec les transferts de blocs de compétence ; elle permet aux collectivités de se saisir de toute question d'intérêt local, même en l'absence de texte lui en donnant explicitement compétence, dès lors qu'elle n'empiète pas sur une compétence relevant d'une autre collectivité. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a restreint cette « clause générale » pour les départements et les régions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, mais cette mesure a été supprimée par la loi du

## 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

### 1.2 L'étendue de l'autonomie

Elle varie en fonction de la nature des compétences transférées et de l'existence d'un contrôle de l'État.

#### ■ La nature des compétences transférées

##### - La décentralisation administrative et la décentralisation politique

En France, les compétences transférées ne peuvent être que de niveau infra-législatif (CC 9 mai 1991 Statut de la Corse). En revanche, dans des pays voisins, les entités décentralisées peuvent se voir transférer des compétences législatives, ce qui caractérise la décentralisation politique, dernière étape avant le fédéralisme. C'est le cas de l'Italie, de l'Espagne et plus récemment du Royaume-Uni.

##### - La décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle

Les collectivités territoriales, en raison de leur assise territoriale, disposent d'une clause de compétence générale. En revanche, les établissements publics qui sont aussi dotés de la personnalité morale, ne se voient transférer que des compétences liées à un objet beaucoup plus précis, beaucoup plus spécialisé (principe de spécialité). Ils sont en outre toujours subordonnés à l'État ou à une ou plusieurs collectivités territoriales. Aussi la décentralisation fonctionnelle va-t-elle moins loin que la décentralisation territoriale.

#### ■- L'existence d'un contrôle de l'État

Si les collectivités territoriales s'administrent librement, c'est, comme le rappelle l'article 72 de la Constitution, sous le contrôle de l'État, contrôle exercé notamment par « le représentant de l'État ». Ce contrôle ne peut être supprimé, mais il peut être plus ou moins poussé. C'est ce qui s'est passé en 1982, lorsque la loi du 2 mars 1982 a transformé la tutelle (contrôle d'opportunité exercé *a priori*) en contrôle (contrôle de légalité, exercé *a posteriori* et nécessitant la saisine du juge administratif) (cf. fiche n° 8).

## II - Le principe de libre administration

---

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est inscrit dans la Constitution.

Il a été dégagé par le Conseil constitutionnel pour la première fois dans sa Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 dite Nouvelle-Calédonie<sup>1</sup>. En vertu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose dorénavant que : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». L'article 72-2 détaille les dispositions constitutionnelles consacrant la libre administration des collectivités territoriales.

De façon concrète, c'est au législateur de préciser le contenu et l'étendue du principe de libre administration, sous le contrôle du conseil constitutionnel :

- La libre administration se limite à des compétences infra-législatives et exclut les compétences régaliennes (édiction de lois, justice, diplomatie, fiscalité, etc.) ;
- La libre administration permet de garantir un espace de liberté dans lequel les collectivités territoriales peuvent agir. Elle est souvent invoquée à l'encontre de lois soupçonnées de ne pas la respecter. Mais le Conseil constitutionnel a validé des dispositions législatives qui l'ont méconnue, ne sanctionnant que les « atteintes excessives du législateur » (pour un

exemple de validation déc. n° 2010-618 DC du 9 déc. 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales instituant le conseiller territorial). Seules quatre lois ont été censurées pour non-respect de ce principe ;

- La libre administration reconnaît un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales. Ce pouvoir ne s'exerce que dans le cadre des compétences de la collectivité, en l'absence de normes supérieures contraires, et sous le contrôle du juge administratif.