HAL
open science

”La centralisation territoriale. Fondements et continuité en droit public français”

Christophe Chabrot

▶ **To cite this version:**

Christophe Chabrot. ”La centralisation territoriale. Fondements et continuité en droit public français”. Droit. Université de Montpellier I, 1997. Français. NNT : . tel-01121381

HAL Id: tel-01121381

https://shs.hal.science/tel-01121381

Submitted on 17 Apr 2015

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

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

UNIVERSITÉ de MONTPELLIER I

FACULTÉ DE DROIT

LA CENTRALISATION TERRITORIALE

Fondement et continuités en Droit public français

Thèse présentée pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ MONTPELLIER I

Formation doctorale : *Droit Public Général*
Groupe des disciplines Droit Public du C.N.U.
N° Section : 02

par
M. Christophe CHABROT

soutenue le 12 novembre 1997

JURY : - *M. le professeur* ***Dominique ROUSSEAU****, Président*
- *M. le professeur* ***Jean-Arnaud MAZÈRES****, rapporteur*
- *M. le doyen* ***Yves MADIOT****, rapporteur*
- *M. le professeur* ***Jean-Louis AUTIN****, assesseur*
- *M. le doyen* ***Olivier DUGRIP****, assesseur*
- *Mme le professeur* ***Marie-Luce PAVIA*** *, assesseur*

"La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur"

A mes parents...

Je tiens à exprimer ici ma gratitude à tous ceux qui, de près ou de loin, m'ont permis d'achever ce travail par leur aide morale, intellectuelle ou matérielle, en ayant également une pensée pour tous ceux qui m'ont accompagné à divers titres dans et durant ces recherches.

Mes remerciements vont tout particulièrement à mon directeur de thèse M. le professeur D. Rousseau ainsi qu'à MM les professeurs G. Dupuis et M. Morabito qui ont bien voulu croire en mon travail et m'encourager à en poursuivre la rédaction. De même, je remercie M. le doyen Crépeau de l'université de MacGill au Canada, ainsi que MM les professeurs Y. Higuchi (Tokyo), T. Fukase (Sapporo) et H. Yamamoto (Niigata) du Japon, et L. Trocsanyi (Szeged-Hongrie) qui, ayant montré une bienveillante curiosité envers mon hypothèse de recherche, m'ont ainsi fortement motivé à en achever la conclusion.

LA CENTRALISATION TERRITORIALE

Fondement et continuités en Droit public français

I° PARTIE : *UN TERRITOIRE CENTRALISÉ*

TITRE 1 Le territoire centralisé par la théorie juridique

Chapitre 1 / *Les constructions doctrinales d'un territoire centralisé*
Chapitre 2 / *Les énonciations constitutionnelles du territoire centralisé*

TITRE 2 Le territoire centralisé par l'organisation constitutionnelle

Chapitre 1 / *Une représentation partiale du territoire par le Sénat*
Chapitre 2 / *La contrainte centralisatrice du juge constitutionnel*

II° PARTIE : *UNE TERRITORIALISATION CENTRALISANTE*

TITRE 1 La centralisation par la décentralisation administrative

Chapitre 1 / *Une décentralisation soumise aux enjeux de la centralisation*
Chapitre 2 / *Une décentralisation inscrite dans le jeu de la centralisation*

TITRE 2 La centralisation par l'aménagement du territoire

Chapitre 1 / *L'aménagement du territoire, politique centrale*
Chapitre 2/ *La coopération locale, parasite de la décentralisation*

"Si la centralisation n'a point péri dans la Révolution,
c'est qu'elle était elle même le commencement de cette révolution
et son signe"

Alexis de Tocqueville,

L'Ancien Régime et la Révolution

PROLEGOMÈNES

La centralisation est depuis longtemps la marque de la politique territoriale française[1]. Pourtant, peu d'études se sont attachées à la décrire, et elle apparaît davantage comme une pratique effective du pouvoir que comme un sujet de réflexion doctrinale[2]. Trainant derrière elle une mauvaise réputation autoritaire qui heurte les sensibilités démocrates, elle se connaît plutôt par les critiques qui lui sont adressées et par les autres formes de gouvernement qui s'opposent à elle que par les techniques de gouvernement qu'elle suppose[3]. D'autant que les réformes récentes issues de la loi du 2 mars 1982 ont attiré la plupart des recherches juridiques sur la question de la décentralisation elle-même, sur ses fondements et son effectivité, sans que le thème de la centralisation n'ait vraiment suscité de nouvelle analyse.

Le sujet ne manque pourtant pas d'intérêt. Mieux, la décentralisation ne saurait masquer la réalité de la centralisation qui la fonde et qui perdure à travers les siècles, et qui semble même paradoxalement se renforcer depuis les grands changements de la décennie passée.

---

[1] A. de TOCQUEVILLE affirmait déjà en son temps: "*Je veux bien que la centralisation soit une belle conquête, je consens à ce que l'Europe nous l'envie, mais je soutiens que ce n'est point une conquête de la Révolution. C'est, au contraire, un produit de l'Ancien régime, et, j'ajouterais, la seule portion de la constitution politique de l'ancien régime qui ait survécu à la Révolution*", L'Ancien régime et la Révolution, Gallimard coll. Folio-Histoire 1967, p.98

[2] Parmi les rares ouvrages parus sur la centralisation, après les discours jacobins ambigus de la Révolution (V. *Les jacobins et l'administration* de Gérard SAUTEL, R.D.P. 1984-4 p.885) et la défense par CHAPTAL de la loi du 28 pluviose An VII, il faut citer pour le XIX° siècle : CORNEMIN (*Droit Administratif*, Paris 1840), C. DUPONT-WHITE (*L'individu et l'Etat*, 2° ed. parue en 1858, *La Centralisation* de 1860, et *La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale*, ed. Guillaumin, Paris 1864), et les réflexions de TOCQUEVILLE égrénées dans *La démocratie en Amérique* (Vol.1 paru en1835, vol.2 en 1856). Le XX° siècle sera également assez pauvre, avec cependant l'étude magistrale de Charles EISENMANN *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, L.G.D.J. 1948, les approches de Jean RIVERO (*Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'Etat moderne*, cours à l'E.N.A. 1949), la thèse de Joël THALINEAU *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Charles Eisenmann*, Tours 1994, ou, dans un autre registre, les plaidoyers de Michel DEBRE comme *La mort de l'Etat républicain*, Gallimard 1947.

[3] Il est symptomatique à ce sujet que la plupart des manuels de droit administratif ou constitutionnel ne comportent aucune précision sur la centralisation, alors que de longs débats s'y retrouvent concernant la décentralisation, la déconcentration ou le fédéralisme

En effet, la décentralisation issue des lois des 2 mars et 22 juillet 1982[4] n'a pas supprimé la centralisation antérieure mais s'est plus exactement *ajoutée* à elle, laissant subsister de grandes sphères de compétences centrales. De plus, les réformes amorcées ont entraîné une forte inflation normative centrale, destinée à aménager les nouvelles libertés locales et à les harmoniser avec l'activité du centre lui-même. Enfin, la réforme de 1982 ne paraît pas avoir franchi un seuil décisif, et de nombreux auteurs font état d'une "*décentralisation confisquée*" ou "*en retard*", quand la réalité de cette évolution n'est pas tout simplement niée[5]. De nombreuses contradictions pèsent à son égard : ce n'est qu'après la "pause" décidée en 1986 que la décentralisation est nommée comme telle pour la première fois par la loi en 1988[6], et lorsque son "*âge de raison*" semble atteint[7], les lois ultérieures ne portent plus alors que sur l'administration territoriale de la République qui renforce la déconcentration et la coopération intercommunale, ou sur l'aménagement et le développement du territoire par lequel l'Etat revient au premier plan[8].

Il n'est pas faux de considérer alors que la décentralisation procède du centre, dépend du centre, et même produit du centre. Lucien Sfez notait malicieusement que "dé-centraliser" pouvait aussi bien signifier "re-centraliser"[9]. En poussant un peu plus loin le paradoxe une question surgit: *la décentralisation ne serait-elle pas elle-même une forme de centralisation ?* L'interrogation peut surprendre. Elle éclaire pourtant sous un nouveau jour les nombreuses critiques qui pèsent sur les réformes en cours, et semble à même de donner aux ambiguïtés attachées à la décentralisation un début de cohérence. Le doute mérite d'être levé, qui donnerait comme lien commun aux diverses politiques territoriales cette permanence de la centralisation, perdurant grace à ses propres mutations décentralisatrices et dans les multiples formes de son expression.

---

4 Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars p.730 ; loi n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982, JO du 23 juillet p.2347

5 V. *La décentralisation confisquée* de Paul VIOLET, Albin Michel 1990, *La décentralisation en retard* d'Albert MABILEAU, synthèse du colloque *La décentralisation dix ans après*, L.G.D.J. coll. Décentralisation et developpement local, 1993, p.543, *Déconcentration, décentralisation ...la réforme territoriale reste à faire* de Bernard PERRIN in Rev. administrative n°286, juil-août 1995, p.390-397; également *La décentralisation sans illusion*, de Jean-Emile VIE, P.U.F. 1982

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

7 V. Rapport *Décentralisation : l'âge de raison*, présenté par Martine BURON en préparation du XI° Plan, ed. Le Moniteur-La documentation Française, Paris 1993

8 Loi d'orientation n°92-125 du 3 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JO du 8 février p.2064, loi d'orientation n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 5 février p.1973

9 *L'objet local*, colloque dirigé par Lucien SFEZ, Union Générale d'Edition, coll. 10/18, Paris 1977. V. son introduction aux débats, p.11

Partant d'un tel présupposé, une certaine prudence doit entourer la recherche. Il s'agit tout d'abord de bien cerner les situations juridiques en jeu et de s'entendre sur les mots : que signifient en effet les notions de décentralisation (**Paragraphe 1**) et de centralisation (**Paragraphe 2**) ? La mise en rapport des deux phénomènes ainsi définis donne alors au paradoxe soulevé une certaine actualité.

Paragraphe 1
La décentralisation, notion juridique fluctuante

La décentralisation ne peut se réduire aux réformes réalisées depuis 1982. Les lois du 10 août 1871 sur les départements et du 5 avril 1884 sur les communes étaient déjà, à l'époque, qualifiées de lois décentralisatrices[10], et le décret-loi du 26 novembre 1926 comme la loi du 31 décembre 1970 initiaient aussi une certaine libéralisation en la matière[11]. Bien qu'une certaine tendance doctrinale s'attache à ne considérer l'effectivité de la décentralisation que depuis ses récentes évolutions[12], elle reste un sujet reconnu comme tel depuis bien plus longtemps[13].

Cette première ambiguïté pose d'ailleurs le problème de la définition même de la décentralisation. Tour à tour qualifiée en fonction de l'élection des autorités locales, des compétences exercées ou de l'autonomie d'intiative et de décision des organes dirigeants locaux, la décentralisation a pu être plus généralement décrite comme "*le contraire de la centralisation*"[14]. Mais cette assertion ne correspond pas à la réalité. Si la "dé-centralisation" semble bien exprimer cette idée d'un dépassement de la centralisation, les deux systèmes ne sont pas pour autant en rapport d'opposition.

---

10 V. par ex. Maurice HAURIOU *Etude sur la décentralisation*, ed. Dupont 1892, p.13 et suiv.

11 Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JO du 1° janvier 1971 p.3

12 V. par exemple *La décentralisation, dix ans après* de Jean-Claude THOENIG in Pouvoirs n°60 *La décentralisation*, P.U.F. 1992, ou le colloque tenu au Sénat les 5-6 février 1992 *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J. 1993 coll. Décentralisation et développement local

13 V.Odilon BARROT *De la décentralisation et de ses effets*, ed. Dumineray 1° ed. 1861, *La décentralisation, problèmes et perspectives* de Jean RIVERO, Etudes, janvier 1950 p.63, *Le problème de la décentralisation administrative en France* de Maurice BOURJOL, Revue de droit contemporain, 1963 p.109, ou *L'avenir de la décentralisation territoriale* de Ch. CADOUX, A.J.D.A. 1963 p.263.

14 Jean RIVERO *Fédéralisme et décentralisation...*, op.cit. p.50 : "*Le mot français «décentralisation» vaut surtout précisemment pour marquer cette opposition, pour marquer si j'ose dire que la décentralisation c'est le contraire de la centralisation*"

Ch. Eisenmann a résumé ce point en signalant que "*mettre fin à une entière centralisation, ce n'est pas nécessairement réaliser et y substituer la décentralisation; cela peut être introduire simplement de la décentralisation*"[15]. Plus prudemment, G. Sautel rappelle qu'à la fin de la Restauration la décentralisation signifie "*tout ce qui favorise autre chose que le centre*"[16], expliquant par là l'ambiguïté des décrets impériaux du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 portant sur la *décentralisation administrative* dans le cadre d'une simple réforme de déconcentration[17].

La notion de décentralisation semble s'être précisée depuis. Dans une première approche, elle peut se définir à partir de la reconnaissance d'affaires locales (**A**), d'une répartition des compétences (**B**) entre le centre et des collectivités territoriales qui possèdent des pouvoirs d'action propres dans un rapport de tutelle envers les autorités centrales (**C**). Mais sur chacun de ces points beaucoup de doutes subsistent encore, qui font dire à Jean-Marie Pontier que "*la décentralisation est un concept dont le sens est mal fixé, parce que la doctrine manifeste des divergences à la fois sur l'objet et sur le contenu du concept*"[18]. Il faut alors en fixer le sens présent (**D**).

A - *L'évanescence du concept d'affaires locales*

La décentralisation présuppose une distinction entre les affaires locales et les affaires nationales, et, partant, entre l'intérêt local confié aux autorités territoriales et l'intérêt national en charge des autorités centales. Mais malgré la popularité de cette distinction, plusieurs points empêchent une telle simplification.

Tout d'abord, tout peut être l'objet d'un intérêt national si l'on considère que la satisfaction de l'ordre public, de la tranquillité, salubrité et sécurité publiques peut, si aucune réponse satisfaisante n'est apportée au niveau local, rejaillir sur l'ensemble de la collectivité nationale. La Révolution française s'est aussi fondée sur les mille détails non résolus de la vie quotidienne[19], et l'ampleur nationale des élections locales vient rappeler aujourd'hui l'impossible séparation de ces deux mondes.

---

15 *Centralisation et décentralisation*, op.cit. p.196. Mis en relief par l'auteur.

16 G. SAUTEL *Vocabulaire. L'exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme déconcentration*, in Mélanges BURDEAU, L.G.D.J. 1977, p.988

17 Le mot "déconcentration" en surgira d'ailleurs, forgé par Léon AUCOC pour le distinguer de la vraie décentralisation (*Introduction à l'étude du droit administratif. Première conférence faite à l'école impériale des Ponts et Chaussées*, Paris 1865, Appendice *De la décentralisation*)

18 *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, L.G.D.J. Bibliothèque de Droit public, tome CXXVII, Paris 1978, p.19.

19 V. A. de TOCQUEVILLE *L'ancien régime*...op.cit.

D'un autre côté, les termes même d'intérêt national et d'intérêt local traduisent mal la réalité de ces phénomènes. Outre l'approche sociologique qui vient remettre en question le dogme de l'intérêt général[20], il faut bien admettre que "*l'intérêt général est distinct et différent de la somme de tous les autres intérêts qui existent dans un pays*", et qu'il n'est finalement défini que par un "*choix opéré par les autorités politiques régulièrement investies, c'est-à-dire le Parlement et le Gouvernement*"[21]. L'intérêt général est peut-être bien un intérêt concernant l'ensemble de la collectivité nationale, mais sa définition n'est que le fruit d'une décision politique volontariste obéïssant à un contexte dépassant le seul monde juridique[22]. Il n'existe donc que par son affirmation ponctuelle, et reste appelé à évoluer dans le temps.

L'intérêt local est encore plus flou. La commune a pu obtenir un certain respect juridique, du fait de son antériorité à l'Etat et de sa reconnaissance à la Révolution comme "*société de citoyens*"[23]. L'idée d'un pouvoir municipal propre reconnu à ses autorités, différent de celui de l'Etat et posé comme quatrième pouvoir à côté de l'exécutif, du législatif et du judiciaire[24], a ainsi marqué la réflexion doctrinale des XIX° et XX° siècles[25]. Mais l'intérêt local qui aurait pu s'en déduire se heurte toujours à un problème de définition générique[26], et la reconnaissance ultérieure des départements et des régions, démultipliant les intérêts locaux possibles, a accentué finalement les ambiguïtés de cette notion. A la suite de son étude, Jean-Marie Pontier ne peut que recourir à un faisceau d'indices pour reconnaître un intérêt local[27].

---

20 "*Il est temps que l'on admette en France que l'intérêt général n'existe pas, mais qu'il existe une série d'intérêts partiels également légitimes*", P. GREMION et J.P. WORMS *L'Etat et les collectivités locales*, numéro spécial d'Esprit, 1970, p.35. V. également Jacques CHEVALLIER *L'idéologie de l'intérêt général*, in Eléments d'analyse politique, P.U.F-CURAPP, Paris 1985

21 Jean-Marie PONTIER *L'Etat et les collectivités locales*, op.cit., p.152

22 Ainsi en va-t-il par exemple aujourd'hui pour le logement social déclaré d'intérêt national par la loi d'orientation pour la ville n°91-662 du 13 juillet 1991, JO du 19 juillet p.9521, art.3

23 V. Charles PETIT-DUTAILLIS *Les communes françaises*, Albin Michel coll. L'évolution de l'humanité, Paris 1947 et 1970. Surtout, V. *Rupture révolutionnaire en France : la Commune, Société de citoyens*, de Maurice BOURJOL in *La Commune, l'Etat et le Droit*, M. BOURJOL (sous la direction de), L.G.D.J. coll. Décentralisation et développement local, Paris 1990, p.54

24 V. Maurice BOURJOL *Pouvoir municipal et décentralisation : De Barante, Henrion de Pansey Maurice HAURIOU*, in La Commune, l'Etat et le Droit, op.cit. p.178

25 V. par exemple Henrion de PANSEY *Du Pouvoir municipal* (ed. Barrois, Paris 3° ed. 1833), R. CARRE de MALBERG *Contribution pour une théorie générale de l'Etat* (Sirey 1920, réed. C.N.R.S. 1962, T 1 p.134) ou les propos de Pierre COT relatifs au premier projet de Constitution de 1946 "*nous affirmons et entendons affirmer dans la Constitution que les pouvoirs publics comprennent le pouvoir local*" (JO Débats Ass. Nat. du 17 avril 1946 p.1922).

26 J-M. PONTIER constate ainsi "*l'inexistence d'un intérêt local par nature...est intérêt communal celui que le législateur a qualifié tel*" (*L'Etat et les collectivités locales*, op.cit., p.156)

27 id. p.157 et suiv.

Plus concrètement, il a pu être fait état d'affaires locales pour définir cette sphère d'action échappant à l'emprise du centre, et qui fonderait la décentralisation[28]. Mais un même constat d'échec entraîne la relativisation de cette hypothèse. Non seulement la notion d'affaires locales apparaît illusoire[29], mais elle dépend pour l'essentiel d'une définition donnée par l'Etat central déléguant ou non des pouvoirs aux autorités locales dans la gestion de certaines matières, sachant d'autant que "*les matières locales dans lesquelles l'Etat a tendance à s'immiscer sont...de plus en plus nombreuses*"[30].

Un recensement des affaires attribuées aux collectivités locales s'avère donc peu utile car changeant selon les époques et les enjeux politiques ou financiers du moment, ces attributions se faisant de plus sans ordre réellement préconçu. "*La notion d'affaires locales n'est pas une notion juridiquement utile ; mais faut-il rappeler que l'intérêt local est une notion de fait qui évolue et qui demeure la seule explication sociologique de la collectivité*"[31]. Cette notion reste donc evanescente, traduisant bien plus une idée qu'une réalité juridique. La reconnaissance artificielle de ces affaires locales par le législateur complique d'ailleurs une décentralisation qui repose de moins en moins sur une claire répartition des compétences.

B - *La relativité de la répartition des compétences*

Jean-Marie Pontier pose en début de son étude l'affirmation que "*sous l'angle de la liberté, les relations entre l'Etat et les collectivités locales sont gouvernées par la division des pouvoirs*"[32]. La décentralisation se caractériserait donc par l'attribution de compétences aux collectivités locales et à leurs organes dirigeants.

---

28 V. François BURDEAU *Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de l'Ancien régime à la Restauration* , in *Le Pouvoir*, Mélanges offerts à Georges Burdeau, L.G.D.J. 1977 p.765

29 V. Jérôme CHAPUISAT *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, thèse Paris 1971 : "*nous espérons avoir montré qu'en ce cas, une telle notion servirait surtout à masquer d'un mot l'arbitraire et la commodité d'une réalité essentiellement empirique...Si par contre l'on entend par notion un concept autonome et identifiable à coup sûr et présentant des éléments de certitude et de permanence, bref si l'on entend une catégorie juridique distincte, alors il n'existe pas de notion d'affaires locales en droit administratif français*" (p.515 et 516). Egalement Jean-Marie PONTIER : "*des considérations théoriques aussi bien que des contraintes pratiques peuvent conduire à l'abandon de cette notion d'affaires locales*" (L'Etat et les collectivités locales, op.cit. p.167)

30 Jean-Marie PONTIER, op.cit. p.164

31 id, p.167. Souligné par nous.

32 id. p.17

Mais cette question mérite également une certaine relativisation et plusieurs précisions. La notion de compétence reste en effet assez floue. Se traduisant comme le " *pouvoir de faire légalement certains actes*" [33], elle englobe à la fois la capacité jurdique et le domaine de son expression. Et si la sphère des affaires locales a montré son imprécision, la nature des pouvoirs reconnus aux autorités territoriales est pareillement fluctuante.

Ce pouvoir de faire se trouve dans les différentes étapes du processus d'adoption d'une norme que l'on peut résumer aux phases d'initiative, d'élaboration, de décision et d'exécution du texte. La reconnaissance de compétences locales ne signifie donc pas systématiquement l'octroi aux autorités territoriales du pouvoir de décider et d'exécuter *elles-mêmes leurs normes juridiques. Il peut ne résider que dans la seule* reconnaissance de certains pouvoirs dans ces différentes phases du processus. Avant la réforme du 2 mars 1982, les collectivités locales disposaient déjà de nombreuses compétences mais dont la confirmation ou l'exécution dépendait par exemple d'une intervention de l'Etat. Pour autant, le système correspondait déjà à un certain degré de décentralisation. Le transfert de compétences et la répartition des interventions entre les différentes personnes publiques posent donc la question de la variabilité du seuil et de la nature des pouvoirs transférés, mais cette question reste indépendante dans une certaine mesure de la décentralisation dans son sens strict.

C'est d'ailleurs dans ce décalage que le professeur Eisenmann a pu glisser sa critique de l'interprétation classique de la décentralisation, en radicalisant la définition de celle-ci à une maîtrise exclusive ou définitive d'une activité par des organes non-centraux[34] et en dégageant par là le domaine de la "semi-décentralisation" dans lequel les pouvoirs entre organes non-centraux et centraux sont partagés dans un processus de "co-décision"[35]. A contrario, cette critique révèle en fait que la décentralisation au sens classique porte bien en elle un octroi de compétences dans laquelle les autorités locales possèdent bien des pouvoirs, par exemple l'initiative d'un texte, mais ceux-ci ne leur permettant pas de devenir autonomes des autorités centrales.

33 Maurice HAURIOU, Manuel de droit constitutionnel, 1907 p.440

34 C. EISENMANN *Centralisation...*, op.cit. p.86. Egalement "*il y a décentralisation si et lorsque les autorités locales ont le pouvoir de prendre des décisions (poser des normes) de leur seule volonté et librement*", Traité de science administrative, ed. Mouton, Paris 1966 p.261 et suiv.

35 "*la semi-décentralisation consiste à faire dépendre l'entrée en vigueur des normes d'une double décision libre, prise l'une par l'organe central, l'autre par l'organe décentralisé, de la provoquer ou de ne pas l'empêcher ; en d'autres termes, à attribuer et à l'organe central et à l'organe décentralisé un pouvoir discrétionnaire de concourir ou de s'opposer à l'entrée en vigueur des normes*", C. EISENMANN *Centralisation...*op.cit. p.96

Ce problème est d'ailleurs bien connu des pays ayant tâché de répartir constitutionnellement les compétences entre les autorités nationales et locales. Il s'ensuit une double détermination des attributions de chaque organe, selon les matières et selon la nature des pouvoirs octroyés. Mais cet exercice littéraire et juridique n'est pas toujours convaincant. La constitution espagnole par exemple établit une liste complexe dans ses articles 148 et 149 qui distingue les matières relevant des organes centraux et celles des organes autonomiques, mais sans faire clairement état de la nature des pouvoirs de chacun[36]. La confusion qui peut s'en suivre rejoint finalement celle vécue en France aboutissant à un enchevêtrement des compétences entre l'Etat central et les autorités locales, ou entre les différentes collectivités locales elles-mêmes[37]. De plus, à cette répartition artificielle et complexe s'ajoute l'imposition de normes techniques nationales ou européennes qui interfèrent dans la maîtrise d'une matière, contraignant les élus locaux dans leur liberté de choix et d'action.

Le modèle français repose pour sa part sur le principe d'une clause générale de compétence attribuée aux collectivités locales sur le modèle de l'article 61 alinéa 1 de la loi du 5 avril 1884 : "*le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune*". Les articles 23 et 59 de la loi du 2 mars 1982 ont confirmé par exemple ce principe pour le conseil général et régional. Serait ainsi établie une " *présomption de compétence*" communale, départementale ou régionale[38] qui fonderait le droit à agir des autorités locales et étendrait leurs prétentions administratives à de vastes domaines. Les pouvoirs locaux y trouveraient la consécration de leur aptitude à intervenir en fonction de cette omni-compétence au niveau local comme l'Etat central au niveau national. Mais un regard plus pointilleux force à reconsidérer cette présomption générale de compétence, et à limiter la portée de son principe.

---

36 Cette confusion, critiquée par la doctrine (V. par exemple Gregorio PECES BARBA *La constitucion española de 1978, un estudio de derecho y politica*, ed. F. Torres, Valencia 1984), résulte du rejet d'une proposition constitutionnelle des socialistes en 1978 qui prévoyait une répartition des compétences en trois listes : la première établissait les *compétences exclusives* des institutions centrales, la seconde celles des communautés autonomes, et la troisième faisait état des *compétences partagées* entre les deux niveaux, distinguant entre les compétences législatives d'Etat avec exécution administrative par les communautés, la législation de base étatique développée par une législation autonomique et la législation étatique dont l'exécution était partagée entre le centre les les communautés autonomes. Mais il faut remarquer que le système italien, reposant sur des bases similaires, est lui aussi sujet à critiques quant à son efficacité juridique.

37 La question de l'enseignement est à ce titre exemplaire (loi n°83-663 du 22 juillet 1983, modifiée par la loi n°85-97 du 25 janvier 1985), comme celle de l'action sanitaire et sociale ou des aides économiques partagées entre la région, les départements et les communes

38 Jean-Marie PONTIER *L'Etat et la collectivités locales*, op.cit. p.131

Dans une étude plus récente[39], *Jean-Marie Pontier soutient que cette clause* générale de compétence n'a pas été remise en cause par la loi du 7 janvier 1983[40] dont l'article 3 précise pourtant que "*la répartition des compétences...s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements et aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions*". De cet article ressortait la notion de "blocs de compétences" tâchant de répartir les activités entre les divers acteurs de telle sorte que chacun maîtrise personnellement le cursus de son adoption, ce qui semble exclure l'omni-compétence de la clause générale en question. Dans son analyse de la loi, Jérôme Chapuisat en concluait d'ailleurs "*au lieu de l'ancienne clause générale de compétence...la loi du 7 janvier 1983 indique simplement qu'il n'est de compétence locale que par affectation*"[41].

La jurisprudence du Conseil d'Etat semble cependant maintenir l'interprétation classique d'une compétence générale reconnue aux collectivités locales, sous réserves de conditions particulières[42]. Comme le fait d'ailleurs remarquer J.-M. Pontier, la loi de 1983 n'a pas expressément remis en cause l'ancienne conception, et du moins ne l'exclut pas à priori[43]. Mais si la question a pu toutefois être posée, c'est que cette clause générale ne semble pas suffisante pour caractériser dans son essence la décentralisation. Au contraire, outre le fait que certaines collectivités locales ne paraissent pas disposer de cette clause générale[44], force est de reconnaître l'extension des missions ponctuelles confiées à chacune des autorités territoriales[45] sans que soit amoindrie pour autant la valeur de la décentralisation opérée.

---

39 *Semper Manet. Sur une clause générale de compétence*, Jean-Marie PONTIER, R.D.P. 1984-6, p.1443 et suiv.

40 Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO du 9 janvier p.215, complétée par la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, JO du 23 juillet p.2286

41 *La répartition des compétences, commentaire de la loi du 7 janvier 1983*, A.J.D.A 1983 p.83

42 V. sur ce point *Théorie juridique de la décentralisation administrative en France*, thèse de Jean BENOIT, Paris 1990 (2 vol.), p.391 et suiv.

43 *Semper Manet...*, op.cit, I-*Le maintien de la clause générale de compétence*

44 Sur le cas de la région et les ambiguïtés des art.59 et 60 de la loi du 2 mars 1982, modifiés par la loi du 6 janvier 1986, et leur renvoi à la loi équivoque n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JO du 9 juillet p.7176, V. Jean-Claude DOUENCE *La région : collectivité à vocation générale ou spécialisée ?*, R.F.D.A. 1986 p.539

45 "*il semble que la sphère globale d'intervention administrative, tant étatique que locale, corresponde à toute époque pour l'essentiel à des compétences particulières*", Jean BENOIT *Théorie juridique de la décentralisation*, op.cit. , p.389

Si la clause générale de compétence permet donc aux collectivités territoriales d'intervenir dans des domaines d'activité relevant de l'initiative privée ou d'une autre collectivité publique lorsque celle-ci fait défaut, et au motif d'un besoin qualifié de la population[46], elle "*consacre l'initiative possible de la collectivité au-delà d'une liste possible de compétences*"[47], c'est-à-dire qu'elle ajoute une dimension particulière à l'action des autorités locales mais qu'elle ne fonde pas par elle-même la décentralisation. Une organisation territoriale reposant sur de simples compétences d'attribution pourrait tout aussi bien être décentralisatrice, au même titre que le "fédéralisme d'exécution" autrichien relève néanmoins d'une organisation fédérale[48]. Dans sa thèse, Jean-Marie Pontier s'interroge d'ailleurs sur cette opportunité de remplacer la clause générale de compétence par une compétence d'attribution, dont la précision des matières et des pouvoirs transférés permettrait de mieux protéger l'activité des autorités locales[49].

Une remarque vient également grever la notion de répartition de compétences de précisions sémantiques et juridiques d'importance, qui concerne l'usage incorrect de la "compétence territoriale" qui serait reconnue aux autorités locales. Charles Eisenmann a précisé à ce sujet que "*tous les actes juridiques... s'adressent finalement à des hommes, à des sujets humains*"[50], rejoignant en cela Léon Duguit par exemple[51]. La conception classique de compétence territoriale doit alors être revue et corrigée : "*c'est donc toujours de «compétence personnelle» que l'on devrait parler, et non de compétence territoriale*"[52]. D'autant que la localisation des organes administratifs n'entraîne pas systématiquement la localisation de leur objet[53], la division du

---

46 Sur certains points litigieux, V. Cons d'Etat 20 novembre 1964 *Ville de Nanterre*, Rec.563 (A.J.D.A. 1964 p.705), 23 décembre 1970 *Commune de Montmagny*, Rec.788 (R.D.P. 1971 p.248 concl. Kahn) ou encore Trib. adm. Oran 1° février 1956 *Syndicat des exploitants des cinématographes d'oranie*, Rec.509 (A.J.D.A. 1956 p.90 concl. Tricaux)

47 J.-M. PONTIER *Semper Manet...*, op.cit. p.1472. Souligné par nous.

48 Sur ce fédéralisme d'exécution autrichien, V. Alain DELCAMP *La diversification des formes et des structures étatiques en Europe*, rapport national français au IV° Congrès international de droit constitutionnel de Tokyo, 25-28 septembre 1995.

49 *L'Etat et les collectivités locales*...op.cit. p.572

50 *Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration*, in Mélanges offerts à Marcel WALINE, L.G.D.J. 1974, p.425. L'auteur conclut ainsi que "*le monde du droit est finalement un monde de l'homme*" (p.428)

51 "*On doit affirmer qu'il n'y a pas d'autres sujets de droit que l'homme conscient de ses actes*", Léon DUGUIT Traité de droit constitutionnel, ed. E. de Broccard, Paris 1928, tome I p.452

52 C. EISENMANN *Les fonctions des circonscriptions...*, op.cit. p.427

53 V. le problème posé par les établissements publics universitaires (cf O. DUGRIP et Luc SAIDJ *Les établissements publics nationaux*, L.G.D.J. coll. Systèmes-droit administratif, 1992, p.25 et l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 octobre 1964 *Ville d'Aix-en-Provence*, Rec.457)

territoire restant une opération purement intellectuelle. De plus, de nombreuses compétences locales débordent la stricte délimitation territoriale de la collectivité, et touchent tant les personnes y résidant que celles de passage[54]. Les compétences des autorités locales sont donc avant tout des pouvoirs sur les personnes, et dans un cadre spatial non rigoureux.

En fin de compte, la répartition de compétence sur laquelle reposerait la décentralisation connaît d'irréductibles problèmes : elle délimite rarement des domaines d'action propres à chaque autorité, et les pouvoirs respectifs de ces autorités se heurtent bien souvent à d'autres pouvoirs reconnus aux autres autorités, l'Etat central qui veille à l'harmonisation du système pouvant d'ailleurs toujours intervenir au nom de l'intérêt général pour en modifier l'équilibre.

Dans cet ordre de complexité Jean-Marie Pontier affirme alors que "*décentraliser sera toujours, et avant tout, reconnaître des compétences propres et suffisamment larges aux collectivités locales*", mais pour ajouter peu après que "*la répartition des compétences est impossible, mais elle est nécessaire*"[55]. Pour essayer de sortir de ce constat désabusé, Jean Benoit reprend les conclusions du rapport Guichard *Vivre ensemble* de 1976 et distingue les "affaires propres" des collectivités locales pour lesquelles elles auraient de réelles compétences, et les "affaires intéressant" ces collectivités et pour lesquelles elles n'auraient que de "simples attributions" (voeux et avis), selon les différences entre les alinéas de l'article L.2121-29 du Code général des collectivités territoriales (article 61 de la loi du 5 avril 1884)[56].

Mais quelque soit la validité de cette hypothèse, le débat montre aisément que la décentralisation, reposant en partie sur l'octroi de compétences aux autorités locales, connaît cette zone assez floue relative aux matières locales et aux pouvoirs des autorités qui en ont la charge, et que la simple notion de transfert et de répartition des compétences n'en supprime pas toutes les ambiguïtés. Du moins, l'octroi enchevétré de ces compétences présuppose la reconnaissance organique des autorités qui en sont investies et l'aménagement du contrôle exercé par l'Etat central sur leurs activités. Mais ici aussi, le sujet porte à discussions.

54 V. *Les compétences extra-territoriales des communes*, note sous Cons. d'Etat 6 mars 1981 *association de défense des habitants du quartier de Chèvre-morte*, de Jean-Marie AUBY, R.D.P 1981 p.1695. Egalement *La police des cimetières* de Jacques MOREAU, Encyclopédie des Collectivités locales, Dalloz, p.2312-1

55 *L'Etat et les collectivités locales...*, op.cit., p.335 et 336

56 *Théorie juridique de la décentralisation*, op.cit. p.367 et suiv.

C - *Les ambiguïtés du rapport de tutelle*

Si la décentralisation repose sur des affaires locales et sur la répartition des compétences, c'est que sont avant tout reconnus les organes locaux aptes à en assurer la gestion. D'ailleurs, au sens historique, ce constat est réciproque : si la fonction décentralisatrice créé parfois l'organe (cas des départements et des régions), c'est parfois aussi l'organe qui créé la fonction (cas des communes).

Cette distinction d'autorités périphériques et leur activité juridique pose alors le problème du contrôle central sur cette pluralité. La doctrine a largement relayé l'opposition qui marquerait la tutelle caractérisant la décentralisation de la hiérarchie plus proprement attachée à un contrôle direct au sein d'un même corps[57]. Mais la réforme de 1982 offre un paradoxe dans cette conception : désirant approfondir le processus de décentralisation, la loi du 2 mars déclare supprimer la tutelle dans son titre I° et transfère le contrôle administratif des actes des collectivités locales au juge administratif saisi par le préfet ou par les particuliers. Dès lors, soit cette loi connait une assertion fausse dans son énoncé et laisse perdurer la tutelle malgré l'affirmation contraire, soit les théories classiques reliant décentralisation et tutelle sont erronées et appellent à une révision de leurs fondements.

Un autre paradoxe de ces théories réside dans la définition simultanée d'une tutelle comme condition et comme limite de la décentralisation[58]. Condition, la tutelle exprime cette distinction entre les personnes publiques locales et étatiques et spécifie la nature non hiérarchique de leur relation. Limite, la tutelle traduit ce pouvoir d'empêcher ou de prescrire dont dispose le centre afin d'encadrer l'autonomie locale dans le respect de l'intérêt général. Charles Eisenmann ne manquera pas de stigmatiser cette contradiction d'une tutelle fondant et empêchant tout à la fois le développement de la décentralisation[59].

---

57 V. notamment *La tutelle administrative* de R. MASPETIOL et P. LAROQUE, Sirey 1930, la thèse de Serge REGOURD *L'acte de tutelle en droit administratif français*, L.G.D.J. 1982, Bibl. de droit public, tome CXLII. , et G. MELLERAY *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Sirey 1981.

58 Maurice HAURIOU définit ainsi la tutelle administrative comme une conséquence juridique de la décentralisation (*Etude sur la décentralisation*, ed. Paul Dupont, Paris 1892, p.40), Marcel WALINE la décrivant comme sa composante (*Manuel élémentaire de droit administratif*, 4° ed. Sirey 1946) et R. MASPETIOL et P. LAROQUE comme sa limite ("*la «tutelle administrative» est définie schématiquement comme un ensemble de procédés prévus par la loi, distincts des pouvoirs hiérarchiques, organisant un contrôle par les autorités administratives de l'Etat des collectivités locales ou des établissements publics considérés comme décentralisés, constituant la limite de l'autonomie de ces personnes administratives...*", La tutelle administrative, op.cit. p.82)

59 *Centralisation et décentralisation*, op.cit. p.184 et suiv.

En fait, ces contradictions se résolvent en ne considérant pas la tutelle comme la marque de la décentralisation mais au contraire comme la caractéristique même de l'unité de l'Etat et du souverain, qui dispose d'un droit de contrôle sur toutes les personnes publiques, ce contrôle revêtant différentes formes selon les situations considérées mais exprimant le même pouvoir de surveillance et de contrainte pour satisfaire à sa volonté.

La tutelle rappelle ainsi que la puissance publique dont disposent les collectivités territoriales ne leur est pas innée mais provient d'un délégation du souverain, qui garde toujours dans une certaine mesure la maîtrise de cette délégation, pouvant la reprendre ou en surveiller l'exercice. Les collectivités locales ne sont donc pas des corps autonomes en Etat unitaire mais des personnes publiques secondaires, dont ni les actes ni les personnes ne peuvent contrevenir à la volonté politique du souverain. Le contrôle central peut revêtir la forme hiérarchique lorsque les autorités secondaires sont intégrées dans la même administration étatique et sont donc subordonnées à une volonté supérieure[60]. Il peut prendre d'autres formes lorsque ces autorités disposent d'une certaine autonomie organique et que l'Etat doit respecter un processus juridique particulier lié à cette altérité. Il est alors question de tutelle.

La doctrine a donné plusieurs justifications théoriques et pratiques à ce contrôle central. Souvent présenté comme assurant la conciliation entre l'unité de l'Etat et la pluralité liée à la reconnaissance des personnes publiques locales, et évitant alors les dérives fédérales ou anarchiques, il aurait de plus un "*triple but: soit l'intérêt de la personne contrôlée...soit l'intérêt des tiers...soit enfin...l'intérêt du tuteur lui-même*"[61]. Il paraît quelque peu vicieux de présenter ainsi la tutelle comme une limitation et un contrôle de l'activité des collectivités locales dans l'intérêt même de la décentralisation et de ces propres collectivités. La tutelle est en fait ce rappel à l'ordre des collectivités locales qui ne peuvent ni contrevenir aux intérêts nationaux, et doivent alors respecter les lois et règlements qui s'imposent à elles sans perturber la volonté centrale du souverain[62], ni enfreindre les intérêts *des* nationaux, c'est-à-

60 "*Hiérarchie signifie en soi superposition de degrés dans une organisation autoritaire d'agents ...le pouvoir hiérarchique s'analyse en une autorité absolue du chef sur le subordonné au point de vue de ce qui intéresse l'exécution de la fonction*", M. HAURIOU Précis de droit administratif, 7° ed. 1911, ed. Larose, p.134

61 M. WALINE *Manuel élémentaire*...op.cit. p.301

62 Les collectivités locales ne peuvent par exemple contrevenir à la politique étrangère du gouvernement dans leurs relations avec les collectivités d'autres pays (art.131 de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JO du 8 février p.2064)

dire prendre à l'encontre des citoyens concernés par leurs actes des dispositions touchant à leurs intérêts juridiquement protégés, ou porter atteinte à la bonne gestion des deniers publics issus de leur contribution financière. La tutelle ne protège donc pas vraiment les collectivités contre elles-mêmes, mais assure plus exactement la protection des citoyens contre cette autorité administrative qui a des devoirs envers eux à côté de sa puissance publique, au même titre que l'administration centrale[63].

La réforme de 1982 offre un intérêt tout particulier dans cette réflexion. Il est d'abord à remarquer que la décentralisation moderne ne s'est pas appuyée au premier chef sur une nouvelle répartition des compétences, qui n'aura réellement lieu qu'à partir de 1983, mais sur l'évolution du rapport de subordination des collectivités locales. Deux axes majeurs soutiennent la loi du 2 mars 1982 : la reconnaissance du président du conseil général et régional comme autorité exécutive de la collectivité à la place du préfet, amplifiant alors la distinction organique entre ces collectivités publiques et l'Etat central, et la remise du contrôle administratif des actes locaux au juge administratif, ne conservant au préfet qu'un pouvoir de déférer les actes qu'il estime litigieux de sa propre initiative ou sur demande d'un particulier.

Cette réforme a fait évoluer la notion de tutelle, notamment du point de vue sémantique. Elle disparaît en effet du vocabulaire au profit de la seule mention de contrôle administratif. La chose a été voulue solennelle, comme il ressort du chapitre I du titre I° de la loi portant "*suppression de la tutelle administrative*" et de la décision conséquente du Conseil constitutionnel[64]. Mais de nombreuses questions persistent.

Ce passage à un contrôle juridictionnel n'est finalement novateur qu'avec un grand retard sur les prévisions qui avaient pu être faites au siècle dernier. M. Hauriou signale ainsi en 1892 que "*manifestement la décentralisation, poussée à un certain degré, doit aboutir à la tutelle juridictionnelle. Cela est dans la logique des choses*"[65]. Ce délai d'accomplissement de la réforme semble reposer sur la distinction interne à la tutelle, qui recoupe un contrôle d'opportunité et un contrôle de légalité c'est-à-dire de vérification du respect par les autorités locales des prescriptions de conformité ou de compatibilité aux normes supérieures. Pendant longtemps la tutelle a été caractérisée par le contrôle d'opportunité des autorités centrales sur les actes locaux, qui fondait

---

63 V. par exemple l'art.15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "*la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*"

64 Décision n°82-137 DC du 25 février 1982 *Loi de décentralisation*, Rec.38

65 *Etudes sur la décentralisation*, op.cit. p.52

son originalité[66], et qui exprimait en sous-entendu cette méfiance envers l'activité des autorités locales réputées mineures[67]. Un présupposé aussi fort n'a alors été levé que progressivement du fait de la reconnaissance des collectivités territoriales dans les constitutions après 1946 et de l'instauration de nouvelles relations locales marquées par l'évolution du concept d'Etat-gendarme. Ce n'est ainsi que tardivement que les collectivités locales ont vu leur statut et leur capacité reconnus par le pouvoir central.

En transférant au juge le contrôle administratif des actes des collectivités locales[68], la réforme de 1982 entendait mettre fin à la tutelle d'opportunité[69], rejoignant indirectement la position de C. Eisenmann. Il semble cependant incorrect de parler alors de "tutelle juridictionnelle" à l'instar du doyen Hauriou. Hormis l'annulation des actes que peut décider le juge, et qui dans ce cas ne peut s'assimiler à une suspension[70], les autres pouvoirs traditionnellement compris dans la tutelle ne se retrouvent pas en effet dans cette procédure juridictionnelle[71].

L'effet d'annonce de cette réforme doit toutefois être tempéré. Relativement à la décentralisation, M. Hauriou remarque bien la différence entre l'annulation pour pure opportunité et celle pour cause déterminée, et le cheminement historique vers la seconde. Mais il paraît impossible de déduire de la réforme de 1982 le franchissement d'un cap supprimant totalement le contrôle d'opportunité. Il en reste au moins deux qui jouent pleinement leur rôle dans les relations entre le préfet et les élus locaux.

---

66 "*Les procédés proprement administratifs de tutelle sont ceux qui comportent une certaine appréciation d'opportunité...c'est en eux et en eux seuls que se manifeste la véritable nature de la tutelle administrative*", MASPETIOL et LAROQUE op.cit, p.84. Ces auteurs envisagent cependant aussi le transfert du contrôle au juge administratif (p.169)

67 M. HAURIOU tire ainsi l'origine de la tutelle du droit privé des incapacités, en notant toutefois que "*la personne en tutelle est, comme le mineur, frappée d'une certaine incapacité ; mais cette incapacité se rapproche plutôt de celle du mineur en curatelle*", Etude sur la décentralisation, op.cit. p.41

68 Le juge administratif possédait déjà un certain contrôle sur les personnes : "*tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif*", art. L.2121-5 du Code général des collectivités territoriales (ancien art.121-23 du C. communes)

69 La circulaire du 22 juillet 1982 relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales, JO du 23 juillet 1982 p.2354, précise ainsi : "*Ce contrôle s'exerce désormais exclusivement à postériori et ne porte plus que sur la légalité des actes...L'appréciation ne doit en aucune manière porter sur l'opportunité de l'acte*"

70 M. HAURIOU affirme en effet que "*droit de suspension ou d'annulation - sous deux noms différents c'est le même droit*" (*Etude*...op.cit.p.47). Cependant, si le préfet peut demander au juge le sursis à exécution d'un acte local, cette suspension de l'acte se distingue de son annulation, ce qui éclaircit aujourd'hui la confusion autrefois entretenue

71 Egalement sur la question V. Serge REGOURD *L'acte de tutelle*...op.cit. p.97

Le premier est lié à la décision du préfet de déférer ou non un acte local devant le juge. L'article 3 de la loi du 2 mars 1982, modifié par celle du 22 juillet 1982, utilise en effet un indicatif qui laisse finalement toute lattitude d'action au préfet de déférer ou non un acte[72]. Si aucun recours de particulier ne vient obliger sa réaction, il reste libre dans son choix d'opportunité, dans son estimation de l'illégalité de l'acte, pouvant utiliser cette liberté pour aménager ses relations avec les élus locaux[73]. Le Conseil d'Etat n'a toujours pas eu l'occasion d'affirmer une quelconque obligation de déférer un acte illégal de la part du préfet. Cette décision de déférer ne relève donc pas, en l'état, d'une compétence liée mais discrétionnaire.

Le deuxième choix d'opportunité dont dispose le préfet est celui de donner suite ou non aux recommandations de la chambre régionale des comptes saisie du budget d'une collectivité locale. Par arrêté motivé, le préfet peut en effet déroger à ces recommandations et dispose d'une certaine liberté d'agir pour rétablir l'équilibre budgétaire de la collectivité ou pour ordonner le budget non adopté à temps. Certains auteurs ont vu là un véritable "*pouvoir d'appréciation...discrétionnaire*" pouvant être justifié par des raisons d'intérêt national ou d'ordre public[74].

La réforme de 1982 n'a pas de plus supprimé toutes les marques de l'ancienne tutelle. Subsiste un fort contrôle sur les personnes se traduisant notamment par un pouvoir de suspension ou de révocation des maires et adjoints[75], de démission d'office des conseillers[76] ou de dissolution des conseils[77] dont l'usage relève d'une certaine appréciation des agents centraux. Une partie de la doctrine n'intègre pas ce pouvoir dans la gamme des actes de tutelle en ne considérant que son aspect disciplinaire[78]. Du

---

72 "*Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes...qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission*"

73 Néanmoins, sur la responsabilité de l'autorité de tutelle dans l'exercice de son contrôle, V. S. REGOURD, *L'acte de tutelle*...op.cit p.383 et suiv.

74 R. MUZELLEC, *Trésorerie et endettement des collectivités locales*, Rev. franç. de finances publiques n°30, 1990

75 art.L.2122-16 du Code général des collectivités territoriales

76 art. L.236 et L.239 du C. électoral

77 Sur l'exemple de l'art.L.2121-6 du C.G.C.T.

78 "*la notion de tutelle sur les personnes ne recouvre aucune réalité spécifique qui ne puisse être expliquée par la notion de pouvoir disciplinaire. Elle correspond à une fiction*", Serge REGOURD, *L'acte de tutelle*...op.cit. p.110, citant à l'appui l'arrêt Cons. d'Etat du 29 avril 1970 *Agard Lafon*, Rec.282. Contra, M. HAURIOU pense les pouvoirs de nomination, de révocation, de suspension et de dissolution comme des droits contenus dans la tutelle à côté de ceux s'exerçant sur les actes des autorités administratives (*Etude sur la décentralisation*, op.cit. p.43). V. également sur le sujet *La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique*, de J.-L. de CORAIL, A.J.D.A. 1967 p.3

moins faut-il remarquer que cette sanction reste une intervention portée par une autorité relevant de l'Etat central qui, si elle se distingue du pouvoir de nomination et reste susceptible de recours, est à même d'entraver la liberté des élus locaux.

Subsistent également d'autres domaines de cette tutelle comme le pouvoir d'approbation notamment dans les domaines économiques et financiers[79] ou dans la gestion du personnel local, le pouvoir d'annulation pour délibérations prises hors réunion légale, hors atttributions, ou dans lesquelles les conseillers sont personnellement intéressés à l'affaire[80], et certaines autorisations comme en matière d'emprunts par souscription publique à l'étranger, de participation à des sociétés commerciales ou industrielles n'exploitant pas des services communaux[81] ou relatives à la création d'un établissement public de coopération locale. Le régime des substitutions en matière de police reste également inchangé[82].

Du reste, le contrôle de légalité du juge saisi par le préfet suffit à caractériser le maintien d'une tutelle. Pour en être contrôlé sur des bases strictement légales, un acte d'autorité locale n'en reste pas moins soumis à une exigence de conformité ou de compatibilité appréciée initialement par le représentant de l'Etat, rappelant la nécessaire soumission des collectivités secondaires à un ordre normatif supérieur[83]. D'autant que le juge semble beaucoup plus strict dans son contrôle envers des autorités locales que vis à vis des autorités nationales[84]. Autorités subordonnées au respect de normes nombreuses[85], devant respecter la liberté du commerce et de l'industrie et ne bénéficiant pas de la proximité légitimatrice du souverain élu nationalement, les collectivités locales sont sujettes à un contrôle du juge assez poussé, et parfois proche de l'opportunité comme en matière budgétaire.

---

79 Cas des emprunts, de l'adoption d'un compte administratif en déséquilibre budgétaire, de la participation dans des sociétés par exemple

80 art.L.2131-11 C.G.C.T.

81 art.L.2253-1 C.G.C.T.

82 art.L.2215-1 et suiv. du C.G.C.T.

83 La loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, croit d'ailleurs bon de glisser dans son titre II relatif à la démocratie locale un chapitre IV portant plus particulièrement sur le "*contrôle a posteriori des actes des collectivités locales*"

84 Au vu de la jurisprudence analysée, Jean Marie PONTIER peut déclarer dans sa thèse que "*le juge manifeste une mansuétude beaucoup plus grande à l'égard de l'administration étatique qu'à l'égard des personnes décentralisées*" (*L'Etat et les collectivités locales*, op.cit. p.140)

85 Si M. HAURIOU affirme que le "*juge respectera bien plus l'indépendance des personnes des autorités décentralisées que l'administrateur*", il n'en constate pas moins que "*la tutelle juridictionnelle ne peut être généralisée que si les lois réglant l'administration locale sont très développées, car la mission principale du juge est l'annulation pour violation de la loi*" (*Etude...* op.cit. p.52 et 54)

Néanmoins, il ne serait pas exact de nier les avancées de la réforme de 1982. Si le transfert du contrôle au juge administratif laisse toujours les autorités locales redevables de comptes à rendre de leurs actes en fonction du principe de légalité, ce qui est somme toute logique en système démocratique, le faible nombre de déférés préfectoraux leur a ouvert la voie vers une plus grande autonomie dans leur gestion[86]. La révolution sémantique et juridique ne semble pourtant pas avoir convaincue une partie de la doctrine. Outre le fait que la réforme interroge sur son effectivité[87], la notion de contrôle administratif traduit assez mal la persistance des régimes d'autorisation et de substitution et ne saurait masquer le maintien de la tutelle malgré ses évolutions. Serge Regourd constate que "*la suppression annoncée est illusoire car la loi nouvelle n'opère qu'un changement de procédure, non un changement de logique*" [88] et Jean Benoit d'en conclure : "*on peut donc conserver le terme classique de tutelle*" [89].

D - *L'ambivalence de la notion de décentralisation*

De cette première approche des affaires locales, de la répartition des compétences et de la tutelle, la décentralisation ne ressort pas indemne. Elle n'est pas niée pour autant. Plus exactement, si les piliers sur lesquels elle repose fondent les politiques décentralisatrices que connaît la France depuis la Révolution, ils ne se révèlent pas aussi absolus qu'il n'y paraîtrait de premier abord. Leur fragilité traduit surtout ce constat : la décentralisation est plus une "notion" juridique relative que la traduction d'une stricte définition de droit[90].

Mais qu'est-ce alors que la décentralisation ? Certains auteurs ont pu y voir une notion politique fluctuante[91]. D'autres l'ancrent dans une problématique à la fois

---

86 V. par exemple le numéro spécial de la R.F.D.A. de 1986 portant sur le bilan de l'activité des juridictions administratives

87 V. G. MELLERAY *La suppression des tutelles ?*, in La nouvelle décentralisation, Sirey 1983 p.237, ou J.F. AUBY *La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ?* AJDA 1984 p416

88 *L'acte de tutelle*...op.cit. p.498

89 *Théorie juridique de la décentralisation*...op.cit. p.678

90 Sur une approche plus précise de cette décentralisation, V. infra, II° Partie, Titre 1, chapitre 1 section 2, p.331 et suiv.

91 "*La question fondamentale du champ d'application de la décentralisation paraît être par essence politique, c'est-à-dire semble appeler une réponse qui ne peut être qu'un choix effectué en fonction du type de relations que l'on considère souhaitable entre le «centre» et la «périphérie»...il n'existe pas un contenu invariable de la décentralisation*", Jean-Marie PONTIER *La décentralisation et le temps*, R.D.P. 1991, p.1217 et 1219

administrative et démocratique[92], tandis que sa valeur psychologique est loin d'être à négliger comme il ressort du maintien dans le discours du concept d'affaires locales, qui démontre pourtant ses limites, et de l'attrait persistant du principe de compétence générale dont l'évolution paraîtrait parfois souhaitable.

A vrai dire la décentralisation, dans l'approche minimale qui peut seule satisfaire sa perception juridique, ouvre effectivement la porte à de telles interprétations et projections. Dans l'optique de la présente recherche, elle est surtout considérée comme *l'intervention juridique en pays unitaire des personnes publiques secondaires dénommées aujourd'hui collectivités locales, distinctes de l'Etat central pour assurer avec lui et sous son contrôle la gestion du territoire national dans le cadre de leur circonscription.* Les différents critères envisagés dans cette définition se présentent comme une base minimale de réflexion, qui permet seule d'appréhender ce phénomène de décentralisation sans interprétations volontaristes ou subjectives en pervertissant le sens. Néanmoins, ils permettent également de caractériser par la suite la décentralisation réalisée, selon le sens et la forme que va leur donner effectivement le pouvoir central dans leur mise en œuvre concrète.

Le traitement de ces différents critères ne suppose pas le respect de leur ordre d'énonciation. En premier lieu la décentralisation repose sur le concept d'Etat unitaire. De ce constat dérivent deux types de précisions. Il ne saurait être question de système décentralisé l'occupation d'un territoire par différents pouvoirs n'ayant pas entre eux de relations unitaires juridiquement réglées. Ainsi, ni la coexistence de tribus dans un même espace, ni la juxtaposition d'organisations "juridiques" n'ayant entre elles que des relations de conflit ou d'indifférence non compensées par la soumission à un même pouvoir étatique en assurant l'arbitrage ne relèvent de la décentralisation. La notion d'Etat unitaire suppose réalisée la construction d'un lien social à l'intérieur d'un territoire identifié portant la marque étatique -le monopole de la violence légitime pour reprendre le critère de Max Weber[93] et le développement d'une administration unitaire. La structure féodale du Moyen-âge faiblement étatisé ou les petites républiques italiennes du temps de Machiavel ne rentrent donc pas dans l'étude considérée.

---

92 V. Maurice HAURIOU *Etude...*, op.cit. : "*il n'y a point d'autre décentralisation que la décentralisation administrative*" (p.8), mais aussi "*la décentralisation se caractérise essentiellement par la participation directe du corps électoral, c'est-à-dire du Souverain* (p.9)"

93 "*Il faut concevoir l'Etat contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé -la notion de territoire étant une de ses caractéristiques-, revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime*", Le savant et le politique, Plon 1959, trad. J. FREUND, p.112

De plus, la notion d'Etat unitaire implique la distinction entre décentralisation et fédéralisme. La distinction de ces deux formes d'Etat connaît à ses frontières des zones de flou que la doctrine n'a pas fini d'arpenter et que de récents systèmes constitutionnels comme l'Etat autonomique espagnol ou l'Etat régional italien rendent encore plus difficilement saisissables. Mais l'on peut convenir avec Jean Rivéro que "*l'Etat unitaire* [est] *celui dans lequel un pouvoir souverain unique organisé conformément à une seule constitution gère l'ensemble des affaires d'une communauté nationale, dans les limites d'un territoire, et sans que les collectivités composantes puissent opposer à son action aucun droit propre en dehors de ceux qu'il a pu leur consentir, et dont il reste maître*", alors que "*dans l'Etat fédéral, les composantes avec la qualité d'Etat gardent ou acquièrent, en ce qui concerne la gestion de leurs intérêts tout d'abord les compétences nécessaires, compétences que les organes fédéraux ne sont plus libres de leur retirer, et d'autre part, en ce qui concerne les affaires communes, elles acquièrent le droit d'y participer*" [94].

Sans doute les deux systèmes Etat fédéral-Etat décentralisé se rejoignent-ils à la fois par l'unité de la structure étatique globale et par la gestion locale reconnue aux autorités territoriales décentralisées ou fédérées[95]. Sans doute aussi la reconnaissance d'une possible décentralisation législative ou judiciaire par C. Eisenmann[96] rend-elle encore plus floue la distinction théorique entre système fédéral et sytème unitaire décentralisé, tout comme celle qui intègrerait dans une chambre parlementaire la représentation directe des collectivités locales aux fins de participer à la menée de la politique nationale[97]. Mais du moins, la différence essentielle entre ces deux systèmes reste celle de la nature de ces autorités territoriales, qui fonde la distinction entre Etat unitaire et Etat fédéral au delà des similitudes possible de leur activité.

---

94 *Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'Etat moderne*, cours de l'E.N.A. 1949, respectivement p.30 et 23.

95 Dans un article paru en 1953, J. RIVERO tempérait son constat en notant que "*fédéralisme et décentralisation apparaissent comme deux modalités de la fragmentation du pouvoir, et les différences qui les séparent sont de peu d'importance*", Fédéralisme et décentralisation : harmonie ou contradiction ?, repris in Pages de doctrine, L.G.D.J. 1980 p.214

96 *Centralisation et décentralisation*, op.cit. Egalement *Aspects des problèmes de la centralisation et de l'autonomie administratives* de Dimitri G. TSIROPINAS, Mélanges Séfériadès, Ecole supérieure de sciences politiques "Panteios" d'Athènes, 1961, p.742 et suiv.

97 A ce titre, le Sénat de la V° République française initie un processus à même de donner une vigueur certaine à une décentralisation plus poussée (art.24 al.3 de la Constitution : "*Le Sénat ets élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République*"). La désignation de sénateurs représentant directement chacune des collectivités locales par une délibération de leurs conseils donnerait à cette chambre les allures d'un Bundesrat, par lesquelles ces collectivités territoriales participeraient ainsi à la politique nationale sans pour autant contrevenir à la notion d'Etat unitaire

En décentralisation, les collectivités territoriales sont en effet des personnes publiques secondaires non reconnues comme souveraines bien que bénéficiant de droits de puissance publique par délégation de l'Etat central[98]. Cette relativisation des autorités locales est un constat de droit mais provient d'un phénomène plus historique et politique propre à chaque pays. Au-delà des réussites militaires du pouvoir central dans sa conquête progressive de sa suprématie sur les pouvoirs locaux issus du chaos du Haut Moyen âge[99], l'aménagement de cette reconnaissance et de cette subordination des autorités territoriales trouve également son fondement dans la conception même de l'Etat dans chaque pays.

Il serait trop réducteur de relier immédiatement centralisation et conception moniste de l'Etat ou fédéralisme et conception dualiste de l'Etat. Néanmoins, ces deux présupposés philosophiques de l'Etat ont une certaine importance dans le développement des politiques territoriales. La conception dualiste de l'Etat part de l'affirmation d'une dissociation entre la société civile et l'Etat qui sont réunis par un lien choisi, alors que la conception moniste conduit à une fusion de ces deux éléments, la multitude sociale étant dissoute dans l'unité de l'Etat, seule communauté juridique reconnue.

Dans le cadre du dualisme, le contrat qui unit les hommes à leurs gouvernants donne à ces derniers une puissance limitée qui dépend du consentement du peuple, lequel ne se soumet aux lois du Prince que selon les clauses prévues d'allégeance. De cette conception, ressort un droit de résistance à l'oppression publique[100] ou la reconnaissance de communautés antérieures et/ou distinctes du pouvoir central que ce dernier doit respecter[101]. Le développement de l'Etat central ne peut donc nier cette existence particulière du peuple et de ses autorités, et doit aménager son pouvoir en tenant compte de ces droits immanents qui peuvent s'opposer à lui[102].

---

98 " *La décentralisation est une manière d'être de l'Etat caractérisée par ce fait que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives, qui ont la jouissance de droits de puissance publique...*", Maurice HAURIOU, Répertoire Becquet, p.482

99 A ce titre, la différence entre la France et l'Allemagne est par exemple frappante, conduisant à la conquête hégémonique de la Prusse sur les autres Etats germaniques au XIX° siècle et à la construction de la notion d'Etat de droit, assurant une unité juridique destinée à compenser la diversité de fait et s'opposant à l'Etat légal français issu de la confusion historique Etat/Nation.

100 cf John LOCKE et sa théorie du contrat social

101 cf ALTHUSIUS (Johannes ALTHAUS) in *Politica methodica digeste atque exemplis sacris et profanis illustrata* (1603) et sa conception des "*communautés symbiotiques*" initiales fondant la société comme hiérarchie ascendante de groupes naturels dont la réunion forme la communauté publique, l'Etat n'étant donc qu'un "composé de composés"

102 Sur la question, V. *Vers l'Etat de droit*, de Didier BOUTET, ed. L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris 1991, p.115 et suiv.

Dans la conception moniste au contraire, l'Etat réalise la fusion sociale en un seul corps. Le contrat social est unique : il ne décrit pas les droits et devoirs respectifs des gouvernés et des gouvernants mais assure l'unité globale de la société par abandon des revendications particulières des individus[103]. Si le contrat reste susceptible de dénonciation en certains cas[104], il produit néanmoins un Etat qui possède à l'encontre des individus et des communautés particulières une réelle puissance supérieure[105].

La reconnaissance des droits des collectivités locales secondaires semble ainsi reliée à cette perception de l'Etat dans une société donnée. En système dualiste, les organisations locales peuvent revendiquer leur propre valeur qui, si elle ne leur donne pas obligatoirement un rang de souverain, leur permet toutefois de s'imposer à l'Etat central[106]. Au contraire, l'unitarisme social et politique issu du système moniste fait obstacle à la valorisation des corps intermédiaires locaux qui ne sont considérés que comme des démembrements de la collectivité nationale et sont donc subordonnés à sa volonté, exprimée par l'Etat central.

Mais le monisme, qui fonde l'érection d'un Etat centralisé exprimant l'unité sociale, ne produit pas systématiquement une centralisation absolue : les autorités

---

103 Il est possible de distinguer ici entre HOBBES pour qui les hommes contractent avec un Prince chargé d'imposer la paix sociale fut-ce par la dictature ("*j'autorise cette personne et lui abandonne mon droit de me gouverner moi-même, à cette condition que tu lui abandonnes ton droit et que tu autorises toutes ses actions de la même manière*", Le Léviathan, Sirey 1971 p.177), et Jean-Jacques ROUSSEAU pour qui les hommes ne contractent finalement qu'avec eux-mêmes ("*Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéïsse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant. Tel est le problème fondamental dont le contrat social donne la solution*", Du Contrat social, ed. du Seuil coll. Points-Politique, 1977, p.183). Dans la pensée de ROUSSEAU, ce contrat n'aboutit cependant pas obligatoirement à la démocratie dont il a une opinion partagée ("*S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes*", id. p.237).

104 J.J. ROUSSEAU reconnaît ainsi que les individus peuvent dénoncer le pacte social qui les unit ("*il n'y a dans l'Etat aucune loi fondamentale qui ne se puisse révoquer, non pas même le pacte social*", op.cit. p.273), et changer le gouvernement établi "*lorsqu'il devient incompatible avec le bien public*" (p.272)

105 Une fois accepté et renouvelé, le pacte social s'impose alors aux contractants : "*le citoyen n'est plus juge du péril auquel la loi veut qu'il s'expose ; et quand le prince lui a dit: «il est expédient à l'Etat que tu meures», il doit mourir; puisque ce n'est qu'à cette condition qu'il a vécu en sûreté jusqu'alors, et que sa vie n'est plus seulement un bienfait de la nature, mais un don conditionnel de l'Etat*" (id. p.202); également : "*le pacte social...renferme tacitement cet engagement qui seul peut donner la force aux autres, que quiconque refusera d'obéïr à la volonté générale y sera contraint par tout le corps*" (p.187).

106 Peut-être faut-il voir là un des fondements du *local government* anglais et la base implicite des systèmes fédéraux

locales peuvent y être reconnues, bien qu'au rang inférieur de collectivités secondaires, et dotées de pouvoirs leur permettant d'agir sur le corps social. Seulement, le principal initiateur et acteur de la décentralisation est ici l'Etat central. Ce n'est que par sa propre volonté, dont il reste toujours maître en théorie, que la décentralisation se développe et peut pareillement être révisée[107]. Car finalement, les collectivités locales décentralisées demeurent avant tout des personnes intégrées dans un ordre étatique global qui s'impose à elles[108]. Elles se distinguent toutefois juridiquement de l'Etat central, et là se trouve toute la problématique de la décentralisation.

La reconnaissance des collectivités locales en pays unitaire et historiquement centralisé comme la France pose en effet le problème de sa nature et de son étendue. Si les autorités locales ne peuvent s'opposer à l'Etat central, elles subissent de plus sa volonté dans la mise en œuvre de leur autonomie organique et juridique. Et cette laxité de réponses centrales fait alors varier tout le sens à donner à la décentralisation.

Une décentralisation peut être en effet purement administrative et se satisfaire ainsi de la nomination des autorités locales par le pouvoir central, comme ce fut le cas à diverses reprises après le système de désignation électorale promulgué à la Révolution. Les maires, adjoints ou membres du conseil municipal sont alors choisis par le centre[109] et exercent leurs fonctions comme de simples administrateurs. Mais la décentralisation peut aussi s'envisager comme l'école de la démocratie, être reliée à l'intervention du peuple souverain, et l'autonomie organique des autorités locales exige

---

107 Des études plus sociologiques montrent toutefois qu'une certaine décentralisation semble s'imposer naturellement à l'Etat central par le développement d'un "pouvoir périphérique" (V. *Le pouvoir périphérique* de Pierre GREMION, ed. du Seuil coll. Sociologie, 1976) dès lors qu'il reconnaît par nécessité une administration locale ("*la nécessité des autorités locales est telle que là ou l'Etat n'en organise pas, il se crée des pouvoirs autonomes*", M. HAURIOU, Etude... op.cit p.5). Néanmoins, la mise en œuvre juridique de la décentralisation ne dépend que d'un acte central, comme en témoigne la lenteur de ce processus en France depuis la Révolution.

108 V. par exemple les développement de Jean-Marie PONTIER in *L'Etat et les collectivités locales*, op.cit. p.296 et suiv. Toutefois, un cas pose un problème juridique particulier : celui qui fait reposer la décentralisation sur des établissements publics de coopération locale et sur leur intervention croissante dans la gestion du territoire national. Regroupant certes des collectivités locales mais n'ayant pas eux-mêmes le statut de telles collectivités, ces personnes publiques secondaires promulguent une décentralisation ambiguë, débordant le cadre de la définition adoptée, qui finalement apparaît comme un détournement du processus à des fins politiques. Sur la question, V. infra II° Partie, Titre II, chapitre 2.

109 La loi du 28 pluviose an VIII (17 février 1800) prévoyait ainsi la nomination par le centre de tout le conseil municipal. Le Sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (4 août 1802), art.13, et la loi du 21 mars1831 ont pu obliger par la suite le pouvoir central à désigner le maire parmi les membres du conseil municipal, mais la constitution de 1852 a ouvert la possibilité de le choisir en dehors par exemple.

alors l'introduction de l'élection dans le choix du personnel local[110]. La décentralisation change alors de perspective et offre une dimension beaucoup plus politique, qui peut même servir de support à une réelle reconsidération des rapports entre le centre et la périphérie[111].

La reconnaissance des collectivités territoriales comme personnes morales intégrées dans l'organigramme de l'Etat mais distinctes de l'administration centrale pose également le problème de leur subordination au pouvoir central. L'étendue et la nature de la tutelle qui en découle ouvre plusieurs formes de décentralisation, selon que le contrôle central relève de l'opportunité ou de la seule légalité avec intervention du juge administratif. La décentralisation se concevant même sous le joug d'une forte tutelle d'opportunité[112], la palette de son expression apparaît donc très large, voire très floue.

De même, l'activité juridique des collectivités locales qui caractérise la décentralisation apparaît comme un critère minimal, mais permet d'envisager plusieurs degrés dans le système en vigueur selon les pouvoirs d'action qui sont reconnus aux autorités territoriales. De la seule initiative d'un texte à la capacité de le mettre en œuvre, en passant par le pouvoir d'émettre des vœux et des avis politiques ou non, la décentralisation revêt des formes très différentes en fonction du système mis en place par le législateur. *Les mots manquent pour qualifier ces divers degrés d'intervention au sein de la décentralisation.* Ils seraient pourtant nécessaires pour caractériser avec plus de pertinence la nature et l'étendue de ces paliers juridiques de la décentralisation.

Enfin, les collectivités locales reconnues et dotées de moyens d'action sont par définition impliquées dans la gestion du territoire national. La question des affaires locales apparaît ici comme un faux débat dans la mesure ou la décentralisation ne présuppose pas le cantonnement de l'action locale à des matières locales. Une loi récente vient révéler d'ailleurs le caractère facultatif voire superflu de ce principe, en intégrant l'activité juridique des collectivités locales dans l'administration du

110 Election par exemple des conseils municipaux et généraux par les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833, et élection du maire par le conseil municipal avec la loi du 28 mars 1882 confirmée par celle du 5 avril 1884

111 A preuve cette loi relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles du 15 février 1872, dite Loi "Treveneuc", faisant des conseils généraux les substituts aux pouvoirs centraux en cas de défaillance ou d'impossibilité d'agir de ceux-ci.

112 M. HAURIOU estime en effet que "*dès qu'une autorité locale...est constituée, ne fût-ce qu'en partie, par le vote populaire, il y a décentralisation alors même que son autonomie serait bridée par une très forte tutelle*" , Etude...op.cit. P.11

territoire de la République[113]. Une décentralisation de seule exécution serait tout aussi bien de la décentralisation. Toutefois, la signification à lui donner change alors de nuances. Etendue aux activités législatives et règlementaires propres comme en Espagne[114] ou limitant les capacités d'action locale en matière économique[115], la décentralisation se colore ainsi de multiples interprétations qui font évoluer sa signification. Elle est relative, et relative à son époque.

Il ressort de tout ceci que seule la définition minimale adoptée ci-dessus peut cerner sans trop d'erreurs la notion juridique de décentralisation, mais que celle-ci ne s'arrête pas à cette première appréhension. Chacun des critères envisagés pose en effet le cadre du système décentralisé mais ouvre la voie aux multiples formes de son expression, selon la volonté du législateur dans tel et tel domaine. Ces critères sont donc cumulatifs car en complète inter-action[116], mais appellent chacun une réponse différente du pouvoir central qui peut alors jouer sur le degré et la nature de la décentralisation désirée. Si Jean-Marie Pontier constate que "*le mot de décentralisation ne se suffit pas à lui-même. Il faut lui accoler un qualificatif*"[117], c'est qu'en effet la nature de la décentralisation relève avant tout d'un choix politique dépendant du centre.

A ce propos, une dernière ambivalence marque d'ailleurs la décentralisation : si la définition envisagée ici exclut par elle-même la décentralisation "par services" et la décentralisation corporative[118], en ne retenant que celle se fondant sur les collecti-

---

113 Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration de la République, JO du 8 février p.2064, dont l'article 1° dispose que "*L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités locales et par les services déconcentrés de l'Etat*". Cette loi reprend en fait un principe émis dès l'art. 1° de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 : "*Les communes, les départements et les régions...concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie*"

114 V. également le débat en France entre L. FAVOREU et M. BOURJOL sur le pouvoir règlementaire autonome des collectivités territoriales in *Les cahiers du centre de formation des personnels communaux*, n°13 oct. 1983, et l'analyse de J.M. AUBY *Le pouvoir règlementaire des autorités des collectivités locales. A propos de controverses récentes*, AJDA 1984, p.468

115 V. par ex. les conditions posées par la réforme de la planification opérée en janvier 1982, la loi du 2 mars 1982 art.5 et les aménagements de la loi du 5 janvier 1988, qui soumettent l'intervention des communes et des départements à une action préalable de la région en ce qui concerne les aides économiques directes.

116 La reconnaissance juridique des collectivités territoriales implique en effet leur contrôle par l'Etat central du fait de leur personnalité secondaire dans un système unitaire, et suscite une activité même minime qui concerne forcément la gestion du territoire national, et vice versa.

117 *L'Etat et les collectivités locales*, op.cit. p.21

118 V. Jean BENOIT *Théorie juridique de la décentralisation*, op.cit. p.291 et suiv. et 346 et suiv

vités locales, la doctrine ne semble toujours pas décidée à trancher sur la qualification sémantique de ce système. Deux études récentes viennent confirmer ce fait, recourant à un vocabulaire distinct mais utilisé alternativement sans gêne apparente. Tour à tour administrative[119] et territoriale[120], la décentralisation se fait toujours mystérieuse dans son appellation. Mais peut-être faut-il alors chercher dans le phénomène même de la centralisation, dans sa propre définition, un éclaircissement à cette équivoque.

Paragraphe 2
La centralisation, une permanence juridique susceptible d'évolution

Qu'est-ce finalement que la centralisation ? Pour aussi évidente qu'elle semble la notion appelle de nombreuses précisions. Centraliser peut être tout d'abord donner un centre. Mais le professeur Eisenmann met immédiatement en garde : "*le territoire, n'étant pas une figure géométrique et surtout pas une circonférence, n'a pas de centre ; la capitale ne peut être qualifiée de centre que d'un point de vue juridique*"[121]. Le centre de la centralisation n'est donc pas obligatoirement au centre.

Du reste, la notion est très polysémique. La capitale, bien que décentrée, a ainsi été qualifiée de centre politique, judiciaire, législatif ou administratif, quand ne sont pas invoqués les termes de centre culturel ou économique. Cette croissance a fini par étouffer par excès la signification de son caractère central. A l'inverse pourtant, le girondin Barbaroux avait pu dénoncer durant la Révolution : "*il ne doit plus y avoir de capitale dans une république !*"[122]. Mais le centre a perduré et s'est accru dans sa domination du territoire national.

Une certaine confusion peut alors apparaître entre les termes de centre, de centralité, de centralisé ou de centralisation et de concentration. La capitale regroupant de plus la plupart des institutions de l'Etat, la centralisation peut être prise comme

119 *Théorie juridique de la décentralisation administrative en France*, thèse de Jean BENOIT Paris 1990 (2 tomes)

120 *Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, thèse de Christine HOUTEER , Toulouse 1987

121 *Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration*, in Mélanges offerts à Marcel WALINE, L.G.D.J. 1974, p.418

122 Cité par Gabriel DOMENACH *Paris, ça suffit !*, ed. Jean Claude Simoën, 1976,p.131

synonyme de l'étatisation. Maurice Hauriou refuse cette assimilation[123]. Il n'en reste pas moins que la polysémie du centre découvre une polysémie identique de la centralisation. Une fois mieux cernées la notion de centralisation (**A**) et ses multiples dimensions (B), les mutations possibles de celle-ci seront à même de révéler la dialectique qui relie en fait centralisation et décentralisation (**C**).

A - *La centralisation est une notion complexe pouvant être simplifiée*

La centralisation fait partie de ces termes suscitant une réaction immédiate, en sa faveur ou à son encontre, mais dont la signification précise semble noyée dans une perception plus intuitive ou générale que détaillée. La centralisation serait ainsi au premier abord le gouvernement du centre. Mais le centre étant lui-même une notion floue impliquant la définition de son contexte et de sa propre nature, la centralisation se heurte bien vite dans cette analyse au problème de sa situation.

Maurice Hauriou considérait que "*la centralisation est une manière d'être de l'Etat*...[qui] *consiste en ce que l'administration locale et l'administration des intérêts spéciaux sont confiés à des autorités nommées par le pouvoir central*". Si l'auteur limite ici son analyse à la seule dimension de l'administration locale et des établissements publics sans considérer la centralisation au niveau national du fait du cadre de son article portant sur la décentralisation[124], il certifie toutefois que la centralisation ne concerne absolument que l'administration et que donc "*il n'y a point d'autre centralisation que la centralisation administrative*"[125].

Ce parti pris conduit à délaisser momentanément cette analyse. En effet, elle limite par trop l'appréhension du phénomène centralisateur, qui concerne pourtant aussi bien l'administration que le monde politique ou l'édiction des normes, voire la hiérarchie judiciaire, et se connaît pareillement en matière économique par exemple. Il convient au contraire de retenir deux analyses complémentaires de la centralisation en droit positif comme support à la réflexion : celles proposées par Hans Kelsen et par Charles Eisenmann[126].

---

123 "*le développement du régime de l'Etat, ce sera si l'on veut de l'Etatisme, mais ce ne sera pas forcément de la centralisation*", in Etude sur la décentralisation, op.cit. p.6

124 *Etude sur la décentralisation*, op.cit. p.4

125 id. p.8

126 H. KELSEN *Théorie pure du droit*, Dalloz coll. Philosophie du droit, 1962, p.412 et suiv. ; C. EISENMANN *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*. L.G.D.J 1948

Dans *La théorie pure du droit*, Hans Kelsen envisage la centralisation sous deux angles, l'un statique analysant le problème de la validité territoriale des normes étatiques et l'autre dynamique relatif au mode de création des normes, ces deux domaines étant souvent mélangés "*de façon très obscure*" [127] alors que totalement indépendants l'un de l'autre. Charles Eisenmann raisonnera pareillement sur cette distinction entre le problème de la centralisation ou de la décentralisation et celui de l'autonomie ou de l'hétéronomie des organes normateurs, c'est-à-dire aussi du mode d'édiction de leur statut[128]. Ces deux analyses seront mises en relation réciproque du fait de leurs correspondances, qui n'excluent pas certaines discordances.

Au premier niveau de la validité territoriale, la centralisation apparaît comme l'édiction exclusive de normes générales[129] valant pour tout le territoire étatique[130] et se confond alors avec la notion d'Etat unitaire. Hans Kelsen, raisonnant ici dans le seul domaine de la théorie pure, conçoit lui-même l'aspect radical de cette réflexion et en constate l'éloignement avec la réalité physique[131]. A partir de cet idéal-type, il conclut néanmoins à propos des Etats historiques que "*les uns sont plus centralisés, les autres plus décentralisés*".

Sur le plan dynamique, la centralisation est aussi relative à l'organe qui émet les normes. Si cette normation appartient à un organe unique "*qui forme pour ainsi dire le centre de la collectivité*" [132] le système est centralisé, à l'inverse du cas ou plusieurs organes disséminés sur tout l'espace étatique prennent des normes valant pour une fraction seulement de ce territoire, et qui forme la décentralisation. La centralisation atteint alors son apogée lorsque toutes les normes générales et individuelles sont prises par un seul organe voire un seul individu, ce qui ne reste qu'une hypothèse d'école. Celle-ci pose néanmoins une première ambiguïté quant au lien entre centralisation et régime politique.

---

127 *Théorie pure du droit*, op.cit. p.416

128 *Centralisation et décentralisation*, op.cit. p.300 et suiv.

129 La norme est ainsi définie par KELSEN : "*une norme est la signification d'un acte par lequel une conduite est prescrite, ou permise et en particulier habilitée...La norme est un devoir être (Sollen), alors que l'acte de volonté dont elle est la signification est un être (Sein)*", Théorie pure..., op.cit. p.7

130 "*la collectivité juridique centralisée se définira comme la collectivité dont l'ordre se compose uniquement et exclusivement de normes juridiques valant pour son territoire tout entier*", id. p.413

131 "*jamais sans doute un Etat positif n'a répondu à l'idée pure de l'Etat unitaire, c'est-à-dire à l'idée pure de centralisation*", id.

132 id. p.417

Charles Eisenmann se distingue quelque peu de cette analyse kelsenienne. Pour lui, le fondement de la centralisation n'est pas tant dans la validité spatiale des normes que dans le caractère de l'organe normateur. Il débute d'ailleurs sa réflexion par une précision sur le concept d'organe central/non central. "*Est central un organe qui est investi d'une fonction à l'égard de la collectivité toute entière, c'est-à-dire de tous ses membres indistinctement. Inversement, un organe qui n'est investi d'une fonction qu'à l'égard d'une fraction déterminée de cette collectivité, c'est-à-dire d'une partie seulement de ces membres, n'est pas central*"[133]. La centralisation qui résulte de l'activité d'un organe central concerne donc bien plus les personnes de la collectivité que l'espace de validité de la norme. La décentralisation est pareillement un problème de compétence *ratione personae* des organes non-centraux[134].

Mais dans sa critique des théories classiques, Charles Eisenmann radicalise son analyse tout comme Hans Kelsen. La centralisation et la décentralisation sont le fruit d'une activité soit exclusive soit définitive des organes centraux et non-centraux[135]. La décentralisation n'est donc pas ici définie par la tutelle, c'est-à-dire finalement par les pouvoirs de l'autorité centrale, mais par l'activité propre et indépendante des autorités non-centrales sur lesquelles le centre ne dispose plus que d'un pouvoir de contrôle, de légalité, respectant leur initiative et distinct du pouvoir hiérarchique. Entre ces deux extrêmes, apparaît alors la "semi-décentralisation" correspondant à une activité partagée entre ces deux types d'organes.

Parallèlement à ce problème de centralisation qui touche en fait sa "*dimension horizontale*" (compétence personnelle et matérielle), C. Eisenmann analyse la valeur juridique des normes en question, la "*dimension verticale*" de la centralisation[136], c'est-à-dire son positionnement dans la hiérarchie des normes (valeur règlementaire, législative ou constitutionnelle, dans son énonciation croissante). Il constate que la centralisation augmente lorsqu'elle s'étend, lorsque l'activité des organes centraux s'étend vers les degrés inférieurs de la hiérarchie des normes et qu'elle diminue lorsque cette activité ne touche que les degrés supérieurs de cette hiérarchie. A l'inverse, la décentralisation augmente dès lors que l'activité des organes non-centraux relève de la sphère supérieure de la hiérarchie, mais se réduit si elle est limitée au domaine inférieur, règlementaire.

---

133 *Centralisation*...op.cit. p.8
134 id. p.15
135 id. p.70 et 86
136 id. p.249-252

A cette analyse, s'ajoute celle relative aux statuts des organes normateurs, eux aussi positionnés sur l'échelle hiérarchique des normes (statut règlementaire, législatif ou constitutionnel), ainsi que celle propre au mode d'édiction de ces statuts. Une collectivité publique est ainsi déclarée autonome lorsqu'elle peut décider elle-même de son statut[137]. Elle est hétéronome lorsque ce statut lui est imposé et qu'il est déterminé sans son consentement, et elle dispose d'un statut conventionnel, ou semi-hétéronome, si elle participe à son élaboration et qu'il ne peut être modifié qu'avec son accord. Ces diverses possibilités ouvrent ainsi plusieurs combinaisons selon qu'une collectivité est autonome, hétéronome ou semi-hétéronome dans chacun de ses statuts règlementaires, législatifs ou constitutionnels voire juridictionnels.

Cette précision permet de distinguer entre le problème de la centralisation qui a trait à la compétence personnelle et matérielle des organes et s'apprécie dans sa dimension horizontale et verticale, et celui de l'autonomie de ces organes qui touche plus particulièrement le seul mode d'édiction du statut de la collectivité agissante. En fait, ces deux domaines sont souvent confondus dans l'analyse de la centralisation. Mais la notion de centralisation administrative par exemple, c'est-à-dire l'activité des organes centraux en matière administrative, n'exclut pas l'autonomie administrative des organes non-centraux, autonomie qui ne fait pas obligatoirement de ces organes les acteurs d'une décentralisation administrative si leur est refusée l'exclusivité de la décision en cette matière. Autrement dit, l'autonomie d'un organe décentralisé du point de vue de son statut ne suffit pas à caractériser la décentralisation. A l'inverse, la centralisation d'une activité ne suppose pas obligatoirement la totale dépendance statutaire des organes non-centraux.

Cette théorie complexe met en lumière la difficulté à saisir concrètement l'ensemble du phénomène de centralisation. Se mêlent en effet des problèmes d'activité juridique, de dépendance organique, de situation des actes dans la hiérarchie des normes, de pouvoirs respectifs d'organes sur d'autres, de compétences *ratione locis* ou *personae*, pleines ou partagées, dans une relativisation des modèles théoriques face à la réalité juridique. Aussi, telle ne sera pas l'approche de la présente recherche qui vise à la clarté pour mieux résoudre le paradoxe qui lie centralisation et décentralisation.

---

137 "*Autonome (au sens littéral et étymologique du terme) se dit d'une collectivité (ou d'une personne, etc.) qui est réglée par des normes générales («lois») qu'elle établit librement elle-même. Aussi une collectivité est-elle autonome, si elle se donne et détermine elle-même, donc par des organes à elle propre et indépendants, les «lois» auxquelles elle se soumet*", Dimitri G. TSIROPINAS, Aspects des problèmes de la centralisation..., op.cit. p.746 note 25

Quelques réflexions permettront de justifier ce choix méthodologique. D'une part, la radicalisation des définitions de centralisation et de décentralisation empêche en fait de constater leur existence dans le monde juridique quotidien. L'activité locale est en effet bien plus souvent liée à un dialogue avec les autorités centrales[138] qui relève plutôt de la "semi- décentralisation"[139]. D'autre part s'il est possible de concevoir une activité centralisée pour l'édiction de normes générales, Hans Kelsen constate lui-même que la concrétisation de celles-ci "*s'opère généralement par des normes individuelles dont on peut dire...qu'elles ne valent que pour une fraction du territoire*"[140], ce qui tend à réduire la réalité de la centralisation ainsi considérée.

De même, cette théorie de la centralisation comme activité exclusive et définitive d'un organe central rend mal compte d'une perception plus générale la reliant à la hiérarchie du pouvoir ou la confondant avec la captation des pouvoirs par un seul centre, la capitale. En effet, les autorités administratives indépendantes sont bien, par exemple, des organes centraux intervenant parfois sur l'ensemble du territoire, comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou la Commission de la concurrence, mais avec un statut particulier au sein de l'administration qui les détache de la stricte hiérarchie et du pouvoir politique bien que n'étant pas des services personnalisés[141]. Egalement, la possible "délocalisation" d'un ou de plusieurs organes centraux en divers points du territoire, multipliant alors les foyers juridiques de la centralisation, n'aurait aucune incidence sur la théorie positiviste mais permettrait de nouvelles interprétations de cette centralisation dans une approche moins catégorique.

Enfin, la centralisation ainsi présentée n'arrive pas vraiment à saisir les notions de déconcentration ou de centralisation locale, ne se référant qu'à l'ordre étatique national. Surtout, elle ne met pas à jour la dynamique du pouvoir qui l'anime et qui préside à son développement. Considérée sous le seul angle de la validité normative des actes pris par les organes centraux, elle traduit mal cet historique de la conquête du commandement, ses fondements et ses objectifs politiques, qui sont pourtant des éléments clefs dans ces mouvements de centralisation et décentralisation.

---

138 V. par exemple Jean-Marie PONTIER : "*L'une des caractéristiques de la décentralisation, aujourd'hui, est d'appeler la concertation entre collectivités locales...Appliquée à notre domaine, l'idée de partenariat* [issue de la réforme du tutorat de 1982] *a pris la forme de la contractualisation*", La décentralisation et le temps, R.D.P. 1991 p.1224 et 1225

139 De plus, sur la critique de cette théorie de la semi-décentralisation, V. Serge REGOURD *L'acte de tutelle*...op.cit. p.337 et suiv.

140 *Théorie pure*...op.cit. p.413

141 V. René CHAPUS *Droit administratif général*, Tome I, 4° ed., Montchrestien-Domat, p.137

Pour autant, cette théorie positiviste n'est pas totalement exclue, et il y sera fait parfois référence sur tel point de droit. Mais plus globalement, la centralisation est considérée dans ce travail comme la *possession et l'exercice en un centre du pouvoir de direction et de contrôle, au sens large, d'une collectivité donnée*. Cette définition ne se suffit pas à elle-seule. Elle implique en effet plusieurs précisions concernant la nature de la centralisation en question (législative, administrative, politique, etc.), la qualité de l'organe centralisateur (parlement, gouvernement, cour juridictionnelle, etc.) et les formes d'expressions de son pouvoir selon que la direction qu'il promeut suit une voie hiérarchique ou repose plutôt sur le conseil, la planification, et que son contrôle est direct ou indirect, large ou strictement encadré. Sont également à préciser le cadre de la collectivité envisagée, nationale ou locale, et la capacité d'action ou de réaction de la population subissant cette centralisation.

Ces différents critères entraînent une réelle diversité des systèmes possibles, qu'une définition juridique trop précise ne pourrait cerner ni dans l'ensemble ni dans la réalité du phénomène centralisateur. Comme en matière de décentralisation, cette première approche théorique permet toutefois d'en améliorer la pertinence et d'en mieux interpréter la signification avec l'explicitation des éléments qu'elle comprend. C'est pourquoi, dans le cadre de cette étude et pour traduire les enjeux des politiques actuelles, le terme de *centralisation territoriale* sera retenu pour caractériser d'une manière générale le système centralisé français.

B - *Les multiples dimensions de la centralisation territoriale*

Le territoire appelle l'existence d'un centre, et porte donc en lui les germes de la centralisation, comme le centre est créateur du territoire en fixant les frontières de l'expression de son pouvoir revendiqué dans l'espace. En effet, il est possible d'opposer la notion de "territoire", comme terre soumise à un ordre déterminé par une puissance hégémonique qui en définit l'étendue, à celle "d'espace" dont les frontières ne sont pas fixées exactement de par l'evanescence du pouvoir qui s'exerce sur lui ou subissant une pluralité de pouvoirs qui en rend plus incertaine la maîtrise. Depuis les progrès de la cartographie, le territoire est ainsi la traduction d'une limite spatiale déterminée positivement (par revendication victorieuse) ou négativement (par opposition d'une puissance adverse) par un centre de décision. Il est par exemple question du territoire d'un Etat, ne correspondant pas aux même effets juridiques qu'un Espace économique européen ou, plus poétiquement, qu'un espace sidéral.

Territoire et centre se répondent donc dans l'acte quasi-sacré de fixation des frontières[142], qui transforme l'espace en la terre du pouvoir qui réussit à s'exercer sur lui à partir de son centre[143]. La centralisation territoriale apparaît alors comme la mise en œuvre de ce pouvoir dans l'espace. Elle revêt plusieurs formes, qui recoupent deux grands niveaux selon la strate territoriale considérée.

Au niveau national, la centralisation appréhende l'ensemble de la collectivité se situant sur le territoire déterminé[144]. Elle peut recouvrir plusieurs données. La première concerne la *centralisation constitutionnelle*. Par elle, la collectivité se donne une constitution fondatrice organisant les pouvoirs publics et leurs rapports entre eux, ou stipulant les droits et devoirs de l'ensemble des citoyens. A la différence des Etats fédérés reconnaissant plusieurs foyers d'édiction d'une norme constitutionnelle, bien que chacun étant soumis au respect des principes posés dans la Norme fondamentale, les Etats unitaires reposent sur un seul texte valant sur l'ensemble du territoire.

Il s'ensuit que tout pays connaît nécessairement cette centralisation qui assure pour le minimum son unité nationale et juridique, son identité[145]. Mais à l'inverse, il se peut qu'un Etat unitaire reconnaisse des normes infra-constitutionnelles assurant l'organisation des collectivités territoriales. Le cas espagnol est à ce titre frappant.

---

142 Les romains marquaient ainsi la possession d'une terre, c'est-à-dire l'assujettissement d'un sol au pouvoir le revendiquant, en traçant la ligne séparant l'intérieur et l'extérieur, que ce soit lors de la création d'une ville ou aux confins de l'empire (le *limes*, qui donnera d'ailleurs le mot "limite")

143 V. également l'approche de Paul ALLIES *Le territoire dans la formation de l'Etat national*, Thèse Montpellier 1977, et celle de Luc SAIDJ *La notion de territoire en droit public français contemporain*, Thèse Lyon 1972. L'opposition espace/territoire n'est cependant pas catégorique et l'on peut aussi envisager le rapprochement que fait Albert BRIMO: "*L'identification de l'espace et du territoire qui caractérise la phase de constitution des Etats souverains est la conséquence de cette idée que l'Etat ne peut s'affirmer comme tel que dans la mesure où il parvient à aménager son territoire en espace politique, dominé par la cohésion qu'il y installe de telle sorte que cet équilibre humain et économique soit associé à un cadre géographique défini. Le sentiment d'une unité spirituelle s'inscrit alors dans un cadre territorial où la frontière prend d'autant plus de signification que les souverainetés ne s'affirment qu'en s'opposant*" (La notion d'espace et le droit, in Mélanges offerts à Pierre MONTANE de la ROQUE, I.E.P. de Toulouse 1986, Tome 1 p.74)

144 La compétence personnelle de l'Etat dépasse cependant sa seule compétence territoriale. Si les pouvoirs normateurs d'un Etat peuvent intervenir hors du territoire national pour la protection des intérêts du pays ou de ses ressortissants sous certaines conditions par exemple, ils peuvent également intervenir sur les nationaux résidant à l'étranger ou sur des personnes étrangères impliquées dans une activité sur le territoire (notamment du point de vue fiscal)

145 Même un Etat fédéral repose en effet sur l'acte unique et central consacrant la fédération pour devenir tel. De plus, les constitutions des Etats membres sont contraintes de respecter les principes énoncés dans cet acte fondateur (V. par ex. l'art.28 de la Constitution allemande de 1949), et ces Etats peuvent pareillement subir l'intervention de l'Etat fédéral (id. art.70 et suiv.)

La Constitution du 27 décembre 1978 proclame en effet l'Espagne comme un Etat unitaire[146] mais reconnait l'existence de nationalités et de régions particulières dont elle prévoit l'adoption de Statuts[147]. Ceux-ci doivent respecter des conditions de forme et de fond posés par la Constitution, mais se présentent comme de véritables règles du jeu juridique au niveau local en énonçant les matières de la compétence autonomique et la nature des pouvoirs exercés, les organes politiques, administratifs et judiciaires locaux et leurs liens internes ainsi que d'autres caractéristiques propres à la communauté comme le drapeau ou la langue[148]. La centralisation constitutionnelle bien qu'affirmant l'unité du souverain[149] reçoit donc là une certaine relativisation.

Elle peut se compléter d'une *centralisation législative* reposant sur la monopolisation de la représentation et de l'expression de ce souverain. Le centre en question peut regrouper plusieurs organes ou foyers législatifs en système bicaméral[150], mais cette confiscation du pouvoir de dire la loi en un seul "centre" reste la caractéristique essentielle différenciant Etat unitaire et Etat fédéral[151]. Elle implique la soumission de toutes les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à la loi nationale, opérant par là une centralisation des décisions législatives et organisant la pyramide conséquente du principe de légalité à partir de ce centre.

Cette centralisation législative n'est cependant pas absolue. La Constitution de la V° République limite par exemple le domaine de la loi à certaines matières déterminées qui permettent l'apparition d'un pouvoir règlementaire dit autonome (article 37). Ce parlemantarisme rationalisé relativise alors la portée de l'omni-compétence de la loi et introduit par là des espaces particuliers dans la stricte hiérarchie du principe de légalité que suppose cette centralisation[152].

---

146 V. par ex. l'art.56 : "*Le Roi est le Chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa permanence*"

147 art.147

148 V. par ex. le Statut d'autonomie de la Généralité de la Catalogne, Generalitat de Catalunya, Barcelona 1982

149 art.1 al.2

150 La centralisation risque ainsi de connaître un double foyer territorial, pouvant entraîner une certaine confusion si les chambres se situent en deux lieux différents. La Constitution de 1795 a pu alors chercher à limiter ce problème de lisibilité en prévoyant dans son art.58 que "*les deux Conseils résident toujours dans la même commune*"

151 V. Louis FAVOREU : "*La frontière entre l'Etat indivisible et l'Etat divisible se détermine par référence à l'inexistence ou à l'existence d'un pouvoir normatif autonome*", commentaire à la décision du Conseil constitutionnel n°82-137 DC, G.A.J.C. 1988, p.524

152 Les règlements autonomes restent toutefois soumis au droit, notamment constitutionnel et jurisprudentiel. V. René CHAPUS *De la soumission au droit des règlements autonomes*, D 1960, chron. p.119

De même, la loi posant des principes généraux doit parfois recevoir son complément par des règlements d'application pris par les autorités exécutives, qui peuvent introduire dans leur lecture du texte initial des nuances. Enfin, le contrôle du respect de ce pouvoir de direction législative n'appartenant pas aux organes édictant eux-mêmes la loi mais relevant du juge et de la force publique, des interprétations jurisprudentielles en cas d'espèces viennent relativiser cette centralisation législative dans la nature et l'étendue des pouvoirs des organes législatifs. L'unité reste néanmoins réalisée par l'appartenance au même Etat de ces différents intervenants.

Maurice Hauriou considère la *centralisation administrative* comme l'essence même de la centralisation. L'organisation hiérarchique de l'administration conduit de plus à voir en elle l'archétype d'un système centralisé. La centralisation française y trouverait le symbole de son expression à travers l'histoire. La Constitution de 1958 confirme cet agencement pyramidal en subordonnant l'Administration au Gouvernement (article 20) et en confiant la direction de son action au premier ministre, également chargé de l'exécution des lois (article 21). Ce dernier apparaît alors comme le sommet de l'édifice à partir duquel se développe tout le réseau de la contrainte administrative réglée par la cascade des pouvoirs envers les autorités inférieures[153].

Mais cette même Constitution instaure un double foyer juridique dans cette centralisation avec la reconnaissance de pouvoirs politiques et administratifs au Président de la République, qu'il exerce solitairement ou avec contreseing[154]. Les autorités administratives indépendantes déjà envisagées viennent également relativiser la stricte hiérarchie de cette centralisation. Le premier ministre n'est toutefois pas sans pouvoirs à leur égard, pouvant par exemple demander une seconde lecture de certaines de leurs décisions, comme le commissaire du gouvernement institué auprès d'elles (cas de la commission des opérations de bourse).

La centralisation administrative reste toutefois le symbole même de la centralisation en reposant sur la reconnaissance d'un pouvoir hiérarchique des autorités supérieures sur les autorités inférieures. Cette pyramide du pouvoir provient en fait de la déconcentration. En centralisation pure, le centre monopolise toutes les décisions.

---

153 Sur la question du pouvoir des ministres V. généralement *Le ministre*, revue Pouvoirs n°36 , P.U.F. 1986

154 V. art.19 de la Constitution. Pour une approche de ce problème, V. René CHAPUS *Droit administratif général*, Tome I, 4° ed., Montchrestien-Domat 1988, p.120 et suiv, ou *Le Président* revue Pouvoirs n°41, P.U.F. 1987

Le système mis en place par la loi du 28 pluviose an VIII prévoit ainsi cette prédominence du centre, où les préfets ne sont qu'une courroie de transmission : "*Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages, de manière que la chaîne d'exécution descende sans interruption du ministre à l'administré, et transmet les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique*", pourra en dire le ministre Chaptal en défendant son projet[155]. La hiérarchie est ici directe, la capitale ayant confisqué tout pouvoir décisionnaire.

L'évolution de ce système immédiat de commandement par l'introduction jugée nécessaire d'une certaine déconcentration[156], dont Odilon Barrot pourra dire que "*c'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on a raccourci le manche*", complexifiera l'organisation administrative. Une certaine liberté de décision est alors reconnue aux autorités inférieures qui restent toutefois strictement encadrées par le pouvoir hiérarchique. Celui-ci comprend classiquement pour l'autorité supérieure la possibilité d'adresser des instructions aux autorités inférieures, d'annuler leurs décisions ou de les remplacer par une réformation de leurs actes lorsque ceux-ci n'ont pas fait naître de droits acquis. Il s'exerce de plein droit par l'échelon hiérarchique supérieur qui en use en toute opportunité[157]. La centralisation s'analyse alors en une hiérarchie du commandement pouvant remonter jusqu'au sommet central.

Mais ici aussi il est besoin de tempérer ce constat. L'analyse de Ch. Eisenmann rejette en effet cette pyramide déconcentrée de la pure centralisation qui ne concerne que les actes pris par des organes centraux, c'est-à-dire opérant pour l'ensemble de la population. Le préfet ne pouvant agir en général que dans le cadre de sa circonscription ne peut être considéré comme une autorité centrale bien que disposant, comme dans la législation du XIX° siècle, de pouvoirs hiérarchiques sur les collectivités locales.

---

155 Cité par Bernard POUYET *L'administration de l'Etat*, in Droit Public, Jean-Marie AUBY (sous la dir.), Economica-C.N.F.P.T., 2° ed. 1989, p.284

156 NAPOLEON III reconnaissait en introduisant le décret du 25 mars 1852 "*on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près...autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'Etat, autant il est nécessaire de décentraliser l'action administative*" (Duvergier 1852, p.253). Plus tard, écrivant au ministre présidant le Conseil d'Etat et lui demandant une nouvelle réflexion sur la déconcentration, il expliquera que "*autrefois le contrôle incessant de l'administration avait peut-être sa raison d'être, mais aujourd'hui ce n'est plus qu'une entrave*" (in La Politique impériale p.397, lettre du 24 juin 1863 citée par Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET *La Commission de décentralisation de 1870*, P.U.F. coll. Travaux et recherches de l'université de Paris II, 1973, p.24)

157 Cons. d'Etat 1° mai 1874 *Lezeret de la Maurinerie*, Rec. 409, ou Cons d'Etat section 4 décembre 1959 *Geoffroy*, Rec.654, R.D.P. 1960 p.132 note M. WALINE.

Une partie de la doctrine s'est de plus longuement interrogée sur la réalité de ce pouvoir hiérarchique. Le professeur Di Malta constate dans sa thèse "*l'inexistence d'un pouvoir hiérarchique*"[158], et le thème âprement débattu dans cette décennie des années soixante ressurgit parfois aujourd'hui[159]. Si la hiérarchie consiste en des pouvoirs de direction ou de commande et des pouvoirs de correction ou de redressement[160], elle repose en effet sur la reconnaissance expresse de pouvoirs particuliers aux autorités inférieures, justement chargées de "délester" les autorités supérieures des trop nombreux dossiers, que celles-ci doivent respecter et dont elles ne peuvent sanctionner les manquements que par des sanctions disciplinaires.

De plus, la hiérarchie connaît ses propres limites. Relativement au contrôle des actes du maire comme agent de l'Etat ou dans l'exercice de ses pouvoirs de police, le préfet peut se substituer à lui après mise en demeure restée infructueuse[161]. Mais en droit commun, le supérieur hiérachique ne peut se substituer à son subordonné du fait de son incompétence et ne peut que lui adresser des instructions[162]. Si la délégation de signature permet à l'autorité délégante de conserver la maîtrise de la décision qu'elle peut toujours exercer, la délégation de pouvoir à une autorité inférieure modifie la répartition des compétences initiale en dessaisissant l'autorité supérieure de ses pouvoirs jusqu'à révocation de la délégation[163]. Elle limite d'ailleurs par là la remontée de prise de décision jusqu'au centre lui-même, et permet l'apparition dans ces zones de "contre-pouvoirs" administratifs rétro-agissant sur leur hiérarchie par la rétention d'informations par exemple[164]. Enfin, le recours hiérarchique d'un particulier auprès de l'autorité supérieure n'empêche pas l'exercice d'un simple recours gracieux auprès de l'autorité concernée ou la saisine directe de l'autorité judiciaire administrative, recours qui prenent en défaut le schéma centralisé.

---

158 *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, L.G.D.J. 1960, Bibl. de droit public, p.51

159 V. l'article de J.C. GROSHENS *Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés*, A.J.D.A. 1966 p.140 et le débat conséquent avec J. RIVERO (*Remarques à propos du pouvoir hiérarchique*, A.J.D.A. 1966 p.155). Plus récemment, V. *Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique*, André LEGRAND in Mélanges en hommage à Roland DRAGO "L'unité du droit", Economica 1996, p.59 et suiv.

160 CH. EISENMANN *Centralisation et décentralisation*, op.cit. p.75. M. HAURIOU la définit ainsi "*Hiérarchie signifie en soi, superposition dans une organisation autoritaire des agents*" (Précis de Droit administratif, 7°ed 1911, Larose p.134),et "*le pouvoir hiérarchique s'analyse en une autorité absolue du chef sur le subordonné au point de vue de ce qui intéresse l'exécution de la fonction*"

161 art.L.2215-3 C.G.C.T.

162 R. CHAPUS *Droit administratif général*, op.cit. p.259 n°448

163 V. J.C. GROSHENS *La délégation administrative de compétence*, D 1958 chron. p.197

164 V. *Le pouvoir périphérique* de Pierre GREMION, op.cit.

Le pouvoir hiérarchique peut donc exprimer de manière ambiguë la centralisation administrative. Plus généralement, sans analyser plus avant les centralisations judiciaires, politiques ou militaires dans lesquelles se retrouveraient les mêmes affirmations de principe tempérées par une autonomie plus ou moins affirmée des autorités inférieures, la centralisation ne peut être appréhendée que sous l'angle d'un *certain* pouvoir de direction et de contrôle d'un centre relativement défini, et qui s'exerce avec une puissance connaissant de multiples formes d'expression. Mais ce qui fait l'unité de cette centralisation au niveau national c'est la permanence de l'intervention de l'Etat à travers ses divers organes, et même plus particulièrement de l'Etat central. La centralisation territoriale sur ce plan-là est alors avant tout le pouvoir général de direction et de contrôle de l'Etat central sur toutes les personnes publiques ou privées de la communauté nationale[165].

Elle n'exclut pas une réflexion sur la centralisation au niveau local. La question des préfets est à ce titre intéressante. S'ils ne relèvent pas des organes centraux au sens de la définition de C. Eisenmann, ils sont toutefois intégrés directement dans la hiérachie centrale : "*Il est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département. Délégué du Gouvernement, il est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres*"[166]. Détenant de plus en plus de pouvoirs depuis les décrets de 1852 et de 1863, et ceux de 1964[167] et surtout depuis les réformes de la décentralisation, le préfet offre ainsi un double visage. Prenant ses ordres auprès du centre de décision national avec pour mission la réalisation de certains objectifs, il dispose de plus d'une relative autonomie dans la gestion des relations locales et dans son contrôle des collectivités territoriales ou dans sa charge générale de sauvegarde des intérêts nationaux et du respect des lois que lui confie la Constitution, article 72 alinéa 3.

Son action s'inscrit alors dans une double centralisation "localisée" et "locale" c'est-à-dire comme relai de la centralisation de l'Etat central, et comme centre lui-même d'un pouvoir de direction et de contrôle de la collectivité au niveau local.

---

165 M. HAURIOU la résumait par cette formule : "*L'Etat n'est pas à base de contrat...centraliser, cela signifie donc rassembler aux mains du gouvernement central tout ce qu'il existe dans le pays de pouvoir d'Etat, c'est-à-dire de pouvoir politique et temporel, civil ou militaire*" (Précis de Droit constitutionnel, 2° ed. 1929, p.115 et 116)

166 art.1° du Décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, JO du 11 mai 1982 p.1335

167 Décrets n°64-250 à 64-252 du 14 mars 1964 relatifs à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale et à la déconcentration administrative, JO du 20 mars 1964 p.2587

La déconcentration aménage donc certaines ambiguïtés dans le pouvoir hiérarchique, mais elle ne s'oppose pas à la centralisation elle-même dont elle peut être un redoublement ou un perfectionnement. Effectivement ce ne sera plus le centre national qui prendra les décisions concrètes qui s'appliqueront sur le territoire, mais par le relai préfectoral et le principe d'égalité, qui suppose un minimum d'identité dans l'appplication des lois générales sur tout le territoire et contraint donc l'action des différents préfets à une certaine cohérence, la centralisation nationale trouvera là les bases de sa reproduction au niveau local. La relative autonomie des autorités administratives qui l'expriment ainsi que celle des autorités décentralisées modifient certes le système défendu par Chaptal en 1800, mais perdure le pouvoir général de direction et de contrôle au sens large qui définit la centralisation ici considérée.

Peut également se développer à côté de cette centralisation étatique locale une centralisation reposant directement sur les collectivités territoriales elles- mêmes. Le cas espagnol donne ici aussi l'exemple de ce phénomène. Les autonomies dotées d'un Statut leur reconnaissant une compétence législative[168] peuvent reproduire ainsi à leur niveau un processus de centralisation identique que celui qu'elles subissent de l'Etat central, si ce n'est plus accentué du fait de l'unité interne de la communauté. Les domaines administratifs, judiciaires ou politiques ou les affaires déléguées par la Constitution et les Statuts sont susceptibles de connaître cette même organisation locale d'une pyramide centralisante déjà observée au niveau national. *La centralisation apparaît alors comme intimement liée à l'expression de tout pouvoir, quel que soit sa situation dans l'organisation générale d'une société.*

En France, les collectivités locales ne possèdent pas de compétence législative. Une centralisation locale s'observe néanmoins. Au niveau des villes, la coopération intercommunale repose essentiellement sur l'association d'un tissu urbain autour de la ville centre. Celle-ci est dotée d'un pouvoir de véto dans la création et la modification de l'établissement public de coopération[169] et mobilise en fait, par sa participation majoritaire dans le conseil de certains établissements comme les communautés urbaines, la politique locale autour de ses propres conceptions.

---

168 V. par exemple l'article 30 du Statut de la Généralité de Catalogne "*Le Parlement représente le peuple de Catalogne et exerce le pouvoir législatif, vote les budgets anime et contrôle l'action politique et celle du Gouvernement et exerce les autres compétences qui lui seront attribuées par la Constitution et conformément à celle-ci et au Statut, par la loi que le Parlement lui-même adoptera*"

169 V. par exemple l'art.L.5212-2 C.G.C.T. relatif aux syndicats de communes

Le département peut également parfois se présenter comme un organe centralisateur par rapport aux communes. Si Maurice Hauriou remarquait au siècle dernier la possible tutelle du conseil général sur les villes, proche d'un pouvoir de direction[170], les réformes depuis 1982 ont également créé des situations où l'action des communes est conditionnée par une décision départementale, en matière d'enseignement ou de politique d'hygiène et de santé par exemple. Enfin, la région possède des prérogatives dans le domaine économique (attribution d'aides directes), scolaire, ou en rapport avec l'aménagement du territoire (schéma régional) qui font dépendre les initiatives locales de décisions et d'orientations qu'elle détermine elle-même.

Cette centralisation locale conjointe à la décentralisation administrative trouve une expression approfondie dans la loi de 1995[171], dont l'article 65 II prévoit la reconnaisance d'une "collectivité chef de file" chargée de l'animation et de l'exercice d'un pôle de compétence concernant plusieurs collectivités de même niveau ou de strate différente, et se présentant alors comme l'autorité centrale d'une politique de développement local. Cette disposition pousse à analyser plus précisément la relation qui se noue entre la centralisation et la décentralisation ainsi considérées.

C - *La complémentarité de la décentralisation et de la centralisation*

La décentralisation et la centralisation ne sont pas en rapport d'opposition. C'est essentiellement la répartition des compétences[172] entre organes locaux et centraux qui marque leur distinction. Or, cette précision rend vaine toute opposition absolue entre centralisation et décentralisation. Il n'y a pas en effet un système unique centralisé et un système unique décentralisé antagonistes : plus précisément, la centralisation et la décentralisation se concoivent relativement à *certaines* activités juridiques, qui peuvent du reste cohabiter. Dès lors la centralisation, c'est-à-dire l'activité juridique d'organes centraux pour reprendre la définition de C. Eisenmann, n'exclut pas l'exercice de compétences, aussi minime soit-il, des organes non-

170 en matière de modifications territoriales des communes au sens de l'art.6 de la loi du 5 avril 1884 par exemple ou pour la fixation des centimes extraordinaires dont elles peuvent s'imposer (art.42 de la loi du 10 août 1872). *Etude sur la décentralisation*, op.cit. p.42

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

172 "*La compétence des autorités administratives est l'aptitude juridique des individus ou des organismes collectifs qui constituent les autorités administratives à passer des actes juridiques au nom d'une personne publique*", J.-M. AUBY et R. DRAGO *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J. 1984, tome 2, n°1140

centraux, pas plus que la décentralisation, c'est-à-dire l'activité juridique d'organes non-centraux, ne s'oppose à la compétence des autorités centrales et à leur exercice. La généralisation des termes de centralisation et de décentralisation, jouant sur leur opposition sémantique apparente, ne correspond pas à la réalité juridique considérée dans son détail. Le maintien de la compétence centrale en certains domaines peut ainsi tout à fait coexister avec une décentralisation des activités en d'autres matières. La partialité de la décentralisation ne signifie donc pas un déni de celle-ci.

D'ailleurs, les deux phénomènes s'associent bien plus qu'ils ne s'excluent, bien que reposant tous deux sur des modes de gestion administrative distincts. Ainsi, une collectivité territoriale peut tout à la fois subir un fort contrôle du centre en certains points de son activité ou de son statut et connaître dans d'autres domaines une relative liberté et indépendance[173]. L'analyse de C. Eisenmann sur ces différences d'autonomies est à ce titre très instructive. Elle oblige à ne pas concevoir les deux situations comme des systèmes cohérents et fermés sur eux-mêmes mais à percevoir la coexistence de faits centralisateurs et décentralisateurs selon le domaine observé. La décentralisation de certaines activités administratives peut coïncider avec une centralisation législative pesante ou la nomination par le centre des autorités locales, comme la centralisation de décisions ou une forte tutelle sur les actes permet également une grande indépendance statutaire des organes locaux.

Les différentes réformes territoriales en France depuis la Révolution sont ainsi marquées par cette recherche toujours renouvelée du point d'équilibre entre les tensions centralisatrices et décentralisatrices, en portant soit sur le statut des autorités infra-étatiques, soit sur leurs compétences soit sur le degré d'autonomie de leurs actes. Il est difficile de caractériser alors la décentralisation en question. La réforme du 10 mai 1838 par exemple reconnaissant aux conseils généraux la personnalité morale ne leur accorde cependant aucuns pouvoirs, celle de la loi fondatrice du 10 août 1871[174] est bientôt suivie d'une loi sanctionnant le refus des élus locaux dans l'accomplissement de leurs fonctions[175], ou l'élection des maires par la loi du 28 mars 1882 ne porte pas encore sur leurs attributions qui ne seront définies que deux ans plus tard avec la loi du 5 avril 1884.

173 M. HAURIOU, R. MASPETIOL et P.LAROQUE envisagent ainsi la décentralisation même sous le joug d'une très forte tutelle centrale

174 Dalloz 1871.4.102

175 Loi relative aux membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux qui se refusent à remplir certaines de leurs fonctions du 7 juin 1873, D. 1873.4.73

Deux grandes problématiques se dégagent toutefois du développement de la décentralisation. Jusqu'aux grandes lois de 1871 et de 1884, c'est la forme juridique à donner à la différenciation organique des autorités locales qui domine le débat[176], l'élection étant une grande revendication des partisans de la décentralisation. Depuis, la question semble avoir été résolue, et la confirmation de la solution municipale dans les réformes du conseil général et régional n'a pas suscité de réelles polémiques. Pourtant, d'autres systèmes sont envisageables comme par exemple celui du Portugal ou de l'Italie où les maires sont directement élus par la population en certains cas[177].

Après ces lois fondatrices du XIX° siècle, le problème de l'autonomie locale s'est plutôt porté sur la critique de la tutelle administrative limitant les élus dans leurs fonctions. La loi du 2 mars 1982 semble avoir répondu pour l'essentiel à ce problème en transformant cette tutelle en un contrôle de légalité et en impliquant le juge administratif aux côtés du préfet. Durant près d'un siècle, centralisation et décentralisation ont ainsi connu une coexistence juridiquement figée, seulement marquée par l'octroi aux conseils généraux d'une clause générale de compétence de par le décret-loi du 26 novembre 1926, la reconnaissance constitutionnelle des collectivités territoriales et la création d'une nouvelle circonscription administrative régionale. Depuis 1982, les deux revendications principales de la décentralisation, à savoir l'élection des membres des autorités locales et l'allègement de la tutelle centrale, sont néanmoins satisfaites et poussent à considérer que la réforme est accomplie, selon le vœux du général de Gaulle de mettre fin au "*mouvement multi-séculaire de centralisation*"[178].

Pour autant, la décentralisation n'a pas remplacée la centralisation et n'a pas atteint une forme figée. Si les deux phénomènes apparaissent bien comme "*une manière d'être de l'Etat*"[179], cette question de l'Etat et de son emprise sur la société étant toujours renouvelée[180] appelle en retour la réactualisation perpétuelle de leur équilibre.

---

176 V. *La commission de décentralisation de 1870* de Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET, PUF coll. Travaux et recherches de l'Université de droit de Paris II, Paris 1973.

177 V. Jacques ZILLER *Administrations comparées*, Montchrestien-Domat Droit public, 1993.

178 "*L'évolution générale porte...notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multi-séculaire de centralisation qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées ne s'impose plus désormais*", discours de Lyon du 24 mars 1968, in *Discours et messages*, Plon 1970, tome 5 p.270

179 M. HAURIOU *Etude*...op.cit p.5. Sur l'analyse et la confirmation de cette assertion, V. Ch. HOUTEER *Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, thèse op.cit., notamment p.441

180 V. par exemple l'introduction intitulée "*La France a changé, elle aimerait que l'Etat change*" du livre du conseiller d'Etat Jean PICQ *Il faut aimer l'Etat*, Flammarion 1995

Les changements contemporains sont d'ailleurs nombreux. L'unité nationale et l'égalité des citoyens réalisées par un Etat centralisateur impartial et uniformisateur sont aujourd'hui remplacées par une recherche de l'unité dans la différence ou de l'égalité dans le traitement inégal de situations inégales tendant au rétablissement des équilibres. Le principe hiérarchique ayant montré ses limites se voit de plus en plus remplacé par une participation des acteurs sociaux notamment par le biais de la contractualisation publique. La pyramide de commandement s'ouvre à une inter-action des agents centraux et locaux pour un meilleur échange de leurs propres informations, et les logiques économiques auxquelles doit se soumettre l'Etat central tendent à modifier ses relations avec les diverses autorités publiques et privées qui ont une influence sur la vie sociale. Centralisation et décentralisation sont alors appelées à sortir du cadre issu des grandes lois du XIX° siècle.

La centralisation autoritaire et confisquant la prise de toutes les décisions dans la capitale est amenée à reconnaître l'autonomie des degrés administratifs inférieurs et à concevoir son pouvoir de direction et de contrôle d'une manière plus souple pour obtenir le même résultat. A l'inverse, la décentralisation ne peut conduire à l'émancipation des autorités territoriales et à la disjonction des intérêts locaux et nationaux, qui pourraient mettre en péril la cohésion sociale et l'unité du pays. La complexité moderne implique ainsi une conjonction des énergies dans un système fluide.

Deux grandes voies sont possible dans l'évolution du système. La première vise à accentuer l'autonomie des collectivités décentralisées en leur accordant notamment une réelle indépendance financière et normative dans un statut aménageant leur détachement effectif du corps étatique central et faisant d'elles des autorités publiques à part entière gérant leurs compétences au même titre que les administrations de l'Etat central. Leurs activités seraient contrôlées par le seul recours de citoyens, semblable à celui exercé contre les actes des autorités centrales, et par l'Etat gardant une action à leur encontre du fait de la protection de l'intérêt général et du respect de l'application des lois nationales. Mais ce contrôle serait limité à la seule activité juridique formelle, à l'exclusion de toute intervention dans la nomination des autorités locales ou dans leur désinvestiture, même momentannée, qui ne relèverait plus que du juge en fonction de fautes dans l'exercice des mandats.

Cette mise en relation purement juridique des autorités locales et nationales est la voie choisie par exemple par l'Espagne. Elle repose sur la distinction des deux

niveaux administratifs, chacun responsables d'une activité juridique sous le contrôle du juge. L'Etat est réputé agir dans les seuls domaines relevant d'un intérêt général concernant l'ensemble de la population ou n'édicte que des "lois-cadres" indiquant aux autorités locales développant cette législation les bases et objectifs de leur activité. Les collectivités décentralisées autonomes restent soumises au principe de légalité mais disposent d'une certaine laxité d'appréciation, pouvant élaborer des normes complémentaires dans le cadre de leurs statuts.

Une autre possibilité est la reconnaissance juridique de l'activité des autorités décentralisées, de leur autonomie conférée par l'élection de leurs agents et d'un certain allègement de la tutelle centrale, mais à l'intérieur d'un système continuant à être pensé comme unique, unitaire, dans un sens plus rigoureux que dans le cas précédent. Le Pouvoir central accepte par là l'existence de pouvoirs locaux et partage sa puissance dans la gestion de la collectivité nationale mais en conservant un pouvoir de direction et de contrôle beaucoup plus immédiat, afin d'éviter l'autonomisation excessive de ces autorités et la multiplication de politiques particulières pouvant conduire à la dilution trop marquée de l'unité nationale. Le Pouvoir reste un dans ses diverses expressions.

Les collectivités décentralisées sont alors comprises comme des autorités publiques assujetties à un certain pouvoir de commandement du centre, et gèrent pour lui des compétences que la complexité sociale et économique ou la rentabilité et le souci d'efficacité amènent à leur confier. L'autonomie locale devient un moyen permettant à ces autorités d'agir concrètement mais elle est limitée dans son effectivité, le centre pouvant toujours intervenir sur elles par des moyens statutaires ou financiers par exemple. Cette décentralisation est alors intégrée dans la centralisation par un double balancier : les affaires locales sont réduites à une stricte conception ainsi que par suite la liberté des collectivités locales les administrant, et l'activité des autorités décentralisées est étroitement liée à la politique nationale définie par le centre. La tutelle conserve ici sa signification dans la mesure où la dissociation des niveaux nationaux et locaux n'est pas pleinement accomplie. Le représentant de l'Etat possède dans cette optique de nombreux pouvoirs le faisant intervenir et peser dans la vie locale, dans un dialogue dépassant la seule confrontation juridique et assurant par là le lien entre les activités locales et les objectifs de l'Etat central.

La décentralisation devient en quelque sorte la poursuite de la centralisation par d'autres moyens. Le système français relèverait de cette démarche.

La distinction de ces deux hypothèses ne peut être absolue. Le représentant de l'Etat central en Espagne par exemple dispose de moyens affirmés pour veiller au bon respect des objectifs nationaux par les autorités autonomiques, et les collectivités en France possèdent une marge d'appréciation et d'action non négligeable dans la menée de leur politique locale particulière. Les réformes de la tutelle et des compétences des autorités locales depuis 1982 ont également rapproché le système français de la situation espagnole. Mais le pouvoir de désinvestiture pour opportunité des autorités locales par le centre, le maintien de certains cas de tutelle ou les limites réelles de l'autonomie financière des collectivités locales permettent cependant de considérer la décentralisation française sous un angle plus restrictif, qui en ferait schématiquement une continuité de la centralisation aménagée selon les nécessités du contexte.

Alors que la décentralisation reposant, comme en Espagne, sur de véritables communautés autonomiques conduit à des politiques territoriales très différentes les unes des autres de par la liberté politique laissée à chacune d'elles, la décentralisation à la française milite pour un certain maintien de l'unité et de la cohérence nationale et pour une reconnaissance conditionnée du fait territorial[181]. Néanmoins, l'abandon des anciennes formes de centralisation directe et autoritaire pousse le centre à renouveler la nature de son emprise sur les autorités locales.

Les définitions retenues permettent de saisir cette évolution. La décentralisation considérée comme cette intervention juridique des collectivités territoriales distinctes de l'Etat central, assurant avec lui et sous son contrôle la gestion du territoire national, laisse la porte ouverte à des précisions quant à la nature et à la concrétisation de ces critères, qui seront à même de traduire le sens des réformes. La centralisation décrite comme un pouvoir de direction et de contrôle du centre au sens large peut comprendre les situations où l'Etat central conserve son pouvoir sur la périphérie, même avec la reconnaissance d'une plus grande autonomie locale et le rejet du commandement hiérachique classique, et ce par le biais des préfets ou des schémas nationaux d'aménagement du territoire par exemple.

En l'occurence, les réformes depuis 1982 et surtout les nouvelles politiques de développement du territoire de la décennie quatre-vingt-dix poussent à considérer que

[181] Il est à noter toutefois que la concentration des pouvoirs dans le centre ne signifie pas systématiquement l'égalité de traitement du territoire national, le pouvoir central pouvant aussi bien avoir une politique discriminante pour des raisons politiques ou plus sociologiques (origine des agents centraux), rendue d'ailleurs plus facile par l'absence de réels contre-pouvoirs locaux.

la décentralisation reste comprise en tout état de cause à l'intérieur d'un système unitaire toujours pensé comme centralisé, où l'intervention centrale dans la menée des politiques locales continue d'être primordiale. Les collectivités locales deviendraient dans ce cas les acteurs territoriaux d'une politique finalement décidée par le centre et satisfaisant des objectifs nationaux déterminés par l'Etat. La décentralisation apparaît alors ici comme une continuation paradoxale de la centralisation.

Cette centralisation territoriale s'appuie en effet sur une longue histoire et sur des nécessités propres conditionnant son extension, qui perdurent encore à l'heure actuelle. La logique du Pouvoir qui anime le développement de l'Etat et dont l'Histoire porte la marque incite également à penser que quinze ans d'une réforme se heurtant d'ailleurs à de nombreuses résistances ne sauraient renverser fondamentalement les données implicites qui structurent le rapport centre-territoire.

Dès lors, afin de mieux saisir ce rapport décentralisation/centralisation et de comprendre les évolutions de cette dernière, faut-il tout d'abord analyser la situation juridique du *territoire centralisé* (**I° PARTIE**) traduisant cette main-mise historique du centre sur son espace de domination. L'organisation du territoire et des pouvoirs qui s'érigent sur lui exprime en effet directement la conception politique du pouvoir central dans sa relation au sol, au commandement et aux autorités centrifuges. Puis, à travers les nouveaux enjeux de la société contemporaine, les récentes politiques issues des réformes de 1982 seront peut-être à même de révéler les modalités d'une *territorialisation centralisante* (**II° PARTIE**), c'est-à-dire de la nature centralisante de ces politiques territoriales correspondant à la projection dynamique sur le territoire des pouvoirs centraux eux-mêmes et de leurs fondements. Alors, le paradoxe de la question initialement posée pourrait recevoir un début de réponse, traduisant finalement la "dé-centralisation" comme un... "dé-doublement" de la centralisation.

PREMIÈRE PARTIE

UN TERRITOIRE CENTRALISÉ

Le territoire possède encore en droit sa part de mystères et d'imprévus, dans la mesure où se confondent en ce terme plusieurs notions d'inégales importances que n'a pas fini de travailler la science juridique.

A première vue, le territoire est cet espace terrestre, maritime ou aérien dans le cadre duquel se développe, s'inscrit l'ensemble des phénomènes observables du vivant. Pourtant, le mot même de territoire donne déjà à ce support une valeur particulière, qui excède la pure perception géographique de l'espace. Comme le précise le Dictionnaire Larousse Encyclopédique, le territoire est une "*étendue de pays qui ressortit à une autorité, à une juridiction quelconque. (Le territoire d'un Etat est l'espace terrestre, maritime et aérien sur lequel les organes de gouvernement peuvent exercer leur pouvoir)*" [1]. Le Dictionnaire Constitutionnel de MM. Duhamel et Mény renchérit, précisant que "*le territoire est, avec la population et le gouvernement, l'un des trois éléments constitutifs de l'Etat*" [2].

Dans le mot territoire, le géographique cède donc la place à d'autres considérations. *Le territoire est l'appréhension politique et juridique d'un espace soumis à une autorité qui le délimite et le définit.* Il porte en lui l'essence d'un rapport de domination.

---

1 Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse en 10 volumes, Paris 1985, p. 10155

2 Dictionnaire Constitutionnel, PUF, Paris 1992, p. 1029

Qualification juridique du réel, le territoire entre donc dès sa dénomination dans l'univers des représentations sociales et politiques. Il y dispose cependant d'une particularité : en tant que seul support, il demeure un élément passif, un fait objectif. A l'inverse des autres composantes de l'Etat, gouvernement ou population, qui peuvent toujours manifester leurs volontés, il n'est qu'un espace inerte. Pour accéder à une nouvelle dynamique juridique, il doit atteindre une deuxième strate de représentation; et s'envisager alors à partir des individus ou des institutions qui se développent sur lui, qui le font parler. Mais il perd alors, par ce fait même qu'il devient agissant, son identité et sa nature, ses représentants se substituant à lui.

Le territoire connait alors cette ambiguïté fondamentale : il s'énonce à la fois dans sa dimension spatiale, physique, et par sa population locale ou à travers les autorités qui s'érigent sur lui. Parler du territoire, c'est envisager le sol à organiser, sa population mais aussi les collectivités locales, les activités économiques et juridiques et les diverses institutions nationales qui règlent son sort. Le Sénat, par exemple, n'est pas à proprement parler une chambre territoriale mais possède un certain lien à cet espace en représentant selon l'article 24 de la Constitution de 1958 les "*collectivités territoriales de la République* ". Ceci dit, le territoire physique lui-même ne dispose en droit d'aucune reconnaissance propre et autonome.

La problématique territoriale ne se laisse donc pas saisir aisément sous ses multiples aspects. Le phénomène de centralisation apparaît bien comme un rapport de domination juridique des autorités nationales sur les autorités locales, mais se pose également comme une maîtrise réelle du sol, dont les gares parisiennes en bout de lignes ferroviaires viennent symboliser la réussite ou que les ouvrages des Ponts et Chaussées viennent concrétiser aux yeux de tous. Ces deux points sont d'ailleurs en interaction : la politique centralisatrice a pu s'affirmer avec d'autant plus de force dans les régions périphériques qu'elle en maîtrisait la géographie et les voies de communications (d'où la concomitance de l'extension du pouvoir royal et des progrès de la poste royale); et les particularités physiques des zones de montagne, des zones rurales ou de l'outre-mer conditionnent toujours l'action du centre et sa politique (Napoléon I° ne précisait-il pas que "*l'essentiel de la politique d'un pays réside dans sa géographie*" ?). Dans cette ambiguïté entre le réel et le juridique pourra se glisser alors la grande confusion actuelle entre décentralisation et aménagement du territoire, dont il sera question plus loin.

L'observation de ces différents rapports au territoire permet de formuler ici une hypothèse, fil d'Arianne de la présente réflexion : *la centralisation, ce pouvoir de direction et de contrôle du centre sur sa périphérie, ne proviendrait pas seulement d'un rapport de force apparent entre les deux types d'autorités, rapport susceptible d'évoluer dans le temps, mais plongerait ses racines dans la conception même du territoire, qui le conditionnerait irrémédiablement à une telle fin.*

La centralisation serait alors toujours en renouvellement car fondée sur cette indexation *fondamentale* du territoire à la volonté centrale, l'administration ne pouvant envisager d'action qu'à travers ce filtre. *Toute politique de "décentralisation" serait alors entachée dès son origine d'un non-dit, ou plutôt d'un "mal-dit"*, utilisant des mots au-delà du possible. La reconnaissance de pouvoirs et de compétences locales dans un territoire ainsi domestiqué ne saurait en effet être comprise que dans une interprétation laissant au pouvoir central une large part de contrôle, celui qu'il a sur *son* sol.

Autrement dit, le territoire comme terre inerte suppose nécessairement l'existence d'un centre politique qui le nomme et le définit, le fait entrer dans la sphère de ses représentations juridiques. Mais ainsi assujetti, il se trouve pris dans un processus incontournable de soumission, qui se répercute tout naturellement sur les autorités qui le représentent, qui s'érigent localement sur lui. Le développement de leur pouvoir ne vaudrait que dans la mesure de cette logique de fond qui anime la politique du centre. Le droit porterait en lui cette destinée, traduisant à la fois les données actuelles de cette politique centralisatrice et sa tendance lourde, qui ne réserve finalement à la terre qu'un rôle de réceptacle soumis.

L'évolution enclenchée en France depuis les lois de décentralisation de 1982 peut apparaître comme une modification substantielle de ce rapport dominant/dominé. La revalorisation des pouvoirs des autorités locales ainsi que le mouvement de délocalisation des grandes administrations centrales peuvent faire penser à une recomposition historique dont nous ne verrions que les prémices. Les déclarations successives des hommes d'Etat pousseraient dans ce sens, ouvrant le dialogue avec les élus locaux[3], et faisant espérer une nouvelle prise en compte tant juridique que politique de cet espace local.

---

[3] ainsi le Premier ministre Edouard BALLADUR avec le ministre de l'Intérieur Charles PASQUA ont lancé une vaste consultation nationale à l'occasion du C.I.A.T. qui s'est tenu à Mende, préfecture de Lozère, le 12 juin 1993, aboutissant au rapport sur "La France de l'an 2015".

Mais si la production législative a effectivement depuis connu des temps forts[4], il faut se demander dans quelle mesure il est possible de déroger à cette emprise lourde et continue du centre sur son territoire. La question se pose de savoir si l'on peut aussi facilement sortir de ce "*mouvement multi-séculaire de centralisation*", comme l'appelait de ses vœux le Général De Gaulle dans son discours de Lyon du 24 mars 1963. L'observation de la place du territoire dans l'organisation nationale et l'évolution de sa conception sont à même de donner certains éléments de réponse.

Or, la centralisation repose avant tout sur l'assujettisement du territoire à sa logique, au pouvoir central. Ce phénomène s'observe dans de multiples domaines. Pour les cas intéressant ici la recherche, le territoire est à la fois soumis par les présupposés théoriques du droit public français, à savoir les théories fondatrices du droit ou de l'Etat et son expression constitutionnelle (**TITRE I**), et par l'organisation des pouvoirs publics ou la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui limitent tant hier qu'aujourd'hui l'autonomie du territoire et des pouvoirs s'érigeant localement sur lui (**TITRE II**). Cette permanence d'un territoire centralisé apparaît bien alors comme le socle d'une centralisation toujours en marche, qui ne saurait renier facilement son hérédité.

[4] La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a ainsi entraîné un cortège de textes développant cette nouvelle décentralisation, dynamique reprise après la "pause" de 1986 par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

TITRE I :

LE TERRITOIRE CENTRALISÉ PAR LA THÉORIE JURIDIQUE

Le territoire, comme terre rendue abstraite, a besoin d'une pensée et d'une parole juridiques pour acquérir son statut. De ce fait, il reste dépendant d'une volonté qui s'exprime en dehors de lui. A l'aube médiévale comme à la Renaissance, le territoire n'est toujours que fonction des multiples pouvoirs seigneuriaux qui s'exercent sur lui et lui donnent définition. Mais les conquêtes de la monarchie absolue ont fini par centraliser progressivement cette appréhension de la terre par la langue juridique. Dès lors, l'élaboration d'une théorie générale du territoire devint possible, simultanément au tracé de ses frontières du fait des découvertes de la cartographie.

Ce parcours historique conditionne le paradigme particulier dans lequel le territoire est saisi. Portant en lui la marque du pouvoir qui veut exprimer sa puissance, il est conçu sous un angle militaire, c'est-à-dire dans une hiérarchie de commandement. Les juristes tâcheront par la suite d'élaborer de véritables principes de droit pour justifier, encadrer ou aménager cette emprise, mais ils ne réussiront que rarement à se départir de ce présupposé du commandement. Même, l'évidence l'emportant sur toute autre considération, ces théories juridiques vont finir par ne considérer le territoire que comme *le lieu du pouvoir*, et partant du pouvoir centralisé. Seule une reconsidération de ce pouvoir, dans sa forme comme dans sa nature ou dans son organisation, pourrait ouvrir à une autre perception du sol.

Mais ni les théories fondatrices du droit (***Chapitre I***) ni la mise en vocabulaire constitutionnel du territoire (***Chapitre II***) ne laissent entrevoir cette possibilité. Au contraire, la pensée juridique semble bel et bien un réel instrument de la centralisation de l'espace.

CHAPITRE I :
LES CONSTRUCTIONS DOCTRINALES D'UN TERRITOIRE CENTRALISÉ

Le discours sur le territoire a eu tendance à se simplifier dans le temps, pour arriver aujourd'hui à une sorte de présentation par l'évidence. Tout au plus cette notion ne recouvre que quelques pages dans les manuels de droit constitutionnel[5], a l'exclusion bien sûr des ouvrages spécialement construits sur ce thème[6]. Mais ce réductionnisme, souvent issu de la simplification des grands débats qui ont agité la déontologie juridique du XIX° siècle jusqu'à la décolonisation de l'après-guerre, ne saurait faire oublier qu'à travers ce thème, c'est l'organisation même de toute une société qui est traitée.

La mise en place progressive de l'Etat moderne, qu'il soit libéral ou interventioniste, c'est à dire le questionnement sur la nature et la forme du pouvoir légitime dans un contexte d'économie capitaliste, a en effet donné lieu à des choix juridiques et politiques dont le territoire a été le premier à porter les marques. Sans remonter jusqu'aux préalables révolutionnaires, la centralisation napoléonienne a légué aux pouvoirs ultérieurs un cadre puissant de conditionnement de la pensée repris par tous les pouvoirs à sa suite et réaménagé par exemple par Napoléon III, bien que ce dernier ait dû composer avec les nouvelles forces libérales à la fin de son règne.

La doctrine porte les traces de cette pratique centralisante du pouvoir étatique. Les principales théories juridiques de l'Etat et des pouvoirs publics traduisent bien en effet la minoration de la question territoriale face aux objectifs de la politique centrale (***Section 1***). Il leur aurait été difficile d'élaborer une autre conception du territoire dès lors que la théorie de la souveraineté en France faisait primer une approche moniste de l'Etat, elle-même facteur de centralisation et de dénégation de tous pouvoirs locaux (***Section 2***). Cette perception du sol et donc des pouvoirs périphériques qu'il supporte est ainsi le premier cadre favorisant le développement d'une centralisation conquérante.

---

[5] V. par exemple *Droit constitutionnel et institutions politiques* de J. GICQUEL, Montchrestien, coll. Domat Droit public, Paris 1993, p.54-56.

[6] Thèse de Charles ROUSSEAU *Le territoire de la France*, Paris 1961, ou celle de Luc SAIDJ *La notion de territoire en droit public français contemporain*, Lyon II, 1972, et de Paul ALLIES *Le territoire dans la formation de l'Etat national*, Montpellier 1977

Section 1 : La minoration du territoire par la doctrine

Le territoire étant un élément passif de l'Etat, sujet à un pouvoir extérieur s'exerçant sur lui, il dépend de la considération qui lui est accordée pour trouver sa place dans l'organisation juridique qui l'intègre. La doctrine joue ici son rôle, parfois guidant parfois suivant l'action politique dans sa conquête de l'espace. Elle donne au sol la consistance juridique qui lui fait défaut, et resitue les pouvoirs locaux dans la conception générale de la société et de la pyramide du commandement légitime.

En ne considérant ici sous le terme de doctrine que les analyses proposées par d'éminents professeurs reconnus comme fondateurs d'une école spéciale du droit, deux catégories émergent de l'ensemble des théories émises : celle partant d'une réflexion générale sur le rôle et la nature de l'Etat (**Paragraphe 1**), et celle n'étudiant le droit qu'à partir de l'architecture juridique sur laquelle il repose, sans recours à une analyse d'ordre plus historique ou politique (**Paragraphe 2**). Mais dans ces optiques subjectives ou positives, le territoire et les pouvoirs périphériques qu'il supporte ne reçoivent pas de reconnaissance particulière leur permettant de s'opposer aux revendications centrales. Au contraire le sol n'est que la terre d'expression d'une puissance s'affirmant légitimement et victorieusement sur lui. Seule l'évolution récente issue de la décolonisation semble ouvrir une autre réflexion (**Paragraphe 3**).

Paragraphe 1
Une reconnaissance minimale par les doctrines "subjectivistes"

Alors que les théories positivistes ne concoivent le droit qu'à partir de la norme posée en dehors de toute conception politique de l'Etat, certains auteurs français ont étudié l'agencement juridique en fonction de l'idée qu'ils se faisaient subjectivement de l'Etat et de la société. Ces théories peuvent être alors considérées comme subjectivistes et analysent le territoire selon leur propre définition de l'Etat. Deux auteurs ont ainsi marqué pour longtemps les conceptions juridiques en France : Maurice Hauriou (**A**) et Léon Duguit (**B**). Or, la question territoriale dans ces deux approches, c'est-à-dire selon l'école de la puissance publique ou du service public, est ramenée à une stricte analyse, où le territoire n'est reconnu qu'en fonction des pouvoirs étatiques qui s'exercent sur lui. Le contexte historique de l'expansion coloniale et des conflits avec d'autres pays européens n'est peut-être d'ailleurs pas étranger à cette reconnaissance minimaliste d'un sol soumis aux prérogatives d'un Etat ayant besoin de s'affirmer.

A / *Maurice Hauriou, ou le territoire soumis à l'Etat civilisateur*

Le territoire n'a pas, dans la pensée de Maurice Hauriou, de pouvoirs ou de droits qui lui seraient propres. Le doyen de la faculté de Toulouse pense en effet celui-ci entièrement soumis au pouvoir central qui le définit en se l'assujettissant. Ces conclusions dérivent de son observation de l'origine même de l'Etat et de la dynamique qui anime son développement, et dont le territoire ne peut que subir les conséquences juridiques.

Sur le plan des faits, Maurice Hauriou analyse dans toute société un pouvoir originel, "*qui contient de l'ordre en puissance et qui tend à l'exprimer*"[7], et qui cherche à créer et à organiser l'espace de sa domination pour y parfaire son "*désir d'ordre social* "[8]. Cette dynamique le conduit à fonder plusieurs institutions, dont " *celle de l'Etat est la plus éminente* "[9]. En effet, "*la première œuvre du gouvernement de l'Etat c'est de réaliser l'unité de la Nation, de la réaliser politiquement en faisant de la communauté nationale inorganisée et incapable d'action suivie un corps organisé, vivant et puissant* "[10]. L'Etat est ainsi le "*Verbe* " ordonnateur de la société qui l'a fait naître et qu'il gouverne légitimement selon le projet qu'elle recèle implicitement. Et si " *au commencement était le Verbe*", compte dans une société non pas l'espace dans lequel elle se développe mais la Parole agissante qui va lui donner corps.

Or, le doyen Hauriou remarque que "*le pouvoir minoritaire de gouvernement est un pouvoir centralisateur* "[11], et qu'ainsi "*le gouvernement central a sur la nation un pouvoir de centralisation et de commandement correspondant au besoin qu'a celle-ci d'être centralisée et commandée*"[12]. Le territoire n'a donc en pratique aucune autonomie puisque laissé à lui-même il n'est qu'un terrain informe, non-doué de sens. Il ne vient à la connaissance juridique que grâce à l'emprise d'un pouvoir l'intégrant dans sa mission civilisatrice, et se modèle alors en fonction du "*principe d'unité* " de l'Etat, par essence centralisateur[13].

---

[7] in Traité de Droit constitutionnel, ed. Sirey 1929, réed. CNRS 1965, p. 16
[8] id, p. 75
[9] id, p. 78
[10] id, p. 84
[11] id, p.188
[12] id, p. 89
[13] "*Il y a dans l'Etat un principe d'unité...*" (id, p. 85) et "*tout gouvernement d'Etat est un pouvoir unique superposé à des pouvoirs primaires multiples préexistants dans la nation. Ce pouvoir unique superposé devient fédératif et centralisateur.* " (id, p.115)

Le pouvoir étatique ne procède donc pas du territoire mais s'assied sur lui, en indexant l'espace à son projet du social. Le pouvoir de fait de l'Etat [14] est consacré par la suite dans la théorie juridique de la "puissance publique", qui justifie son droit à commander pour implanter "*l'idée de la chose publique*" [15] qui anime son œuvre. L'élite étatique contraint le territoire pour son propre développement, d'autant que par évidence "*c'est le pouvoir minoritaire qui doit diriger* " [16].

Sur ce plan de la théorie juridique cependant, Maurice Hauriou remarque un obstacle à cette tendance naturelle à la centralisation : face à la "souveraineté de gouvernement" liée au pouvoir minoritaire se trouve la souveraineté de la nation ou "souveraineté de sujétion", relevant du pouvoir majoritaire[17]. Or, selon l'auteur, "*la souveraineté nationale est un pouvoir décentralisateur par cela même que c'est un pouvoir qui est retourné à la nation, formation essentiellement décentralisée*" [18]. Cependant, le doyen Hauriou se retient bien de faire toute assimilation entre souveraineté de la nation et souveraineté du territoire. La première se fonde essentiellement sur "*la liberté individuelle de l'électeur*" [19], alors que le territoire fait de terre et non d'hommes n'existe que par son annexion qui le crée.

Si l'auteur reconnaît alors que "*la démocratie et la souveraineté nationale vont à la décentralisation et à l'élection locale comme un fleuve suit sa pente*" [20], ce n'est pas par respect d'une quelconque antériorité territoriale mais par seule tendance à " *donner plus d'efficacité à l'action du corps électoral*" [21]. Le territoire reste le support docile d'un pouvoir minoritaire commandant aux hommes, à la nation. Maurice Hauriou pourra ainsi s'ériger fermement contre toute réforme qui tendrait à valoriser excessivement le territoire, ou à lui donner une identité politique et juridique trop affirmée. Le projet de création de régions ou de préfets régionaux lui est une hérésie, car elle affaiblirait l'emprise justifiée du centre sur ses terres par l'érection de " *parlements au petit pied* " [22].

---

14 "*La doctrine du pouvoir de droit est une construction juridique commode. Mais elle ne va pas au fond des choses, en certains cas, elle doit être suppléée par une autre doctrine fondée sur l'origine première du pouvoir, et que nous rencontrerons à propos du pouvoir de fait* ", id. p.17

15 id, p.79

16 id, p. 82

17 id, p. 86-90

18 id, p. 188

19 id, p. 188

20 id, p. 190

21 id, p. 190

22 id, p. 193

Il faut également remarquer que cette théorie du territoire ne donne même pas celui-ci comme composante de l'Etat. En fait, le doyen Hauriou constate "*dans l'Etat trois éléments essentiels...: une nation, un gouvernement central, l'idée et l'entreprise de la chose publique*" [23]. Face à la puissance publique ne se trouvent que des hommes pris collectivement, envisagés selon la notion abstraite de Nation et non pas sous l'angle de leur situation territoriale. Le territoire est donc un construit qui ne se considère pas naturellement, qui reste totalement soumis au pouvoir de civilisation du gouvernement. Il est une donnée annexe, fluctuante[24]. Celle-ci reste cependant essentielle dans la mesure où elle constitue le nécessaire périmètre de réalisation de la construction nationale, mais prime sur elle la dynamique du pouvoir.

Cette pensée, qui va fonder une des écoles principales de systématisation juridique, ne vise donc pas à une autonomisation quelconque du territoire puisque prime sur lui le projet d'accomplissement de la société qu'a en charge d'exprimer l'Etat, et plus particulièrement l'Etat central. La prééminence de l'Exécutif y serait au contraire, selon M. Bourjol, à l'origine «*des confusions actuelles entre "libre administration" et "décentralisation administrative*" »[25]. Dans les deux cas d'ailleurs le territoire reste soumis unilatéralement à l'organisation juridique du centre.

B / *Léon Duguit, ou le territoire comme cadre des services publics*

De Bordeaux, Léon Duguit ne propose pas une vision plus élargie du territoire, bien que son analyse de l'Etat et du fait social diffère sensiblement de celle de Maurice Hauriou. Même, il n'envisage qu'une réflexion simplifiée de ce territoire. Partant de ce que "*l'Etat n'est pas...une puissance qui commande, une souveraineté ; il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants*" [26], l'auteur en arrive tout naturellement à énoncer que "*le territoire...est la limite matérielle de l'action effective des gouvernants. Il est cela, il est tout cela et il n'est que cela*" [27].

---

23 *Traité...*, op. cit. , p. 78-79

24 N'oublions pas que la théorie du doyen Hauriou se situe dans un contexte d'expansion territoriale, dans le cadre d'un Etat aux frontières évolutives. Le territoire, dépendant donc de la capacité de cet Etat à dominer un ensemble incertain de terres coloniales, n'est considéré que sous un angle pragmatique. L'important est alors le Pouvoir qui réussit à s'exercer sur lui.

25 J. BOURDON, J.M. PONTIER et J.C. RICCI *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris 1987, p.12

26 Traité de Droit constitutionnel, E. de Broccard, Paris 1928, Tome II *Théorie générale de l'Etat*, p.59

27 p.51

Il est curieux de constater que cette "chosification" du territoire, partant d'un présupposé diamétralement opposé à celui de M. Hauriou, aboutit à une restriction identique de la valeur du territoire en tant que tel. Léon Duguit pense même que "*le territoire n'est pas un élément indispensable à la formation de l'Etat*" [28]. Il en rejette tour à tour les conceptions classiques. Celle tout d'abord qui fait de lui un élément subjectif de l'Etat lui semble impossible : "*je repousse...la théorie d'après laquelle le territoire serait un élément de la personnalité même de l'Etat. La personnalité de l'Etat n'existant pas, le territoire ne peut être un élément de cette personnalité*" [29]. D'autant plus que cette théorie résout bien mal les situations constitutionnelles par lesquelles il y a cession de territoire, qui modifieraient alors l'Etat lui-même[30]. Pas plus l'exclusivité territoriale qu'elle entraîne ne correspond aux réalités fédérales ou aux condominium des îles Samoa, Nouvelles-Hébrides ou au statut d'Andorre.

L'auteur ne peut pas non plus accepter la théorie du territoire-objet car "*l'Etat n'a de puissance effective que sur les personnes qui se trouvent sur son territoire*" [31]. Ne considérant le droit que sous l'angle des rapports humains [32], il ne saurait y avoir de "souveraineté territoriale" : "*puisque je nie l'existence de la souveraineté ou puissance publique, je ne saurais admettre naturellement que l'Etat possède un droit de souveraineté sur son territoire*" [33], non plus qu'aucun autre "*droit réel de droit public*" [34].

La diversité géographique et historique des sociétés nomades, fédérales ou unitaires, le pousse finalement à dissocier les deux notions d'Etat et de territoire, qui peuvent bien sûr s'interconnecter mais selon un lien d'importance relative. Au delà de "*tout métaphysisme*" juridique[35], le territoire est ramené à sa définition minimum de "*territoire-limite*" [36] : "*le territoire est ainsi la partie du globe sur laquelle tel gouvernement peut exercer sa puissance de contrainte, organiser et faire fonctionner les différents services publics*" [37]. Le seul pouvoir qui peut s'envisager sur lui est un

28 id.
29 p.51-52
30 p.54
31 p.58. De même, "*on ne peut commander qu'à des personnes*", id.
32 "*on doit affirmer qu'il n'y a pas d'autres sujets de droit que l'homme conscient de ses actes*", Traité Tome I, p.452
33 Traité Tome II, p.57
34 id.
35 Traité Tome II p.3. V. également sa préface à la deuxième édition, Tome I, p.VIII
36 Traité Tome II, p.56
37 p.51

pouvoir de police sur les personnes[38]. Le territoire disparaît derrière ses habitants; il n'est que l'espace, " *la limite de l'action des gouvernants*" [39].

Léon Duguit ne conçoit pas plus de réelle identité aux collectivités qui animent ce territoire : "*l'existence dans un pays de collectivités territoriales distinctes de l'Etat et investies de droits de puissance publique est en contradiction avec la conception française de la souveraineté une et indivisible*" [40]. Ni la commune ni aucune autre " *circonscriptions administratives décentralisées*" ne peuvent disposer de pouvoirs propres, car la logique du monopole du pouvoir implique "*qu'une seule personne peut posséder des droits de puissance publique ; l'Etat*" [41]. Toutes les collectivités sont alors considérées comme des " *organes indirects de l'Etat*" [42]. L'auteur accepte l'existence du fédéralisme, mais le rejette immédiatement des principes du droit public français.

Cependant, Léon Duguit admet une certaine décentralisation : "*l'augmentation du nombre des services publics implique une décentralisation de plus en plus grande de ces services*" [43]. Mais celle-ci ne saurait en aucun cas être politique, et se limite à une décentralisation patrimoniale ou fonctionnariste des services, Léon Duguit rangeant également dans ce cadre la concession. La décentralisation est considérée sous un angle économique et en fonction de son utilité immédiate pour la gestion des services publics. Le territoire lui-même reste absent de ces considérations.

Il n'apparaît pas non plus comme la base d'une représentation politique ou économique. Cet auteur, proche de l'analyse sociologique, était pourtant favorable à l'élargissement du fait démocratique [44]. Mais il n'envisageait celui-ci que sous l'angle de la division sociale et pensait ainsi que "*dans un avenir prochain, les syndicats devront être intégrés dans l'Etat* " [45] suivant en cela une idée déjà émise par Siéyès [46].

---

38 "*l'Etat n'a point de droit sur l'atmosphère qui est au dessus de son territoire mais ses gouvernants peuvent exercer des pouvoirs de police sur ceux qui le traversent* ", p.59

39 p.57

40 p.120

41 p.121

42 p.572

43 p.66

44 "*un parlement ne sera représentant du pays qu'à la condition de comprendre les deux éléments qui le constituent : l'élément individuel et l'élément collectif* " c'est à dire "*tous les éléments constitutifs de la nation : les individus et les groupes* ", Traité p. 754.

45 id, p.762

46 Celui-ci proposait en effet de répartir la législature entre les industries rurales, citadines et "culturelles", in *Le Moniteur*, Réimpression, n° XXV, p. 294, cité par L. Duguit p.760.

Mais cet élargissement démocratique fondé sur le travail ne procède en rien d'une représentation sur une base territoriale. Ne considérant que les hommes pris dans leurs rapports économiques et sociaux, Léon Duguit rejette hors de la sphère politique le sol qui supporte cette activité et qui n'a pas en soi de valeur démocratique. Ceci se comprend car dans la logique de l'auteur, le territoire est une donnée extérieure au débat juridique. Il ne fait pas partie de la personnalité de l'Etat, ne participe pas de la souveraineté et n'est donc ni porteur de droit ni sujet de droit. Il n'est que le cadre d'exercice et de contrôle des services publics. L'opposition aux forces centripètes des gouvernants ne se conçoit qu'au niveau social [47], et non à travers une représentation de l'espace national.

Cette deuxième grande école juridique du début du siècle n'offre ainsi toujours pas de reconnaissance particulière au territoire, qui est ramené à sa plus simple expression. Bien que Léon Duguit écarte de sa pensée toute référence à la souveraineté ou à l'abstraction philosophique, il ne trouve pas plus de raison à octroyer au territoire une considération faisant de lui le contre-poids naturel à la logique de la centralisation des pouvoirs et de l'administration. Les théories positivistes vont, quant à elles, envisager le territoire comme espace de validité des normes, mais sans ajouter de meilleure considération aux pouvoirs locaux soumis à la légitimité étatique.

Paragraphe 2

Un assujettissement légal par les doctrines positivistes

Les doctrines positivistes cherchent à s'affranchir de la conception politique de l'Etat pour n'observer que les relations juridiques qui découlent de la mise en rapport de normes dans une organisation rationnelle du droit. Ces doctrines sont fortement influencées par les auteurs allemands du XIX° siècle qui tâchent d'élaborer un système juridique permettant l'unité d'un pays jusque là divisé et composé de pouvoirs territoriaux très autonomes[48]. Les théories de Laband, Otto von Gneist ou Jellinek seront en autre relayées en France par R. Carré de Malberg (**A**), et prendront une nouvelle ampleur dans l'œuvre de H. Kelsen (**B**). Mais le territoire se heurte pareillement ici à une logique l'assujettissant légalement au centre.

---

[47] Léon Duguit par exemple approuve entièrement le Décret du 16 janvier 1925 portant création du Conseil National Economique, constitué de 47 personnes représentant la population, le monde du travail et du capital, pour consultation auprès du président du Conseil.

[48] V. Spyridon FLOGAÏTIS *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, L.G.D.J. Bibl. de Droit public, Paris 1979.

A / *Raymond Carré de Malberg, ou le territoire comme terre de l'Etat*

La question du territoire n'est abordée qu'en termes brefs par Raymond Carré de Malberg dans sa "*Contribution à la théorie générale de l'Etat* "[49]. Cet auteur n'envisage en effet explicitement le sujet qu'en préliminaire de sa réflexion sur "*Les éléments constitutifs de l'Etat*"[50]. Le territoire est considéré comme l'un des trois éléments qui, avec la nation et la puissance publique, "*concourent à engendrer l'Etat* ", sachant que "*l'Etat ne se confond avec aucun d'eux*"[51]. L'élément territorial est le simple repère géographique permettant d'identifier la nation, élément cependant essentiel puisque "*en l'absence d'un territoire, l'Etat ne peut se former, et la perte de son territoire entraînerait sa complète extinction* "[52].

Par rapport aux théories traditionnelles, Carré de Malberg rejette l'idée d'un territoire patrimoine de l'Etat ; il est avant tout "*un élément constitutif de l'Etat, c'est-à-dire un élément de son être et non point de son avoir*"[53]. Il en conclut que le rapport entre l'Etat et son territoire ne se fonde pas sur "*un droit spécial de nature réelle*"[54] ; l'espace national se considère avant tout comme "*le cadre d'exercice de la puissance de l'Etat*"[55], exprimant donc la "territorialité de la puissance publique", territorialité qui est pour elle "*une condition et une qualité* "[56].

Ce qui guide alors cette puissance étatique c'est la nature même de l'Etat, qui est "*la personnification de la collectivité nationale elle-même*"[57]. Or, la Révolution a consacré en France la conception juridique d'une Nation unique et l'assimilation de l'Etat à la Nation. Ainsi, la puissance publique donnée à l'Etat est animée par ce principe d'unité[58]. Le territoire n'est certes pas sujet de droit, mais il garde dans ce système une certaine importance puisqu'il concourt à l'unité nationale et, partant, à l'unité étatique. Mais il subit en retour cette même puissance publique unitaire qui s'exerce sur lui par nécessité.

---

49 Ed. Sirey, Paris 1920, réed. CNRS 1962, 2 volumes.
50 *Contribution...*, op.cit., tome I, p. 1 à 10.
51 p. 8
52 p.4 note 4.
53 p.4 note 4
54 Traité p.5 note 5
55 p.5
56 p.4
57 p.243. Ou encore "*l'être de droit en qui se résume la collectivité nationale* ", p.9
58 p.9

Quant à la nature ou à l'étendue de cette puissance publique sur le territoire, R. Carré de Malberg n'élabore pas de théorie a priori mais part de son observation des faits historiques et géographiques [59]. Il confirme tout d'abord avec L. Duguit que le territoire est "*le cadre dans lequel est capable de s'exercer la puissance étatique ou imperium, laquelle n'est de sa nature qu'un pouvoir sur les personnes*" [60]. La relation de l'Etat à l'espace est donc avant tout un rapport de puissance sur les personnes. Ici aussi, le territoire disparaît derrière les hommes et leurs rapports juridiques.

Carré de Malberg, confronté dans ses recherches au problème du fédéralisme, ne reconnaît pas la souveraineté comme le fondement de l'Etat, ne considérant celle-ci que comme "*degré de pouvoir*" [61]. Ce qui caractérise au contraire l'Etat, même non souverain, c'est qu'existe en lui "*une puissance originaire de domination*" [62]. Pour connaître la nature d'un pouvoir sur un territoire, il faut donc découvrir la différence entre l'Etat et les autres communautés territoriales. Il est intéressant de constater que dans cette théorie, la question de l'Etat se pose à partir du fait territorial, qui donne simultanément les moyens d'y répondre. L'Etat se caractérise ainsi par son organisation, ou plutôt son auto-organisation, c'est-à-dire son érection sous forme d'organes [63], et par la possession des éléments de la puissance étatique, à savoir le pouvoir de législation, d'administration et de rendre justice[64]. Si une communauté satisfait à ces conditions, elle est un Etat, même fédéré, et dispose sur son territoire de l'*imperium*. En inversant la proposition, l'Etat domine donc son territoire par ces pouvoirs législatifs, administratifs et juridictionnels dont il a la maîtrise à l'encontre de tout pouvoir local [65].

---

59 Il va sans dire que professant à Strasbourg, il reçoit directement l'influence de la problématique de ces territoires transférés à l'Empire allemand par l'article 1° des préliminaires de paix du 26 février 1871 précisant que "*La France renonce en faveur de l'Empire allemand à tous ses droits et titres sur les territoires situés* "en Alsace et Lorraine (souligné par Carré de Malberg), le texte poursuivant "*l'Empire allemand possédera ces territoires à perpétuité en toute souveraineté et propriété* ". La loi d'empire du 9 juin 1871 rattachant ces territoires à l'Allemagne achèvera d'en préciser les statuts, du reste particuliers dans le Reich.

60 p.4. Souligné par l'auteur.

61 p.176. V. également "*dans le droit public contemporain, la souveraineté n'est pas une condition essentielle de l'Etat* ", p.172 ou "*un Etat peut avoir une puissance de domination sans pour cela être souverain* ", p.174

62 p.158. Egalement "*la puissance d'Etat...apparaît comme ayant pour essence la domination* ", p.157

63 p.164

64 p.165

65 puisque "*le fait qu'une communauté territoriale possède la puissance législative suffit à révéler qu'elle est un Etat* ", p.166.

Mais ce pouvoir n'est pas absolu, pas plus en théorie que dans les faits. Dans l'imbrication des pouvoirs territoriaux au sein d'un Etat, Carré de Malberg considère trois cas : l'*autonomie*, qui est octroyée à l'Etat membre d'un Etat fédéral, la *self-administration* pour les collectivités territoriales ayant le droit de s'administrer elles-mêmes par la volonté de l'Etat supérieur, et la *décentralisation*, que l'auteur assimile à la *déconcentration*, et qui "*résulte de l'extension des attributions et pouvoirs accordés aux agents locaux nommés par l'autorité centrale et agissant au nom de l'Etat*" [66].

Autrement dit, Carré de Malberg reconnaît à un territoire la possibilité de s'auto-organiser au-delà des contraintes étatiques centrales, dans le cas des Etats fédéraux. Plus exactement, il ne définit pas les pouvoirs du territoire en fonction d'une logique étatique comme M. Hauriou, mais part du constat des situations léguées par l'histoire pour élaborer une *typologie* de ces pouvoirs et de leur nature. Ne s'intéressant pas aux conditions d'apparition des pouvoirs territoriaux[67], il permet donc que les faits suppléent au droit pour créer les situations qui entreront par la suite dans cette typologie juridique [68]. Une communauté peut revendiquer la maîtrise de son territoire, et s'affranchir par là de la contrainte étatique centrale, si elle le fait avec succès en pratique. Mais finalement le territoire reste soumis au pouvoir de l'Etat qui s'est érigé sur lui historiquement et qui s'impose à lui juridiquement.

Dans le système français, c'est-à-dire dans l'institutionnalisation française du rapport au sol, le principe d'unité de la souveraineté oblige le territoire et ses autorités à se soumettre à un seul pouvoir de domination : l'Etat central. Même dans la commune, qui dispose pourtant d'une situation particulière[69], les pouvoirs ne s'exercent que "*sous l'autorité de l'administration supérieure* " (art. 92 de la loi de 1884) ou "*sous la surveillance*" de l'Etat (art. 91). Le territoire est entièrement

---

66 p.171 note 5.

67 "*au point de vue juridique, en effet, la question n'est point de savoir quelles sont les causes profondes qui ont suscité l'Etat...*", p.55. Egalement "*si les notions juridiques se basent sur des faits, il faut bien remarquer que leur objet n'est point tant d'exposer ces faits en eux-même que d'exprimer les relations juridiques qui en découlent*", p.21.

68 La cession de l'Alsace et de la Lorraine à l'Allemagne a pu entraîner une telle prudence, Carré de Malberg constatant que l'acte par lequel la France a "renoncé" à ces territoires avait une valeur ambiguë dans la mesure où suite à sa défaite militaire elle n'avait plus d'emprise sur ces territoires, et ne pouvait donc pas céder ce qu'elle n'avait plus. Le fait militaire oblige alors le droit.

69 "*Maires et conseillers municipaux sont, non pas des agents du pouvoir central, des fonctionnaires de carrière, mais des citoyens appelés comme membres de la commune à une charge d'administration communale*", p.179.

soumis au pouvoir de domination de l'Etat unitaire et de ses représentants locaux. L'aménagement juridique de ses pouvoirs ne peut avoir lieu que dans une mesure limitée, sur accord de l'Etat central qui du reste ne peut en perdre la maîtrise. La décentralisation, qui se confond pour l'auteur avec la déconcentration, n'est jamais que le fruit d'une volonté centrale de l'Etat dans la puissance hégémonique qu'il possède pour organiser légalement son territoire.

De nombreux procès ont été fait à Raymond Carré de Malberg, relativement à son interpétation trop subjective de la souveraineté nationale[70] ou à l'ambiguïté de ses relations avec les théories impériales allemandes. Cet auteur a été doublement pris à partie par la logique juridique des penseurs allemands de l'Etat de droit et par la tradition française de l'Etat légal. Voulant à la fois corriger les excès possibles du règne de la loi-expression de la volonté générale[71], conduisant au légalisme critiqué de la III° République, et combattre les visées impérialistes de l'organisation prussienne, il a mené sa pensée dans un double jeu dont il n'est pas ressorti indemne[72]. Mais son approche du territoire comme terre de l'Etat sur laquelle celui-ci dispose de pouvoirs légaux de domination trouve écho dans celle de Hans Kelsen et dans la systémisation de la théorie positiviste.

B / *Hans Kelsen et le principe de validité territoriale des normes*

La démarche de Hans Kelsen va durablement marquer toute la science juridique, en cela que cet auteur vise justement à distinguer plusieurs notions qui se confondaient jusque-là dans la notion de droit, pour faire de ce dernier le support d'une science objective. Tout comme Léon Duguit rejetait toute métaphysique dans sa démarche, Hans Kelsen cherche les données objectives qui constituent le droit et au delà desquelles il relève d'autre chose: philosophie ou sociologie, dogmatisme, idéalisme, politique.

Néanmoins la *Théorie pure du droit*[73] qui découle de cette recherche n'aboutit pas à remplacer la subjectivité classique du droit par une autre conviction, comme la

[70] V. Guillaume BACOT *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, ed. du C.N.R.S., Paris 1985

[71] Titre de son ouvrage paru en 1929 par lequel il revient sur certaine de ses conceptions

[72] V. l'article d'Olivier BEAUD *La souveraineté dans la «Contribution à la théorie générale de l'Etat» de Carré de Malberg*, tiré de sa thèse et paru à la R.D.P. 1994, p.1251 et suiv.

[73] Dalloz, coll. Philosophie du droit, traduction de Ch. EISENMANN, Paris 1962. H. KELSEN qui avait commencé ses travaux dès 1911 publiera en Autriche une première synthèse de son approche en 1934, sous le titre *Reine rechtslehre* . La première parution de son livre en France n'aura lieu qu'en 1953, avec une traduction du Professeur H. THEVENAZ

théorie de Duguit a pu le faire en voulant refonder l'Etat et le droit sur la notion de service public. Pas plus le maître autrichien ne voudra tomber dans un autre idéalisme, divin ou naturaliste. La théorie qu'il propose s'appuie sur un réalisme juridique toujours renouvelé, cherchant dans la pure logique de méthode les solutions aux problèmes d'architecture, de légitimité et de nature du droit. Elle oppose la logique d'un système rationnel à toute autre considération d'ordre humain ou subjectif.

Ce réalisme, si tant est qu'il soit possible de sortir du caractère politique et social du droit et le rendre ainsi objectif, offre aux chercheurs un nouveau point de vue sur l'organigramme juridique, remettant en cause les orientations téléologiques de certaines doctrines classiques. R. Carré de Malberg avait de son temps voulu défendre une rigueur juridique identique, influencé par les recherches allemandes sur l'Etat et le droit. Mais c'est néanmoins à H. Kelsen qu'est reconnu aujourd'hui d'avoir allumé ce flambeau du positivisme moderne.

Sa théorie pure du droit n'aborde donc pas la question du territoire selon une optique historique ou idéale. Le processus de formation de l'Etat et de son assise spatiale relève d'autres matières qui n'intéressent pas le juriste[74]. Pas plus le territoire n'est abordé sous l'angle de la géographie, car "*ce n'est pas une connaissance relevant d'une science de la nature qui peut répondre à la question de savoir d'après quoi se déterminent les limites de l'espace étatique*"[75]. Faisant preuve de circonspection juridique, l'auteur analyse le territoire comme un "*espace à trois dimensions...compris à l'intérieur de ce que l'on appelle les frontières de l'Etat*"[76]. Mais ayant posé dans cette définition un élément étatique, il est obligé de poursuivre, pour conclure que "*ce que l'on appelle le territoire de l'Etat...c'est le domaine de validité territorial d'un ordre juridique étatique*"[77].

Dans cette conception, le territoire n'est pas l'espace de rencontre des hommes en société ni celui de l'accomplissement d'un projet social. Partant de la rationalité du droit et non de la subjectivité humaine, Kelsen ne peut concevoir le territoire que comme une sphère d'effectivité juridique, c'est-à-dire comme l'espace d'exercice légitime d'une puissance publique juridiquement réglée. Si cette optique rejoint quelque peu celle de M. Hauriou, l'auteur s'en dégage cependant pour ne considérer

74 sur ce point, voir également R. CARRE de MALBERG, *Contribution*...,op.cit., p.55-72.
75 *Théorie pure*...,op.cit., p.381.
76 id
77 id

l'Etat que sous son aspect "*d'ordre juridique*" [78], en dehors de toute vertu, valeur ou historicité de cet Etat. Dès lors, le territoire n'a pas non plus de valeur autre que celle que lui attribue la règle de l'effectivité juridique.

Les revendications identitaires ou autonomistes opposées à l'ordre juridique qui l'oblige relèvent pareillement du politique et n'enlèvent rien au fait que ce territoire, de par son statut, doive suivre les prescriptions juridiques qui s'imposent à lui par le principe de normativité et de validité territoriale. La teneur ou l'orientation de ces prescriptions étant des questions "hors du droit" sous influence de facteurs politiques ou culturels, seul importe le résultat et la cohérence de l'ordre juridique en cours. Si le rapport de force social entraîne la sortie d'un territoire de l'ordre étatique initial, cela entraîne simplement la création d'un ordre juridique nouveau distinct du premier, et qui applique sur cet espace ses propres contraintes normatives.

Une fois posée ces constatations, le territoire n'apparaît finalement pas comme un élément déterminant, essentiel dans la réflexion de H. Kelsen. Il n'est signifiant que dans le cadre de la pyramide des normes, comme la base ultime sur laquelle ces normes trouvent à s'appliquer. Il n'est pris en considération qu'à partir du moment où un acte de l'ordre juridique en délimite les frontières et exerce son pouvoir sur lui. Toute autre question ne fait pas partie du droit. Le territoire est donc défini dans sa matière juridique brute, sans aucune qualification politique ou métaphysique.

Mais l'originalité de cette théorie réside dans ses conséquences sur l'unité et sur les pouvoirs territoriaux. Le territoire n'est énoncé comme tel qu'à partir du moment où il se présente comme une unité, comme un espace cohérent dans ses propres limites. Kelsen conçoit bien, théoriquement, le schéma d'une décentralisation absolue où les normes édictées ne vaudraient que pour une portion, pour une fraction de territoire. Mais dans ce cas, dans quelle mesure peut-on encore parler d'*un* territoire et non de plusieurs territoires adjacents? Ce qui fait donc le territoire, c'est son principe d'unité. Or,"*l'unité du territoire résulte et résulte uniquement de l'unité de la validité des normes*" [79]. Le territoire est défini en fonction du centre politique, de l'ordre juridique déterminant les règles qui auront un minimum d'effectivité sur cet espace, lui assurant ainsi une unité fondatrice. Kelsen respecte bien en cela la définition même du territoire, qui n'est pas la terre géographique mais l'espace délimité par le langage juridique du pouvoir.

[78] *Théorie pure...*, op.cit., p.378
[79] p.413- 414

Mais simultanément, ce principe d'unité est lui-même relativisé. L'auteur ajoute en effet à son constat que "*si les normes générales sont édictées comme valables pour le territoire de l'Etat tout entier, par contre la concrétisation des lois s'opère généralement par des normes individuelles dont on peut dire...qu'elles ne valent que pour une fraction du territoire*" [80]. Pas plus que la décentralisation, la centralisation ne peut être absolue. Dans la logique juridique, l'unitaire se décompose toujours en parties, le général en particulier. En reconnaissant ce processus de fragmentation naturelle du droit, il est tout à fait possible de concevoir en parallèle une certaine autonomisation de ces parties du territoire, tendant à la décentralisation. Mais cette décentralisation, cette reconnaissance d'autonomie est toujours soumise à une unité fondamentale, celle de la validité territoriale des normes générales. La décentralisation procède toujours du centre.

Cette conception produit sa propre logique. D'une part, Kelsen n'opère pas de division fondamentale entre pays décentralisés et pays fédéraux. Partant du principe que tout territoire suppose une unité juridique minimale, il en conclut seulement que "*certains sont plus centralisés, les autres plus décentralisés*" [81]. Ce choix pour l'une ou l'autre structure ne relève pas de la science juridique, qui ne fait que constater la légalité de la hiérarchie des normes, mais du politique ou de l'historicité du groupe social.

D'autre part, le territoire appelle un centre d'où seront émises les règles assurant son unité. Et de l'Etat qui concrétise cet ordre juridique, "*il faut qu'il présente un certain degré de centralisation*" [82]. Autrement dit, la notion de territoire convoque l'érection d'un centre et d'un "*ordre de contrainte relativement centralisé que nous avons reconnu être l'ordre étatique*" [83]. Néanmoins, Kelsen reste prudent sur un point. Si la pyramide de validité des normes culminant avec la *grundnorm* suppose nécessairement un tel centre, elle n'implique pas obligatoirement une *dynamique* de centralisation. Au contraire, l'auteur analyse également le rapport à la centralité selon le mouvement inverse "*qui porte, lui, sur les modes de création des normes qui ont un domaine de validité différent*" [84], c'est-à-dire en droit la capacité normative des autorités localisées.

---

[80] p.413
[81] p.413
[82] p.379
[83] p.380
[84] p.416

Le territoire connait ainsi une définition ambivalente. S'exprime sur lui un certain rapport de centralité et de contrainte étatique du fait de l'unité juridique qu'il suppose, mais il peut également connaître une relative décentralisation, où "*une pluralité d'organes...a compétence pour poser des normes qui ne vaudront que pour une fraction du territoire*" [85].

En tout état de cause, ce qui caractérise le territoire c'est sa soumission pour le minimum à un ordre de contrainte juridique "*relativement centralisé*" qui en assure l'unité. Il n'y a point là de territoire en tant que tel. Il est toujours fonction d'un rapport de centralité coercitif. L'aménagement du rapport centre/périphérie est affaire de choix politique, la seule exigence étant le respect de ce primat de l'unité et de la validité des normes générales. Le territoire au sens juridique strict ne déroge pas à la règle de domination du centre, qui faisait la caractéristique des autres approches.

Les approches positivistes du territoire et de l'Etat central présentent ainsi une double particularité. Elles assurent la primauté à la domination légale du centre sur l'espace de validité de ses normes, et elles ne réservent au territoire aucune reconnaissance spécifique. Sans doute les autorités locales peuvent bénéficier dans le système juridique d'une place leur permettant d'avoir une activité normative, et celà en fonction de l'histoire du pays, mais la logique même qui anime l'architecture juridique soumet ces pouvoirs périphériques au cadre fixé par l'Etat, par l'Etat central. Cette situation de droit n'empêche pas l'intervention de faits historiques modifiant ou obligeant une reconnaissance propre de ces pouvoirs, et conduisant à une autonomie à tendance fédérale ou même sécessionniste.

Mais en droit pur, le territoire reste l'espace de validité des normes de la puissance qui s'impose à lui. Il est donc intégré dans une pyramide de commandement partant de l'autorité centralisée aux pouvoirs locaux, et ne porte en lui aucune valeur particulière autre que celle d'être une terre d'effectivité juridique. Les mouvements décolonisateurs suivant la deuxième guerre mondiale permettront toutefois de dégager une nouvelle dimension à ce territoire avec la réactualisation de la question démocratique.

---

[85] p.417

Paragraphe 3

Un territoire reconsidéré depuis 1945

En réaction à l'absolutisme étatique révélé durant la deuxième guerre mondiale, et du fait de la prééminence de la question territoriale durant ce conflit, qu'elle soit liée au problème de légitimité des gouvernements en exil[86] ou à la mobilisation des anciennes colonies dans les troupes alliées, le territoire prend au sortir de la guerre une nouvelle dimension, qu'accentuera rapidement la question de la décolonisation. Le fait émancipateur s'opposant alors souvent au droit des pays occidentaux affaiblis et promouvant eux-même une Organisation des Nations-Unies fondée sur l'égalité souveraine des Etats et sur l'intégrité de leur territoire, la doctrine juridique est amenée à enregistrer cette évolution. Que ce soit au niveau national, comme il ressort de l'interprétation de la Constitution de 1958 proposée par René Capitant (**A**), ou au niveau international avec pour base les principes posés par l'O.N.U. en matière de droit territorial (**B**), l'espace se voit mieux considéré à l'encontre du pouvoir qui s'impose à lui. Mais cette reconsidération n'est pas exempte de nuances, qui laissent finalement le territoire dans une soumission certaine à un centre étatique souverain.

A / *René Capitant et le droit des peuples à disposer d'eux-même*

Peu d'auteurs contemporains proposent une théorie complète intégrant le territoire dans une réflexion d'ensemble sur le fait étatique. La plupart des doctrines en cours sont en fait les développements classiques de celles annexant le territoire à la puissance de l'Etat[87]. La V° République pose pourtant des principes nouveaux, du fait de sa rencontre avec le phénomène de décolonisation qui avait fait chuter le régime précédent. En ce domaine, le rapport fait au nom de la commission des lois de

---

86 V. par exemple l'Ordonnance du 3 juin 1943 instituant le Comité français de la libération nationale : "*du fait de l'occupation du territoire français par l'ennemi, l'exercice de la souveraineté du peuple français, fondement de tout pouvoir légal, est suspendu... le Comité français de la libération nationale exerce la souveraineté française sur tous les territoires placés hors du pouvoir de l'ennemi...jusqu'à la libération totale du territoire*". V. également l'Ord. du 9 août 1944, JO n°65 du 15 août 1944 (supplément au JO du 12 sept 1944), relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, l'Ord. du 15 septembre 1944, JO du 16 sept. 1944 p.814, relative au rétablissement de la légalité républicaine dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, et les décrets n°45-1871 du 20 août 1945, JO du 22 août p.5238, relatif à la circulation des civils français et étrangers sur le territoire métropolitain et n°45-1886 du 23 août 1945, JO du 24 août p.5283 fixant la date de la libération du territoire pour l'application des ordonnances des 23 novembre et 26 décembre 1944.

87 V. néanmoins les approches de Georges BURDEAU *Traité de science politique*, Tome II.

l'Assemblée Nationale en 1966 par René Capitant [88], peut servir de fil conducteur pour en analyser les divers aspects [89].

La visite du Président de la République à Djibouti en août 1966 avait été l'objet d'une démonstration massive de la population en faveur de l'indépendance, aboutissant à de nombreuses altercations entre la foule et les forces de l'ordre. Le Général de Gaulle en avait alors tiré la conclusion que "*si un jour, par voie régulière et démocratique, le territoire exprimait un avis nouveau, en ce qui concerne son destin, la France en prendrait acte*" [90]. D'autre déclarations politiques allant dans le même sens, le Président annonçait le 28 octobre 1966 la préparation d'un référendum sur la question, objet du projet de loi présenté par R. Capitant.

Dans ce rapport, l'auteur, qui est un fidèle du Général de Gaulle ayant été son commissaire à l'éducation nationale et à la jeunesse dans le Gouvernement provisoire de la République française de 1946, propose en quelque sorte une interprétation "orthodoxe" de la Constitution en matière de territoire et de territoires d'outre-mer, qui ne fait pas abstraction du problème réel posé en l'occurrence au pouvoir central. Le territoire est ici matière vivante, objet d'un enjeu immédiat, ce qui explique le caractère non académique de l'argumentation.

René Capitant fait état de deux principes constitutionnels qui gouvernent les relations entre la France et ses territoires : le principe d'autodétermination et celui d'évolution. Le premier se fonde sur le préambule de la Constitution de 1946, auquel fait référence celui de 1958, et qui dispose que "*La France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires*". Cette volonté affichée est pareillement reprise par le préambule de 1958 qui se reporte expressément au "*principe de la libre détermination des peuples*" dans son alinéa 2.

---

88 Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2118) organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis, par M. CAPITANT, député ; séance du 30 novembre 1966, annexe n°2199 aux Documents de l'Assemblée nationale de 1966, p.1005-1009.

89 A l'appui de cette mise en exemple, le Conseil constitutionnel confirmera, dans ses décisions n°75-59 DC du 30 décembre 1975 sur l'indépendance des Comores et n°87-226 du 2 juin 1987 concernant la consultation des populations calédoniennes, le point de vue exprimé par R. CAPITANT et son utilisation de l'article 53 faisant droit à l'accès à l'indépendance des territoires d'outre-mer consultés régulièrement sur la question.

90 cité par R. CAPITANT dans son rapport, p.1005. Souligné par nous

De ce fait, les territoires d'outre-mer ayant accepté, lors de son référendum, la Constitution de 1958 se trouvent liés à la France selon un statut élaboré dans les quatre mois suivant ce référendum, en devenant soit un département d'outre-mer, soit un territoire d'outre-mer, soit enfin un Etat membre de la Communauté française (combinaison des articles 1° et 76, dans leur écriture de 1958). Selon René Capitant, ces territoires peuvent également, après le délai de quatre mois prévu par les articles 76 et 91 de la Constitution, mettre fin au cadre élaboré en 1958-59 par le biais de l'article 53 "*qui détermine selon quelle procédure un peuple d'outre-mer peut aujourd'hui sortir de la République française, ou, si telle est sa volonté, y entrer*"[91].

Un tel changement de statut implique d'une part la consultation de la population du territoire intéressé (art.53 al.3 et préambule de la Constitution al.2) et d'autre part le vote d'une loi par le Parlement français autorisant la cession ou la sécession (art.53.al.1)[92]. R. Capitant se réfère en pratique au cas des îles Wallis et Futuna intégrées comme TOM de la République française par la loi du 29 juillet 1961 et faisant suite à un référendum local[93]. Cette procédure sera reprise par la suite, pour l'accession à l'indépendance en 1977...du même territoire des Afars et des Issas ici en question[94].

Le principe d'évolution se fonde pareillement sur les deux préambules de 1946 et de 1958[95], et s'organise selon les dispositions de l'article 74 de la Constitution. Par lui, le législateur peut aménager des "*degrés intermédiaires qui consistent à acquérir une dose croissante d'autonomie au sein de la République française*"[96], et prévoir une organisation particulière de ces territoires après consultation obligatoire, mais non obligeante, de l'assemblée territoriale.

Le projet de consultation de 1966 fait la synthèse entre ces deux principes en prévoyant, dans la rédaction proposée par la commission des lois de l'Assemblée

---

91 id, p.1005

92 id, p.1006

93 Loi n°61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, J.O. du 30 juillet 1961, p.7019

94 Loi n°77-625 du 20 juin 1977 relative à l'indépendance du territoire français des Afars et des Issas, cette ancienne Côte française des Somalis en question ici, J.O. du 21 juin 1977, p.3334

95 "*En vertu...du principe de libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique*", Préambule de la Constitution de 1958, al.2

96 R. CAPITANT, *Rapport...*, p.1006

nationale, une question posée à la population locale ("*Voulez-vous demeurer au sein de la République française ?*") et les conséquences juridiques à en tirer : une réponse négative amènerait le Gouvernement à accomplir tous les actes de reconnaissance de l'indépendance de ce territoire en disposant de plus d'un pouvoir d'ordonnance, et une réponse affirmative le conduirait à déposer dans les quatre mois les bases d'un nouveau statut pour ce territoire, conformément à l'article 74 de la Constitution.

De nombreuses critiques ont accompagné cette interprétation des articles 53 et 74 et leur utilisation en l'espèce[97]. Sans doute R. Capitant avait-il conscience des fragilités et des simplifications de son argumentation puisqu'il reconnaît que l'article 53 se situe, dans la Constitution, sous le Titre VI relatif aux traités et accords internationaux qui renvoit plus exactement à des relations étatiques internationales[98] et non à des relations internes, un territoire n'étant pas souverain au moment de sa consultation. Mais il confirme que selon lui "*cette conclusion serait erronée*", et que l'article 53 peut tout aussi bien être utilisé dans "*l'hypothèse plus moderne où un territoire cesserait d'appartenir à la République française pour constituer un Etat indépendant*"[99]. Il fonde cette interprétation en expliquant qu'en fait c'est par la reconnaissance du nouvel Etat par un traité international, que la France lui transfère *par là même* son territoire comme "*l'élément essentiel de son existence*" et peut alors traiter avec lui comme personne étatique[100].

Cette conception renseigne utilement sur la conception du territoire et sur les dispositions qui en découlent. Un premier point est la définition apportée au territoire même. L'argumentation de R. Capitant tâche de reposer sur la Constitution, qui garde cependant une certaine équivoque en la matière. Celle-ci envisage en effet tant les

---

97 Dont Marcel PRELOT. V. également Jean-Claude MAESTRE *L'indivisibilité de la République et l'exercice du droit d'auto-détermination*, RDP 1976, p.431 et suiv.

98 Et de citer alors la cession des Etablissements français de l'Inde à l'Union indienne. L'accord du 21 octobre 1954 opérant transfert de l'administration de ces établissements au gouvernement de New Delhi est cependant très contesté dans sa constitutionnalité. V. *La Constitution de 1958 et les Traités internationaux* de Charles ROUSSEAU, in Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Pédone 1960, p.470

99 Rapport, p.1005

100 Cette argumentation vaut la peine d'être retranscrite dans son intégralité : "*Le traité dont parle l'article 53 est passé avec le nouvel Etat lui-même et non pas avec un Etat tiers. Mais, comme cet Etat ne peut naître qu'avec la possession de son territoire -élément essentiel de son existence- le traité, par la force des choses, prend une forme spéciale -celle de l'acte international que constitue de la part de la France sa reconnaissance comme Etat. C'est cette reconnaissance qui, en droit, opérera transfert du territoire de la France à l'Etat nouveau. Ainsi, l'article 53 de la Constitution s'applique dans le cas de sécession comme dans celui de cession*". Rapport p.1005

"peuples" libres de se déterminer, que les "territoires d'outre-mer", "les peuples des territoires d'outre-mer", les "territoires d'outre-mer de la République" ou enfin les "assemblées territoriales". Or, chacune de ces notions recouvre le territoire sur des fondements distincts, comme le laisse supposer le vocabulaire utilisé, et avec des pouvoirs propres. Le rapporteur de la commission des lois use pareillement d'un double langage pour exprimer le territoire, selon l'angle sous lequel il est envisagé et la valeur qui lui est accordée. Une séparation majeure marque son discours, basée sur l'intervention ou non de la population locale, c'est-à-dire finalement sur les articles constitutionnels de référence.

Ainsi, un territoire appréhendé par la consultation de sa population voit-il sa volonté particulièrement reconnue et protégée. C'est le cas en deux hypothèses : la première a eu lieu lors de l'adoption de la Constitution par référendum, et la seconde découle de l'article 53 et de la cession ou sécession d'un territoire après consentement des populations intéressées. Mais il existe ici une gradation. Lorsque le territoire exprime sa volonté par consultation directe de la population *et* par son assemblée territoriale, comme ce fut le cas lors de l'adoption de la Constitution, cette volonté oblige le législateur national. R. Capitant note quant à la décision d'intégrer ou non la République et quant à la rédaction des statuts des TOM "*qu'il s'agissait d'actes unilatéraux dont les effets s'imposaient à la République française sans que celle-ci pût en aucune mesure y faire obstacle*" [101]. L'indépendance de la Guinée sert d'exemple. L'auteur parle alors plutôt de "*peuples des territoires d'outre-mer*" pour signifier le territoire en question, suivant en cela le vocabulaire de la Constitution.

Mais lorsque le territoire n'est considéré qu'à travers la seule consultation de la population, selon la procédure de l'article 53, l'expression qui le recouvre est plus simplement "*peuple d'outre-mer*". Sans doute la volonté exprimée lie également le législateur national, mais elle conduit à un duo, le Parlement devant voter une loi autorisant la cession ou la sécession choisie. La libre détermination des peuples s'exprime ici en dehors de toute institution locale, et n'est donc pas renforcée par elle, et ses choix ne s'imposent pas directement au législateur souverain.

Hors ces deux cas, la situation des territoires d'outre-mer est plus simple: les territoires qui, après les quatre mois suivant le référendum constitutionnel, sont régis par l'article 74 sont entièrement intégrés dans l'organisation juridique

[101] id. p.1005

française. "*Aussi longtemps qu'ils font partie de la République, les territoires d'outre-mer sont soumis à la souveraineté de la loi, qui est et reste le principe fondamental de la République*" [102]. L'élargissement de leurs compétences ne peut aller à l'encontre de "*l'unité nécessaire de l'Etat*" ou de la "*République*", et c'est le législateur qui reste maître du degré d'autonomie à accorder au territoire. Les TOM sont donc soumis à cette volonté du législateur et à sa toute puissance.

Ils ont bien une "organisation particulière" (article 74 de la Constitution), peuvent conserver leur statut antérieur (article 76) et le législateur doit consulter l'assemblée territoriale pour tout texte affectant leur organisation (article 74[103]). Mais ils ne disposent d'aucune souveraineté supérieure. Le territoire n'est plus envisagé que sous l'angle de ses institutions : seule l'assemblée territoriale exprime sa volonté. Il perd alors de ses pouvoirs, car il ne s'agit ici que d'administration du territoire et non de libre détermination des peuples. R. Capitant n'envisage plus que l'expression "*territoire d'outre-mer*".

Le territoire dans cette optique connait donc trois niveaux de définition et de pouvoirs : siège d'une volonté populaire *et* institutionnelle locale, ses choix s'imposent au législateur; lieu d'expression d'un droit à libre détermination des peuples par référendum sa volonté fait part égale avec celle du législateur national ; et simple circonscription administrative, la volonté de son assemblée territoriale doit composer avec la souveraineté de la République qui le subordonne. Dans les deux premiers cas, le territoire peut être le lieu d'une forme de "souveraineté locale" qui oblige le législateur et tend vers l'indépendance étatique; dans le dernier il est soumis aux règles constitutionnelles qui s'imposent à lui.

Cette conception offre ainsi un double aspect : généreuse envers les territoires qui veulent s'émanciper de la République, elle demeure ferme dès lors que ceux-ci sont intégrés dans l'organisation constitutionnelle. En tout état de cause, toute évolution de la situation territoriale de la République reste encadrée par le droit tel qu'il résulte de la Constitution de 1958. A ce sujet, comme dernière précision, La commission des lois voulait promouvoir une interprétation particulière de ce texte, en voulant joindre au

---

102 id. p.1006

103 A noter que la modification opérée par la loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992 stipule désormais que la fixation et la modification des "statuts des territoires d'outre-mer" se fait *par loi organique* , les "autres modalités de leur organisation particulière" étant définies par loi ordinaire et les deux cas entraînant consultation obligatoire de l'assemblée territoriale

référendum local le nouveau statut territorial proposé en cas d'acceptation de la République, la procédure choisie par le Gouvernement[104] lui semblant "*infiniment plus complexe*". Cette proposition de la commission, qui aurait enchaîné le vote des populations à une intégration dont elle n'aurait pas pu modifier les nuances, apparaît toutefois inconstitutionnelle[105], et n'a pas été retenue.

René Capitant se réfère ainsi finalement à une "*obligation morale d'attribuer à chaque territoire d'outre-mer...le maximum de liberté compatible avec l'unité nécessaire de la République*"[106]. Il propose donc une souplesse accrue dans les mécanismes inaugurés par la V° République, qui consent pour la première fois dans l'histoire française à ce que son étendue territoriale ressorte d'un choix direct des populations et non d'une décision autoritaire du centre. Face aux démêlées coloniales, il inaugure même une utilisation paradoxale de l'article 53 en créant une fiction étatique dans le processus de sécession.

Mais le sens le sens de son discours reste clair et continue d'assujettir pour le commun le territoire à la souveraineté de la loi[107]. Si la volonté exprimée par la population locale est à son sens plus qu'une simple consultation, elle n'est pas pour autant assimilée à un référendum, ce qui fait d'ailleurs l'économie d'un contrôle des opérations de vote par le Conseil constitutionnel[108]. Elle est qualifiée de "*référendum local qui n'a pas de caractère législatif mais se borne à réaliser l'une des deux conditions auxquelles est subordonnée la validité de la cession ou de la sécession du territoire*". Hormis la voix des peuples, point de reconnaissance. Hormis l'indépendance, point de souveraineté. Le droit international fait ici écho à ce point de vue.

---

104 Consultation des populations suivie d'un dépôt de projet de loi dont le vote intervient après avis de l'assemblée territoriale, procédure pareillement utilisée en Nlle Calédonie en 1987

105 Dans sa décision n°87-226 DC du 2 juin 1987, le Conseil constitutionnel a en effet rejeté une telle pratique qui ferait "*naître l'idée erronée que les éléments du statut sont d'ores et déjà fixés, alors que la détermination de ce statut relève, en vertu de l'article 74 de la Constitution, d'une loi prise après consultation de l'assemblée territoriale*"

106 Rapport, p.1006. L'auteur envisage peut-être ici la décision du Conseil constitutionnel du 2 juillet 1965 qui, interprétant l'article 76, considère que "*le domaine de la loi peut être différent dans les territoires d'outre-mer et dans les départements*".

107 "*L'article 74...impose sans doute au Parlement de «consulter l'Assemblée territoriale intéressée» ; mais, à la différence du référendum local prévu par l'article 53, cette consultation ne lie en rien le pouvoir législatif. Elle est pour lui un élément d'information...sans caractère contraignant du point de vue juridique*", ou encore "*La République ne saurait renoncer à exercer sur l'ensemble de son territoire les prérogatives qui lui sont indispensables pour assurer l'exécution des lois*".

108 le Conseil confirmera implicitement ce point de vue dans sa décision n°85-196 DC du 8 août 1985 qui n'invalide pas le contrôle par une commission *ad hoc* et non par ses services

B / *La reconnaissance expresse du territoire en droit international*

Depuis 1945, une conjonction de phénomènes factuels et juridiques aboutissent à une nouvelle appréhension du territoire, liée notamment à la contestation de l'emprise absolue de l'Etat sur son espace. L'opposition à ce pouvoir total de l'Etat, qui laisse la place à une émergence du sol en tant que tel, reçoit un triple fondement dans le droit international, dans l'avènement d'une vague décolonisatrice au sortir de la guerre renforcée par l'affirmation des droits de l'homme et des peuples, et dans une critique réactualisée du monopole des relations internationales par l'Etat. Cette pluralité ne permet pas de retenir un seul auteur représentant un courant doctrinal unique et révélateur d'une pensée générale en la matière. Plusieurs approches se complètent ici ou se contredisent, et seule leur mise en rapport générale peut donner un aperçu de l'évolution de cette perception et reconnaissance du territoire.

Le droit international semble se construire pour une forte part sur la question du territoire, considéré comme frontière, comme espace de souveraineté ou comme lieu d'appropriation ou de non appropriation[109]. La Charte des Nations Unies a d'ailleurs donné un cadre juridique relativement précis dans lequel le territoire est abordé selon plusieurs définitions en fonction de sa situation dans l'ordre étatique et international. Elle distingue le territoire des Etats à proprement parler, sur lequel sa domination n'est pas remise en cause au nom de sa souveraineté territoriale[110], et les "territoires sous tutelles" de son chapitre XII ou les "territoires non autonomes" de son chapitre XI.

En matière de territoire au sens classique, la doctrine internationale respecte généralement les critères admis des pouvoirs étatiques liés à la souveraineté. Le territoire est considéré à la fois comme chose et comme étendue, c'est-à-dire comme objet concrêt sur lequel l'Etat possède des pouvoirs de nature réelle et un pouvoir

---

[109] V. Georges SCELLE *Obsession du territoire. Essai d'étude réaliste du droit international*, in Symbolae J.H.W. Verzijl, Nijhoff 1958 (p.347-361), ou Yves DELAHAYE *La frontière et le texte. Pour une sémiotique des relations internationales*, Payot 1977, p.36 et suiv. Sur les terres insusceptibles d'appropriations V. par exemple les traités de 1967 sur l'espace extra-atmosphérique ou de 1959 sur l'Antarctique, et la conférence de Montégo Bay de 1982 sur la mer.

[110] La délimitation exacte de ce territoire est cependant sujet à intervention du droit international que ce soit dans le tracé des frontières terrestres ou maritimes (V. Denis ALLAND *Les représentations de l'espace en droit international public*, Archives de Philosophie du Droit Tome 32, *Le Droit international*, p.163-178) ou même dans le problème plus délicat de l'espace aérien (V. Erik CASTREN *Situation juridique de l'espace atmosphérique en droit international*, in Hommage d'une génération de juristes au Président BASDEVANT, Pedone 1960, p.75-95).

domanial, un *dominium*, par lequel il détermine le régime foncier et légal de chaque portion de cet espace, et comme espace sur lequel se situent des personnes dont l'Etat a pouvoir d'en organiser la condition, ou *imperium*[111]. Le droit international reconnaît sur ce territoire une exclusivité étatique et le respect de son intégrité[112], c'est-à-dire de son inviolabilité, de l'intangibilité de son assiette et du respect de sa consistance[113].

La reconnaissance des territoires sous tutelle et des territoires non autonomes présente toutefois des originalités dans la théorie classique. Par elle, se dissocie la notion de territoire et d'Etat, ou de titre territorial. Les pouvoirs d'un Etat sur un espace ne sont plus en effet seulement fonction de son assise effective sur celui-ci : sa domination se fait dans un certain rapport d'extranéité. Ainsi, le mandat concerne un rapport entre deux puissances dont l'une possède certains droit qui s'exercent sur le territoire de l'autre. De même, la notion de territoire non autonome, qui définit la situation des pays colonisés dont le territoire est intégré dans celui de l'Etat colonisateur, conduit à considérer dans l'Etat colonisateur des zones ré-identifiant un espace particulier sur son territoire pourtant réputé unique.

Il s'ensuit une double évolution. D'une part, le territoire n'est plus un espace unitaire coïncidant avec la définition de l'Etat. Il obtient une reconnaissance et un statut propre dans lequel le pouvoir étatique qui le soumet ne relève pas de la simple évidence. D'autre part, la souveraineté de l'Etat est appelée à s'atténuer dans ces zones, justement par la relativisation de son emprise hégémonique. D'autres notions ont pu alors essayer de caractériser cette évolution de la souveraineté comme celle de Charles Rousseau proposant d'utiliser plus précisément le terme d'indépendance[114].

---

111 Pour une présentation classique de ces notions, V. Jean COMBACAU et Serge SUR *Droit international public*, Montchrestien, Domat-Droit public, 2°ed. 1995, p.428 et suiv.

112 V. la célèbre sentence *Ile de Palmas* de la Cour permanente internationale de justice du 4 avril 1928 (R.G.D.I.P. 1935, p.256) affirmant "*le principe de la compétence exclusive de l'Etat en ce qui concerne son territoire*", considérant que "*la souveraineté territoriale...implique le droit exclusif de déployer les activités étatiques*"

113 V. par exemple l'affirmation de l'intégrité territoriale des Etats dans la quatrième exigence de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de 1975, ou cette déclaration du Secrétaire général de l'O.N.U. du 4 janvier 1970 "*lorsqu'un Etat membre est admis à l'O.N.U., cela implique que l'ensemble des Etats membres de l'Organisation acceptent le principe de l'intégrité territoriale, de l'indépendance et de la souveraineté de l'Etat en question*" (cité par Jean SALMON *La reconnaissance d'Etat*, Armand Colin 1971, p.168)

114 V. son Cours de La Haye 1948, Tome II, p.171 et suiv., ou l'étude de Ch. CHAUMONT *Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté international de l'Etat*, in Hommage d'une génération de juriste..., op.cit. p.114-151

Toujours est-il que cette précision dans les approches internationales entraîne à la fois l'apparition même du territoire dans la théorie juridique, comme élément à part entière, et la limitation concomitante des pouvoirs de l'Etat à son égard. L'extériorité des instances internationales par rapport aux organisations étatiques leur permet d'opérer cette distinction entre le sol et la puissance, et de contraindre l'une au nom de l'autre par l'élaboration de règles prises au nom des principes fondateurs du droit international depuis la deuxième guerre mondiale[115].

La décolonisation va renforcer cette disjonction entre l'Etat et le territoire. Le principe d'autodétermination et le droit à la sécession posé par l'article 1 §2 de la Charte des Nations Unies[116] ont trouvé au sortir de la guerre une application immédiate entraînant la sortie de nombreux pays de l'annexion des puissances occidentales affaiblies. Ces conquêtes d'indépendance ont confirmé d'une part que l'Etat, en tant que personne morale, ne disparaissait pas à la modification de son assise terrestre et qu'ainsi le territoire n'est pas un élément subjectif de celui-ci, et d'autre part qu'une portion de territoire pouvait alors se détacher de lui pour accéder elle aussi au statut étatique par un processus matériel et/ou juridique, avec bien souvent un certain artifice politique comme l'a démontré R. Capitant à propos de Djibouti.

Mais l'impact de la décolonisation sur la théorie juridique du territoire est à relativiser. Le territoire valorisé par la libre détermination des peuples n'est pas en effet pris dans son sens général, générique. Il reste essentiellement celui des peuples colonisés et reconnus comme tels, et s'inscrit dans le cadre d'une pratique limitative fondée sur le principe international de l'intégrité territoriale. A la Résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 portant Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux qui condamne "*la sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangère*" (§ 1), à laquelle se sont d'ailleurs abstenus neufs Etats possesseurs de colonies, répond la Résolution n°2625 (XXV)

115 Respect du droit des peuples à disposer d eux-même, respect des droits de l'homme, prohibition du recours à la force armée dans la résolution des litiges par exemple tels qu'ils ressortent notamment des articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies

116 Le principe d'auto-détermination est du reste polysémique. Jean CHARPENTIER relève ainsi pas moins de quatre notions qui s'y rattachent sans toutefois signifier les mêmes droits et pouvant même parfois s'opposer : le droit des peuples à choisir leur forme de gouvernement, le droit des peuples à être consultés sur toute cession territoriale, le droit des peuples à être protégés contre toute intervention extérieure et le droit des peuples à se libérer d'une domination qui les opprime (*Autodétermination et décolonisation*, in Le Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyses du droit international, Mélanges offerts à Charles CHAUMONT, Pédone 1984, p.117-133). L'art.1 §2 de la Charte considère pour sa part plus particulièrement le droit à la sécession.

relative au Principe de l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-même, dont l'avant dernier alinéa précise que "*rien dans les paragraphe précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant...*".

La libre détermination des peuples rejette ainsi de ses principes la sécession territoriale qui ne se ferait pas dans le cadre reconnu de la décolonisation, et ne saurait toucher des territoires pour lesquels la communauté internationale n'accorde pas une telle qualité. L'intervention de l'O.N.U. contre la tentative de sécession du Katanga[117] ou l'indifférence manifestée à l'occasion de la révolte du Biafra ou de l'Erythrée en 1975, comme le principe posé par la Charte de l'Organisation de l'unité africaine de 1963 de respecter et défendre l'intégrité territoriale de ses membres sont ainsi des exemples connus excluant les territoires non colonisés d'une possible libre détermination. Les minorités infra-étatiques et les collectivités secondaires d'un pays dont elles font "historiquement" partie restent donc en marge de cette problématique territoriale, sous réserve d'une réaction internationale particulière[118].

Enfin, la valorisation des droits de l'homme et la méfiance envers une puissance étatique ayant montré ses extrêmes durant la deuxième guerre mondiale conduisent à concevoir des relations internationales dont l'Etat ne serait plus le seul centre omnipotant. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les deux Pactes sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels en vigueur depuis 1977, les conventions et traités contre les crimes de génocide (1949), l'apartheid (1973) ou la discrimination raciale (1965) promeuvent au contraire un idéal de société où les Etats ne sont plus fondés à asservir les populations mais au contraire à garantir la dignité de l'homme posé au cœur du droit international[119]. De là à la reconnaissance des territoires sur lesquelles se meuvent ces populations et ces hommes, il n'y a qu'un pas. L'individu possède des droits contre l'Etat, même s'il reste encore un sujet passif du droit international, et par lui le territoire également.

---

117 Résolution du Conseil de sécurité du 24 novembre 1961

118 V. à ce sujet l'embarras des pays européens devant la crise yougoslave assimilée à un conflit fédéral interne conduisant toutefois à la progressive reconnaissance internationale des communautés sécessionistes devenues Républiques indépendantes.

119 V. par exemple la première phrase du Préambule de la Charte des Nations Unies : "*Nous, peuples des Nations Unies...*". Sur une approche de cette question, V. Pierre-Marie DUPUY, *L'individu et le droit international.Théorie des droits de l'homme et fondements du droit international*, in Archives de Philosophie du Droit, T. 32 Le Droit international, Slrey 1987, p.119-133

D'ailleurs la réactualisation de la vieille théorie du *jus gentium*[120] notamment sous la plume de Georges Scelle[121] vient raviver ce rejet de l'omnipotence de l'Etat et de sa puissance, comme le doyen Duguit avait déjà tenté de le faire à son niveau. Les relations internationales ne sont plus sous cet angle considérées sous le seul angle étatique mais se nouent directement à travers les hommes, au-delà des institutions qui les socialisent, et les contraignent. La main-mise de l'Etat sur un territoire et les hommes qui l'habitent perd de sa justification lorsque c'est l'individu libre qui est le centre de la vision sociale. L'idée antique d'une communauté humaine transcendant les divisions étatiques suscite la reconnaissance et l'émergence des groupes localisés et de leurs libertés, sur lesquels l'Etat est réduit à une stricte puissance organisatrice et arbitre n'ayant pas à intervenir sur ou à l'encontre de cette morale universelle[122].

Le territoire semble donc être un nouvel élément fondamental dans les doctrines internationales. Il se distingue de l'Etat et de son être, il peut s'opposer à sa puissance souveraine, et s'émancipe parfois de son autorité. Sa définition juridique se fait plus précise, considère le sol sous ses multiples aspects terrestres, maritimes ou aériens, selon le degré de souveraineté qui pèse sur lui[123]. Il est jugé mûr pour une reconsidération à part entière de sa réalité, sans n'être plus seulement vu à travers la toute puissance conquérante d'un pouvoir étatique dont la théorie de l'*Hinterland*, qui donne pouvoir sur les terres intérieures à l'Etat qui en colonise les pourtours, apparaît un exemple frappant. Portant les hommes et les peuples que le droit international met au centre de ses considérations, le territoire devient facteur d'émancipation, assise terrestre toujours possible d'un nouvel Etat souverain potentiel en cas de sécession.

Mais sans pour autant nier cette reconnaissance expresse du territoire, faut-il toutefois en relativiser l'impact. Car le droit international reste toujours une seule tentative de contrainte sur une puissance étatique qui reste souveraine.

---

120 Le *jus gentium* est en effet signalé dans le Digeste qui divise le droit en trois catégories : le droit naturel, le *jus gentium*, et le *jus civile* c'est-à-dire celui relatif à chaque cité

121 V. son Précis de droit des gens de 1932, ou son article *Pouvoir étatique et droit des gens*, R.D.P. 1943 n°3 p.189-229

122 V. *Considérations intempestives sur le droit des gens*, de Michel VILLEY, Archives de Philosophie op.cit. p.13-21

123 V. par exemple ce jugement de la Cour Internationale de justice du 27 août 1952 relatif au différend franco-américain au Maroc : "*En vertu du Traité de Fez, le Maroc demeurait un Etat souverain mais il concluait un accord de caractère contractuel par lequel la France s'engageait à exercer certains pouvoirs souverains au nom et pour le compte du Maroc et à se charger, en principe, de toutes les relations internationales du Maroc...*"

Le droit international qui pose au fondement de la Charte des Nations Unies l'interdiction du recours à la force dans la résolution des conflits, ou qui du moins tâche d'en monopoliser l'usage par l'Organisation, ne peut fondamentalement soumettre les faits à la seule parole juridique. La poursuite des guerres de conquêtes, des annexions, des répressions des mouvements émancipateurs territoriaux, le maintien d'une revendication de légitimité par l'Etat qui veut rétablir l'ordre sur son territoire sont autant de réalités auxquelles le droit international et les organisations régionales de maintien de la paix répondent différemment. Le territoire reste un enjeu de fait et de droit, lié à la souveraineté de l'Etat[124]. Surtout, il continue d'être le support d'une idéologie étatique, comme le prouve ces principes de la décolonisation qui cherchent toujours à préserver l'intégrité et l'unité territoriale des peuples émancipés dans leurs anciennes frontières coloniales.

Si le droit international parvient parfois à desserrer cet étau et à s'immiscer dans la légitimité étatique en dépit de ses contestations[125], le territoire est encore tributaire d'un rapport de force où le droit cède bien souvent la place à l'arrangement politique. La qualification d'un conflit territorial comme d'ordre interne ou international[126] est encore le jeu de rencontres non juridiques, en l'attente d'une nouvelle théorisation des droits du territoire, dont l'ingérance humanitaire peut apparaître comme initiatrice. Le territoire reste bien la terre d'un Pouvoir.

Il ressort de ces différentes doctrines que le territoire ne possède aucune particularité dans sa nature propre. Il est un espace totalement dépendant de l'activité étatique ou du moins du pouvoir qui s'exerce sur lui, si tant est qu'il apparaisse dans la théorie juridique comme un élément à part entière. Nous sommes loin de l'idée d'un "contrat naturel" développée par Michel Serres [127], dans la mesure où le juridique ne conçoit ici que des relations aux hommes, et où les besoins politiques parallèles

124 V. *La puissance étatique et le droit dans l'ordre international. Eléments d'une critique de la notion usuelle de «souveraineté externe»*, de Stéphane RIALS in Archives op.cit. p.189-218

125 Ainsi la décolonisation des Comores a-t-elle pu subir l'influence des résolutions de l'O.N.U, malgré les revendications d'autonomie posées par le Conseil constitutionnel

126 La crise yougoslave a montré par exemple les limites d'un tel recours aux organisations internationales pour sauvegarder l'indépendance d'un "territoire" lorsque celui-ci est réputé faire partie d'un ensemble étatique : conflit intra-fédéral ou inter-étatique? De même, la répression des territoires kurdes en Irak ou en Turquie est-elle un problème interne ou international?

127 Michel SERRES, *Le contrat naturel*, Albin Michel, Paris 1989.

poussent à une exploitation volontariste du sol. De même, le fait territorial est englobé dans un questionnement plus général sur l'Etat et la société, dans un contexte où plusieurs conceptions de sociétés s'affrontent. Si le local pose la question du national, le statut qu'il obtient par là est entièrement dépendant de ces impératifs supérieurs.

Une constante surgit : le territoire se considère toujours sous l'angle d'un rapport de domination, de puissance publique, c'est-à-dire soumis à une force étatique légitimée par le droit. Tant le sol que les autorités locales subissent cette domination, et ne sont reconnus qu'en fonction de sa logique. S'ils peuvent obtenir par la suite une certaine autonomie juridique, ce ne peut être, en tout état de cause, que selon ce principe fondamental.

Le territoire est bien le lieu d'expression du Pouvoir. Bien que la conception patrimoniale du territoire ait été abandonnée, subsiste ce lien entre la terre et la puissance ou la possession. Les cessions territoriales par exemple n'ayant lieu qu'à la suite de guerres internes ou externes, se dévoile toute cette logique de domination nécessaire du centre sur son espace d'expression et d'existence, que ne peut contrarier qu'un rapport de force défavorable. L'emprise territoriale est donc bel et bien issue d'une puissance victorieuse d'un pouvoir sur un autre. Si les théories juridiques plus modernes offrent un nouveau discours sur le territoire, il leur est difficile de sortir de cet axiome.

Car le territoire, aujourd'hui comme hier, affronte la question primordiale pour nos Etats de la souveraineté et des droits légitimes d'un pouvoir sur l'espace. Sachant que ce principe de souveraineté est un fondement de l'organisation étatique moderne, sachant qu'un territoire est bien souvent la projection sur le sol d'une force en quête de légitimité, toute théorie juridique est conditionnée dès son énonciation par cette indexation du territoire au pouvoir souverain qui le définit comme sien.

Section 2 : La soumission du territoire à la souveraineté nationale

Au cœur même de son conditionnement positif et doctrinal, le territoire se heurte dans sa reconnaissance à l'affirmation fondatrice, depuis la Révolution, de la souveraineté nationale. Cette souveraineté prend en droit français un caractère très particulier. Alors que, selon les théories classiquement admises en la matière[128], des pays comme l'Allemagne ont reconnu la souveraineté dans l'Etat, dans le Parlement comme en Grande-Bretagne ou dans le Peuple comme aux Etats-Unis, la France énonce la Nation comme la seule détentrice de la légitimité et du pouvoir souverain. Cette notion révolutionnaire va remarquablement bien intégrer la tendance historique de centralisation qui lui est pourtant antérieure, car cette souveraineté nationale porte en elle certaines caractéristiques (**Paragraphe 1**) qui conditionnent un encadrement strict et centralisateur du territoire (**Paragraphe 2**). Dès lors, ce territoire ne peut qu'être fondamentalement soumis au pouvoir central qui l'exprime.

Paragraphe 1
Une souveraineté nationale fondamentalement centralisante

L'Etat s'est développé en France à partir d'une logique couronnée de succès, celle de l'extension progressive et calculée des pouvoirs royaux au détriment des pouvoirs seigneuriaux parallèles. L'Angleterre, par exemple, a connu un phénomène inverse avec la redistribution ultérieure des terres par le roi Guillaume le Conquérant aux barons qui l'avaient aidé à envahir le pays. Ici il s'agit de conquérir la suprématie, là d'en gérer l'évolution historique. Dans les deux cas, le territoire est cependant tributaire d'une souveraineté, d'un pouvoir supérieur qui s'exerce sur lui.

L'évolution en France du concept de souveraineté a néanmoins favorisé une certaine centralisation. La comparaison avec l'Angleterre est à ce titre riche d'enseignements, mettant en opposition un système anglais de conservation du pouvoir initial qui aboutit aujourd'hui à un *local governement*, et un système français d'acquisition du pouvoir qui conduit à la centralisation croissante des décisions. Ces deux pays connaissent aujourd'hui une évolution : la France cherche de nouvelles solutions dans la décentralisation, et le *self governement* ne semble plus aussi local

128 V. *Droit constitutionnel et institutions politiques* de J. BOURDON, C. DEBBASCH, J.M. PONTIER et J.C. RICCI, Economica, Paris 1986, p.43.

qu'il paraîtrait[129]. Mais ce changement ne doit pas faire illusion. La souveraineté porte en elle des caractéristiques fondatrices d'une centralisation renouvelée qui soumet durablement le territoire. Dans le cas français, la dynamique centralisante de la souveraineté (**A**) se conjugue avec celle de la Nation (**B**) pour produire une souveraineté nationale (**C**) qui fonde ontologiquement tout rapport au sol sur la base d'un commandement incontestable.

A / *La monopolisation des pouvoirs par la souveraineté*

La souveraineté nationale est avant tout affaire de souveraineté. Celle-ci se conçoit comme le "*principe abstrait désignant l'instance détentrice de l'autorité légitime*"[130], ou, autre définition, "*la souveraineté est le pouvoir ou l'autorité qui dispose des attributs ultimes d'arbitre*"[131]. Dans la souveraineté, il est donc question du "*pouvoir final*" légitime[132], c'est-à-dire de celui qui s'impose finalement au territoire. Cette souveraineté repose sur deux données : la monopolisation des pouvoirs et la construction d'une pyramide des pouvoirs partant du centre vers la périphérie.

Dans son fondement abstrait, la souveraineté apparaît tout d'abord comme le pouvoir dans son mythe. Elle représente l'évolution moderne de la notion médiévale de suzeraineté[133], traduisant un pouvoir qui occupe de façon autonome et indépendante le sommet d'une hiérarchie légitime de commandement. Cependant, si la suzeraineté se comprenait comme un rapport direct au pouvoir, dans un monde féodal où la domination se basait sur la puissance militaire effective et le lien personnel, la souveraineté devient une construction intellectuelle renvoyant à une mise en représentation abstraite de la puissance légitime. Le souverain n'est plus seulement celui qui domine effectivement d'autres pouvoirs. Il est surtout celui qui porte en lui, qui traduit au mieux le Pouvoir tel qu'il est conçu et reconnu comme légitime dans la Société. La théorie de la souveraineté consacre une définition transcendante du lien social au Commandement, à son origine et à sa réalisation. Cette dimension mythique qui donne au pouvoir central une domination absolue sur le sol et les autorités périphériques est le fruit d'un long travail d'exégèse juridique.

---

129 V. l'article de Roderick RHODES "*La Grande-Bretagne, pays du «gouvernement local»?* " in Pouvoirs, n°37 de 1986, p.59-70

130 *Dictionnaire constitutionnel* d'O. DUHAMEL et Y. MENY, op. cit., p.989.

131 *Dictionnaire de la pensée politique*, Hatier, coll. J. BREMOND, Paris 1989, p.735.

132 id., p.737.

133 V. Blandine BARRET-KRIEGEL, *Les chemins de l'Etat*, op.cit. V. également *L'invention de la Souveraineté* d'Albert RIGAUDIÈRE, in Pouvoirs n°67 "La Souveraineté", PUF, Paris 1993.

Depuis le XIII° siècle, le travail scolastique sur la notion d'Etat tente d'échapper à une suzeraineté trop liée à la personnalité et à la patrimonialité du pouvoir, et qui se heurte encore au principe "*le vassal de mon vassal n'est pas mon vassal* ". Or, pour toucher la multitude, la royauté doit élaborer une théorie d'un pouvoir sur tous, la dépassant et dont le roi serait l'interprète et le détenteur. S'opère alors une séparation entre la "puissance" du roi et sa "personne", et une mise en perspective de son pouvoir. La souveraineté dont il est désormais question touche alors à un caractère sacré du Pouvoir : elle est le lieu de son origine première, de son fondement au delà de sa réalité physique. Toute autre puissance légitime ne fait qu'en procéder. Son affirmation est donc de prime importance, à la fois comme symbole-justification et comme encadrement de l'autorité politique et juridique[134]. Elle devient un principe absolu à la source de tout pouvoir au delà d'une seule référence personnelle. Il est d'ailleurs notable que les constitutions modernes connaissant, pour des raisons diverses, un complexe quelconque quant à cette référence de légitimité n'aborderont pas cette question des origines du pouvoir, de la souveraineté [135].

Cette transcendance du pouvoir originaire emporte avec elle plusieurs conséquences centralisantes fondamentales, qui s'expliquent par le contexte historique ayant motivé une telle théorisation. Car ce concept a été forgé par une royauté conquérante cherchant à s'affranchir à l'extérieur des puissances impériales et papales, et à l'intérieur des seigneuries réfractaires et autonomes.

A la suite du canoniste Huguccio de Pise, mort en 1210, qui distingue la "*plena et absoluta potestas*" de l'empereur et une "*suprema potestas principalis et major* " à l'intérieur des royaumes[136], le roi Philippe en France se fait appeler Auguste en 1204, et les légistes royaux développent toute une théorie affirmant que "*le roi est empereur en son royaume*" et l'affranchissant de tout supérieur temporel externe [137]. La souveraineté ainsi construite cherche à consacrer l'indépendance légitime d'un pouvoir par rapport à un autre, à qui rien ne peut être imposé.

---

134 "*les gouvernements...doivent toujours prendre grand soin d'agir au nom de cet attribut supérieur qu'est la souveraineté, dont il est indispensable qu'ils puissent, à tout moment, justifier l'origine, qu'elle soit divine ou humaine* ", A. RIGAUDIÈRE, *L'invention...* op.cit., p.5. Egalement plus loin "*la souveraineté devient tout à la fois fondatrice, créatrice et justificatrice du pouvoir* "

135 C'est le cas des constitutions des deux Empires, des deux Chartes de la Restauration, des lois constitutionnelles de la III° République ou encore du projet de constitution pétainiste.

136 cité par A. RIGAUDIÈRE in *L'invention...*, op.cit., p.7

137 "*Li rois n'a point de souverains es choses temporeix* " , Etablissements de Saint Louis, vers 1272. V. également le "*Li roi ne doit tenir de nuil* " du Livre de Jostice et de Plet, vers 1260.

De même, dans sa lutte contre les seigneurs féodaux, le roi obtient progressivement leur subordination, du moins dans les maximes juridiques. A la fin du XIII° siècle, si "*cascuns barons est souvrains en se baronnie* ", "*li roi est souvrains par desor toz* "[138]. Bien que l'emploi de la force militaire soit rendue nécessaire au cours des siècles pour rendre effective une telle règle, la monarchie triomphante va bientôt pouvoir consacrer l'étymologie "*supremus* " et poser une réelle supériorité du souverain. A la fin du processus, le Duc de Saint Simon, à propos du lit de justice du 26 août 1718, pourra conseiller au roi : "*au cas du refus d'opiner, déclaré tout haut, soit de quelques-uns du parlement, soit du premier président...passer outre, et déclarer que le roi n'est point tenu de prendre ni de se conformer aux avis du parlement ; qu'il les demandoit par bonté et pour honorer la compagnie ; mais qu'étant le maître et les sujets n'ayant qu'à obéir à la volonté connue du souverain, il les avoit mandé pour l'entendre déclarer et l'enregistrer avec soumission* "[139].

Enfin, pour couronner cette création d'un pouvoir indépendant et supérieur, les juristes affirment la souveraineté une et indivisible, vraisemblablement inspirée à ses origines par une vision monothéiste du monde. Celle-ci ne se partage pas, du fait qu'elle est au fondement, ou au sommet, du pouvoir. Elle est un gisement unique de légitimité. Elle l'est même, historiquement, par essence et par nécessité dans la mesure où elle est l'arme juridique d'un pouvoir royal désireux d'asseoir son autorité sur tous les autres, sans la partager. Les Etats Généraux de 1484 à 1614 ont régulièrement revendiqué l'existence d'une souveraineté issue du peuple et limitant la puissance royale[140]. Mais pas plus eux que les Parlements, qui ont voulu suppléer à leur absence de réunion et se poser en tant que puissance seconde légitime tempérant la monarchie, ne sauront modifier le contenu essentiel de cette doctrine [141].

Même lorsque Jean Jacques Rousseau pensera la souveraineté comme "*la multitude réunie en un corps*", c'est-à-dire "*le souverain n'étant formé que des particuliers qui le composent*"[142], force lui sera de constater " *toutes les fois que l'on*

---

138 BEAUMANOIR, *Coutumes de Beauvoisis* de 1283, cité par R. CARRE de MALBERG in *Contribution...*, T.I p.74, et par A. RIGAUDIÈRE in *L'invention...*, op.cit., p.9

139 souligné par nous. In Mémoires du Duc de SAINT-SIMON, Hachette, Paris 1857, tome seizième, p.407

140 A. RIGAUDIÈRE, p.19

141 V. la fameuse séance de la Flagellation du 3 mars 1766 dans laquelle Louis XV affirme "*c'est en ma personne que réside la puissance souveraine* ".

142 *Du contrat social*, Livre premier, chap. septième "Du Souverain", ed. du Seuil, coll. Points, série Politique, Paris 1977, p.186.

croit voir la souveraineté partagée, on se trompe" [143]. Car chaque individu du corps collectif détient une fraction proportionnelle de souveraineté, mais pas la souveraineté entière. "*Le souverain ne peut être considéré que collectivement et en corps* " [144].

Ainsi, même venant d'en bas et du peuple réuni dans sa diversité, le fondement du pouvoir reste en tout état de cause un, car il renvoie à une représentation politique de l'unité. Carré de Malberg analysant l'évolution historique du concept de souveraineté à partir de la suzeraineté, et le fait que "*le comparatif s'est changé en superlatif*", en déduit également que "*la souveraineté est indivisible*" [145]. Cette caractéristique sera d'ailleurs souvent reconnue et affirmée au cours de l'histoire constitutionnelle française moderne [146]. Les juristes peuvent alors conclure qu'il n'y a qu'un seul souverain comme il n'y a qu'une seule souveraineté. Ce pouvoir ne connait pas de distribution entre plusieurs bénéficiaires. Tel était d'ailleurs le but poursuivi par le fondateur de cette pensée, Jean Bodin, qui rejetait tout Etat mixte, le roi incarnant personnellement l'unité de la souveraineté.

La souveraineté étant considérée comme ce Pouvoir supérieur unique, légitime dans son essence et pouvant revendiquer le monopole de toute puissance, le centre qui l'exprime peut alors enchaîner tous les autres pouvoirs dans une pyramide de commandement faisant dépendre leur légitimité de la soumission à son hégémonie. Si le roi suzerain ne devait sa puissance qu'aux liens qu'il entretenait personnellement avec ses vassals, la souveraineté pose un pouvoir absolu qui permet d'organiser d'une façon générale une cascade de pouvoirs inférieurs. Ceux-ci n'obtiennent de puissance que par leur reconnaissance à rebours, jaugée à l'aune de la souveraineté. Ils ne peuvent ni revendiquer un pouvoir propre et personnel, ni une autorité autonome. La souveraineté assujettit ainsi le territoire en produisant du dominant et du dominé dans le général.

---

143 *Du contrat social*, Livre deuxième, chap. 2° "Que la souveraineté est indivisible", p.194

144 id, Livre troisième, chap. premier "Du gouvernement en général", p.226

145 *Contribution*...T.I, op.cit., p.74. Sur cette analyse historique, voir les critiques de Guillaume BACOT *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, ed. CNRS, Paris 1985, ou Olivier BEAUD *La souveraineté dans la "Contribution à la théorie générale de l'Etat" de Carré de Malberg* , RDP 1994, p.1251-1301.

146 La Révolution française consacre cette conception en affirmant que "*la Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible* " dans l'article premier du Titre III de la Constitution de 1791. La notion est reprise par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 juin 1793, article 25 ("...*elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable* "), et réaménagée par celle du 22 août 1795, article 18 ("*Nul individu, nulle réunion partielle de citoyens ne peut s'attribuer la souveraineté* "). Si la Constitution de 1848 se limite à une souveraineté "*inaliénable et imprescriptible* ", article 1°, "*Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* " reprennent dans leurs articles 3 al.2 les Constitutions de 1946 et de 1958.

B / *La fusion territoriale autour du centre par le concept de Nation*

La souveraineté en France est, depuis la Révolution, attachée à la Nation. Le terme est polémique et non exempt d'enjeux politiques ou idéologiques. Mais bien avant l'abbé Siéyès, il disposait d'un accord sémantique général sur son étymologie latine " *natio* " de " *natus* ", né. Par la suite, il va consacrer la fusion des populations et des territoires dans un seul ensemble excluant tout particularisme et tout groupement autonome. Cette unité pose alors les bases de la domination du centre qui la symbolise.

La nation, dans un Moyen Age où coexistent plusieurs populations d'origines différentes sur des espaces d'implantation proches, est avant tout une communauté se structurant sur une identité de langage. Après la répartition des croisés en fonction de la langue [147], c'est dans les universités que ce trait apparaît plus particulièrement, celles-ci s'organisant en "nations" c'est-à-dire en départements réunissant les étudiants de même origine linguistique[148]. Même les français qui suivaient Simon de Montfort dans la croisade contre les Albigeois étaient considérés comme des étrangers par les populations locales qui parlaient la langue d'oc[149]. La nation française était alors celle qui regroupait les seules populations parlant la langue de l'Ile-de-France, celle du roi, et s'étendant progressivement à l'ensemble des pays de langue d'oïl. Mazarin fonde en 1661, à la suite des conquêtes royales, le "Collège des Quatre Nations", comprenant entre autres le Roussillon et l'Alsace, pour renforcer cette unification française en cours dans sa diversité linguistique.

L'assimilation de la nation à l'ensemble des populations sous domination royale se confirme au XVII° siècle[150]. Turgot réagit d'ailleurs contre cette simplification du vocabulaire qui tend même à confondre nation et Etat : "*J'appelle donc, avec tout le*

---

147 V. Joseph-François MICHAUD, *Histoire des croisades*, Robert Laffont, Paris 1970.

148 Selon Pierre MAUGUE, *Contre l'Etat-Nation*, Denoël, Paris 1979, p.39, l'Université de Bologne regroupait ainsi les Citramontani (Lombards, Toscans, Romains) et les Ultramontani (Français, Picards, Bourguignons, Poitevins, Tourangeaux, Normands, Catalans, Hongrois, Polonais, Allemands, Espagnols, Provençaux, Anglais, Gascons). Quant à l'Université de Paris, elle était divisée en quatre grandes nations (France, Picardie, Normandie et Angleterre, remplacée au XV° siècle par l'Allemagne) elles-mêmes subdivisées en Provinces.

149 En 1661, Jean RACINE constate également que pour les populations méridionales, au langage du reste difficilement compréhensible par lui, la France n'est que le pays au-dessus de la Loire, c'est à dire "*une province étrangère*". In *Œuvres*, T.II "Prose", La Pléiade, Gallimard, Paris, p.242.

150 Le dictionnaire de l'Académie Française de 1694 définit ainsi le mot "nation" comme regroupant "*tous les habitants d'un même Etat, d'un même pays, qui vivent sous les mêmes lois et usent d'un même langage*". Cité par P. MAUGUE, *Contre l'Etat-Nation*, op.cit. p.44.

monde, une nation : une collection de familles et de peuples parlant la même langue " , alors qu'un Etat reste pour lui "*un peuple renfermé dans un territoire et réuni sous un seul gouvernement*" [151]. Mais l'extension des terres sous contrôle royal permettent de faire du français, langue nationale depuis l'Edit de Villers-Cotterêt de 1539, le commun dénominateur officiel du pays. La nation comme communauté linguistique devient alors la fiction volontariste unifiant sous un commandement unique l'ensemble des populations périphériques. Les révolutionnaires comprendront d'ailleurs bien vite ce lien entre le pouvoir et l'unité linguistique en supprimant la traduction des textes officiels en "langues" locales initiée dans un élan d'égalité par le décret du 14 janvier 1790 [152].

Au cours de cette Révolution d'ailleurs, la cause nationale va prendre une toute autre ampleur. Il s'agit en effet de remplacer une légitimité par une autre, la source divine du pouvoir royal par la justification humaniste et populaire du droit à commander aux hommes au nom des hommes. La Nation prend alors une signification à haute valeur symbolique. Elle devient l'entité mythique représentant le peuple conçu dans son universalisme politique. Comme emblème de ce nouveau pouvoir issu d'en bas, et aspirant à la même reconnaissance transcendante que la légitimité royale qu'elle veut remplacer, elle se détache alors de toute réalité par trop concrète qui pourrait contredire sa nouvelle théologie unitaire. *La Nation des linguistiques cède la place à la Nation des juristes*. Sortie de ses critères physiques et humains, elle est une projection du peuple dans le monde des concepts.

Cette nouvelle Nation issue de la Révolution est essentiellement de l'ordre de la représentation, s'opposant par là aux autres acteurs plus concrets du jeu politique. Elle est tout d'abord une représentation abstraite du Peuple et des hommes pris dans leur généralité. Elle s'oppose au Peuple par sa permanence par delà les générations, par sa mise en perspective mythique et donc par une immatérialité qui empêche toute appropriation. Elle se distingue également des hommes, ne connaissant que des citoyens indifférenciés. Les ordres étant abolis dans la nuit du 4 août 1789, inaugurant une

151 A. TURGOT, *Lettre à Du Pont de Nemours*, cité par Charles BECQUET in *L'Ethnie française d'Europe*, Nouvelles Editions Latines, Paris 1963.

152 Les patois locaux furent bientôt dénoncés par les abbés SIÉYÈS et GRÉGOIRE comme autant de poches de résistance antipatriotiques, et BARRÈRE soutiendra dans son discours à la Convention du 8 Pluviose an II : "*Le fédéralisme et la superstition parlent bas-breton, l'émigration et la haine de la République parlent allemand, la contre-révolution parle italien, et le fanatisme parle Basque...*". Sur la question de la politique linguistique à la Révolution, V. Roland DEBBASCH *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République* , Economica, Paris 1988, p.260 et suiv.

société de citoyens à la suite des réflexions de l'abbé Siéyès sur le Tiers-Etat [153], cette citoyenneté nationale se base sur une conception abstraite de l'Homme, ni homme ni femme [154], sans privilèges, et dont les distinctions ne se justifient que par leur "utilité commune".

Elle est aussi une représentation de l'unité, celle des hommes pris dans leur entier, mais aussi celle de l'espace sur lequel ils existent. La Nation en France traduit en effet cette idée de la cohésion, de la cohérence sur un même territoire et sous le même gouvernement du peuple réuni. Comme elle s'identifie également, selon Carré de Malberg, à l'Etat qui en est sa personnification, elle s'oppose dès lors à toute unité politique qui ne serait pas également une unité de personne et une unité de l'espace ; elle empêche de concevoir un Etat pluri-national. Les fastes révolutionnaires d'une Fête de la Fédération ne fondent pas une union dans et par la diversité, mais consacrent les serments des "fédérés" des quatre coins de France envers la Nation une. La diversité des terres est annihilée par la référence à un territoire national, à la Patrie. Et les représentants de cette Nation, qui expriment sa volonté et sont nommés localement, ne sont pas les élus d'une portion de territoire mais bien les élus de la Nation toute entière. Ainsi, en regroupant les hommes dans cette abstraction commune, elle annule par la même occasion les particularités du territoire qui ne valent plus.

Enfin, la Nation unifie l'ensemble des pouvoirs sous sa coupe. Siège unique et tout puissant de la nouvelle souveraineté, elle permet la différenciation des fonctions de gouvernement en relativisant leur opposition. Occupant le sommet de la légitimité de commandement et ôtant donc toute velléité de conquête, la Nation entraîne ainsi une division horizontale des tâches autour d'elle. Elle propose un pacte par lequel toute autorité se soumettant à son pouvoir suprême peut obtenir gain de puissance, et assujettit par là tous les autres pouvoirs. La complexification d'une société appelant à une distinction des fonctions et à leur réunion concomitante dans un nouvel ensemble, cette rencontre va se faire désormais sous l'égide de la Nation et de son édifice juridique.

---

153 A la question *où prendre la Nation ?*, Siéyès rejette la réponse corporatiste qui en ferait la réunion des trois ordres, et ne considère les membres de la Nation que "*par où ils se rassemblent tous*", c'est-à-dire selon le principe de l'individu-citoyen. V. *Dictionnaire...*, op.cit. d'O. DUHAMEL et Y. MENY, p.991, et D. ROUSSEAU *Chronique de jurisprudence constitutionnelle*, RDP 1992, p.91.

154 Le Conseil constitutionnel rappellera dans sa décision n°82-146 DC du 18 novembre 1982 qu'aucune distinction de sexe ne peut être ainsi autorisée pour obliger par exemple des quotas féminins minimaux dans les listes électorales

La Nation porte donc en elle un double processus qui soumet le territoire qu'elle englobe. Elle fusionne tout d'abord les populations dans un ensemble commun, et fonde par là une conception moniste de l'Etat qui s'oppose à la reconnaissance de tout pouvoir intermédiaire, de toute communauté autonome. De même, elle promeut une conception fictive des peuples et des territoires en leur donnant une seule définition juridique. Elle permet donc un "travail" sur la réalité qui donne au pouvoir en charge de traduire sa signification toute la puissance de l'interprète[155] et favorise alors la confiscation des pouvoirs par le centre qui maîtrise ce vocabulaire. Le territoire "nationalisé" ne peut plus porter de pouvoirs périphériques indépendants.

C / *Une centralisation démultipliée par la souveraineté nationale*

De la réunion des deux notions précédentes naît la souveraineté nationale. La souveraineté, pouvoir suprême, réside dans la représentation abstraite et unifiée du corps social et politique, la Nation, qui seule accorde légitimité de commandement aux différents pouvoirs qui en découlent[156]. Cette rencontre, aux nombreuses implications juridiques, démultiplie d'autant l'assujettissement du territoire par le renforcement mutuel des deux principes.

Elle réalise tout d'abord une antidote efficace contre les autres souverainetés, du roi ou du peuple. Elle ne s'oppose pas forcément, comme en 1791, à l'existence d'un roi. La Constitution française conçoit que la Nation puisse avoir deux représentants : "*le Corps législatif et le roi*"[157]. Cependant, le roi n'a plus de pouvoir autonome. Il peut refuser son consentement aux décrets du Corps législatif [158], mais la Constitution précise que "*il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéïssance*"[159]. La souveraineté nationale subordonne ainsi à sa reconnaissance le pouvoir exécutif.

---

155 Sur ce pouvoir de l'interprète V. Bastien FRANCOIS *La posture de lector ou l'interprétation en droit*, rapport national français au IV° Congrès international de droit constitutionnel de Tokyo, septembre 1995. Egalement Pierre LEGENDRE *Le désir politique de Dieu. Etude sur les montages de l'Etat et du Droit*, Fayard 1988.

156 Cette théorie trouve sa meilleure expression dans les articles premier et deuxième du Titre III de la Constitution de 1791 : "*La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation...*" et "*La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs...*"

157 art. 2 du Titre III, *in fine*. La Révolution semble cependant bien embarrassée par cette monarchie constitutionnelle et par cette position ambiguë du roi, comme le prouve le décret de l'Assemblée nationale du 25 juin 1791 : "*Quiconque applaudira le Roi sera bastonné, quiconque l'insultera sera pendu*".

158 Veto de l'art. 1°, section 3, chap. 3 du Titre III.

159 art. 1°, section 1, chap.2 du Titre III.

Elle contraint de même le pouvoir législatif en s'opposant à la souveraineté populaire qui entraînerait une démocratie directe. Carré de Malberg fait remonter à la Révolution cette distinction, que l'on retrouverait dans l'antagonisme entre les constitutions de 1791 et de 1793, pour consacrer sa thèse de l'institution étatique comme personnification de la souveraineté nationale. Mais de plus récentes études montrent qu'une telle opposition n'a été théorisée que plus tard et n'était pas ressentie de la même manière durant la période révolutionnaire[160]. Il ne fait pas de doute pourtant que la souveraineté nationale permet de court-circuiter les revendications populaires immédiates en rejetant tout mandat impératif.

Elle consacre au contraire la théorie qui dépose le pouvoir ultime de décision dans une entité abstraite, la Nation, nécessitant un intermédiaire politique pour faire connaître sa volonté et dont l'élection permet tous les arrangements, y compris le suffrage censitaire. Ce système relève donc d'une "souveraineté à moindre mal" : paralysant la dogmatique monarchique par la nouvelle légitimité nationale, elle éloigne le risque d'une prise du pouvoir trop radicale et populaire pour la bourgeoisie qui mène la Révolution en 1791. Cette problématique de la représentation nationale ou populaire va d'ailleurs hanter toute l'histoire politique française, avant d'être habilement résolue par la Constitution de 1958 conciliant un Président élu au suffrage universel direct, un Parlement "rationalisé" et une certaine démocratie directe [161].

La souveraineté nationale s'érige de même contre toute souveraineté des pouvoirs territoriaux. La logique de cette souveraineté, et donc de l'Etat[162], conduit à une monopolisation des pouvoirs en un centre. Elle procure une domination générale sur une population et un territoire pris dans leur globalité [163].

---

160 "*Le ... malentendu porte sur l'interprétation des Constitutions révolutionnaires qui permet à Carré de Malberg de justifier l'émergence d'une distinction entre souveraineté nationale et souveraineté du peuple. Or, l'origine de cette distinction remonte, non pas à l'époque révolutionnaire, mais seulement au XIX° siècle* " Olivier BEAUD *La souveraineté dans la "Contribution...*", op.cit., p.1271. V. également G. BACOT *Carré de Malberg...*, op.cit., chap. IV.

161 Synthèse résumée par la formule ambiguë de l'article 3 de cette Constitution de 1958 : "*La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ", ouvrant la voie aux régimes dits "semi-directs" qu'initiait déjà la IV° République

162 V. O. BEAUD *La notion d'Etat*, Archives de Philosophie du Droit Tome 35, p.128, ou J. GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, Domat, Montchrestien 1993, p.57 : "*Il est de tradition d'affirmer que l'Etat possède la souveraineté...la souveraineté est la manifestation de la volonté de l'Etat*".

163 "*Le mode de domination a cessé d'être personnel, un rapport de Maître à sujet ; il est au contraire impersonnel, médiatisé par les deux notions maîtresses et corrélatives de l'Etat, de population et de territoire étatique*", O. BEAUD *La notion d'Etat*...op.cit., p.129

A l'inverse du système féodal, le souverain national commande à tous et partout sur un territoire donné. Plus exactement, son pouvoir est total sur l'ensemble de l'espace déterminé par la Nation. "*Les lois sont exécutoires dans tout le territoire français*" rappelle l'article premier du Code civil, et "*les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire*" renchérit l'article 3. Par la Nation, seule détentrice de souveraineté[164], le pouvoir étatique évince tout contre-pouvoir territorial périphérique et saisit l'espace dans son ensemble uniforme.

Le territoire se confirme alors comme "province", du latin *pro vincere*, c'est-à-dire la terre "*pour les vainqueurs*", du Centre bien entendu. Il passe sous contrôle des détenteurs de la souveraineté qui en garantissent l'intégrité mais aussi la soumission. La Constitution de 1791 donne par exemple pouvoir au roi de rétablir l'ordre "*si les troubles agitent tout un département*"[165], à quoi répond celle de 1852 disposant dans son article 12 que "[le Président de la République] *a le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements*". Le territoire est tour à tour assujetti dans sa globalité et maîtrisé dans ses parties. Une formule résume cette perception du territoire par le centre : "*L'Empereur visite les départements : en conséquence, les palais impériaux sont établis aux quatre points principaux de l'Empire*"[166]. Le sol devient l'enjeu d'une géographie hautement symbolique qui doit en assurer le contrôle.

La souveraineté nationale renforce de plus sa supériorité par la diffusion des valeurs contenues dans la Nation même, représentant l'unité sociale au-delà des différences territoriales. La Nation, ne distinguant pas entre les hommes et prenant le sol dans son unicité, conduit dans un premier temps le pouvoir souverain à redistribuer les anciennes provinces en départements ou à supprimer tout particularisme local, tout intermédiaire entre le citoyen et l'Etat. Des moyens publics sont mis à sa disposition pour l'intériorisation de ses fondements : l'armée devient le véhicule d'une pensée nationale et patriotique qui concerne tout français par delà son

164 Comme le précise la Constitution de 1791, art. 1° du Titre III, "*La souveraineté... appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice*", que reprend par exemple la Déclaration des Droits de 1795, art.18 ("*Nul individu, nulle réunion partielle de citoyen ne peut s'attribuer la souveraineté*"). Il faut remarquer du reste, que la souveraineté populaire énoncée par la Constitution de 1793 unifie pareillement le corps social et politique : si "*la souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible...*" (art.25 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 24 juin 1793), "*aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier...*" (art.26).

165 art.11 du Titre IV

166 art.16 du Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804).

origine[167], l'école reçoit mission d'*instituer* la République "une" comme la Nation et dont elle développe les valeurs[168], et plus pragmatiquement les administrations centrales usent de leurs prérogatives pour imposer un schéma territorial correspondant à leur idée de l'unité nationale, comme peut le symboliser le réseau ferroviaire en corolle autour de Paris [169].

Cependant, cette centralisation et uniformisation du territoire par le biais de la Nation restent dépendants d'un travail bien particulier d'interprétation de sa signification. Les Girondins révolutionnaires emmenés par Brissot ont par exemple proposé une autre conception de l'unité nationale reconnaissant les pouvoirs territoriaux. Dans le même sens, la loi dite Treveneuc du 15 février 1872 accorde aux Conseils généraux la possibilité et même le devoir de remplacer le pouvoir central en cas de défaillance de celui-ci. La Nation n'est donc pas un concept univoque et permet de nombreux agencements juridiques. Mais en fouillant dans les premières constitutions, transparaît la conception initiale donnée à ce terme et au concept de souveraineté nationale qui va marquer toute l'histoire constitutionnelle française.

Les Constitutions de 1795 et de 1802 interdisent en effet aux différents organes locaux de communiquer ou d'avoir quelque type de relations entre eux [170].

---

167 Sur la politique d'uniformisation des armées révolutionnaires V. Pierre BIRNBAUM *La logique de l'Etat* , Fayard, Paris 1982, p.194 et suiv. Il est également devenu notoire que la première guerre mondiale a permis aux états-majors nationaux de couper court au particularisme breton en envoyant les recrues de cette région aux premières lignes du front.

168 Par exemple, les premiers instituteurs étaient aidés en cela par le livre pédagogique tiré à 9 millions d'exemplaires *Le tour de France par deux enfants* faisant notamment de Paris la ville de toutes les lumières et reléguant le reste du territoire à une immense campagne au folklore sympathique.

169 Cette centralisation ferroviaire modifiera d'ailleurs l'ensemble des relations économiques entre la capitale et le reste du pays. Comme le précise Pierre GAXOTTE dans son *Histoire des français*, le trajet Chartres- Paris (86 km) et Chartres- Orléans (71km) ne prenait que deux heures en train pour le premier, et huit ou neuf par route pour le second, pour un coût d'ailleurs supérieur. De même, "*la manière la plus rapide et la plus économique d'aller de Rouen à Tours a été de passer par Paris...*" Cité par Gabriel DOMENECH *Paris, ça suffit !* , ed. J.C. Simoën, Poitiers 1976, p.58. LAMARTINE réussira cependant à intégrer dans la planification ferroviaire la ligne transversale Bordeaux-Marseille, et il est intéressant de remarquer aujourd'hui les efforts déployés pour créer de telles lignes province-province, à l'heure où la Nation connait justement une certaine évolution de sens.

170 art. 38 de la Constitution de 1795 : "*Les Assemblées électorales ne peuvent correspondre entre elles* " et art.37 de celle de 1802 : "*Les collèges électoraux ne peuvent ni directement ni indirectement, sous quelque prétexte que ce soit, correspondre entre eux* ". V. également "*Les administrations, soit de département, soit de canton, ne peuvent correspondre entre elles que sur les affaires qui leurs sont attribuées par la loi, et non sur les intérêts généraux de la République* ", art.199 de la Constitution de 1795.

Ces dispositions font étrangement penser au schéma, rappelé par Michel Foucault, qui influença profondément l'architecture carcérale du XIX° siècle et par suite toute institution de garde : le *Panoptisme*[171]. Le principe, rendu célèbre par Bentham, en est simple : un bâtiment circulaire composé de cellules individuelles entoure une tour centrale où est posté un surveillant, invisible. Chaque détenu n'a alors pour seul horizon que ce pouvoir sans visage qui les guette, mais surtout "*les murs latéraux l'empêchent d'entrer en contact avec ses compagnons*". A la "*visibilité axiale*" s'ajoute une "*invisibilité latérale. Et celle-ci est garantie de l'ordre*"[172]. Les collèges électoraux n'ayant pas le droit de communiquer entre eux sont pris dans la même sujétion géographique et politique. Leur seul contact avec la Nation passe par sa représentation centralisée, à l'exclusion de toute autre relation latérale.

Dans un tel schéma, le territoire n'est plus considéré comme l'espace d'existence de la Nation, mais il est pris dans un rapport de soumission envers le Centre qui l'exprime. Une telle conception du territoire est bien sûr rendue extrême dans ces deux constitutions, d'autres textes reconnaissant par exemple le territoire comme base de la Nation et de sa souveraineté[173]. Néanmoins, la logique juridique de la souveraineté nationale et de la représentation aboutit à un amoindrissement inévitable de l'identité territoriale, si rien ne vient en contre-poids à cette tendance naturelle.

Paragraphe 2
Une souveraineté nationale juridiquement contraignante

La souveraineté nationale entraîne la construction d'une organisation juridique qui donne à l'Etat, personnification juridique de la Nation, des pouvoirs très concrêts qui s'imposent au territoire et aux autorités locales périphériques (**A**). Toutefois, certaines évolutions actuelles dans la théorie de la souveraineté et de la représentation ouvrent la porte à une relativisation ou à une redéfinition de la nature de ces pouvoirs étatiques (**B**).

---

171 V. Michel FOUCAULT *Surveiller et punir*, Gallimard, coll. Tel, Paris 1975 (nlle impression 1994), p.228 et suiv., et les planches centrales 14 à 28

172 id., p.234.

173 Dans la Constitution de 1791, l'Assemblée nationale législative est composée de représentants "*distribués...selon les trois proportions du territoire, de la population et de la contribution directe*" (art.2, section 1°, chap. 1° du Titre III), ou encore "*les deux Chambres sont élues sur une base territoriale*" pour composer le Parlement de la IV° République (art.6 al.2).

A / *Une triple contrainte en droit positif*

La souveraineté nationale débouche sur des contraintes juridiques très concrètes en droit positif. Etant indivisible entre ses parties, elle fonde cette pyramide du commandement légitime qui s'impose aux autorités non souveraines, aux pouvoirs locaux périphériques. Cette contrainte se traduit ainsi par des interdits (**1**), des soumissions statutaires (**2**) et des contrôles ou des tutelles (**3**).

1 / L'interdiction de certaines activités relevant de l'Etat

Les collectivités territoriales n'étant pas souveraines, leur est logiquement interdit tout un domaine d'actions relevant de la souveraineté. En reprenant les critères de Jean Bodin [174], sont exclues du champ d'action local "*les vraies marques de la souveraineté* ": le pouvoir de juger de façon indépendante, de légiférer, c'est-à-dire de disposer de pouvoirs normatifs autonomes, de battre monnaie, de lever des impôts de son propre chef, de déclarer guerre ou paix et plus largement d'établir toute relation internationale autonome. Ces limitations en entraînent d'autres à leur suite.

Il s'agit par exemple de l'impossibilité d'entretenir des forces de l'ordre indépendantes et autonomes, de produire des armes, d'établir des contraintes dépassant leur territoire et subordonnant d'autres pouvoirs locaux[175], de fermer les frontières locales, de taxer librement les échanges, d'être directement et juridiquement représenté dans des institutions internationales par volonté propre, de posséder un ordre juridique autonome, etc. Au contraire, les collectivités locales dépendent d'un souverain qui impose sur elles ces mêmes prérogatives, auxquelles s'ajoutent les compétences traditionnellement dévolues à l'Etat : maîtrise du régime juridique de la nationalité, contrôle des frontières[176], représentation internationale et diplomatie, instauration d'une unité de poids et mesures[177], etc. Les constitutions espagnoles ou allemandes contemporaines peuvent utilement renseigner sur ces découpes classiques entre les prérogatives étatiques et locales.

---

174 Critères repris par Loyseau, Coquille et Le Bret. V. A. RIGAUDIERE *L'invention*, op.cit, p.11

175 A ce sujet, l'interdiction posée par l'art.2 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, JO du 9 janvier 1983 p.215, de toute tutelle d'une collectivité sur une autre semble en passe d'être revue avec l'élaboration des divers schémas d'aménagement du territoire sous la présidence de la région.

176 Les frontières, "*sur le plan juridique, délimitent la compétence territoriale de l'Etat*" rappelle le Conseil constitutionnel dans sa décision n°91-294 DC du 25 juillet 1991, Rec.91

177 L'ultime vestige de "mètre-étalon" promulgué à la Révolution est d'ailleurs encore visible sur son emplacement d'origine à Paris...près du Sénat représentant les collectivités locales

Cependant, une telle répartition des compétences est parfois sujette à caution. Il est difficile d'une part de faire une distinction claire et nette, naturelle, des matières selon les divers niveaux d'administration. Le débat en France montre qu'il n'y a pas d'affaires locales *par nature* [178], tout domaine étant susceptible d'être revendiqué par l'Etat. Le développement économique, le logement des populations défavorisées, l'aménagement de zones en déclin sont autant de matières qui peuvent être déclarées " *d'intérêt général*" si ce n'est " *national*" [179].

Les frontières de cette action étatique résultent donc plus souvent d'une habitude ou d'une volonté politique que d'une justification par essence. L'Etat ayant la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, du respect des lois, et s'occupant plus généralement de l'ordre et des libertés publiques, les compétences territoriales sont sujettes à des variations plus conjoncturelles que structurelles.

A l'inverse, la délégation de compétences toujours plus nombreuses aux collectivités territoriales par les lois de décentralisation et d'aménagement du territoire prouve que les élus locaux peuvent gérer certaines charges relevant jusque là du domaine central par sa propre décision. En l'espèce, aucune règle générale ne vient consacrer une répartition type, observable dans tous les pays, hormis dans les matières régaliennes classiques. La mise en œuvre pratique d'une telle répartition n'est pas, de plus, chose aisée. La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 a pu un temps servir de modèle en posant le principe des "blocs de compétence" [180].

Mais les complexités d'un tel système ont conduit la doctrine et le législateur à revoir ce principe et à envisager plutôt un partage souple des responsabilités entre

---

178 Voir supra, p.4 et suiv., les analyses complémentaires de Jérôme CHAPUISAT dans sa thèse *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Paris 1971, et de Jean-Marie PONTIER *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, thèse 1978. Egalement de François BURDEAU *Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration* , in "Le Pouvoir" , Mélanges offerts à Georges BURDEAU, L.G.D.J. 1977, p.765 et suiv.

179 Ainsi, "*La politique d'aménagement et de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationales. Elle constitue un objectif d'intérêt général*" selon la loi n°95-115 du 4 février 1995, art.1, tout comme la politique de la ville qui est "*un élément de la politique d'aménagement du territoire*" (loi n°91-662 du 13 juillet 1991, JO du 19 juillet p.9521, art.2) et qui conduit à déclarer que "*la réalisation de logements sociaux est d'intérêt national*" (art.3).

180 art.3: "*La répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétence ainsi que les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions*".

toutes les collectivités appelées à collaborer ensemble, par exemple en matière sociale ou pour l'élaboration des plans de développement et d'aménagement du territoire, en prévoyant alors une certaine contractualisation des moyens mis en œuvre[181]. Seule une révision constitutionnelle qui inscrirait dans la norme fondamentale les matières relevant d'une compétence locale et faisant du Conseil constitutionnel une véritable cour de justice faisant respecter ce partage, à l'instar des cours espagnoles ou allemandes, serait à même de promouvoir cette revalorisation réelle de autorités territoriales. En l'état, une double contrainte s'exerce sur elle au nom de la souveraineté nationale : la volonté du législateur souverain les soumet tant dans la nature de leurs compétences que dans leur étendue, c'est-à-dire tant dans la forme que dans le fond.

2/ Une organisation statutaire dépendant de l'Etat

La reconnaissance statutaire des collectivités locales est elle-même sujette à caution. Ne possédant pas la "compétence de leur compétence" qui caractérise un Etat [182], elles ne bénéficient que d'une légitimité juridique encadrée. Leurs statuts sont soumis à la volonté du souverain ou de l'autorité par lui désignée comme responsable. Le fait qu'elles soient énoncées dans une Constitution les englobant augure ces limites.

Leur existence, tout d'abord, dépend d'une volonté supérieure. Les décrets des 14 et 22 décembre 1789 ont les premiers posés les bases de cette reconnaissance en réorganisant la structure locale de l'Ancien régime. Les constitutions leur faisant suite consacreront ces nouvelles découpes avant que la loi du 28 pluviôse an VIII ne vienne confirmer cette toute puissance du centre en établissant des circonscriptions toujours actuelles. Les "provinces" éphémères établies par le gouvernement de Pétain et l'inscription dans les textes consitutionnels d'après-guerre des "collectivités locales" traduisent cette même dépendance envers un pouvoir central maître à la fois de la reconnaissance et de l'organisation statutaire de ces autorités territoriales.

---

181 V. Yves JEGOUZO *Communes rurales, décentralisation et intercommunalité*, in "La décentralisation dix ans après", colloque des 5-6 février 1992 au Sénat, LGDJ coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993, Chapitre 14 et 15 (table ronde), pp. 183-205, et la table ronde *Vers un nouvel élan de la décentralisation, questions pour la deuxième décennie* du même colloque, p.553, sous la présidence de Robert BOUQUIN. Egalement, les propositions de la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, JO du 28 juillet 1995 p.11217.

182 JELLINEK *Allgemeine Staatslehere*, traduction française T.II, p.136, CARRE de MALBERG *Contribution...*, T.I, p.174 et suiv.

La Constitution de 1946 laisse toutefois penser que ces autorités locales puissent s'imposer à l'Etat central. Son article 85 énonce en effet que "*La République française...reconnaît l'existence de collectivités territoriales*" et les nomme précisément et définitivement, ce qui fait supposer leur quasi antériorité à l'Etat et au souverain. Mais lui succède une V° République qui élabore un double système de création constitutionnelle et législative dans son article 72. Dans ces deux options, l'existence des collectivités dépend toutefois d'un pouvoir supérieur. L'Etat redevient maître du statut à donner aux pouvoirs locaux, les régions et autres collectivités territoriales créées par la loi étant les emblèmes de cette nouvelle conception[183]. S'il est besoin de modifier la Constitution actuelle pour remettre en cause l'existence des communes, des départements ou des territoires d'outre-mer, une simple loi suffit pour supprimer les régions et les autres collectivités territoriales de la République.

Mieux, s'il est difficile de supprimer de telles *catégories* de collectivités, en pratique et dans le détail le pouvoir supérieur dispose des plus grandes facilités pour revoir le contenu même de ces catégories et l'existence des collectivités en particulier. Ainsi, la loi de 1971 sur les fusions de communes [184] donne-t-elle de larges pouvoirs au préfet pour prononcer d'office et par simple arrêté une fusion si les conseils municipaux consultés s'opposent à celle-ci (art.3 de la loi). Le préfet qui ne dresse son plan de fusion qu'"*au vu du projet établi par une commission d'élus*" (art.1) peut même s'affranchir des limites traditionnelles du département après consultation des autres représentants de l'Etat(art.4).

Ces collectivités territoriales sont également contraintes par le souverain dans leur organisation même. L'article 72 al.2 de la Constitution précise que "*ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi*". Sur la base de l'article 34 qui donne compétence au législateur pour fixer les règles du régime électoral des assemblées locales et pour déterminer les principes fondamentaux de leur libre administration, de leurs compétences et de leurs ressources, le législateur est maître de leur organisation interne, sauf à respecter l'exigence des conseils élus. Il promeut le régime général et particulier.

---

183 Le cas des régions, simples établissements publics territoriaux dans la loi de 1972 devenus collectivités territoriales par les lois de 1982 et de 1986 montre bien d'ailleurs que le législateur est l'ultime décideur en la matière, pouvant refuser cette qualité de collectivité territoriale aux nouveaux organismes qu'il crée ou reclasser les collectivités par simple loi, comme pour Saint-Pierre-et-Miquelon ou pour Mayotte.

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

C'est ainsi que les lois de décentralisation ont pu revoir le schéma exécutif des départements et supprimer les anciennes commissions départementales pour adopter l'organigramme Président-bureau-conseil, qui sera repris pour les régions[185]. Mais le législateur peut également prévoir des structures particulières, comme pour certaines grandes villes découpées en mairies d'arrondissement ou de secteur, comme pour la Corse comprenant une "Assemblée" et un Conseil exécutif, un Conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie et un Conseil économique et social [186], et comme généralement pour toutes les collectivités d'outre-mer nécessitant une adaptation particulière [187].

Cette liberté du législateur connaît une seule contrainte en matière d'outre-mer : la consultation de l'assemblée territoriale avant l'adoption en première lecture du projet de loi les concernant. Mais ceci ne traduit aucun pouvoir souverain de leur part : la volonté nationale reste entièrement libre dans son choix et peut contredire l'avis émis, celui-ci ne constituant pour les parlementaires qu'un"*élément d'appréciation nécessaire*"[188]. La transformation de Saint-Pierre-et-Miquelon en département d'outre-mer en 1976 a pu d'ailleurs se faire contre l'avis émis par son assemblée[189].

La loi prescrit également le régime de l'élection des autorités locales et leur rapport aux populations. La découpe des circonscriptions, le mode électoral et la durée des mandats locaux ont fait l'objet de nombreuses lois et autant de dérogations, que le Conseil constitutionnel ne contrôle que sur la base d'un "raisonnable" déduit d'autres dispositions de la Constitution[190]. Car la création de nouvelles découpes (pensons aux "pays" de la loi de 1995) et de nouvelles règles électorales relève plus d'une volonté ou d'une tradition politique que de prescriptions constitutionnelles[191].

---

185 V.CHABROT Christophe et MAYEUR Pierre *La reproduction des mécanismes du régime parlementaire dans la structure et le fonctionnement des exécutifs locaux en Europe* , Mémoire de séminaire, D.E.A. de Droit public interne,Paris I, sous la direction de J. ZILLER.

186 Selon les dispositions de la loi n°82-214 du 2 mars 1982. V. également les autres organismes prévus par les lois des 30 juillet 1982, 7 janvier 1983, 6 janvier 1986 et loi de 1991. cf F. LUCHAIRE, op.cit. p.554.

187 V. à ce titre le comité économique et social des régions d'outre-mer, le congrès calédonien et son secrétaire général (décision n°88-241 DC du 19 janvier 1988, 6-7 et 8° Considérants)

188 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie

189 Thierry MICHALON *La République française, une fédération qui s'ignore?* RDP 1982,p.665

190 V. décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990 sur la concomitance des élections régionales et cantonales, décision n°87-223 DC du 5 janvier 1988 sur les élections cantonales partielles, décision n°87-227 DC du 7 juillet 1987 sur le régime électoral de Marseille par exemple.

191 Sauf à respecter l'article 3 de la Constitution

Enfin, les collectivités locales sont également dépendantes dans le domaine de leur "état civil"[192]. En matière de nom, c'est même un simple décret pris en Conseil d'Etat sur demande des collectivités qui suffit[193]. Quant à la délimitation des circonscriptions territoriales, le pouvoir partagé entre les autorités administratives et le législateur laisse du moins au pouvoir central l'entière maîtrise de ce découpage de l'espace et de la reconnaissance de l'étendue des collectivités[194]. Le préfet clarifie ainsi tout problème de "bornage" cadastral [195].

3 / La soumission à un contrôle étatique

La puissance originaire de la souveraineté implique que tout pouvoir soit intégré dans une pyramide de légitimité subordonnant les autorités inférieures, qui ne reçoivent alors qu'une puissance publique déléguée. Cette souveraineté donne donc à l'Etat central un droit de tutelle sur les collectivités territoriales. Si les lois de décentralisation ont pu en alléger le régime, subsiste au profit de l'Etat et de ses représentants un certain pouvoir de contrôle. En pays unitaire en effet, les autorités locales ne peuvent recevoir de pouvoir normatif autonome[196], et "*le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*". Il surveille donc l'activité des élus locaux.

---

192 V. Jacques MOREAU *L'état civil des communes, des départements et des régions*, Etudes offertes à Jean-Marie AUBY, Dalloz 1992, p.431

193 Pour les départements, le changement de nom est décidé par décret en Conseil d'Etat sur la demande du conseil général (art.1° de l'Ordonnance n°45-2604 du 2 novembre 1945 relative à la procédure de modification des circonscriptions administratives territoriales, JO du 3 nov p.7174 ; art.L.3111-1 du CGCT).Pour les communes, c'est le conseil municipal qui fait la demande, et le décret est pris en Conseil d'Etat après consultation du conseil général (art.4 de l'Ord. du 2 novembre 1945 ; art.L.2111-1 du CGCT). Pour les régions, moins protégées constitutionnellement, c'est néanmoins une loi qui opère cette modification, unilatéralement ou sur demande des conseils régionaux et généraux intéressés (art.2 al.1 et 2 de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 modifiée; art.L.4121-1 du Code général des collectivités territoriales)

194 La modification du territoire d'une commune intervient par décret du préfet après enquête et avis (sur la base de l'art.6 de l'Ord. du 2 novembre 1945, voir les art.L.2112-2 et suivants du Code général des collectivités territoriales). Pour les départements, cette modification se fait par une loi en cas de divergences entre les conseils généraux intéressés ou par décret pris en Conseil d'Etat si il y a accord général (art.1° al.3 de l'Ord. du 2 novembre 1945; art.L.3112-1 du C.G.C.T), et les régions ne peuvent changer de territoire que par une loi après consultation des conseils régionaux et généraux concernés, ou de fait par décret modifiant le territoire d'un département limitrophe (art.2 de la loi du 5 juillet 1972; art.L.4122-1 du C.G.C.T.)

195 Ordonnance du 3 octobre 1821. Sur le droit à l'acte, voir également Conseil d'Etat *Ville de Royan* du 17 juin 1938, Rec.p.545

196 Rappelons pour mémoire les dispositions énoncées dès la Constitution de 1791 : "*Les administrateurs...sont des agents élus à temps par le peuple, pour exercer, sous la surveillance et l'autorité du roi, les fonctions administratives*" (art.2, section II du chapitre IV du Titre III), qui confèrent au roi la possibilité d'annuler les actes des autorités locales.

La tutelle de l'Etat peut être directe, lorsque l'exécutif des collectivités locales est assuré par le représentant de l'Etat ou nommé par lui[197], laissant ces collectivités dans une certaine minorité juridique. Les lois de décentralisation ont pu modifier ce système, mais il n'en reste pas moins constitutionnel avant 1982 comme après, un retour de cette forme de tutelle étant toujours possible. De même, le respect de normes nationales en matière de santé, d'hygiène ou de sécurité, les règles techniques et autres obligations imposent aux collectivités une soumission dont elles ne peuvent se défaire, au nom de l'article 1° du Code civil. Pareillement, les compétences particulières des institutions étatiques (Président, Gouvernement, Parlement et Conseils) énoncées dans la Constitution obligent les pouvoirs locaux subordonnés en ces matières.

Cette tutelle peut aussi être indirecte. Le Conseil constitutionnel a ainsi accepté qu'en "*donnant au représentant de l'Etat la faculté de soumettre au contrôle juridictionnel tous les actes dont il s'agit* [délibérations, arrêtés, actes et conventions pris ou passés par les autorités communales, départementales et régionales qu'il estime contraires à la légalité], *les articles 3, 46 et 69 de la loi* [du 2 mars 1982]*n'ont pas restreint ...l'article 72 (alinéa 3) de la Constitution*"[198]. La doctrine envisage alors cette tutelle sous la forme d'un contrôle administratif, qui ne traduit pas cependant la totalité de ce pouvoir du centre sur les autorités locales[199].

Le contrôle de légalité imposé par la Constitution reste toutefois satisfait par un transfert d'autorité du préfet au juge[200], "*sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa 3 de cet article* [art.72] *; que ces prérogatives ne peuvent être restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 (alinéa 3) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin*"[201].

---

197 Ainsi, au XIX° siècle le maire ou le conseil municipal étaient nommés par le pouvoir central qui pouvait toujours les révoquer ou les obliger.

198 5° Considérant de la décision n°82-137 du 25 février 1982

199 V. supra p.12 et suiv.

200 Alain DOYELLE *Le contrôle de la régularité et du caractère exécutoire des actes des collectivités locales* , AJDA 20 mars 1994, p.200. Sur les modalités de ce contrôle, V. la circulaire du 22 juillet 1982, J.O. du 23 juillet 1982, p. 2354, relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales

201 4° Considérant de la décision n°82-137 DC du 25 février 1982

Dans le même ordre d'idée, la compétence de fait d'organismes étatiques comme les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture[202] conditionne fortement les autorités locales dans leurs volontés[203], quand un texte normatif ne leur donne pas une réelle compétence de droit pour la réalisation de certaines opérations, en matière d'urbanisme par exemple[204].

La tutelle du pouvoir étatique est surtout visible en matière d'ordre public et de défense. Le Code pénal protège vigoureusement l'intégrité du territoire[205] dont la garantie est assurée par le Président de la République[206]. Dès lors, en cas de nécessité, les pouvoirs locaux sont soumis à l'autorité administrative et militaire[207] et le préfet peut prendre des mesures notamment en matière de maintien de l'ordre public[208]. D'ailleurs, il faut noter que la création des régions et des préfets régionaux a été historiquement conditionnée par ce souci du maintien de l'ordre[209].

Le pouvoir réglementaire dispose de prérogatives propres sur le territoire lui-même. Il peut par exemple en interdire partiellement l'usage au détriment des autorités locales[210], accorder des pouvoirs spécifiques aux préfets pour des ouvrages

---

202 La circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, JO du 28 juillet 1995 p.11217, annonce à ce sujet un regroupement de ces deux directions, qui seront d'autant plus fortes.

203 V. Jean-Claude DOUENCE *Le Conseil d'Etat et la décentralisation* , RFDA 1989-2, p. 281 ; Claude SORBETS *Politiques des territoires, rapport général introductif*, colloque de l'IEP de Bordeaux des 19-20 octobre 1994 ; Jean-Claude NEMERY *Les nouveaux instruments d'intervention en matière de développement et d'aménagement du territoire*, RFDA sept-oct.1995, p.914

204 La délivrance d'un permis de construire est ainsi subordonnée à une délimitation du terrain après enquête des services préfectoraux pour les zones à risque (art.R.111-2 et suiv. C. urb.)

205 Livre Quatrième du Nouveau code pénal, *Des crimes et délits contre la Nation, l'Etat et la Paix publique*, et particulièrement les articles 410-1, 411-2, 421-1, 412-3 et 414-6

206 art.5 et 16 de la Constitution

207 V. par exemple l'Ordonnance du 5 octobre 1943, JO du 9 oct. 1943 (supplément du 12 septembre, p.33) modifiant le décret du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre

208 V. Décret n°91-665 du 14 juillet 1991, JO du 19 juil p.9533 modifiant le décret n°83-321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense de caractère non militaire

209 Aux préfets régionaux créés par le Gouvernement de Vichy et réaménagés par l'Ord. du 3 juin 1944 (suppl. au JO du 12 septembre 1944, p.94) avant de disparaître, vont succéder les I.G.A.M.E. faisant face aux troubles sociaux de ces années mouvementées(décret n° 51-611 du 24 mai 1951, J.O. du 26 mai, p. 5524) et dont les territoires d'action sont le prélude aux régions ou plus exactement aux circonscriptions administratives régionales (décret n° 58-279 du 18 mars 1958, J.O. du 20 mars,p. 2722, et décret n° 59-171 du 7 janvier 1959)

210 Pour la visite du Pape en France, un arrêté interministériel du 26 août 1996 portant création d'une zone interdite temporaire dans la région de Reims a pu ainsi interdire le survol aérien d'un périmètre déterminé, tout comme à Tours (JO du 31 août 1996, p.13008)

se situant sur le territoire d'une commune[211] ou prendre des dispositions particulières en matière de défense maritime du territoire[212]. C'est également par décision centrale que se fait le classement ou le déclassement des voies routières[213].

Les autorités locales elles-mêmes, en tant qu'organes, sont également soumises à contrôle quant à leur bon fonctionnement. Un décret pris en conseil des ministres peut dissoudre un conseil municipal dont l'action est paralysée pour des raisons internes et un arrêté préfectoral suffit pour en suspendre momentannément l'exercice[214]. Les départements et régions sont pareillement sous surveillance de l'administration, tout comme les établissements publics de coopération locale[215].

Cet échantillon des pouvoirs de l'autorité souveraine et de ses représentants n'est que l'arbre qui cache la forêt juridique de la contrainte territoriale. Du cadre général d'existence des collectivités locales aux pouvoirs particuliers des sous-préfets sur le territoire même, c'est toute une sédimentation de normes qui interdisent, obligent et contrôlent ces autorités non souveraines. Les relations quotidiennes entre élus locaux et pouvoirs centraux sont alors marquées du sceau de cette contrainte, qui n'exclut pas toutefois le développement de rapports plus contractuels.

Toutefois, des transformations actuelles dans la société juridique permettent de relativiser quelque peu cette emprise générale de l'Etat central sur les collectivités territoriales. Ces nouvelles situations mettent en effet à jour certains points ambigus dans la théorie de la souveraineté nationale.

---

211 Arrêté du 22 décembre 1994, JO du 30 déc p.18800, relatif à l'exercice des pouvoirs de police dévolus aux préfets sur le Pont de Normandie

212 Décret n°91-676 du 14 juillet 1991, JO du 19 juil p.9567, modifiant le décret n°73-237 du 2 mars 1973 relatif à la défense maritime du territoire

213 V. par exemple l'arrêté du 22 janvier 1992, JO du 8 février p.2094, portant classement de routes (voirie nationale et départementale)

214 Art.L.2121-6 Code général des collectivités territoriales.V. par exemple le décret du 6 février 1992 portant dissolution du conseil municipal de Ranspach-le-Haut (Haut-Rhin), JO du 8 février 1992 p.2086. Sur rapport du Premier ministre et du ministre de l'intérieur, et le conseil des ministres entendu, "*considérant que les dissensions qui existent au sein du conseil municipal de Ranspach-le-Haut entravent l'administration de cette commune...le conseil municipal de la commune de Ranspach-le-Haut (Haut-Rhin) est dissous*"

215 Les départements et régions connaissent la même procédure que pour les communes (décret motivé pris en conseil des ministres, art.L.3121-5 et L.4132-3 du C.G.C.T.), mais il est précisé à leur égard que ces dissolutions ne peuvent jamais être prononcées par voie de mesure générale, ce qui laisse dans le doute quant aux conseils municipaux. Les E.P.C.I. sont également soumis à un contrôle du représentant de l'Etat (V. C.G.C.T., Titre 1° du Livre II de la Cinquième Partie)

B / *La relativisation des contraintes de la souveraineté nationale*

La souveraineté nationale donne aux détenteurs du pouvoir légitime un droit de commandement ou de contrôle sur les autorités subordonnées soumises à obéissance. Mais cette théorie rencontre dans la réalité certaines situations qui poussent à en tempérer le principe ou à faire évoluer ses présupposés. Ainsi, la souveraineté de l'Etat connaît, du fait de l'accroissement des relations internationales, des atténuations intéressant directement les pouvoirs locaux (**1**), et les autorités infra-étatiques poussent à reconsidérer aujourd'hui la représentation traditionnelle de la Nation (**2**).

1 / La tempérance de la souveraineté par le droit international

La souveraineté débouche sur une pyramide du commandement légitime occupée au sommet par l'autorité qui en est investie en dernier lieu. Les élus locaux n'étant aucunement considérés comme représentants ou détenteurs de la souveraineté nationale ils subissent donc cette contrainte du centre exprimant la volonté du souverain. Les révolutionnaires ont très tôt explicité cette notion, en faisant une nette distinction entre les élus locaux et les représentants nationaux et en donnant à ces derniers seuls le privilège de l'expression de la souveraineté [216]. Le Conseil constitutionnel plus récemment a confirmé ce principe en précisant que "*la souveraineté..., tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale et ...seuls peuvent être regardés comme participants à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République*" [217].

Ainsi, les élus locaux sont écartés de l'exercice de la souveraineté car bien qu'élus dans le cadre des institutions de la République, dans les collectivités locales reconnues par la Constitution, cette élection présente un caractère limité, ne concernant qu'une portion de territoire, et leur ôte toute prétention à représenter la globalité que constitue la Nation.

---

[216] V. la Constitution de 1791, art.7, section 3, chap.1 du Titre III "*Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier mais de la Nation entière...*", ou l'art.2, section 2, chap.4 du même Titre III "*les administrateurs* [locaux] *n'ont aucun caractère de représentation...*", ou encore l'art.29 de la Constitution de 1793 "*Chaque député appartient à la nation entière*" ainsi que son art.82 "*Les administrateurs et officiers municipaux n'ont aucun caractère de représentation*". Egalement l'article 52 de la Constitution de 1795 dispose que "*Les membres du Corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la Nation entière*", comme l'article 34 de celle de 1848 : "*Les membres de l'Assemblée nationale sont les représentants, non du département qui les nomme, mais de la France entière*".

[217] Décision n°71-76 DC des 29-30 décembre 1976 *Assemblée européenne*, Rec.p.15, §6

La doctrine confirme majoritairement ce point de vue, comme M.H. Fabre rappelant que l'indivisibilité de la République empêche de diviser la souveraineté nationale dans son contenu interne comme dans son assise territoriale[218]. De même, si le Conseil constitutionnel semble lier, dans sa décision n°76-71 DC relative à l'Assemblée européenne, le suffrage universel prévu à l'article 3 alinéa 3 de la Constitution à l'expression de la souveraineté nationale, force est de constater qu'un tel suffrage n'est pas expressément prévu par ce texte pour les élections locales. La Constitution pose dans son article 72 le seul principe de l'élection, sans précision, des conseils locaux, ce qui conforte l'idée qu'un vote local et donc partiel n'engage pas la souveraineté[219].

Pourtant, la soumission des élus locaux aux volontés du souverain rencontre aujourd'hui certaines limites. Un premier cas est celui du développement des relations "internationales"[220] nouées par les collectivités territoriales. La France a ratifié le 15 mai 1984 la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ouverte à signature le 21 mai 1980 à Madrid sous l'égide du Conseil de l'Europe[221]. La loi du 6 février 1992, dans son Titre IV, encourage également les autorités locales à envisager de telles relations extérieures avec d'autres collectivités infra-étatiques étrangères[222]. Le territoire acquiert donc progressivement les moyens de s'émanciper de sa minorité en droit international qui ne considère que les relations inter-étatiques.

De telles relations restent bien sûr l'exclusivité de l'Etat. La loi du 6 février 1992 assortit ces accords au respect des compétences respectives, des engagements internationaux de l'Etat et la transmission à son représentant. Elle a créé une

---

218 Michel-Henry FABRE "*L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité ? fiction?*", R.D.P. 1982 p.603, a propos de la décision n°82-213 DC du 25 février 1982 du Conseil constitutionnel sur le statut de la Corse

219 Sur la question, V. le commentaire in *Grandes Décisions de la Jurisprudence Constitutionnelle*, Décision n°25, p.330.

220 L'usage de ce mot en la matière reste bien sûr délicat, les collectivités territoriales n'ayant pas statut de "nation", et le législateur lui préférant la notion de "coopération décentralisée".

221 V. loi n° 83-1131 du 23 décembre 1983 autorisant l'approbation d'une convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, JO du 25 décembre 1983.

222 Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JO du 8 février 1992 p.2065. Dans son Titre IV *De la coopération décentralisée*, l'art.131.I dispose que: "*Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat...*".

Commission nationale de la coopération décentralisée présidée par le Premier ministre, et composée pour moitié de représentants de l'Etat à côté des représentants des élus territoriaux[223]. Egalement, le nouvel article 133-2 de la loi du 6 février 1992 inséré par l'article 83 de la loi de 1995 impose qu'en matière de coopération transfrontalière "*aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut-être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger*". De même, cette loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire[224] a accru dans son article 83 le contrôle de l'administration centrale en soumettant l'adhésion d'une collectivité territoriale à un organisme public de droit étranger à un décret en Conseil d'Etat. A titre d'exemple, c'est aussi par échange de lettres entre les gouvernement français et italiens que s'appréhende l'amélioration des relations Nice-Cuneo et la création d'organismes compétents[225].

Mais le développement des actions internationales des collectivités locales dans les domaines, économiques, culturels ou humanitaires, la multiplication d'associations internationales groupant ces collectivités selon leurs points communs d'intérêt[226] et surtout l'intense activité de "lobbying" menée par les agences de promotion locale à Bruxelles[227] laissent penser à une évolution future par le fait et la nécessité.

Bien plus, la création d'un Comité des régions près des institutions de l'Union européenne [228] semblerait inaugurer un processus de contournement de l'autorité étatique par les collectivités locales. Le mot est trop fort en l'occurence, car le Traité de Maastricht prévoit que les représentants locaux "*sont nommés sur proposition des*

223 art.134 de la loi du 6 février 1992, et décret n°94-937 du 24 octobre1994, JO du 30.10.94 p.15476

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

225 V. Décret n°94-1141 du 20 décembre 1994, JO du 28 déc. p.18562, portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne portant création d'une commission intergouvernementale pour l'amélioration de la liaison Nice-Cuneo signé à Rome le 29 août 1994 et à Paris le 26 septembre 1994

226 Sur la question, V. Christophe CHABROT *L'insertion de la Catalogne dans la CEE*, mémoire de D.E.A. de Droit public international et européen, Montpellier, septembre 1991, p.94 et suiv.

227 Les lander allemands ont montré très tôt la voie, suivis par les communautés autonomes espagnoles, qui conduit aujourd'hui les régions et départements français à créer des "maisons" internationales près des autorités européennes pour défendre leurs intérêts, comme le Cantal (Le Monde Heures Locales daté 24-25 janvier 1992) ou l'association Centre-Poitou-Castille et Léon (Le Monde Heures Locales daté 6-7 décembre 1992)

228 art.198 A du Traité de Rome modifié par celui de Maastricht. Ce Comité est composé de 189 "*représentants des collectivités régionales et locales*", dont 24 pour la France, et est consultable par le Conseil ou par la Commission sur tous sujets opportuns (nouvel art.198 B).

Etats membres respectifs, pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité" , c'est-à-dire par l'entente des gouvernements centraux. De même, ce Comité ne peut donner que des avis consultatifs qui ne lient aucunement les décisions européennes. Enfin, l'opposition interne entre les différentes collectivités locales -communes, départements, régions en France- revendiquant la reconnaissance de leurs intérêts propres suffit à elle seule à protéger le centre contre tout débordement périphérique.

Mais ce Comité peut s'auto-saisir pour donner son avis sur tout cas qu'il juge utile (art.198 C *in fine*) et la pratique européenne pousse à une réelle reconnaissance du fait local par le principe de subsidiarité, par la consultation des autorités de proximité dans l'élaboration des plans d'aide du F.E.D.E.R. et plus généralement sous la pression du Conseil de l'Europe. La création de réseaux transeuropéens (nouveau Titre XII du traité de Rome), du programme R.E.C.I.T.E. destiné à gérer les demandes de subventions européennes par les autorités locales[229] ou de la coopération INTERREG dépasse ainsi la simple politique de jumelage de la Libération, et vise une intégration plus immédiate des collectivités locales dans la solution des problèmes internationaux.

Encore un peu plus profond dans la brèche européenne se situe le délicat problème de l'application du droit communautaire. L'Etat central est responsable de l'effectivité de ce droit, initial comme dérivé, réputé d'application directe pour ses Règlements et dont les Directives de plus en plus précises laissent toujours moins de marge de manœuvre aux administrations nationales. Le problème est particulièrement délicat dans les pays où les collectivités infra-nationales disposent de compétences élargies[230], mais il se pose également en France.

Les règlements communautaires obligent directement les collectivités locales qui doivent en respecter les prescriptions sous peine d'être en infraction. Ceci est notamment le cas pour les aides économiques aux entreprises, pour les atteintes à la libre concurrence du marché ou pour les normes de sécurité. Quant aux directives, elles nécessitent une intervention de normes nationales pour recevoir leurs conditions d'application. Les collectivités locales sont bien sûr tenues à l'écart d'une telle adaptation, mais doivent pareillement respecter les clauses qui en sont issues. Dans les deux cas, les collectivités sont néanmoins soumises à une norme d'origine européenne qui dépasse la seule volonté de l'Etat souverain.

229 Programme fondé sur l'article 10 du règlement du F.E.D.E.R. (J.O.C.E. série C n°198/8 du 27 juillet 1991).

230 Notamment en Espagne, en Italie en Allemagne et en Belgique

Cette immixtion de plus en plus concrête et étendue de normes européennes dans la législation nationale affaiblit donc le principe de la souveraineté nationale. Le Conseil constitutionnel avait affirmé un temps, dans sa décision relative à l'Assemblée européenne de 1976, que la France, au vu de sa Constitution, pouvait consentir à des " *limitations de souveraineté*" mais pas à des "*transferts de souveraineté*" [231].

Cette position a cependant évolué depuis. Saisi par le Président de la République au titre de l'article 54 relativement au traité de l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, il tempère en effet son analyse en acceptant que "*la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décisions par l'effet de transferts de compétence consentis par les Etats membres*" [232]. Si néanmoins cette décision conclut à la révision nécessaire de la Constitution en préalable à la ratification de ce Traité, son acceptation des transferts de compétence ne peut que se confirmer à la suite de la révision opérée par la loi constitutionnelle n°92-554 prise en conséquence.

Cette loi ajoute en effet un article 88-1 à la Constitution prévoyant l'exercice en commun de certaines compétences entre les Etats membres de l'Union européenne, et surtout un article 88-2 par lequel "*la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne*". Devant cette volonté déclarée du pouvoir constituant souverain de consentir à ces transferts de compétences, le Conseil ne peut que s'incliner[233].

---

231 "*Considérant que si le préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution de 1958, dispose que, sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de la souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix, aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit*", Décision n°76-71 des 29-30 décembre 1976 relative à l'Assemblée européenne, Rec.15

232 Décision n°92-308 DC du 9 avril 1992, Rec.55,13° considérant. Le Conseil se réfère en l'occurence au même Préambule de la Constitution de 1946 qui avait motivé son refus dans sa décision de 1976, mais en tire cette fois une conclusion opposée : "*il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure...*"

233 Décision n°92-312 DC du 2 septembre 1992, Rec.76 : "*le pouvoir constituant est souverain ...il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée*" (19° et 34° considérants), en respectant toutefois les conditions imposées par la Constitution en la matière (art.7, 16 et 89 al.4 et 5)

Le principe de souveraineté nationale connaît alors une évolution certaine de sens. Le ton était déjà donné avec la signature du Traité de Schengen du 14 juin 1985 prévoyant une suppression graduelle des contrôles aux frontières communes entre les Etats signataires. Le Conseil n'avait à cette occasion soulevé aucune critique d'inconstitutionnalité en considérant que le transfert de ces contrôles des Etats aux "frontières extérieures" et la possibilité de déroger momentanément à ces accords suffisaient à garantir la continuité de la vie de la Nation[234].

Il s'ensuit qu'une sphère toujours plus étendue des compétences étatiques et de ces pouvoirs issus du principe de souveraineté trouvent aujourd'hui à s'exercer en commun avec d'autres partenaires étatiques ou à connaître des limitations certaines, et même des transferts, de par le développement du droit international ou européen. Dès lors, cet amoindrissement de la souveraineté "extérieure" en matière de politique monétaire, agricole, économique ou militaire peut conduire à rebours à un affaiblissement identique de la pression exercée sur les collectivités territoriales au nom de la souveraineté "intérieure", ou à l'intervention directe de pouvoirs supra-étatiques dans la gestion de ces autorités locales.

Cette déliquescence possible du lien de subordination territoriale envers le seul Etat central pose alors un problème juridique latent. Outre le fait que les collectivités puissent trouver dans les instances supra-nationales de nouveaux partenaires dans la menée de leur politique et distendre ainsi leur lien avec l'Etat central[235], l'hypothèse est désormais ouverte dans laquelle ces collectivités locales en tant que personnes morales peuvent contester devant une juridiction extra-nationale un acte du pouvoir central leur faisant grief, au nom du droit communautaire ou de la Convention européenne des droits de l'homme par exemple.

A l'inverse, certains députés songent dès aujourd'hui à se prémunir contre une influence négative du droit communautaire. La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 a ainsi intégré dans son article 3 la nécessité d'une loi organique pour réviser l'organisation et les statuts des territoires d'outre-mer. Cette disposition, adoptée sur amendement du député de la Polynésie française, viserait selon lui à protéger les TOM

---

234 Décision n°91-294 DC du 25 juillet 1991, Rec.91

235 Le cas espagnol de la Catalogne est ainsi révélateur de cette tendance des autorités locales à nouer des relations étroites avec les instances européennes pour s'opposer à l'hégémonie du pouvoir central et obtenir par là une reconnaissance internationale satisfaisant leurs désirs d'indépendance

de toute extension non consentie par eux des règles communautaires. Cet objectif ne semble pas atteint en l'occurrence, puisque le Conseil constitutionnel a précisé qu'une convention internationale pouvait modifier par elle-même l'organisation particulière d'un TOM, et si la loi de ratification suppose la consultation de l'assemblée territoriale elle ne doit pas pour autant prendre la forme d'une loi organique[236].

Le pouvoir de contrainte contenu dans le principe de souveraineté nationale connaît ainsi une certaine relativisation dans son application actuelle. Cette remise en question en rejoint une autre, qui touche à la représentation même de la Nation.

2 / Le réaménagement possible de la représentation nationale

La souveraineté nationale implique toute une théorie juridique de la représentation, qui contraint profondément le territoire en l'éloignant d'une participation directe à l'exercice de la souveraineté et en le positionnant donc comme élément passif qui en subit les prescriptions. Tout pouvoir et toute souveraineté sont au fond une problématique de la représentation. Le pouvoir légitime étant exercé "*au nom de...*", il intègre forcément des mécanismes de médiation entre le souverain *in abstracto* et celui *in concreto*, selon la distinction élaborée par Adhémar Eismein. Comme le précise Stéphane Rials, même en démocratie directe le peuple-électeur n'est toujours que le "représentant" du peuple réel, et l'électeur celui du citoyen[237]. Et de conclure : "*il n'y a...pas lieu de considérer qu'il y ait une autre souveraineté que la souveraineté représentative*"[238].

La souveraineté nationale conduit à un régime représentatif particulier. La Nation, ne pouvant s'exprimer elle-même de par sa nature abstraite, a besoin de représentants qui ne sont pas seulement les "délégués" du peuple électeur mais apparaissent bien comme les "acteurs" même de sa fiction. Il s'ensuit pour le territoire plusieurs conséquences.

---

236 Décisions n°88-248 DC du 17 janvier 1989 et n°93-319 du 30 juin 1993, JO du 2 juillet 1993 p.9419. Sur la question, V. *Le juge constitutionnel et le régime législatif des territoires d'outre-mer*, de François LUCHAIRE, RDP 1994, p.1639 et suiv.

237 Sur l'implication nécessaire du régime représentatif par rapport à la démocratie directe issue d'une souveraineté du peuple, V. *Droit constitutionnel...* de J. BOURDON, C. DEBBASCH, J.M. PONTIER et J.C. RICCI, p.45 et suiv.

238 Communication *Constitutionnalisme, souveraineté et représentation*, p.77, in Journées d'études des 16-17 mars 1989 organisée par l'Association française des constitutionnalistes à l'Assemblée Nationale, actes *La Continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Economica, coll. Droit Public positif, Paris 1990.

Tout d'abord, en l'absence de toute expression directe de la Nation *dans* le territoire, du fait de son abstraction, sa représentation ne peut exister que dans un endroit unique, au siège de sa fiction. Cette centralité produit alors une captation "panoptique" de l'espace politique, de la périphérie vers l'intérieur[239]. La Nation n'existant pas concrètement, elle diffuse son image à partir d'un noyau central pour rayonner *vers* le territoire, qui n'est plus dès lors que son réceptacle. Au niveau philosophique et psychologique elle s'adresse à lui pour le définir à rebours, comme un jeu de miroir, et plus concrètement elle le conditionne dans un assujettissement juridique en lui dictant ses lois.

D'autre part, le concept de Nation élude la référence au territoire, en ne considérant que les hommes abstraitement et non la terre qui les porte. Les élus de l'Assemblée nationale, par exemple, ne sont pas les représentants d'une portion de territoire donné mais accèdent, par leur élection, à une fiction de l'universalisme qui annule leur origine. La Nation trônant au-dessus de toute division, son espace électoral ne saurait être découpé que pour des raisons pratiques. Toute référence territoriale ne se conçoit que pour commodité de langage. De même, si chaque député se charge de faire remonter à Paris les principales demandes de ses électeurs, il ne saurait être question de lui accorder des faveurs législatives en vertu de son origine[240].

Quant à la deuxième Chambre qui exprime pareillement la souveraineté nationale, elle représente sous la V° République "les collectivités territoriales" sans être pour autant une chambre d'expression territoriale directe à l'image du Bundesrat allemand [241]. Le Sénat représente les représentants locaux, selon un système électoral indirect qui intègre le territoire dans une expression de la souveraineté nationale au second degré, avec d'ailleurs une grande déformation entre le représentant et les collectivités représentées[242].

Le territoire dans sa réalité ainsi que les divers pouvoirs locaux qu'il supporte apparaissent donc mal représentés dans ces Institutions centrales exprimant la Nation. Pourtant, certaines évolutions ouvrent un débat nouveau sur ce rapport territoire-représentation.

239 Sur l'application du panoptisme de Bentham au territoire, V. supra p.95

240 Aucune consultation spéciale des élus corses n'est ainsi envisageable pour les projets de lois concernant l'île de Beauté. V. décision n°290-91 DC du Conseil constitutionnel, §52 à 54.

241 V. Olivier JOUANJAN, *L'élaboration de la loi en République fédérale d'Allemagne*, Pouvoirs n°66, septembre 1993, p.84

242 V. infra p.175 et suiv.

Les constitutions de 1946 et de 1958 par exemple ne conditionnent plus expressément les députés à l'ordre national. Le rappel au député, "élu de la Nation entière", des premières constitutions a disparu, remplacé dans la Constitution de 1958 par un seul "*Tout mandat impératif est nul*" (art.27). L'élection des députés et sénateurs dans une circonscription territoriale délimitée ne saurait toutefois les rattacher à celle-ci, la souveraineté restant théoriquement nationale.

Or, le Conseil constitutionnel a confirmé plusieurs fois un certain attachement de ces élus à la circonscription dont ils procèdent. Au nom du principe d'égalité des suffrages, il dispose tout d'abord que "*l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques*" [243]. Les dérogations à ce principe doivent "*tenir compte d'impératifs d'intérêt général*" et n'intervenir "*que dans une mesure limitée*". Le Conseil avait déjà stipulé ce lien de relative proportionnalité entre les élus et la population de la circonscription dans ses décisions concernant l'évolution de la Nouvelle-Calédonie[244], et il le reprendra plus tard à propos du régime électoral de Marseille[245].

Poursuivant, le Conseil confond plusieurs notions capables, dans une lecture particulière, d'éclairer sous un angle nouveau la problématique de la représentation. Tout en assurant que "*les membres du Parlement ont la qualité de représentants du peuple*" [246], et doivent donc être élus en fonction de ces critères démographiques, le Conseil accepte que le législateur réserve à chaque département une représentation d'au moins deux députés pour "*assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs*" [247]. Une circonscription électorale ne saurait bien sûr se confondre avec une circonscription administrative[248], et l'Assemblée nationale ainsi obligée de contenir une représentation minimale de chaque département ne prend pas pour autant les airs d'un Sénat américain. Il n'en reste pas moins que par cette décision, la nature de la représentation nationale change d'envergure. Etrangement d'ailleurs, c'est à la députation et non au Sénat que le Conseil réserve le soin d'intégrer les composantes territoriales dans les Institutions centrales exprimant la Nation.

---

243 Décision n°86-208 DC des 1° et 2 juillet 1986, Rec.78, 21° considérant

244 Décisions n°85-196 DC du 8 août 1985 et n°85-197 DC du 23 août 1985

245 Décision n°87-227 DC du 7 juillet 1987

246 Décision n°91-290 du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse, 53° Considérant

247 Décision n°86-208 DC des 1° et 2 juillet, 22° considérant

248 Sur la relation entre les deux notions, V. Ch. BARBIER *La circonscription administrative : réflexion sur un concept équivoque*, AJDA 20 juin 1996, p.411-417

La coïncidence aux yeux du Conseil entre circonscription administrative et électorale, cette reconnaissance du fait territorial au sein de l'Assemblée nationale conjuguée à l'habitude d'appeler un député par son département d'élection, ce qui le conduit parfois à s'assimiler à celui-ci malgré les fréquents rappels du Président de l'Assemblée[249], interrogent alors assez directement sur l'actualité de cette théorie juridique de la représentation nationale[250].

Ceci d'autant que le Conseil a déjà souligné pour une assemblée territoriale "*dont le rôle ne se limite pas à la simple administration de ce territoire*" du fait de ses compétences législatives que le Congrès en question devait "*être représentatif du territoire et de ses habitants*"[251]. Une telle assemblée d'un territoire d'outre-mer déborde bien sûr du simple "conseil élu" des collectivités locales de métropole, les deux étant régis par des cadres distincts. Mais la référence à cette représentativité *territoriale* permet d'en imaginer l'extension aux autres assemblées locales, même si elles ne disposent pas de pareils pouvoirs normatifs.

D'autant que le législateur innove de plus en plus en matière de territoire et d'assemblée locale. La multiplication des collectivités territoriales[252], la création de territoires nouveaux comme les "pays" de la loi de 1995[253], de zones particulières dérogeant aux règles de la fiscalité[254] ou de l'urbanisme[255], le développement des établissements publics de coopération locale à vocation généraliste[256] sont autant de

---

249 Sur la question, V. par exemple l'article du doyen BOULOUIS, A.J.D.A. 1987, p.267.

250 Sur la critique d'une telle ambiguïté eu égard le principe d' indépendance du député envers un quelconque mandat territorial, V. Stéphane RIALS *Constitutionnalisme, souveraineté et représentation*,, p.73, in *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, journées d'études des 16-17 mars 1989 de l'A.F.C., Economica, coll. Droit public positif, Paris, 1990.

251 Décisions n°85-196 DC du 8 août 1985 et 85-197 DC du 23 août 1985 sur la Nlle Calédonie

252 Les nouvelles régions de 1982-86 bien sûr mais aussi toutes les collectivités à statut particulier comme la Corse ou Saint-Pierre-et-Miquelon ou encore Mayotte

253 Titre II de la loi du 4 février 1995, art.22 : "*Lorsqu'un territoire présente une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale constate qu'il peut former un pays*", dans lequel les collectivités territoriales et leurs groupements définissent "*un projet de développement commun*" (art.23), l'Etat coordonne ses actions en faveur du développement (art.24- I), et sur lesquels se basent l'organisation des services de l'Etat "*et la délimitation des arrondissements*" (art.24 II)

254 Les trois zones de la loi du 4 février 1995 par exemple (zones d'aménagement du territoire, territoires ruraux de développement prioritaire et zones urbaines sensibles), art.42

255 "*Il est loisible au législateur d'adapter les règles d'urbanisme applicables en zone de montagne*" et "*il est loisible au législateur d'introduire des dispositions dérogatoires au code de l'urbanisme pour autoriser, à titre exceptionnel, l'installation de certains ouvrages dans certaines zones du territoire*", Décision n°93-335 DC du 21 janvier 1994 du Conseil constitutionnel

256 Les communautés de communes ou de villes de la loi du 6 février 1992 par exemple

changements qui augurent d'une refonte générale de la perception territoriale. Le territoire n'y est plus considéré comme un bloc uniforme mais comme se décomposant en de multiples zones que le législateur est appelé à reconnaître distinctement selon les pouvoirs qui y sont attachés. La notion de représentation nationale peut alors évoluer.

La Constitution dans sa rédaction de 1958 avait déjà reconnu l'existence de plusieurs peuples au sein de la Nation[257] en réservant un statut spécial aux peuples d'outre-mer. Le Conseil, bien qu'affirmant avec force la valeur constitutionnelle de la notion de "peuple français" -au singulier- fait pareillement état de plusieurs peuples au sein de la République[258]. Sur cette base pourraient être reconnues d'autres composantes de la Nation, qui ne s'attacheraient plus seulement aux hommes mais aussi aux institutions locales dont l'importance et la diversité sont de plus en plus invoquées par le législateur, lui-même représentant de la Nation.

Ainsi les collectivités territoriales, dans le processus actuel de valorisation des groupes infra-étatiques et à l'instar des départements désormais reconnus dans l'élection des députés, pourraient se voir attribuée une place effective et directe au sein du Parlement exprimant la souveraineté nationale. De même, les établissements publics de coopération locale intervenant de plus en plus dans la prise de décisions nationales lors de la préparation et de l'exécution du Plan ou à travers les différents comités institués auprès du Premier ministre[259], confrontés à la démocratie locale par la consultation des populations (art. 85 de la loi du 4 février 1995) et dont les organes délibérants doivent être désormais "*élus sur des bases essentiellement démographiques*"[260] seraient à même d'être plus directement intégrés dans la représentation nationale, en considérant par extension de la jurisprudence du Conseil que leur "*rôle ne se limite pas à la simple administration de ce territoire*". Mais cette hypothèse reste relative, au vu de tout le travail centralisateur qui apparaît au contraire dans l'expression du territoire dans les diverses constitutions.

257 art.1° ancien : "*La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté*". Toutefois, l'abrogation de cet article par la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 qui le remplace par le premier alinéa de l'article 2 repose la question de cette existence de plusieurs peuples

258 Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 *Statut de la Corse*. Si le Conseil reconnaît, §12, que "*le concept juridique de «peuple français» a valeur constitutionnelle* ", il constate également que "*la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination* ", mais dont est exclu le "peuple corse" inexistant

259 Le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire créé par la loi du 4 février 1995, art.3 , par exemple (V. Décret n°95-1066 du 29 septembre 1995, JO du 1° octobre 1995 p.14381)

260 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, considérant relatif à l'article 80 de la loi

CHAPITRE 2
LES ÉNONCIATIONS CONSTITUTIONNELLES DU TERRITOIRE CENTRALISÉ

Pour aussi simple qu'elle puisse apparaître dans la théorie juridique, la notion de territoire ne semble pas aussi évidente à retranscrire dans les diverses constitutions. On peut en effet noter depuis 1789 de nombreuses variations sur le thème, selon une logique parfois floue, et qui évolue encore de nos jours.

Or, le texte constitutionnel définissant les règles juridiques en cours, l'enjeu sémantique est d'importance. Car c'est bien ici que le territoire reçoit son premier conditionnement, qui posera les bases futures de la centralisation ou de la décentralisation. La notion de territoire se traduit en droit constitutionnel par un vocabulaire assez large, qui recouvre de fait plusieurs significations. Cette soumission du territoire aux diverses appellations qui le définissent, indique finalement que *le discours qui lui est attaché n'est pas descriptif mais bel et bien prescriptif.*

En observant cette énonciation du territoire dans les Constitutions depuis 1789, se remarque tout le travail de sa domestication, de sa soumission au Centre qui se fait à la fois par son expression même (***Section I***) et par celle de l'autorité légitime à laquelle il est rattaché (***Section II***). Dans ces deux domaines, où se perçoit une certaine logique par delà les évolutions juridiques et historiques, l'ancrage du territoire à une politique centralisante est une donnée topique.

Section I : Le conditionnement constitutionnel du territoire

Exprimer le territoire, et donc l'insérer dans un cadre de reconnaissance et de contrainte juridique, revient pour le constituant à le définir tant par son appellation que par son étendue. Face à cette délicate mission, la théorie juridique va connaître plusieurs temps, d'ailleurs reliés aux phases d'expansion ou de contraction de ce même territoire. Deux grandes périodes se distinguent dans la sémantique constitutionnelle, selon la césure avant 1946 (**Paragraphe 1**) et après 1946 (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1

Avant 1946, du Royaume au territoire de la République

La notion de territoire paraît entendue à force de discours et de textes élaborés à son sujet. Pourtant, elle fait partie de ces mots longuement travaillés par le temps et les pratiques avant d'obtenir un consensus relatif sur sa signification. Dès l'aube révolutionnaire, s'est posée une réelle question sur ce terme de territoire, symbole de la société en construction. Il s'agit de lui donner une définition sémantique autour d'un concept nouveau (**A**), et de construire tout un organigramme territorial annexe faisant l'interface entre le local et le national à partir des circonscriptions électorales et administratives (**B**).

A / *Les enjeux de la redéfinition sémantique du territoire*

Après la "tabula rasa" révolutionnaire, les constituants se sont heurtés au problème de la redéfinition sémantique du territoire. *Sous la monarchie* issue de la conception féodale d'un pouvoir patrimonial attaché à la terre, le territoire a longtemps été assimilé au Royaume lui-même, c'est à dire à son organisation politique. D'autant que le roi se posant, du moins dans le discours, comme le lien entre les réalités terrestres et l'ordre divin supérieur, son royaume confondait nécessairement en lui et dans une même mystique unitaire le sol concret et son immatérialité spirituelle, et donc politique.

On trouve encore des traces de cette confusion, de cette identification du territoire et de sa structure politique, dans la Constitution de 1791. Si l'on y considère bien le royaume *et* son territoire (art.1 Titre III :"*Le royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt trois départements*"), cette dissociation n'est pas encore achevée : ni le roi ni le régent par exemple ne peuvent "*sortir du royaume*" sans autorisation du Corps législatif (art.7 section 1 et art. 1 section 3, Chapitre 2, Titre III). Terre et régime sont encore un [261].

[261] Un autre exemple de cette identification territoire-Etat peut être tiré de l'article 2, Section 1, Chapitre 1 du Titre III : " *les représentants seront distribués entre les quatre-vingt trois départements selon les trois proportions du territoire, de la population et de la contribution directe* ", qui a pu faire dire à Léon DUGUIT "*si l'Assemblée décide que le territoire doit être représenté au même titre que la population, c'est que dans sa pensée le territoire a le même caractère que la population; or celle-ci est évidemment un élément de la personnalité de l'Etat; il en est donc de même du territoire* ". Traité de Droit constitutionnel, 3° éd. 1928, T.II p. 53.

Si en 1793 il est encore question d'un nébuleux "territoire français" (article 54), c'est véritablement *en 1795* qu'apparaît la distinction fondamentale : les membres du Directoire sont à présent conditionnés pour "*sortir du territoire de la République*" (art. 157). Il y a désormais un territoire *et* une République, dissociés, et qui existent séparément par eux-mêmes.

Dès lors, le territoire ne se confondant plus avec l'organisation politique qui l'englobe, il faut le nommer. C'est ce que s'empressera de faire cette Constitution de l'an III. Si le mot même de territoire était relativement peu utilisé en 1791 et 1793, six et cinq fois pour chaque, la Constitution de 1795 va l'employer jusqu'à douze fois. Seules les Constitutions de 1946 et 1958, traduisant une nouvelle problématique territoriale, feront mieux avec respectivement vingt-neuf et quatorze fois.

Cependant, il s'agit pour le constituant de pallier efficacement au mot Royaume et de trouver un vocabulaire transportant en lui la même mystique de l'unité. En l'absence d'un terme juridique plus évocateur, l'accent sera alors mis sur le singulier du mot territoire[262]. De plus, sera mise en place toute une politique de rattachement de ce territoire à la République unitaire [263] dont il est l'espace d'expression et de domination[264]. La pratique constitutionnelle va enfin souvent l'utiliser seul, pour en démontrer sa nouvelle évidence [265], ou l'accoler au régime qui le contraint, en général la République [266].

---

262 Le mot "Patrie" a pu être utilisé ponctuellement (Constitution de 1795, art. 301, 7° alinéa du préambule de 1848, proclamation du 14 janvier 1852 de Louis Napoléon et art. 9 du projet de Pétain), mais porte en lui des valeurs plus symboliques que strictement juridiques. De même, la notion de "*terre française*" de la Constitution de 1848 relative à la sphère d'abolition de l'esclavage (art. 6) reste une anecdote juridique non reprise par la suite.

263 V.Roland DEBBASCH *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Economica 1988, notamment pp 38 et suiv. et 260 et suiv.

264 Cependant, on trouve encore certaines confusions de vocabulaire. Ainsi la Constitution de 1791 fait-elle référence au "*territoire des campagnes*" (art. 8 Titre II), et celle de 1795 charge les administrateurs de gérer les "*revenus publics dans leurs territoires*" (art. 190), et précise que les autorités civiles peuvent réquisitionner la force publique "*dans l'étendue de leur territoire*" (art.292), évitant de justesse la notion de territoire de département (art. 4 : "*les limites des départements...la surface d'un département*").

265 V. l'art. 66 de la Constitution de 1815 : "*Aucune place, aucune partie du territoire ne peut être déclarée en état de siège...*", l'art. 51 de la Constitution de 1848 : "(le Président) *ne peut céder aucune portion du territoire...*" ou son art. 76 : "*la division du territoire en départements...*"

266 Comme exemple fameux nous trouvons le serment de l'Empereur qui "*jure de maintenir l'intégrité du territoire de la République*", art. 55 du Sénatus-consulte organique du 28 Floréal an XII. Mais il est aussi parfois question d'un "*territoire français* " (art. 107 et 109 de la Constitution de 1848) ou d'un "*territoire de la France* " (art. 25 du Sénatus-consulte organique du 16 Thermidor An X).

Après la réforme centralisatrice de Napoléon, la notion de territoire parait entendue et perd de son importance, du moins dans le discours constitutionnel. Si le débat sur la centralisation et la décentralisation agite le monde politique durant tout le XIX° siècle [267], les constitutions traduisent au contraire un consensus général sur la définition révolutionnaire du territoire, et le terme sera finalement peu employé jusqu'en 1946 [268].

En tout état de cause, cette dissociation du territoire et du régime politique consacre une fracture irréparable avec l'Ancien Régime qui, une fois énoncée, va interdire par la suite tout retour en arrière. Ainsi, même lorsque les conservateurs ou les opposants voudront lutter contre la République ou l'Empire et restaurer l'ordre ancien, il leur sera impossible de refusionner à nouveau les deux sphères. Le lien entre le Roi et sa terre, l'identification du Royaume, devra passer après la Révolution par un dialogue, qui implique de fait une distinction entre les intervenants : le Roi, " *chef suprême de l'Etat* " (art. 14 de la Charte de 1814), négocie maintenant la loi avec une représentation de pairs et de "*députés des départements*" (art. 15). Le Royaume n'est plus une confusion. *La distinction et la revalorisation du territoire, bien que n'étant pas systématiquement démocratiques, relèvent donc du moins des présupposés fondateurs de la représentation.*

Le relatif silence au XIX° siècle autour de la notion de territoire est cependant gênant, et apparaît plutôt comme un accord tacite à ne pas s'étendre sur une certaine fragilité juridique qui aurait pu amoindrir la puissance d'évocation et la clarté du nouveau principe. Car en nommant le territoire, le constituant est amené à le définir juridiquement dans sa nature et dans son étendue ; or subsiste encore un *problème qui avait été soulevé dès 1791.*

Après la reconnaissance d'une distribution du territoire du Royaume en départements, l'article 8 du Titre VII final écartait en effet de la Constitution de 1791 " *les colonies et possessions françaises dans l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, quoiqu'elles fassent parties de l'Empire français*". De cet Empire il n'est nulle question dans "l'administration intérieure" (section 2 Chapitre 4 du Titre III) ni dans

[267] Sur les vicissitudes de ce débat voir les études de François BURDEAU *Liberté! libertés locales chéries !* , Cujas coll. Echanges, Paris 1983, et *Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration*, in *Le pouvoir* , Mél. Georges BURDEAU, LGDJ 1977

[268] Une fois en 1802, 1852 et 1875, deux fois en 1804, 1815 et 1940, cinq fois en 1799 et sept fois en 1848, avec le silence des Chartes de 1814 et de 1830

les pouvoirs exécutifs ou législatifs. Seul le projet constitutionnel pétainiste en reprendra la notion bien plus tard [269]. Cette exclusion des colonies pose alors le problème de la détermination exacte et juridique du territoire.

L'article 8 final de cette Constitution traduit assez bien la conception du territoire et du pouvoir dans la monarchie traditionnelle. Le territoire est immédiatement rattaché au pouvoir qui le contraint, pour former par cette identification le Royaume, considéré à la fois comme étendue et comme organisation politique. Par là même, le pouvoir royal est directement relié à la terre historique qui a suscité son érection et qui légitime son identité. Ainsi, le Royaume existe en tant que tel et n'est "un" que dans et de par son territoire fondateur : la métropole.

Les colonies ne font pas alors partie du Royaume mais sont considérées comme ses acquisitions extérieures, qui se définissent par opposition à "*l'intérieur du Royaume*" (section 2 Chapitre 4 Titre III et articles 2 et 8 du Titre IV). S'ajoutant à lui comme possessions externes, elles doivent nécessairement être écartées de la Constitution qui relève de l'organisation du Royaume, c'est à dire de la métropole. Néanmoins, elles restent françaises par leur rattachement administratif au Roi, personne constitutionnellement légitime, et peuvent accorder le statut de citoyenneté qui s'obtient par domicile "*en France*" au sens large (art. 2, Titre II)[270]. Ainsi, *la monarchie pense le territoire comme étant celui du Royaume* [271], *par opposition aux Colonies et autres possessions qui forment l'Empire* .

Mais la mystique révolutionnaire de l'unité républicaine, nécessaire pour supplanter la monarchie, ne peut accepter cette double notion d'un territoire intérieur et extérieur. Sa cohérence juridique a en effet du mal à résister à la contradiction : où bien le territoire est "un" en référence à la République qui le domine et comprend donc l'ensemble des "terres françaises", les colonies n'étant pas dotées de statut particulier; où bien il est constitutionnellement multiple dans sa composition et dans son organisation mais ne peut alors être affirmé un et indivisible, ce qui paralyse la

269 art 41-1° "*Les territoires d'outre-mer sur lesquels, à des titres divers, l'Etat français exerce sa souveraineté ou étend sa protection, constituent l'Empire* ", et l'alinéa 3 précise alors que "*l'Empire est régi par des législations particulières*" plus ou moins encadrées par l'article 42.

270 Cette notion sera reprise bien plus tard par l'Ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, J.O. du 4 novembre 1945 p.7225, qui précise dans son article 3 "*L'expression «en France»...s'entend du territoire métropolitain et de l'Algérie*", rejetant du terme les départements d'outre-mer qui ne seront énoncés comme tels que par la loi n°46-451 du 19 mars 1946, J.O. du 20 mars 1946 p.2294

271 Il est alors énoncé celui "*distribué en quatre-vingt-trois départements*", art. 1 Titre II

dogmatique révolutionnaire. Enoncer ce territoire devient donc un problème politique et juridique majeur pour le nouveau régime, dont la cohérence est mise à mal par ces spécificités de l'outre-mer. Cependant, la notion de République permet une souplesse qu'utilisera rapidement le constituant.

La République, par opposition au Royaume attaché à ses terres, se fonde sur une idéologie abstraite et se donne comme projet, comme organisation politique issue de la pensée et non du sol ou de l'histoire comme le pouvoir patrimonial. En tant que concept juridique, elle s'affranchit des contraintes matérielles par son espace idéologique, et agit à rebours sur elles. Le territoire est alors énoncé comme l'ensemble théorique des terres sous contrôle de l'autorité centrale, multiple dans sa nature en comprenant l'outre-mer, mais unitaire par définition puisque relevant de la République posée comme "une" par le discours.

L'unité du territoire n'est plus essentiellement physique mais avant tout conceptuelle et dogmatique, comme la République, ce que ne permettait pas l'ancienne royauté liée à un sens strict et matériel du pouvoir et du territoire. Ainsi, alors que la monarchie distinguait le Royaume et l'Empire, *la République se fonde par les mots sur une version unifiée du territoire dans sa Constitution.* Il y a donc bien un saut épistémologique dans cette extension sémantique du territoire hors de la métropole.

La Convention et le Directoire tenteront de respecter cette conception et cette logique juridique de l'unité, en énonçant un territoire égal dans toute son étendue et en prônant un régime d'assimilation de l'outre-mer à la métropole[272], ce qui est finalement le seul moyen de sortir de la contradiction énoncée plus haut. Mais le réalisme politique va amener le constituant dès 1799 à réorganiser une distinction entre "*le territoire européen*" aménagé constitutionnellement (art.1) et les "*Colonies françaises* " dotées d'un régime "*déterminé par des lois spéciales* " (art.91).

De ce fait est rétablie une *douteuse confusion juridique* sur laquelle va se construire tout le XIX° siècle colonial. D'une part est maintenue la conception révolutionnaire d'un territoire unique englobant également les terres hors de la

272 Ainsi la Constitution de 1795 propose une division du territoire (Titre I) par liste exhaustive des départements métropolitains (art. 3) et d'outre-mer (art. 7), en rappelant que "*les Colonies françaises sont parties intégrantes de la République, et sont soumises à la même loi constitutionnelle* " (art. 6). Le décalage entre les deux types de départements apparaît alors comme mineur.

métropole, inspirée de l'article 6 de la Constitution de 1795. Le territoire se conjugue ainsi toujours au singulier. Mais d'autre part, et simultanément, il va recevoir plusieurs acceptions juridiques selon les nécessités des situations ultra-marines, rejoignant la distinction de l'Ancien Régime entre l'intérieur et l'extérieur. Ainsi, le saut épistémologique proposé par la Constitution de 1795 est-il rapidement annihilé par la pratique politique colonialiste qui cherchera à s'arranger de la stricte logique juridique par un certain silence constitutionnel.

En effet, dans la plupart des textes constitutionnels postérieurs à 1795, la problématique du territoire relève explicitement de cette conception d'Ancien Régime. L'unité et l'indivisibilité, notions par trop républicaines, n'apparaissent plus ; les colonies sont organisées par un statut spécial [273] que la Constitution de l'an XII exprime bien en distinguant "*les capitaines généraux des colonies, les préfets coloniaux, les commandants des établissements français hors du continent* ", et "*les préfets de l'intérieur* " (art.111).

Seule la Constitution de 1848 semblera revenir au principe d'assimilation de 1795 en affirmant la République "*une et indivisible*" (2° alinéa du Préambule, serment de l'article 48), en rappelant que "*le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français* " (art.109) et en l'intégrant dans la représentation législative (art.21). Mais cela ne l'empêchera pas pour autant de confirmer que ce territoire des colonies "*sera régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente Constitution* " (art.109 *in fine*), d'organiser une distinction entre "*les préfets*" et " *les gouverneurs de l'Algérie et des Colonies* " (art.64) ou d'empêcher le Président de sortir librement du "*territoire continental de la République* " (art.63), dont la précision "continental" marque d'un bémol l'effectivité de cette prétendue assimilation.

Quant à la III° République, se retrouvant à la tête du deuxième empire colonial du monde[274], elle ne pourra pas plus affronter de face la contradiction juridique relative au territoire qui structure tout ce XIX° siècle. Si elle est formée d'un Sénat

---

273 V. les articles 91 de la Constitution de l'An VII, 54 du Sénatus-consulte organique du 16 Thermidor An X, l'article 73 de la Charte de 1814, 64 de la Charte de 1830, ou l'article 27 de la Constitution de 1852.

274 Sur l'extension coloniale du territoire français depuis la Révolution, voir la thèse de Luc SAIDJ *La notion de territoire en droit public français contemporain*, Lyon II 1972, pp. 287 à 292.

composé en partie d'élus "*par les départements et les colonies*" (art.1 loi du 24.02.1875)[275], ni l'unité ni l'indivisibilité du territoire ne sont affirmées du fait des circonstances de son apparition, et elle se satisfaira fort bien d'un régime colonial républicain organisé distinctement de la métropole [276] et culminant avec l'Exposition coloniale de 1931. Cependant, cette Constitution sera la seule, avec celle de 1795, à définir explicitement l'étendue du territoire, par le biais du nombre de sénateurs par département, y compris dans les colonies (art. 2 de la loi du 25 février 1875).

Ces circonvolutions sémantiques et juridiques permettent de tirer quelques enseignements sur la perception du territoire dans les diverses constitutions post-révolutionnaires et sur l'enjeu politique de sa manipulation :

- Mis au singulier, le "territoire" apparaît plus comme une notion de principe que comme l'énonciation de sa réalité matérielle. Ce passage à la fiction est somme toute logique : le territoire n'est pas la "terre" mais la terre juridicisée, politisée. Mais dans cet artifice, le territoire perd tout lien au concret et ne devient plus qu'une seule substance juridiquement malléable au service du discours central. C'est ainsi que Thouret a pu présenter en 1789 un territoire fantasmé en circonscriptions arithmétiques hors de toute réalité historique ou géographique. De même, en rejetant toute notion de territoire réel, la Révolution pourra nier les particularismes et réalités contraires à son système théorique unificateur. Si les enjeux révolutionnaires semblaient pousser à de telles extrêmes, cette radicalité va affecter durablement cette perception de l'espace national [277]. L'inconsistance réelle du territoire semble ainsi être la rançon à payer pour sa reconnaissance juridique.

- Pour autant, cette théorie unitaire d'un territoire abstrait n'évite pas le paradoxe soulevé par les colonies auquel il s'étend désormais, dès lors que ne sont pas respectés les canons de la logique juridique, comme après 1795. La discrimination

[275] Les 225 élus des départements et des colonies connaissent cependant un régime électoral faisant bien la différence de situation territoriale, que la réforme du 14 août 1884 et la loi du 9 décembre suivant ne résoudront pas. Voir la thèse de Jean-Pierre MARICHY *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ 1969.

[276] Ce régime est d'ailleurs très variable. Le Ministère des Colonies (décret du 20 mars 1894) succédant à la Direction des Colonies au Ministère de la Marine (jusqu'en 1882) et au sous-secrétariat d'Etat aux Colonies, et futur ministère de la France d'Outre-mer (décret du 30 janvier 1934) administre les colonies, les mandats africains et les protectorats d'Afrique noire (AFN) mais l'Algérie est rattachée elle au Ministère de la Guerre puis de l'Intérieur.

[277] Michel FOUCAULT rappelait à ce propos que le XIX° siècle était "*un temps dont nous ne sommes pas encore sortis*". In Magazine Littéraire, Octobre 1994, *Foucault aujourd'hui*, article de Shiguehiko HASUMI "Foucault et le XIX° siècle", pp.24 à 29.

opérée par les divers constituants, qui renvoit à la conception traditionnelle de l'Ancien Régime, démontre la supériorité des nécessités politiques ou culturelles sur la stricte orthodoxie juridique. La Révolution n'a pas su franchir le pas qu'elle se proposait de faire au nom du droit ; le territoire reste une notion dont on s'arrange, peut-être justement du fait de sa perception par trop immatérielle et théorique.

- Enfin, comme espace entièrement soumis à la volonté centrale, le territoire ne se voit reconnu ni par la théorie ni par la pratique de droits propres pouvant s'opposer ou se construire parallèlement au droit national. Seule a changé sa représentation et non son statut juridique. Le Pouvoir n'a fait que redéfinir les formes et le discours de sa domination sur lui. Si l'on note l'existence d'une deuxième chambre territoriale sous la III° République, après l'expérience de la "*Chambre des députés des Départements*" de la Charte de 1814, le régime électoral en reste très discriminatoire. Le territoire connait certes une sorte de "représentation" auprès du centre politique, mais au niveau local, il est encore totalement soumis à l'administration et au législateur centraux, et n'obtiendra que très peu de réels pouvoirs de gestion propre. Il reste assujetti, il n'existe pas pour lui-même.

Au total, le territoire apparaît bien conforme à la théorie juridique classique qui le soumet par définition à l'autorité dominante (Hauriou), ou le confine comme limite d'expression des services publics (Duguit). Mais cette conformité se fait au prix d'une fragilité juridique par rapport à l'orthodoxie du projet de 1795, qui traduit bien la nature politique de cette définition même du territoire.

En fait, il apparaît que ce n'est pas un mouvement de reconnaissance particulier qui a suscité son apparition en 1795, mais bien une évolution propre au pouvoir politique. Plus exactement, si la notion de territoire a pu émerger du discours constitutionnel, c'est surtout la République, comme système juridique et conceptuel plus abstrait que la monarchie, qui s'est en quelque sorte "décollée" de son attache terrestre, qui s'est "désindexée" des terres que le Royaume fusionnait en lui. Se fondant sur une légitimité idéologique, *la République va s'abstraire du territoire, le* "dévoilant"*ainsi à la théorie juridique*. Le territoire procède toujours du centre politique et se définit en fonction de ses évolutions.

Cette mutation conceptuelle du pouvoir et du territoire entraînera tous les autres régimes à sa suite, sans modifier substantiellement la valeur de cet espace national ni le rapport entre la capitale et la périphérie. La logique d'emprise du centre va se poursuivre, et même se parfaire. Si une revalorisation effective du territoire lui aurait en effet apporté certains droits réels, il n'est plus décrit après 1795 que passivement, comme espace à organiser ou terrain à défendre [278]. Considéré sous sa forme active, ce territoire reste encadré par les conditions de sa mise en représentation et de son insertion dans la vie politique.

B / *La valeur politique des circonscriptions territoriales*

Après avoir ré-énoncé le territoire dans sa nouvelle sémantique post-révolutionnaire, les constituants vont apprendre à l'intégrer dans l'organigramme national sous sa forme active, c'est à dire par son expression comme espace de représentation politique et juridique. Car maintenant que le territoire existe, il faut lui donner une fonction. Mais bien vite, le territoire va dévoiler sa complexité en tant que lieu d'une identité locale *et* nationale, et comme espace tant administratif que démocratique. Pour appréhender cette double face, les constituants d'avant 1946 vont élaborer tout un vocabulaire administratif dont l'impact est toujours d'actualité, et se référer progressivement aux seuls collèges électoraux.

Quant au renouveau des *circonscriptions administratives*, les révolutionnaires ne partent pas d'un inconnu, et la question de l'intégration du territoire dans la vie politique nationale se posait déjà en des termes immédiats avant 1789. Les recherches de François BURDEAU[279] révèlent ainsi l'ampleur de la remise en question des anciennes structures territoriales et les directions qui se prenaient progressivement. A la jonction des courants traditionalistes (avec Fénélon, Saint Simon mais aussi dans une certaine mesure Montesquieu), utilitaristes (comme le Marquis d'Argenson,

[278] V. notamment l'article 1° de la Constitution de 1799 ("*La République française est une et indivisible. Son territoire européen est distribué en départements et arrondissement communaux* "), les articles 35 ("*aucune portion du territoire ne peut être changée qu'en vertu d'une loi* ")et 66 ("*aucune partie du territoire ne peut être déclaré en état de siège que dans les cas d'invasion...*") de la Constitution de 1815, l'article 76 ("*La division du territoire...est maintenue*") ou 107 ("*Aucune troupe étrangère ne peut être introduite sur le territoire français...*") de celle de 1848, l'article 26 de la Constitution du 14 janvier 1852 ("*Le Sénat s'oppose à la promulgation...des lois...qui pourraient compromettre la défense du territoire* ").

[279] *Liberté! Libertés locales chéries!* , op. cit., et *Affaires locales et décentralisation :...*,op. cit., p. 765 et suiv.

Mirabeau, Necker et les physiocrates) et patriotes (Condorcet, l'abbé Siéyès, Brissot), se dessine une refonte de l'administration provinciale aux contours cependant encore hésitants.

Si Turgot avait signé dès 1775 un "*Mémoire sur les municipalités* " posant les jalons d'un nouveau pouvoir local au milieu d'une littérature florissante[280], et si la plupart des cahiers de doléances témoignaient de ce désir profond de revoir les conditions d'intégration des provinces dans la vie nationale [281], un consensus n'est pas encore réalisé, et la colère qui gronde [282] ne favorise pas une ligne de conduite claire. D'ailleurs, entre les traditionalistes qui veulent valoriser les noblesses locales contre le roi et les patriotes qui prônent au contraire une uniformisation efficace des localités représentées et "nationalisées", le compromis semble difficile.

Les premières expériences de 1776 créant des administrations provinciales test dans le Berry, le Dauphiné ou la Haute Guyenne, et plus encore la réforme de Brienne de juin 1787 prévoyant une municipalité dans chaque commune, une assemblée provinciale dans chaque province et un principe électif local prenant en compte le Tiers, serviront de jalons à la nouvelle conception territoriale des révolutionnaires. Mais ces réformes restent encore ponctuelles et ne suffisent pas à créer une organisation territoriale nouvelle et systématique, ce qui démontre leur rattachement à une conception encore traditionnelle de l'espace. Pour que ces nouveaux principes puissent s'appliquer et acquérir une légitimité, il faut définitivement couper avec l'ancien système, dont la critique quasi générale fait pourrir le moindre bourgeon.

En 1789, le bouleversement sémantique rejoint un bouleversement juridique beaucoup plus général. L'abolition des privilèges dans la nuit du 4 août ayant ouvert la voie à une recomposition du territoire, puisqu'elle démantelait également tous les particularismes locaux, s'élabore tout un travail de redéfinition sémantique pour traduire dans une nouvelle langue le lien révolutionnaire du territoire à la Nation.

---

280 François BURDEAU, *Affaires locales...*, op. cit., p. 768.

281 Voir par exemple les cahiers cités par A. de TOCQUEVILLE étudiés et mis en annexe de *L'Ancien régime et la Révolution.*

282 Accueil mitigé des réformes de Maupéou en 1770 et de Brienne en 1787, auto-proclamation en 1788 d'un Etat du Dauphiné, contestation des mesures antiparlementaires de Lamoignon Garde des Sceaux, oppositions locales à Rennes entre les notables parlementaires et les Intendants ou contre les décisions royales, qui donnèrent d'ailleurs lieu aux prémices révolutionnaires.

Une constante apparaît : la réalité territoriale léguée par l'histoire étant dénoncée comme fauteuse de dysfonctions à combattre, il faut la repenser à partir de la Raison actualisée par les Lumières et influencée par le souci d'efficacité des Utilitaristes. Si le projet présenté par Thouret le 29 septembre n'est pas totalement suivi par les députés [283], toutes les anciennes structures sont réaménagées dans une perspective pyramidale, permettant d'accroître le sentiment d'unité sous la bonne garde du roi. Le vocabulaire qui s'élabore alors au service de cette politique en dit long sur la mutation qui se produit.

Une des premières grandes révolutions sémantiques du territoire s'organise autour des *communes*[284]. Le décret du 22 décembre 1789 établit en effet qu'il "*y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne*" en lieu et place des diverses institutions historiques. Faisant suite au décret du 14 décembre précédent qui avait aboli toutes les anciennes appellations (hôtels de ville, mairies, échevinats, consulats, etc) pour ne considérer que les "*municipalités du royaume*" [285] cette disposition rejoint les réformes déjà proposées en 1787.

Mais les changements de la révolution vont beaucoup plus loin que les simples réorganisations du ministre Brienne. Car en imposant une organisation "municipale" unique et égale en tout point du territoire, les constituants atteignent finalement un double objectif. D'une part ils énoncent dans un schéma rationnel et cohérent le local, le faisant graviter alors autour du centre décideur, et d'autre part, et peut-être surtout, ils éloignent la terre de ses anciennes attaches religieuses (les paroisses), s'appropriant alors son administration au profit d'une nouvelle efficacité.

---

283 Le comité de réflexion initié par l'abbé SIÉYÈS avait en effet opté pour une découpe du territoire très rigide, avec un assemblage arithmétique de 80 départements (plus Paris) de 18 lieues sur 18, comprenant 9 communes de 6 lieues sur 6 et englobant elles-même 9 cantons de 2 lieues sur 2. Mais le regroupement des quelques 44 000 communes de l'époque en seulement 720 grandes communes fera peur tant aux ruraux qu'aux dirigeants centraux, et la critique de MIRABEAU plaidant pour une division mieux adaptée aux particularités historiques et géographiques du pays sera finalement adoptée. Voir *Les tentatives de regroupement communal pendant la période révolutionnaire* de Marie-Odile NICOUD, et *Le gouvernement municipal de Thouret* de Michel GUILLOT, in *Institutions et territoire*, P.U.L., 1993, pp. 11 à 61.

284 Sur les évolutions de la notion de *commune* au XVII° siècle, V. C. PETIT-DUTAILLIS *Les communes françaises*, Albin Michel coll. Evolution de l'humanité, 1947 et 1970, p.267 et suiv.

285 "*toutes les municipalités du royaume tant dans les villes que dans les campagnes, ont la même nature, se situent sur le même plan, dans l'ordre constitutionnel ; c'est pourquoi elles porteront le titre commun de municipalité et le chef de chacune d'entre elles celui de maire* ", précisent les instructions sur la formation des nouvelles municipalités publiées en fin du même décret. V. *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, avis du Conseil d'Etat*, sous la direction de J.B. DUVERGIER, 2° ed., Paris 1834, p. 69, cité par L. VANDELLI in *Pouvoirs locaux*, Economica 1991, coll. Politique comparée, p. 11.

Les travaux du professeur Pierre Legendre ont bien montré combien est important et symptomatique ce travail de laïcisation du pouvoir[286]. Si la royauté avait su, notamment depuis la splendeur du règne de Louis XIV, s'accaparer la place de référence du pouvoir en détrônant Dieu et l'Eglise par le gouvernement en son nom et par la rationalisation de sa politique, il restait à la Révolution à couper définitivement le territoire de son lien mystique à la communauté des chrétiens.

Le territoire exprimé sous forme de "municipalités" devient effectivement celui d'un pouvoir centralisé nouveau, puisqu'il supporte "*les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales, qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes* "[287], en dehors de toute référence religieuse[288]. Par cette définition très laïque des relations humaines, la Révolution se réapproprie complètement la construction du lien local, son imaginaire, et s'en assure alors une meilleure maîtrise politique et juridique. De plus, par le rejet de la dénomination traditionnelle des paroisses, le gouvernement ne permet plus d'interférences spirituelles ou pontificales au pouvoir central [289].

Le territoire se sécularise, devient une seule donnée objective qui peut donc être soumis à une nouvelle logique rationalisante et, partant, centralisatrice. Si la

---

286 V. notamment *Le désir politique de Dieu* , Fayard 1988, ou *L'inestimable objet de la transmission*, Fayard 1985. Pour simplifier malheureusement sa pensée complexe, Pierre LEGENDRE constate ainsi que le Pouvoir se fondant sur la maîtrise du principe généalogique et de la place du "Père", sur la traduction de la question des origines, la royauté et son Etat va consciencieusement travailler à récupérer la dogmatique ecclésiastique, en prendre la place dans une version laïcisée, et établir ainsi un pouvoir fondé sur un discours de même structure mais le servant personnellement. Les célèbres almanachs de Louis XIV sont un exemple typique, reprenant la figure emblématique du jeune roi pour en faire un quasi-Dieu paternel, omnipotent et toujours victorieux, et donc porteur du discours fondateur du groupe social.

287 art. 8 du Titre II de la Constitution de 1791.

288 L'on peut noter pour l'anecdote que le terme de "municipalité" attribué à MIRABEAU en 1756 provient du latin *municipium* de *munus*, charge, et de *capere*, prendre, et renvoit donc à une notion fonctionalisée des relations locales A l'inverse, la "paroisse" apparaissant dès 1155 serait issue du grec ecclésiastique *paroikia* , de *para*, à côté, et de *oikia*, maison, et se rapproche donc de l'idée d'un "groupement de maisons voisines", à moins que l'on accepte son rattachement à *paroikos*, étranger, c'est à dire celui qui "habite à côté", les premiers chrétiens apparaissant comme tels en vivant une nouvelle forme de communauté. La paroisse introduit donc la notion d'une collectivité affective bien plus qu'une seule description "municipale" des besoins politiques ou juridiques de ce groupement. V. le Dictionnaire étymologique Larousse, 1971, réalisé par A. DAUZAT, J. DUBOIS et H. MITTERAND.

289 Désormais, au niveau local, le tenue des listes d'état civil se fait par les pouvoirs publics et non plus par les curés des paroisses. La vie et ses grands événements, la mort font alors l'objet d'une comptabilité laïque que se réapproprie le pouvoir central. V. également toute la problématique de la "constitution civile du clergé" de la loi du 12 juillet 1790.

municipalité réunit toujours des hommes, c'est dans la nouvelle perspective de cet homme défini par les Lumières. Plus exactement, c'est une réunion de *citoyens* [290]. Un nouveau lien juridique et communautaire peut alors se créer pour mettre en place la rationalité de l'Etat moderne encore d'actualité [291].

Cependant, les révolutionnaires en réaménageant de la sorte le concept juridique des communes vont poser une limite et censurer précieusement le vocabulaire, suite à la "révolution municipale" de juillet 1789 à février 1790 et à la peur des "petites républiques" qu'elle avait pu produire. Les avancées des premières lois décentralisatrices vont être ainsi corrigées, afin d'éviter toute dérive dans la nouvelle redéfinition des relations locales ou toute autonomisation indésirable des autorités territoriales. La notion de "*pouvoir municipal* " par exemple, employée par la loi du 14 décembre 1789, est rapidement abandonnée dans les textes à partir de 1790 et n'est pas reprise dans la Constitution de 1791. Elle porterait trop à imaginer un système fédéral que rejettent à présent les constituants, et doit donc être ôtée du vocabulaire. De même, le 14 juillet 1790 reçoit bien les serments des députés locaux dans une vaste "*fêt* *a fédération*", mais ce terme deviendra vite suspect et banni.

Autre innovation sémantique et juridique, le *département* nous dévoile également la nature du changement qui va affecter par la suite toute politique territoriale. Par sa terminologie même, cette notion renvoit en effet à l'unité et à la soumission au Centre. On retrouve le sens étymologique du terme dans la Constitution de 1791, avec l'expression "*départements du ministère* " (art.5 des sections 3 et 4, chapitre 2, Titre III ; art.38 de la Constitution de 1815), qui renvoit au vocabulaire toujours en vigueur dans les pays anglo-saxons ou espagnols. Le "département" n'est finalement que la compartimentation d'un corps général, qui ne lui fait pas perdre son unité mais l'exprime au contraire par sa répartition [292]. Comme le précise Eugène Minot, "*dans la pensée de l'Assemblée constituante, le département était un organe d'un gouvernement unitaire, un instrument de transmission de ses ordres plutôt qu'un centre d'administration autonome*" [293].

290 Toutefois, la "citoyenneté" dans la Grèce antique ne comprenait que le seul groupe des hommes "libres", citoyens actifs de la société, notion que l'on retrouvera d'ailleurs dans le suffrage censitaire choisi non sans raisons par la Révolution.

291 Pour reprendre les *Instructions d'application* des décrets de 1789, op. cit, "*tous les citoyens actifs du royaume sont appelés à poser dans leurs municipalités les fondements de la régénération de l'Etat...*"

292 "*L'Etat est un. Les départements ne sont que des sections du même tout...*" rappelle ainsi le décret du 22 décembre 1789.

293 *Le Président du Conseil Général*, Sirey 1981, Bib. des Collectivités locales, p. 26

Ainsi, alors qu'avant 1789 le Royaume pouvait encore apparaître comme un seul *agrégat* de terres passées sous le contrôle d'un roi toujours tributaire de l'histoire [294], la Révolution renverse toute la perspective territoriale par sa nouvelle sémantique. La notion de "département" ramène ces multiples ramifications locales à une seule compartition initiale du Royaume présenté comme l'entité primordiale se divisant elle-même, et regroupant ainsi de manière explicite les territoires antérieurement différenciés. Il est alors "*distribué* " en quatre-vingt trois départements plus que résultant de ceux-ci [295].

Par ce vocabulaire la pyramide territoriale s'inverse; la diversité territoriale historique se trouve désormais reprise et réorganisée par le centre et sa raison. Le mouvement de centralisation n'est plus ascendant, sous forme de conquêtes et de luttes contres les autorités locales pour former le Tout du royaume, mais descendant, avec le réaménagement par en haut de l'espace national. D'ailleurs, ces départements considérés comme une simple découpe fictive d'un corps unique devront attendre réellement la loi du 10 mai 1838 pour obtenir une certaine personnalité juridique dans la gestion des affaires départementales [296].

Le territoire est ainsi une terre "départie" qui, encadrée par ce vocabulaire strict, ne peut plus revendiquer de quelconque autonomie. Le centre peut désormais s'appuyer sur cette dogmatique non équivoque pour lutter contre l'anarchie administrative dénoncée en 1792 par le girondin Roland ou contre les frondes des administrations locales. Utilisant aujourd'hui le "département" dans un sens commun, il ne faut donc pas oublier ce renversement révolutionnaire au fondement de la République: toute politique se construisant sur le département, même dans un but décentralisateur, part du présupposé irréfragable qu'*un tel espace est conçu comme seul démembrement descriptif, et non pas alternatif, d'un territoire unitaire défini en fonction du centre*. Le département reste une circonscription administrative de l'Etat dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à la procédure de modification des circonscriptions administratives territoriales.

---

294 Le Royaume regroupait ainsi les différents États Provinciaux, pays d'élection, généralités, baillages, marches, comtés, territoires conquis ou directement rattachés à la Couronne, etc, qui prennaient souvent dans la périphérie des distances avec les Ordonnances royales.

295 art. 1°, Titre II de la Constitution de 1791. L'article 1, section 1, Chapitre I du Titre III, traitera également des "*quatre-vingt-trois départements dont le Royaume est composé*".

296 Il reste cependant des traces de cette identification juridique beaucoup plus tôt, en fait dès la loi de finance du 2 ventôse an XIII accordant aux départements un certain degré d'autonomie fiscale et les dotant d'un budget propre.

Le centralisme inflexible qui naît à la Révolution ne peut plus concevoir de diversité ni de particularismes locaux, même minimes [297]. Il produit dans sa logique un fantasme, un archétype de l'unité dont le sol est le premier vecteur. *A la recherche d'une nouvelle identité nationale, la Révolution pense alors le territoire comme nationalement identique.*

Cette nouvelle langue territoriale va alors se complexifier, toucher toute l'organisation de l'espace, bien que connaissant quelques fluctuations de grammaire. La Constitution de 1791 introduit par exemple en France le *district* (art. 1, section 2, chapitre 4 du Titre III), comme subdivision du département à qui il est "*fortement attaché*" [298]. Il lui est d'ailleurs si proche que la Terreur va s'en servir pour supprimer les conseils de département, dont elle se méfiait, au profit de ces administrations districtales directement reliées au Comité de Salut Public. Mais la Constitution de 1795 va les dissoudre par la suite, jusqu'à ce qu'ils réapparaissent par l'Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959, dans une nouvelle conception [299].

De même, le *canton* connaîtra une évolution dans son destin juridique et sémantique. Circonscription électorale liée au choix des divers représentants en 1791 et 1793 [300], la Constitution de 1795 intégrera ces "*coins de pays*" dans son organisation des "*corps administratifs et municipaux*" [301] leur enlevant ainsi leur nature typiquement démocratique, jusqu'à ce que les départements ne retrouvent en eux le cadre d'élection de leurs conseillers.

---

297 La situation actuelle de la Grèce pourrait fournir un exemple contraire, ce pays semblant organiser son unité par la reconnaissance et la discrimination positive des différences (en témoignerait l'inscription du rattachement religieux sur les cartes d'identités, entraînant l'octroi de droits liés à cette même différenciation). Mais ce pays s'appuie sur la longue tradition des amphyctionnies, ayant également montrée les dangers d'un tel éclatement selon les critiques émises par PLATON et ARISTOTE.

298 Du latin *districtus*, participe passé substantivé de *distringere*. In dictionnaire étymologique Larousse, op. cit.

299 D'ailleurs, ayant à l'origine le sens de "circonscription administrative", l'on peut s'étonner du nouvel emploi qui est fait de ce mot, et constater parallèlement à cette ambiguïté la relativement faible utilisation que cette forme d'intercommunalité a pu connaître.

300 art.1, section 2, chap. 1 du Titre III de 1791: "*Pour former l'Assemblée nationale législative, les citoyens actifs se réuniront tous les deux ans dans les villes et dans les cantons*". En 1793, l'article 2 précise que "*Le peuple français est distribué, pour l'exercice de sa souveraineté, en Assemblées primaires de canton.*"

301 art. 5 : "*Chaque département est distribué en cantons, chaque canton en communes*", et art. 174 "*Il y a dans chaque département une administration centrale, et dans chaque canton une administration municipale au moins*".

La consécration de *l'arrondissement communal* de la loi du 28 pluviôse an VIII par Napoléon I° comme espace d'organisation de son empire (art.1 de la Constitution du 22 frimaire An VIII) va coïncider quant à elle avec la disparition dans les textes constitutionnels de l'énonciation de la structure territoriale du pays. En effet, après 1802, seule la Constitution de 1848 se sentira à nouveau obligée d'inscrire dans son texte l'organisation administrative du pays, et pour préciser d'ailleurs que "*la division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes est maintenue*" [302].

La centralisation napoléonienne va alors figer les bases de la découpe territoriale, dont la cohérence conviendra à tous les régimes ultérieurs. Il n'est plus question jusqu'à la deuxième guerre mondiale que d'aménager les pouvoirs des entités déjà existantes. Seul le projet de Pétain voudra apporter une innovation importante en réactualisant la notion de *Province* [303]. Mais cette nouvelle référence territoriale sera très vite frappée d'illégitimité de par le régime dont elle émane, même si la création ultérieure des régions dont elle préfigure la nécessité en reprendra le cadre [304]. Le territoire actuel porte donc encore en lui, dans son appellation comme dans son organisation, cette profonde marque historique léguée par le centre et sa logique.

Le vocabulaire des fonctions publiques va également appuyer cette nouvelle architecture locale. Ainsi, la pyramide des charges administratives du Royaume est énoncée par la Constitution de 1791 comme constituant "*l'administration intérieure*", ce qui intègre les administrations de départements et de districts dans un corps unifié à l'intérieur des frontières autour de Paris. Néanmoins, cette appellation ne sera que peu reprise par la suite, du fait de l'abandon de la dichotomie intérieur/extérieur déjà observé à partir de 1795. A la place, il sera plutôt question d'une "*administration locale*" [305]. Ce terme semble consacrer la distinction entre les deux niveaux locaux et nationaux, la reconnaissance du premier permettant alors l'octroi progressif de la personnalité juridique et financière à ces administrations [306]. Mais il cantonne surtout les autorités locales dans une soumission affirmée aux grands corps nationaux.

---

302 art. 76

303 art. 19 et 40 du projet écrit du 10 mai 1940 (J. GODECHOT *Les Constitutions*...op.cit.)

304 par l'Ordonnance du 3 juin 1944 portant suppression des préfectures régionales et organisation des commissariats régionaux de la République par exemple (supplément au JO du 12 septembre 1944, p.94)

305 art. 59 de la Constitution de 1799

306 voir F. BURDEAU, op. cit., *Les affaires locales*... p. 776 et suiv.

La II° République comprend cependant plusieurs originalités dans cet organigramme du XIX° siècle. Elle revient tout d'abord à la notion d'administration intérieure (Chapitre VII). Bien que considérant les colonies comme "*territoire français*", la Constitution les soumet en effet à une loi particulière en attendant de les placer "*sous le régime de la présente Constitution*" (art.109). Cette disposition implique alors le retour à la distinction entre administration intérieure et extérieure, peut-être d'ailleurs pour mieux marquer le rattachement de ce régime aux premiers principes révolutionnaires de 1791. Mais ce Chapitre VII amalgame par la suite sous le vocable d'administration intérieure tant les fonctions purement administratives (préfet, sous-préfet) que les affaires locales gérées démocratiquement (les divers conseils locaux). Cet amalgame national/local sonne alors étrangement comme une réponse nécessaire à la dissociation parallèle intérieur/extérieur. Devant le doute d'une telle conception, les constitutions suivantes n'aborderont plus alors le thème en ces termes et reviendront plus simplement à la notion d'administration locale.

Quant aux fonctions administratives elles-même, elles intègrent les nouveaux "*officiers municipaux*" et autres "*administrateurs*" dans un système rationalisé d'ensemble, les "*corps administratifs et municipaux*" [307], dont la notion de corps opère une rupture non négligeable avec les fonctions vénales de l'Ancien Régime. De même, les "*institutions départementales et municipales*" de la Constitution de 1830, article 69, consacrent-t-elle par ces mots la soumission de ces entités à l'institutionnalisation du Pouvoir par le Centre.

Enfin, la présentation même du territoire va connaître une évolution certaine à partir de 1799. En effet, les principes démocratiques de la Révolution poussaient les constituants de 1791 à 1795 à exprimer le territoire à la fois dans sa découpe électorale et dans son organisation administrative. La part de texte réservée à ces questions en révèle l'importance[308]. Mais après l'organisation napoléonienne de l'Empire, le territoire va se révéler durant tout le XIX° siècle sous un nouveau jour, et s'appréhender essentiellement par le biais des seuls *collèges électoraux* [309].

---

307 Constitution de 1793, art. 78 à 84, et Constitution de 1795, art. 174 à 201.

308 Sections 2, 3, 4 Chapitre 1 et section 2 Chapitre 4 du titre III de la Constitution de 1791, art 2, 3, 11 à 20, 37, 38 et 78 à 84 en 1793, Titres III, IV, VII et les articles 3 à 7 de 1795.

309 Listes de confiance des articles 7 et 8 de 1799, Titre III de la Constitution de 1802, Titre XII de 1804, article 35 de la Charte de 1814, Titre II de 1815, et dans une moindre mesure article 30 de 1848. Le projet de 1940 retrouvera cette tradition en n'énonçant l'organisation intérieure que par le biais des conseils (municipaux, départementaux et provinciaux) dans son Titre V.

Cette disparition du territoire, sa dilution dans une seule problématique électorale est symptomatique et frappante. D'une part, elle fossilise la découpe de l'Empire, et dévoile ainsi l'acceptation de son héritage et de son esprit. L'organisation générale de la loi de l'an VIII convenant finalement à tous les régimes, les départements, arrondissements, cantons et municipalités ainsi nommés et découpés deviennent une évidence et s'installent durablement dans les consciences politiques et sociales sans besoin d'être exprimés par le texte constitutionnel [310].

D'autre part, elle délègue l'organisation de l'espace dans un domaine non constitutionnel. Si cela n'étouffe pas le débat législatif sur la décentralisation, qui sera fourni dans les années 1820-1860, la question est cependant posée en d'autres termes: la notion de collège électoral n'aborde pas directement le problème des pouvoirs locaux et de leur autonomie. Au contraire, elle inclut le territoire dans une pyramide électorale nationale, où le local est inséré durablement dans un processus de légitimation du centre souverain par *imbrication démocratique*. Il ne s'agit pas moins que de gérer l'apparition d'une nouvelle notabilité de terroir et de la domestiquer en conditionnant ses moyens d'expression politique au sein d'une logique centrale [311].

Au total, le mouvement continu depuis le décret du 14 décembre 1789 est celui d'un réel travail sémantique sur le territoire et son organisation. La monopolisation du vocabulaire par le centre apparaît bien comme sa première conquête fondamentale, et toute approche locale passe depuis lors sous ces irréductibles fourches caudines. Sauf coup de force, une entité locale ne peut désormais modifier unilatéralement son statut sémantique, comme le Dauphiné a pu le faire en 1788 [312]. *Et tenir le mot, c'est tenir le sol.*

---

310 Les vrais changements sont alors plutôt d'ordre sociologique, les écrits de René de CHATEAUBRIAND ou de Guy de MAUPASSANT donnant une certaine idée des titulaires de ces fonctions locales et des évolutions de cette notabilité de terroir.

311 C'est d'ailleurs la territorialisation de l'ambition des élites libérales, faisant pression sur Napoléon III pour obtenir l'élection du maire par le conseil municipal, qui entraînera les conquêtes démocratiques de la III° République, le territoire devenant pour elles le lieu d'un pouvoir aussi prisé que celui du centre, réservé à une autre élite.

312 L'Espagne à la mort du général Franco a pu cependant connaître un pareil risque. Pour éviter que les autonomistes catalans ne prennent l'Etat de vitesse en proclamant l'autonomie de la Généralitat réalisée de fait, le gouvernement a dû mettre alors au point un statut juridique provisoire d'urgence par les Décrets royaux des 29-30 septembre et 17 octobre 1977, c'est à dire avant même que ne soit promulguée la nouvelle Constitution du 27 décembre 1978. V. Christophe CHABROT, *Le système politique catalan*, mémoire de maîtrise de Droit public, Montpellier 1990, p. 6.

Car en fait, il n'y a pas de conception ni d'énonciation neutre du territoire. Les fluctuations révolutionnaires autour des districts ou des municipalités de canton sont un cas typique. *Toute architecture territoriale est un projet politique et social.* De même, si Napoléon choisit de nommer ses délégués étatiques les "préfets", c'est bien avant tout pour consacrer une rupture avec l'Ancien Régime et ses intendants et pour se rapprocher de la grandeur impériale de Rome, installant ainsi un temps symbolique entre lui et les tourmentes révolutionnaires ou monarchiques.

Ce dernier exemple démontre néanmoins la relativité de telles manipulations sémantiques, et traduit certaines constantes que le vocabulaire ne peut outre-passer. Car la pratique politique, se cachant derrière son expression même[313], semble connaître en France une logique à la fois visible et plus subtile. Le préfet qui veut par exemple se démarquer de son ancêtre intendant ne le trahit pourtant pas [314]. Il faut pareillement constater que plus le territoire est reconnu, apparaissant dans le vocabulaire constitutionnel et parfois de façon prolixe, plus ces mots qui l'appellent l'insèrent par là même dans une logique toute nationale et centralisatrice.

La France s'érige en effet dans cette *période de conquête de l'espace*, intérieur ou extérieur, par le centre politique. Les nouveaux pouvoirs issus de la Révolution achèvent l'œuvre de "colonisation" nationale initiée par Philippe Auguste, parfois par la force, comme à Nantes ou en pays vendéen, mais plus souvent par les mots, par la représentation juridique, politique et sémantique.

Le résultat n'en est pas moins efficace. Surtout, le territoire apparaît comme une notion dépendant entièrement des choix du centre, de la mise en dictionnaire décidée par les dirigeants connaissant la grammaire de la nouvelle politique. Tant l'appellation générale du territoire que l'organisation des autorités locales traduisent ainsi une même dynamique de domination. Toute pensée décentralisatrice porte alors en elle cette limite, s'inscrivant d'emblée dans un paradigme centralisé.

---

313 Sur ce jeu du caché et du montré, sur cette ambiguïté du signifié voir notamment Paul RICOEUR, *Essai d'herméneutique I*, Paris 1969, et son introduction.

314 L. VANDELLI rapporte ainsi que les travaux préparatoires de la loi du 28 pluviôse ne manquent pas d'éloges aux intendants et à leur fonction, s'inspirant de leurs qualités pour élaborer la nouvelle administration intérieure. Il note de plus la remarquable stabilité du corps préfectoral par delà les fluctuations de régime, ce corps ayant servi de débouché naturel aux anciennes aristocraties. in *Pouvoirs locaux*, op. cit., p. 25 et suiv. Le régime de 1848 échouera d'ailleurs dans sa volonté de remplacer cette aristocratie par une nouvelle élite républicaine de fonctionnaires formés selon les principes d'une Ecole Nationale d'Administration, dont l'idéalisme assurera bien vite la disparition.

La remise en cause des colonisations en Europe après la deuxième guerre mondiale et l'apparition d'un droit des peuples à disposer d'eux-même va cependant avoir une certaine influence sur cette politique de contrôle de l'espace. Le retrait progressif des anciennes terres colonisées et la nouvelle considération pour les réalités locales entraînent en effet un recentrage sur le sol national, dont la gestion découvre les techniques du management. Mais ici aussi, le vocabulaire dévoile une soumission du local aux logiques du national, avec derrière lui un siècle et demi de centralisation ayant stabilisé cette relation au territoire. Il ne s'agit plus à partir de 1946 de conquérir mais de détenir, de contenir, de parfaire.

Paragraphe 2
Après 1946, les mutations sémantiques du territoire

La donne territoriale apparaît profondément modifiée au sortir de la deuxième guerre mondiale. L'ennemi ayant occupé le sol national, il en est délogé par des forces extra-territoriales. La belle unité révolutionnaire a volé en éclats devant les divisions nationales et les terres colonisées ont montré leur importance face à une métropole aux abois. Le monde change, la raison tâche d'opposer son calme scientifique aux passions de la Libération. Il faut repartir du néant sans renier le passé. Se pose alors la question d'une nouvelle définition du territoire (**A**) et de ses autorités (**B**).

A / *Le ou les territoires ?*

La question territoriale va être abordée dans une sémantique toute différente après le deuxième conflit mondial. L'appel au contingent des colonies pour libérer le sol métropolitain entraîne en effet une revalorisation de ces terres françaises d'outre-mer, et implique une certaine reconnaissance de leur réalité. Le projet de Constitution du 19 avril 1946 lance le ton du nouveau débat. Il réaffirme bien l'indivisibilité de la République (art.40), mais va utiliser un pluriel qui met tout d'un coup en balance "le territoire" et "les territoires" de la République, terminologie reprise dans la Constitution du 27 octobre 1946 (**1**) mais corrigée en 1958 (**2**). L'approche du XIX° de la problématique coloniale -avec un territoire mis au singulier et des statuts spéciaux pour les colonies - est en effet réaménagée dans le cadre nouveau de l'outre-mer (**3**).

1 / Les territoires de la Constitution de 1946

La Constitution de 1946 énonce dès son préambule un "*droit d'asile sur les territoires de la République*", et définit par suite la République comme comprenant "*la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer*", s'insèrant dans une Union française qui regroupe de plus les "*territoires et États associés*" (art. 60).

C'est donc à une nouvelle révolution sémantique que nous convient les constituants de 1946. Il n'y a plus *un* mais *des* territoires de la République. Même, l'usage de "territoire" au singulier disparaît quasiment du texte constitutionnel, éludé par sa diversité. Plus exactement, ce singulier n'est plus utilisé pour affirmer l'unicité du territoire mais pour individualiser et préciser la portion de l'espace en question. Le constituant est alors amené à distinguer "*le territoire métropolitain*" (art. 94), "*chaque territoire d'outre-mer ou chaque groupe de territoires* " (art. 74, al. 2), et si le "*représentant du gouvernement...est le chef de l'administration du territoire*" (art 76), ce n'est pas dans un sens générique mais pour la seule découpe spatiale et administrative d'outre-mer dont il est responsable.

Il faut également noter la nouvelle sémantique relative à l'intégrité du sol national. La Constitution de 1848, article 51, interdisait au Président de "*céder aucune portion du territoire*", notion que l'on retrouve en 1852 avec la "*défense du territoire*", article 26, qui donne à celui-ci une valeur unitaire et générique. La Constitution de 1946 dans son article 27, préfère quant à elle l'expression "*cession, échange, adjonction de territoire*", dans le sillage de la formule de 1875 [315]. Cette transformation de la préposition donne au territoire un caractère quantifiable, morcelable, que le pouvoir central peut comptabiliser et utiliser diversement.

La Constitution de la IV° République fournit plusieurs confirmations de cette nouvelle approche territoriale. La notion classique de "territoire de la République" n'y figure plus, et si elle fait vingt-neuf fois référence au "territoire", au singulier comme au pluriel, vingt-trois cas concernent les "territoires d'outre-mer" ou chaque "territoire" hors métropole. Bien que le texte rappelle dans son article 1° que "*la France est une République indivisible*", trois types de territoires se retrouvent sous cette dénomination : le territoire continental, les territoires républicains de l'outre-mer et les territoires de l'Union française.

---

315 art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics

Mais cette nouvelle formule ternaire ne remplace pas exactement la notion classique de l'unité territoriale. Au contraire, ce pluriel traduit une réelle distinction entre chaque espace, qui relègue l'unité à un simple discours d'intention. Les territoires d'outre-mer par exemple ne se voient appliquée la législation nationale, hors cas précis, que par disposition expresse [316].

Ainsi, le concept de territoire forgé par la dogmatique révolutionnaire semble changer de nature. *Il n'est plus la notion programatique* d'un régime unitaire mais disparaît derrière la multiplicité arithmétique de sa réalité. La conception abstraite du territoire n'ayant pas su, dans le temps, gommer les particularités locales, semble alors lui succéder une conception plus réaliste, qui reconnaît sa diversité effective et l'aménage juridiquement, politiquement et sémantiquement. Elle se situe à la fois hors du cadre uniformisateur de 1795 et du régime différencié des textes postérieurs à 1799. Le territoire devenant réel avec les luttes légitimes d'indépendances qui se déroulent sur lui, il s'échappe de son carcan réducteur et de la définition traditionnelle qui l'enchainait à la rhétorique du pouvoir centralisateur. Plus qu'un mot, il devient une réalité. Il change de paradigme : le sol trouve à redire au discours simplificateur classique que la Constitution n'arrive plus du reste à affirmer.

Il semblerait que cette évolution soit en fait liée aux troubles même que connaît la République renaissante. Car en effet, pour que le territoire se plie aux exigences de la Raison gouvernante et de ses abstractions, encore faut-il que celle-ci trouve un fondement solide qui permette l'érection d'une dogmatique claire et attractive sur ses préceptes. Or, la Libération a mis en concurrence plusieurs forces, plusieurs conceptions du pouvoir qui s'affrontent plus qu'elles ne se complètent. Le rejet par référendum du projet de Constitution du 19 avril 1946 vient faire résonance aux dissensions internes que connait le pays.

Si la République est redevenue le régime de la France d'après guerre, elle cherche encore ses mots, ne sachant comment reprendre son ancien vocabulaire failli avec la loi du 10 juillet 1940 [317]. Dans ces conditions, *la notion de territoire est amenée à se détacher de la République même qui avait suscité son apparition*, et qui se fait à présent plus fuyante. Le territoire n'est plus défini que comme espace, où le pouvoir central affronte les revendications autonomistes des peuples qui l'habitent.

---

316 art. 72.

317 Une nouvelle déclaration des droits de l'homme est même prévue par le projet d'avril 1946.

2 / La réaffirmation d'un territoire unique en 1958

Le constituant de 1958, la décolonisation tirant sur sa fin, ne reprendra que du bout des lèvres cette conception territoriale de la IV° République. La Constitution du 4 octobre 1958 considère en effet "*les territoires d'outre-mer*" dès son préambule, mais réaffirme rapidement une conception "*du territoire*" pensé comme un [318]. Car l'unité de la République, s'appuyant sur un exécutif renforcé, guide désormais toute pensée du groupe national et de son assise territoriale.

En effet, si en 1946 la République avait pu être parfois concurrencée par la Nation revalorisée [319], la Constitution de 1958 la pose au contraire comme la référence première, conformément à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 [320]. Plus que le peuple ce sont les Institutions républicaines qui sont mises en exergue, le citoyen ne retrouvant son importance qu'avec l'élection du Président au suffrage universel direct. Quant aux "*territoires de la République*" du préambule de 1946, l'expression est remplacé par une autre formule: "*La République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles...*" .

La diversité de l'espace français est ainsi reconnue et les territoires non métropolitains sont nommés, sans pour autant remettre en cause le dogme historique de la République au territoire unitaire ; au contraire, cette reconnaissance repose sur lui. La Constitution de 1958 envisage bien plusieurs territoires mais dans un sens concret: si ce pluriel advient, c'est toujours en rapport avec la qualification "d'outre-mer"[321]. Le territoire dans son sens générique reste "un"[322].

---

318 L'article 5 ("*Le Président de la République...est le garant...de l'intégrité du territoire*") le décrit comme un tout cohérent et unifié ("*du*" territoire) et assure son unité par son rattachement à une personnalité unique, qui plus est celle du Président revitalisé par la Constitution.

319 Dans le Préambule par exemple, cet accent mis sur la Nation est particulièrement apparent, sous la pression communiste s'inspirant de la Convention et de l'an II, et peut-être au détriment de la République : "*La Nation assure à l'individu et à la famille...Elle garantit à tous...La Nation proclame la solidarité et l'égalité...La Nation garantit l'égal accès...*", pour un rare "*La République française...se conforme aux règles du droit public international* ".

320 La loi constitutionnelle prévoyait en effet que "*le gouvernement de la République établit un projet...*", ou que "*la Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés* ". La procédure d'élaboration de la Constitution est de plus fortement intégrée dans l'organigramme institutionnel de la République (Gouvernement, Conseil consultatif, Parlement, Conseil d'Etat) avant sa ratification populaire par référendum.

321 Dans l'article 72 al. 3, "*Dans les départements et les territoires, le délégué...*", l'outre-mer n'est qu'implicitement compris d'après l'enchaînement du texte. Mais "*les territoires*" sont bien évidemment ceux de l'outre-mer, par opposition *au* territoire générique de la République.

322 Notion confirmée par l'article 16 : "*Lorsque...l'intégrité de son territoire...* (est) *menacée...*"

On peut mettre cette particularité de la V° République en rapport avec les conditions de révision constitutionnelle. La Constitution de 1946, article 94, opérait une distinction entre le "*territoire métropolitain*" et l'outre-mer, interdisant toute révision de la Constitution en cas de seule occupation du premier. L'article 89 de la Constitution de 1958 ne fait plus la différence : "*Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire* ". Le territoire est un tout, à l'image de la République; attenter à l'une de ses parties de métropole ou d'outre-mer c'est toucher à l'ensemble. Le texte de 1946 en restait aux événements de 1940, celui de 1958 propose une vision d'ensemble, générique, néanmoins marquée par la situation algérienne.

Pour autant, il ne s'agit pas de reprendre le principe d'assimilation de 1795. Dès le préambule, le territoire se décompose à son tour en métropole et en territoires d'outre-mer, selon le principe de la Convention. Mais subsiste la problématique de la décolonisation et du compromis à réaliser avec les peuples d'outre-mer encouragés par la communauté internationale. La V° République se heurtant encore aux vifs problèmes de sa présence coloniale va alors innover et proposer une autre définition territoriale pour adapter la recherche de sa suprématie aux impératifs du contexte. Cette évolution se base sur *trois points*.

- Tout d'abord, le constituant va considérer la République comme un pacte, et subordonner le lien territorial à son acceptation volontaire, et non à la simple domination par la force ou par l'évidence, ces arguments là ayant été tournés en dérision par la guerre et par les luttes d'indépendance de la IV° République. Ainsi, l'article 1° du texte de 1958 institue une "*Communauté*" entre "*La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution*". Fait unique dans l'histoire constitutionnelle française, la définition spatiale du territoire de la République va procéder d'un choix initial de la part de ses propres composantes. La Guinée, en votant négativement au référendum du 28 septembre 1958, en profitera pour devenir un pays indépendant et souverain [323]. A ce choix, s'ajoute ensuite l'établissement par les territoires, et dans le délai de quatre mois prévu par l'article 91, des conditions de leur rattachement à la République ou à la Communauté, de la nature de leur statut.

[323] En pratique, la plupart des autres territoires africains ont adopté la Constitution mais pour choisir au sein de la Communauté le statut d'Etat autonome, donnant le jour entre le 14 octobre et le 18 décembre 1958 à onze nouvelles républiques, dont l'indépendance n'était peut-être pas encore totale mais ne relevant plus du cadre de collectivité territoriale de la République. François LUCHAIRE, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Thémis 1966, p. 177.

- L'ensemble du dispositif connait également une certaine souplesse d'évolution. Dans la lignée de l'article 27 de la Constitution de 1946, l'article 53 al.3 du texte de 1958 prévoit que "*nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées* " et que les traités internationaux "*qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi*". Ces dispositions permettent, après consultation des populations locales, de modifier réellement le territoire national notamment en outre-mer, pour l'adapter aux nécessités du contexte, et par le biais d'une loi et d'un traité international avec le "gouvernement" du nouvel "Etat".

Le débat a pu être soulevé un temps sur la validité d'une telle règle pour juridiciser les possibles sécessions intérieures. Mais l'interprétation positive proposée par René Capitant [324] a fait l'objet d'un certain consensus, repris par le Conseil constitutionnel [325]. Néanmoins, une partie de la doctrine, avec Marcel Prélot, en rejette les fondements. Pour reprendre le professeur J.C. Maestre [326], cette interprétation relèverait "*de la prestidigitation* ", et assimilerait la sécession à un traité international (l'article 53 se trouvant dans le Titre relatif aux traités et accords internationaux) avec un Etat qui n'en est pourtant pas encore un, outrepassant ainsi l'interdiction faite par le Code pénal de porter atteinte au territoire et permettant ce que même aucun Etat fédéral n'ose prévoir. Au vu des évolutions territoriales qu'a connu la V° République depuis 1958 [327], une telle possibilité ne semble pourtant pas superflue, même si elle peut effectivement se contester du strict point de vue juridique.

- Enfin les deux situations, métropolitaines et ultra-marines, sont dotées d'un statut juridique clair, afin de concilier leurs particularités aux nécessités théoriques du droit de la République unitaire. Les collectivités de la métropole sont encadrées par un article 72 court dont l'efficacité sera développée par le Conseil constitutionnel, alors que les départements et territoires d'outre-mer s'organisent selon les articles

---

324 Rapport rédigé en 1966 au nom de la Commission des lois de l'Ass. Nat. (Doc. n°2199)

325 Décision n°75-59 DC du 30 décembre 1975 *Mayotte*, Rec.26; décision n°85-196 DC du 8 août 1985 *Evolution de la Nouvelle-Calédonie* et décision n°87-226 DC du 2 juin 1987

326 V. son virulent article *L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'auto-détermination* , RDP 1976, p. 431 et suiv.

327 Cas de l'Algérie (accords d'Evian et référendum du 8 avril 1962), du Territoire français des Afars et des Issas devenu la République de Djibouti le 27 juin 1977, de l'accession à l'indépendance des Comores -moins l'île de Mayotte- ou des territoires d'Afrique. Thierry MICHALON, *La République française, une fédération qui s'ignore ?* RDP 1982, p. 623-688.

72 à 76. Les DOM ont un régime de relative assimilation[328], et les TOM "*une organisation particulière tenant compte de leur intérêt propre dans l'ensemble des intérêts de la République*", pouvant même recevoir des compétences législatives[329].

C'est dans ce cadre réaménagé que se construit la nouvelle notion juridique et sémantique du territoire, un et multiple. Pour continuer à le considérer comme unique dans le postulat républicain et malgré les tourmentes de la décolonisation, le constituant reste flexible, reconnaissant une relative différenciation territoriale, mais pose l'affirmation concomitante de l'unité. Ce faisant, il propose à ces territoires périphériques un compromis avantageux, les intéressant à rester dans un ensemble dont la logique républicaine et unitaire est vécue à moindre mal. Ces souplesses sont cependant strictement encadrées par le droit : le statut de l'outre-mer connait des bornes claires, et le choix initial des territoires en 1958 n'est renégociable que par exception, devenant définitif passé le délai de quatre mois.

En fait, cette énonciation nouvelle du territoire reste particulière en cela que *ce n'est pas la conception générale qui change* mais seulement un aspect du problème qui est traité, en fonction de la décolonisation. Pour simplifier, la V° République a essentiellement organisé, par son référendum d'adoption, un réalignement de ses frontières territoriales sur la sphère d'emprise ou d'attraction *effective* de son droit, que les forces centrifuges de l'époque faisaient chanceler. Si l'étendue réelle de l'espace national a pu certes diminuer, l'intensité du droit qui s'applique sur lui, la sujétion du territoire ont pu au contraire en être renforcés [330].

Des situations ouvertes de conflit peuvent toujours pousser le gouvernement central à "*accepter les réalités contemporaines*"[331], mais ce dernier dispose de la légitimité républicaine acceptée en 1958 pour faire valoir le droit national. Le Conseil constitutionnel se montre d'ailleurs ferme sur une possible dérive juridique,

---

328 art. 73 : "*Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptations nécessitées par leur situation particulière* ", qui induit *a contrario* la règle de la similarité avec les départements métropolitains. Voir la décision n°82-147 DC du Conseil constitutionnel du 2 décembre 1982 *Statut des DOM* , Rec.70, §4.

329 Décision n°65-34 L du 2 juillet 1965, *Pensions de retraites dans les TOM*, Rec.75

330 Pour reprendre les termes de M. HAURIOU "*un pouvoir suit toujours son penchant qui est de s'exercer avec plus de plénitude, fût-ce sur un théâtre plus restreint* " in *Précis*...,op.cit., p.190.

331 Valéry GISCARD d'ESTAING lors de sa conférence de presse du 24 octobre 1974 relative à l'indépendance de l'archipel des Comores, cité par J. CHARPENTIER in *Pratique française de Droit international : Droit des peuples à disposer d'eux-même*, A.F.D.I. 1975, p. 1066.

interdisant par exemple l'utilisation de la notion de "*peuple corse*" lorsque le législateur se sentira prêt à faire de plus amples concessions [332]. Le territoire reste soumis à la rigueur républicaine de l'unité telle qu'issue de l'histoire française.

La relativité de cette évolution conceptuelle du territoire, multiple dans ses formes mais unifié dans son principe, apparaît du reste en constatant que seules les terres touchées par les conflits de la décolonisation font l'objet d'un aménagement spécial. Le référendum de 1958 par exemple n'est pas proposé aux collectivités de la métropole pour demander leur adhésion aux nouvelles institutions. La multiplicité des statuts ne concerne donc pas les autorités locales "intérieures". Celles-ci ne négocient pas les conditions de leur intégration dans la République, étant supposées de fait comme de droit directement indexées à la volonté du constituant[333]. L'alternative du rattachement de 1958 est encore marquée par la vieille découpe entre les possessions extérieures et la métropole, considérant cette dernière comme naturellement et évidemment comprise dans la logique unitaire centralisante. Si le territoire de la République connait ainsi des fluctuations dans sa délimitation et certains aménagements juridiques à ses frontières, il n'en reste pas moins en métropole celui d'un Etat unitaire énoncé comme tel, où prédomine le centre.

Quant à la Communauté imaginée par le constituant, et qui aurait pu faire penser à une certaine forme de fédéralisme, le projet a fait long feu. En tout état de cause, elle n'empêchait pas de considérer et d'énoncer unitairement le territoire de la République elle-même, en le distinguant de celui de ses partenaires contrairement au dispositif de 1946 [334]. Cette nouveauté constitutionnelle n'a d'ailleurs pas eu le temps de générer une nouvelle pensée sur le territoire, s'épuisant par l'usage des articles 76 et 86. Aussi ne peut-on pas assimiler cette Communauté à l'Empire de 1791 ou de 1940, le territoire effectif de la République n'ayant pas connu par elle de bouleversement juridique majeur.

---

332 Décision n° 91-290 DC, du 9 mai 1991, *Statut de la Corse*, Rec.50, §13.

333 Néanmoins sur l'affirmation contraire, voir L. FAVOREU *La décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975*, RDP 1976, p. 566, ou J.C. MAESTRE, op. cit, *L'indivisibilité de la République*...p. 444., doctrine considérant qu'à partir de l'extension de lecture de l'article 53, une loi du Parlement et une consultation des populations locales peuvent aboutir à la sécession de n'importe quelle partie du territoire.

334 sur ce point, voir par exemple la différence entre l'Assemblée de l'Union française de 1946, articles 66 et 67, qui assimilait les territoires d'outre-mer aux Etats associés, et le Sénat de la Communauté de 1958, article 83, intégrant la représentation de l'outre-mer dans la délégation nationale.

3 / L'apparition de l'outre-mer dans l'unité territoriale

Après 1946, disparaît des constitutions l'usage de "colonie" au profit du terme "outre-mer". Le mot n'est pas nouveau. Il est déjà présent dans le décret du 30 janvier 1934 relatif au ministère de la France d'*Outre-mer*. A la Libération, la loi du 19 mars 1946 transforme la plupart des colonies en départements d'outre-mer, et la loi du 7 mai 1946 reprend ce vocabulaire en attribuant la citoyenneté française à tous les ressortissants des "territoires d'outre-mer" et de l'Algérie qui n'avaient pas été touchés par la loi précédente. La Constitution de 1946 viendra consacrer cette nouvelle appellation en l'intégrant dans son préambule et dans ses articles 60 et 85 notamment, avant sa reprise par le texte de 1958.

Cette évolution sémantique donne lieu à plusieurs observations. Il faut d'abord constater et apprécier cette nouvelle pudeur du vocabulaire, qui marque une rupture avec la pratique expansionniste de la IIIe République. Un pas est franchi en supprimant du vocabulaire officiel toute notion de colonialisme[335]. "L'outre-mer" ne transporte pas en effet dans son halo métaphorique la même dynamique de conquête que comportait l'appellation traditionnelle de colonies.

Surtout, parallèlement à cette nouvelle appellation, c'est une grande lessive sémantique qui s'opère avec l'abandon de tant d'autres dénominations, des comptoirs aux établissements en passant par les terres sous tutelle. "L'outre-mer" évoque une plus grande uniformisation de l'espace situé hors de la métropole. Il traduit peut-être une approche à la fois plus humaine, plus poétique et plus scientifique ou plus cartésienne des territoires conquis que ne le permettait l'ancien pluriel aux accents nostalgiques. "Les colonies" faisaient appel à un Ailleurs mal défini par ce pluriel renvoyant à un lointain multiple. Le nouveau singulier qui vient trancher avec ce flou renvoit plutôt à une globalité, plus apte à recevoir un traitement rationnel et uniforme de la part des pouvoirs politiques.

Mais la diversité effective de cet outre-mer n'est pas résolue pour autant, et le terme ne suffit pas à fixer l'ensemble des situations au sortir de la guerre. Car hors la métropole, au-delà des mers, il faut refaire les distinctions entre les départements

[335] Il faudra cependant attendre la loi n°93-22 du 8 janvier 1993 modifiant le code civil relative à l'état civil, à la famille et aux droits de l'enfant et instituant le juge aux affaires familiales (JO du 9 janvier 1993, p.495) pour purger les articles 49 et 80 du Code civil des termes "*colonie*", "*ministre des colonies*", "*coloniaux*" et "*pays de protectorat*" (art.2 et 7 de la loi) !

d'outre-mer de la loi du 19 mars 1946, les territoires d'outre-mer de celle du 7 mai suivant [336], ou l'Algérie définie par la loi du 20 septembre 1947 comme "groupement de départements" au statut mal précisé [337]. Il faut également rappeler cette frange de territoire échappant à toute réelle appellation que sont dans l'océan indien les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India, ou encore les Nouvelles-Hybrides au statut ambigu de condominium[338]. L'outre-mer vaut plus que son seul singulier, et s'affranchit difficilement de la diversité de son cadre colonial.

Il est en effet impossible de parler d'uniformité ou d'homogénéïté du régime de l'outre-mer, d'accomplissement de la révolution sémantique. Si les DOM tendent vers une certaine assimilation à l'inverse du principe de spécialité d'avant-guerre, les TOM connaissent une multitude de situations juridiques, mal traduite par le nouveau vocabulaire. Thierry Michalon fait ainsi état du large éventail que l'on peut observer entre les Terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F.) et l'archipel des Comores.

Dans cet outre-mer, il n'y a *pas de conception uniforme du territoire*, pas plus qu'il n'y a de conception uniforme du pouvoir politique exercé sur lui. Les T.A.A.F. à la population nulle ou du moins fluctuante ne disposent pas d'assemblée élue, ayant la majeure partie de leur administration à Paris et non au chef-lieu du territoire, à Port-aux-Français sur l'île de Kerguelen [339]. A l'inverse, l'archipel des Comores avant son indépendance comprenait une Chambre des Députés, un Conseil de Gouvernement qui fonctionnaient selon les règles du régime parlementaire, et sur lesquels le Haut-Commissaire de la République française exerçait un pouvoir de plus en plus réduit [340]. Wallis et Futuna possèdent une assemblée territoriale mais pas de Conseil de gouvernement, et les îles de l'océan indien sont gérées par décret, n'ayant pas été érigées en départements ou territoires d'outre-mer, ce qui suggère l'idée qu'elles sont un vestige de colonisation à tutelle directe [341].

---

336 Qui sera complétée par une loi-cadre du 23 juin 1956.

337 Cet ensemble de départements reçoit en effet un traitement spécial que ne justifie pas son appellation commune, comme en témoigne le décret propre à ses communes du 28 juin 1956.

338 Thierry MICHALON, *La République française...*, op. cit.

339 id , p. 633. V. Loi n°55-1052 du 6 août 1955, JO du 9 août p.7979, conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises. Depuis, le décret n°96-200 du 14 mars 1996 (JO du 16 mars p.4087) a fixé le siège de ces Terres australes à la Réunion, mais le préfet de Paris en reste l'administrateur supérieur (JO du 16 mars, p.4110)

340 id , p. 634. Les statuts de l'archipel de la loi du 22 décembre 1961 puis de celle du 3 janvier 1968 faciliteront d'ailleurs son accession à l'indépendance en 1976

341 id , p. 637.

Appliqué à tant de cas particuliers, le mot "territoire" n'est plus un seul concept générique et abstrait soumis à la seule définition du pouvoir central: il peut devenir une notion autonome et identifier un espace politique en tant que tel. Le terme risquant de se banaliser et d'affaiblir la logique qui le sous-tend, le constituant de 1958 s'est alors senti obligé d'encadrer les dérives possibles de ce langage.

Raffermissant la notion unitaire de la République, il ne va utiliser l'expression "territoires d'outre-mer" qu'avec modération [342], en rappelant sans ambiguïté qu'ils sont avant tout ceux "*de la République*" [343]. La Constitution rappelle ainsi que "outre-mer" n'est qu'un adjectif de qualification, à ne pas confondre avec l'autorité en charge de ces territoires. Si le langage quotidien n'use que de la formule réduite, l'expression constitutionnelle de "*territoire d'outre-mer de la République* " écarte bel et bien toute velléité sécessionniste, stratégie que pourra reprendre le législateur [344]. La V° République cherche donc à poser avec beaucoup plus de précision les bornes d'interprétation de ces notions territoriales. D'ailleurs, c'est en restant ferme sur ces limites externes qu'elle pourra élaborer une politique interne plus souple.

Une nouvelle relation centre/périphérie est ainsi initiée, qui va entraîner plusieurs autres modifications au sein du territoire redéfini. Car l'évolution du vocabulaire et de l'organisation juridique ne touche pas seulement l'espace national lui-même : elle concerne également les composantes locales de ce territoire.

B / *Les collectivités locales ou territoriales*

Après la réforme napoléonienne, le vocabulaire territorial s'était cristallisé sur les termes de départements, et de communes, et les textes constitutionnels du XIX° siècle n'envisageaient plus les autorités locales que par le biais des collèges électoraux. La rupture constitutionnelle de "l'Etat français" de 1940 a amené les constituants de la Libération a reconsidérer la perception globale du territoire, mais aussi celle de ces autorités. Les constitutions ultérieures vont alors se référer à une notion nouvelle en consacrant les termes de collectivités locales ou territoriales. Ces collectivités (**1**), locales ou territoriales (**2**), s'accompagnent de plus d'autres entités locales (**3**).

[342] Alors que la Constitution de 1946 se réfère plus ou moins explicitement vingt-trois fois à ces territoires d'outre-mer, celle de 1958 ne va sobrement citer le mot que huit fois.

[343] art. 74 al. 1 : "*Les territoires d'outre-mer de la République ont...*"

[344] L'archipel de St Pierre-et-Miquelon par exemple, dans son statut législatif du 11 juin 1985, J.O. du 14 juin, est dénommé "*collectivité territoriale de la République française*", art. 1°.

1 / La modernité de la notion de "collectivité"

Le projet de constitution pétainiste avait déjà revalorisé cette approche du local en prévoyant un Titre relatif aux conseils des communes, des départements et des provinces (art. 38 à 40). Cette évolution va se confirmer et se préciser par la suite, tant par la reconnaissance explicite de ces autorités[345] que par cette dénomination de "collectivités" qui leur est désormais attachée. Dans le projet non ratifié du 19 avril 1946, le Titre VIII fait ainsi référence aux "*collectivités locales* ", la Constitution du 27 octobre 1946 utilise dans son Titre X la mention "*collectivités territoriales* ", et le Titre XI[346] de la Constitution de 1958 reprend cette expression des "*collectivités territoriales*" qui se combine avec les "*collectivités locales* " de l'art. 34 al 4.2.

Après la deuxième guerre mondiale, les entités locales sont donc nouvellement identifiées et leur présence dans le texte constitutionnel redevient indispensable. Plusieurs observations doivent accompagner cette évolution juridique et sémantique.

Ce nouveau vocabulaire ouvre tout d'abord à un *dépassement de l'appellation classique "d'administration locale"* , prisée depuis la Constitution de 1799. Si cette appellation représentait en effet un premier pas vers la différenciation des échelons locaux et nationaux, elle confondait dans un même vocabulaire la nature électorale et administrative du territoire, l'emprisonnant dans la notion somme toute centralisatrice d'administration, traduisant bien la situation de ces autorités locales. Or, avec le terme de collectivité locale ou territoriale, ces entités ne sont plus définies en fonction de leur seule intégration dans une hiérarchie administrative, mais sont plus exactement considérées comme un groupement humain, identifié dans son assise locale ou territoriale. Elles sont finalement reconnues dans leur existence propre, par leur réalité sociologique[347]. La revalorisation du territoire après la guerre passe donc par une meilleure prise en compte de sa réalité humaine, de son existence intrinsèque.

---

345 Les autorités locales n'étaient reconnues jusque là que très discrètement dans la plupart des constitutions post-napoléoniennes, l'octroi de leur personnalité morale n'étant le fruit que des lois notamment celle du 10 mai 1838 pour les départements.

346 Nouvellement Titre XII par la Loi constitutionnelle n° 93 952 du 27 juillet 1993

347 La signification juridique de collectivité utilisée depuis longtemps par M. HAURIOU, DUGUIT ou R. CARRE de MALBERG, renvoit en effet aujourd'hui à une définition plus sociologique du regroupement des hommes en société. V. à ce titre l'apport de Constantinos BACOYANNIS *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, thèse Aix-Marseille, Economica, Paris 1993, et la différence révélée entre la décentralisation considérant les collectivités locales sous leur angle purement administratif et la libre administration envisageant ces collectivités comme groupements humains reconnus par le droit.

De plus, les collectivités ainsi nommées se distinguent d'autant mieux du pôle étatique central. Elles ne sont pas confondues avec le Tout national étatique mais s'appréhendent autonomement, en dehors de toute imbrication démocratique et en fonction de leur situation géographique et humaine propre. A la distinction révolutionnaire entre territoire et régime répond à la Libération celle entre collectivité étatique et collectivités locales. La modernité poursuit son chemin, dissociant les divers acteurs juridiques et politiques dans la recherche d'un nouvel équilibre des complexes.

Mais cette définition des entités locales pose et entraîne une évolution certaine des relations centre/périphérie. Car ces collectivités étant désormais constitutionnellement différenciées peuvent prétendre à une reconnaissance toujours plus grande de leur existence, de leurs particularités, accroissant ainsi les forces entropiques du territoire. L'expérience des territoires d'outre-mer qui, reconnus dans leurs réalités, se sont dirigés vers l'indépendance montre le risque encouru. La Constitution d'octobre 1946, en prévoyant dans son article 89 que "*des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales*" et que d'autres lois devront tendre "*à rapprocher l'administration des administrés*", ouvre d'ailleurs la voie à une telle dilution, qu'il s'agit d'encadrer.

Le silence constitutionnel précédent enfermait les autorités locales dans une forme de domination par l'évidence, en l'absence de reconnaissance expresse. La nouvelle expression du local, en redéterminant constitutionnellement les deux pôles du dialogue territorial, va obliger le mouvement historique de centralisation à s'adapter à la modernité sortie de la deuxième guerre. Le vocabulaire utilisé permet de décoder certaines caractéristiques actuelles de cette tendance centralisatrice.

Tout d'abord, les constituants après 1946 ont rejeté l'approche pétainiste d'un territoire identifié par le concept de communauté[348]. La notion de communauté emporte en effet avec elle l'idée d'un groupement autonome se fondant sur sa propre histoire, sur ses propres liens internes pour consacrer son identité. Appliqué au territoire, ce projet traduisait une approche très corporatiste, très paternaliste des autorités locales, que renforçait la réintroduction des *Provinces* à la sémantique par trop traditionnelle. La République rétablie de 1946 ne peut pas se référer à cette notion. La République en France appelle à une seule communauté : la Nation.

---

348 Selon l'article 5 du projet de PÉTAIN, "*L'Etat reconnaît les droits des communautés... territoriales au sein desquelles l'homme prend le sens de sa responsabilité sociale et trouve appui pour la défense de ses libertés*".

L'égalité conquise à la Révolution rejetant le corporatisme pétainiste, les liens locaux doivent donc se construire sur d'autres notions. Mais la Libération de 1944 reste vécue comme une rupture. Il s'agit d'élaborer du nouveau. Le terme collectivité introduit alors au cœur de la modernité contemporaine. La subjectivité humaine ayant montré ses limites avec le deuxième conflit mondial, les juristes de l'après-guerre vont contourner ce risque en cherchant à reconstruire un tissu social sur une légalité visant à l'objectivité : en rejetant toute référence à l'affectivité d'une communauté aux accents pétainistes, les acteurs territoriaux vont être énoncés beaucoup plus techniquement par un vocabulaire aux confins de la sociologie et du droit administratif.

En fait, le mot de collectivité introduit une neutralité symptomatique. Pour reprendre la distinction anthropologique de Maine qui explique l'évolution historique en Occident comme un long passage du "statut" au "contrat"[349], le terme de "collectivité" semble traduire ce cheminement d'une "communauté" (*gemeinschaft*) vers une "société" (*gesellschaft*), où les relations sont pensées dans un cadre beaucoup plus juridique, technique, qu'affectif. La "collectivité" confère donc une certaine humanité aux groupes locaux tout en introduisant une juridicisation, une objectivation par le droit qui construit les liens centre/périphérie sur de nouvelles bases.

Cette reconnaissance constitutionnelle des collectivités locales ou territoriales ouvre la voie à une *nouvelle dialectique centre/périphérie*. Car si le droit distingue désormais les autorités locales et centrales, si les deux pôles sont maintenant identifiés séparément, ce droit qui les différencie va simultanément les mettre en contact dans une même dynamique. Or l'organisation de 1946 ou de 1958 confirme un système non-fédéral, où le droit se construit sur des présupposés unitaires subissant l'influence et la logique du centre d'où il est énoncé. La reconnaissance du local par le droit constitutionnel est ainsi le nouveau moyen de rattacher ce local au centre. Si le silence précédent confondait les deux acteurs dans un même bloc, la distinction de l'après-guerre fait du droit le liant assurant l'unité entre deux blocs séparés. Et le droit donnant des pouvoirs crée en même temps des devoirs[350].

---

349 Selon Sir Henry J. Summer MAINE dans sa célèbre formule "*le mouvement progressif des sociétés jusqu'à nos jours a été un mouvement du statut au contrat*". In *Ancient law* paru en 1861, édition de 1959, p. 151. Sur cette analyse du passage des sociétés communautaires aux sociétés individuelles ou contractuelles, nous pourrions dire juridicisées, voir l'ouvrage de Marc ABÉLÈS *Anthropologie de l'Etat*, ed. Armand Colin, Paris 1990, et notamment son chapitre I.

350 V. la Constitution japonaise du 3 novembre 1946, dont le Chapitre III s'intitule "*Droits et devoirs du peuple*", ou la Constitution espagnole de 1978 énonçant dans son Titre I "*Des droits et devoirs fondamentaux*"

Le terme générique de collectivité aplanit également de fait toute la diversité territoriale, et regroupe dans une même notion synthétique les différentes autorités en question. Cette volonté délibérée de ne pas distinguer entre les pouvoirs locaux se retrouvera lors de la mise en place en 1982 d'une décentralisation évitant toute hiérarchisation entre les collectivités. Selon un principe identique à celui révolutionnaire qui voulait supprimer tout corps intermédiaire entre le citoyen et la représentation nationale[351], le constituant de la Libération rejette ainsi l'organisation d'un local par emboîtement. Les collectivités sont un tout qui ne se distingue pas.

Mais cette unicité du concept, qui se justifie au regard du droit français marqué par l'égalité, permet finalement d'affaiblir les positions locales en mélangeant dans une même catégorie des intérêts parfois forts divers. En ne réalisant pas de division extérieure entre les différents acteurs locaux, le constituant projette en fait ces divisions à l'intérieur même de cette catégorie, où les diverses autorités locales en opposition se heurtent alors à l'unité du centre.

La difficile émergence d'un contre-pouvoir local au niveau européen est par exemple marquée par ce paradoxe [352]. Le Conseil de l'Europe a appuyé très tôt la reconnaissance des autorités locales en dotant, le 13 janvier 1961, la Conférence des Pouvoirs Locaux réunie depuis janvier 1957 de statuts officiels. Mais l'introduction progressive des autorités régionales dans cette organisation, qui s'est transformée alors en une Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe en 1975, a bien vite montré les limites d'un tel rapprochement. Après une décennie plutôt conflictuelle, il est apparu que leur regroupement affaiblissait leur coopération et leur valorisation mutuelle, et c'est maintenant au sein de plusieurs organismes, comme l'Assemblée des Régions d'Europe et le Centre Européen de Développement Régional créés en 1987 ou le Conseil des Communes d'Europe, que ces diverses autorités locales agissent pour leur intérêts propres.

Le même problème s'observe au sein de l'Union européenne. Le Conseil Consultatif des Collectivités Régionales et Locales créé sous l'impulsion de J. Delors a rapidement été obligé de fonctionner en deux sections distinctes, les points de vue régionaux ne pouvant pas rejoindre aussi simplement les intérêts des collectivités plus petites. Quant à l'actuel Comité des Régions prévu par l'article 130 A du Traité de

[351] Egalitarisme causant l'adoption tant décriée par la suite de la loi Le Chapelier du 17 juin 1791
[352] Sur la question, voir C. CHABROT *L'insertion de la Catalogne dans la CEE* , mémoire de DEA , Montpellier 1991.

Maastricht, il regroupe divers niveaux territoriaux et soulève en fait de nombreuses polémiques [353]. Il ne fait pas de doute que la confusion de collectivités aussi diverses dans une même structure, en multipliant les conflits internes permet aux autorités nationales de garder une supériorité certaine face à ces pouvoirs divisés entre eux.

2 / L'opposition du "local" et du "territorial"

La notion unique de "collectivité" des constitutions d'après-guerre entraîne donc une reconnaissance ambiguë des autorités locales. La doctrine a pu alors pendant un moment chercher à profiter d'un certain flou de la Constitution de 1958 pour opérer de nouvelles distinctions. En effet, si le projet de Constitution de 1946 utilisait pareillement les termes de "collectivités locales" et de "collectivités territoriales" dans ses articles 114 et 116, et si la Constitution de 1946 prenait soin d'éviter l'expression "collectivités locales", le texte de 1958 utilise les deux notions mais dans deux cadres apparemment distincts.

L'expression "collectivité locale" utilisée pour la première fois dans un texte constitutionnel se trouve dans son article 34 al.4.2 relatif au domaine de la loi. Le terme de "collectivité territoriale" de l'article 24 sur le Sénat fait quant à lui l'objet de l'actuel Titre XII qui en pose le cadre juridique général.

Cette double utilisation a pu faire dire à une partie de la doctrine qu'il fallait comprendre par "collectivités locales" les seules communes et départements, en réservant l'autre expression à toutes les autres, comme les territoires d'outre-mer expressément concernés par les articles 72 à 76 [354]. Néanmoins, l'unanimité n'a pu se réaliser entre les auteurs, L. Favoreu proposant par exemple de considérer le terme de collectivité locale comme le plus large [355] et J.M. Pontier considérant à l'inverse la notion de collectivité territoriale comme la plus extensive[356]. Ce débat a finalement été tranché par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel, dont les jurisprudences progressives ont permis d'assimiler les deux notions[357].

---

353 V. Le Monde daté du 31 octobre-1° novembre 1993

354 Sur la question, voir l'étude de synthèse de Joël BOUDINE *Collectivité locale et collectivité territoriale, variation sémantique ou juridique ?* In RDP 1990, p. 171-199.

355 V. son article dans la RDP 1976, p. 232

356 J. BOURDON, J.M. PONTIER, J.C RICCI *Droit des collectivités territoriales*, PUF 1987 p.119.

357 J. BOUDINE, op. cit., p.186 et suiv.. Le Conseil utilise désormais alternativement les termes collectivités territoriales ou collectivités locales, notamment dans le cadre du principe de libre administration. V. les décisions n°96-373 DC du 9 avril 1996 et n°93-329 DC du 13 janvier 1994.

Néanmoins, si la distinction ne comporte plus de valeur quant aux effets juridiques qu'elle aurait pu entraîner, son ambiguïté pousse à s'interroger. L'étude de J. Boudine présente quelques pistes de réflexion. L'avant-projet de M. Debré, préparé aux alentours du 10 juillet 1958, utilisait indifféremment les deux termes [358]. Mais les débats ont montré par la suite qu'il permettait une certaine distinction entre la métropole et l'outre-mer[359], réservant ainsi peut-être le terme de collectivité locale au premier cas et celui de collectivité territoriale au second [360]. Quelles que soient les raisons ou les erreurs de cette conceptualisation juridique, la perception des autorités locales, alliée à la problématique ultra-marine, n'est donc pas encore stabilisée en 1958, et la jurisprudence constitutionnelle résout plus le problème par la négative que par l'affirmation claire d'une correspondance sémantique [361]. Mais peut-on aussi facilement confondre les deux notions, les deux mots ?

Cette question n'intéresse que peu la pratique du droit après les prises de positions du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel. A la suite des réflexions de L. Sfez [362] ou de J.A. Mazères [363], il semble néanmoins que dans le "local" se joue autre chose que dans le "territorial". Le "local" est ainsi avant tout la situation d'un instant géographique autonome, alors que le "territorial" implique déjà la référence à l'autorité politique qui détermine les limites et la soumission de son territoire.

Assimiler les deux notions conduit à définir tout lieu, tout "locus" par l'emprise juridique de l'autorité politique qui s'exerce sur lui. Et, comme surenchérit J. A. Mazères, dans le local se joue une problématique de la double représentation, celle du sol qui se donne un visage mais aussi celle de l'Etat qui se donne une assise [364]. Ne pas respecter alors la particularité propre au local en l'assimilant au territorial revient à nier une certaine autonomie identitaire du sol. La synonymie des deux termes intègre finalement le "locus" comme portion du Tout territorial, entraînant de fait son

358 Sous le titre "*Les collectivités locales*" on trouve en effet l'article "*les collectivités territoriales de la République sont...*"

359 Selon l'opinion de M. MIGNOT par exemple ou de M. DEJEAN.

360 J. BOUDINE, op. cit., p. 185

361 Le Conseil constitutionnel en se fondant plus particulièrement sur le respect du principe de libre administration aborde en fait le problème en biais, en ne donnant pas de définition précise aux deux notions, en proposant une assimilation par la pratique et non par la sémantique.

362 V. notamment son introduction au colloque *L'objet local*, actes publiés par l'Union Générale d'Editions, coll. 10/18, Paris, 1977.

363 *Les collectivités locales et la représentation* , RDP 1990, p. 607-642.

364 J. A. MAZÈRES parle ainsi de "dimension spatiale" et de "position spatiale" pour envisager cette double représentation.

assujettissement à une logique nationale et politique supérieure. De là, toute décentralisation ne se fondant pas sur le respect réel de cette particularité locale ne pourra se concevoir que comme une reproduction territoriale de la représentation étatique. Elle reproduira sur le sol la logique du pouvoir central qui l'anime.

3 / La multiplication des établissements publics concurrents

Une dernière remarque sur cette nouvelle reconnaissance des autorités locales après la guerre concerne la multiplication des organismes dépassant les notions traditionnelles, que sont par exemple certains établissements publics locaux. Les établissements de coopération intercommunale ont vu le jour par la loi du 22 mars 1880 instituant les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU), complétée par l'Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 qui, au détour d'un article, a permis la création des Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM).

Depuis, la coopération intercommunale s'est enrichie de nombreuses structures, dont les plus importantes sont les districts de l'Ordonnance n°59-30 du 29 janvier 1959, les communautés urbaines de la loi du 31 décembre 1966, ou les nouvelles communautés de villes ou de communes de la loi ATR du 6 février 1992. Désormais, les autorités locales se démultiplient en autant d'organismes de coopération, allant des simples contacts informels [365] à une véritable fusion [366], ce qui permet à L. Favoreu d'assimiler dans les collectivités territoriales les communes, les départements, mais aussi ces établissements publics qui s'y rattachent [367].

De même, la création ambiguë des établissements publics territoriaux qu'étaient les régions de la loi du 5 juillet 1972 a pu poser le problème de cette délicate frontière à trouver entre les collectivités locales et les structures plus simplement administratives. Les régions de 1972 comprenaient en effet une assemblée composée d'élus au suffrage universel [368] et un président [369], selon des modalités qui les distinguaient des établissements publics classiques.

---

[365] Par ex. les commissions syndicales pour la gestion des biens indivisis ou les conférences intercommunales des art. L.5222-1 et L.5221-1 du Code général des collectivités territoriales

[366] Loi n°71-588 du 16 juillet 1971, JO du 18 juillet p.7091

[367] V. son article dans la RDP 1976, op. cit., p. 232,

[368] Les députés et sénateurs de la région membres de plein droit et les représentants des collectivités locales élus par les conseils municipaux et généraux parmi leurs pairs.

[369] L'exécutif de l'établissement était cependant le préfet.

Mais la doctrine s'accorde aujourd'hui pour considérer qu'une collectivité locale se caractérise par sa personnalité juridique, son territoire, l'existence d'organes élus directement, une compétence d'ordre général sur des affaires qui lui sont propres et une certaine indépendance vis à vis de l'Etat liée au principe constitutionnel de libre administration protégé par le Conseil constitutionnel[370]. Si chacun de ces éléments peut occasionner de nombreuses précisions, force est de constater qu'au-delà de la conception classique des autorités locales du XIX° siècle, le territoire est désormais le lieu de multiples pouvoirs qui s'en partagent l'espace.

Cette multiplicité des acteurs locaux traduit un *changement dans la perception même du territoire* par le centre. Si un réel besoin d'aménagement du territoire appelle bien une réponse des pouvoirs publics[371], la résolution de ces problèmes n'a été comprise qu'en débordant des anciens cadres. La gestion du sol national n'est plus alors l'apanage d'une seule administration centrale se démultipliant au niveau des préfets ni des collectivités locales prévues par la Constitution. De nouvelles structures apparaissent nécessaires pour prendre en charge ces besoins nouveaux : les régions, déjà en gestation depuis 1940, et des organismes de coopération plus efficaces que ceux existant. Dotés de pouvoirs grandissants notamment en matière fiscale ces instruments de gestion de l'espace national posent aujourd'hui plusieurs interrogations du fait de leur ambiguïté démocratique. Car tous ne se valent pas du point de vue juridique.

Au constitutionnalisme des collectivités locales ne répond pas la création, par simple loi, des autres collectivités territoriales et établissements de coopération dont la viabilité reste fragile. Un territoire aménagé par des organismes dont l'exécutif est nommé par des conseils locaux au second degré connait un rapport au citoyen sensiblement différent. Il devient l'affaire de pouvoirs déjà institués. Sachant que cette nouvelle forme de gestion connait les faveurs de l'administration centrale [372] et que la

---

370 J. BOUDINE, op. cit., p. 175-179

371 à ce titre, l'action continue d'Eugène-Claudius PETIT, ministre de la reconstruction et de l'urbanisme de 1948 à 1953, a initié une réelle politique d'aménagement du territoire prenant forme effective en 1960 avec la création du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (CIAT) et plus précisément en 1963 avec la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). De même, l'ouvrage de J. F. GRAVIER "*Paris et le désert français*" paru en 1947 a pu clairement dénoncer les déséquilibres dangereux qui s'étaient installés entre la capitale et la province, appelant à une nécessaire revalorisation du territoire.

372 Comme l'annonce sans ambiguïté Jean-Louis GUIGOU, Directeur à la D.A.T.A.R. : "*la coopération intercommunale est la seule façon de rendre viables les lois de décentralisation*", in "La décentralisation, dix ans après", actes du colloque des 5 et 6 février 1992 tenu au Sénat, LGDJ coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993, page 597.

question démocratique reste un sujet épineux [373], l'appréhension juridique du territoire évolue donc aujourd'hui dans un sens particulier. Elle n'est plus seulement marquée par le principe de l'élection directe d'autorités responsables représentant les citoyens. Intervient une notion d'efficacité pratique, de "management" territorial, qui détache le sol de la collectivité qu'il portait selon les constitutions depuis 1946.

Finalement, le nouveau discours sur le territoire énoncé par la Constitution de 1958 semble connaître un double visage. Cherchant à fixer les frontières au sein d'un encadrement juridique souple mais ferme, il ne pourra empêcher ni les sécessions d'anciennes colonies ni les évolutions de statuts au sein des catégories déterminées (cas de l'archipel des Comores, de Saint Pierre et Miquelon[374]). Voulant valoriser la liberté locale par l'énoncé constitutionnel des collectivités et par le principe de libre administration territoriale protégé par le Conseil constitutionnel, il permettra les politiques autoritaires de fusion de la loi de 1971 ou la mise en place de structures de coopération par décision centrale (création d'office des quatre premières communautés urbaines de 1966, liberté d'appréciation du préfet quant au périmètre des syndicats intercommunaux, faculté de refuser leur création). Réaffirmant le principe de l'unité républicaine, il débouchera sur la multiplication des statuts particuliers puisque " *toute autre collectivité territoriale* " créée par la loi (article 72 al.1) peut être unique en son genre[375] ou faire la place à des régimes propres (cas des statuts de Paris, Lyon, Marseille, de Mayotte ou de la Corse par exemple).

Ces variations n'impliquent pas de fait une centralisation accrue. Mais elles traduisent le contexte sous-jacent qui guide la nouvelle pratique des administrations centrales. D'une part, transparaît la difficulté du centre à gérer la tension uniformité/diversité. Malgré une certaine volonté d'unifier le statut des collectivités locales, toute politique semble produire ses propres divisions et donner lieu à la

[373] Ainsi Jean-Pierre SUEUR, ancien secrétaire d'Etat aux collectivités locales, a pu préciser : "*...on ne joue pas avec le suffrage universel. C'est un sujet brûlant. On ne peut pas dire trop vite : élisons au suffrage universel...Moi, je me suis vigoureusement opposé à ce que l'on puisse faire des référendums sur une base intercommunale...*". In *Intercommunalités*, actes du colloque tenu à Rennes les 24 et 25 février 1994, P.U.R., coll. Res Publica, Rennes 1994, pages 144 et 148.

[374] Saint Pierre et Miquelon, transformé en 1975 en département d'outre-mer contre l'avis du Conseil général de l'archipel (T. MICHALON, op. cit., p. 665), est ainsi devenu par la loi du 11 juin 1985, une "*collectivité territoriale de la République française*" (article 1°)

[375] Selon la décision n°82-138 DC du 25 février 1982 du Conseil constitutionnel, la Constitution "*n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité*"

multiplication des cas particuliers. De là s'ensuit une nécessaire tendance visant à encadrer les autorités territoriales par un mouvement inverse de centralisation.

D'autre part, en reconnaissant les collectivités locales mais en les soumettant à un droit perméable à des impératifs plus économiques que démocratiques, le centre continue de minimiser la personnalité et l'originalité réelle de ces entités au profit d'une organisation globale, planifiée, de l'espace. Le territoire et ses composantes locales sont toujours envisagés selon une logique, une problématique centrale et nationale. La valorisation des groupes infra-étatiques, que laissaient augurer le principe de liberté des peuples à disposer d'eux-même ou l'émergence d'un droit des minorités, se heurte alors aux impératifs de cette pensée de la rentabilité territoriale.

Mais peut-être cette perception particulière du territoire et des autorités locales provient-elle finalement d'un antécédent beaucoup plus profond. En effet, le territoire est avant tout l'espace de domination d'un pouvoir. Selon la caractéristique de ce pouvoir, le sol va connaître divers degrés dans la reconnaissance de son identité ou de son autonomie. Ainsi, après avoir analysé la sémantique constitutionnelle du territoire lui-même doit-on rechercher dans l'expression de son autorité de référence les fondements et la nature de son assujettissement.

Section II
Le rattachement centralisateur à l'autorité de référence

Le territoire apparaît souvent dans les constitutions comme une notion se justifiant par elle-même, relevant de l'évidence. Il n'est pas rare de trouver la seule expression de "territoire"[376], sans autres explications. Mais cette simplification ne doit pas conduire à de fausses interprétations. Le territoire est toujours celui d'une autorité dont il dépend. Il n'est jamais pensé comme autonome, comme une valeur naturelle. Pourtant, l'expression de cette autorité de référence a connu des variations historiques bien symptomatiques.

[376] art. 121, Constitution de 1791, Titre I de celle de 1795, art. 35 et 66 de la Benjamine de 1815, art. 51 et 76 de la Constitution de 1848, art. 26 de la Constitution de 1852, et art. 27 de 1946 ou 53 de 1958, par exemple.

Si la doctrine ne s'intéresse finalement que peu à cette question et si le thème n'entraîne guère de problème juridique majeur, l'analyse de ces fluctuations aide néanmoins à comprendre le phénomène de centralisation du territoire sous un nouvel angle. Les textes constitutionnels envisagent en effet le territoire rattaché au régime politique (**Paragraphe 1**) mais aussi celui relatif à la population qui s'établit sur lui (**Paragraphe 2**). Dans les deux cas, l'organisation territoriale reste centralisante.

Paragraphe 1
Une soumission centralisante au pouvoir politique

Depuis la Révolution, les régimes politiques sont diversement mis en référence comme autorité de domination du territoire. Mais au fil des rhétoriques du Royaume, de l'Empire ou de la République (**A**), émerge une référence à l'Etat qui va influencer tout le développement des doctrines contemporaines, et met finalement à jour le fondement réel de cette centralisation (**B**).

A / *Une référence pyramidale aux régimes politiques*

Les régimes politiques sont la traduction du principe de Pouvoir qui régit une société. La France a connu trois types de régimes politiques, eclipse faite du régime de Vichy difficilement qualifiable[377] : la royauté, l'empire et la république. Leur analyse successive traduit la premanence d'une pyramide de commandement centralisante. Royaume ou territoire de la République, pour les deux rattachements explicites qui ressortent des textes, le territoire n'a pour point de fuite que le centre qui le soumet.

377 La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 donne en effet pouvoir à Philippe Pétain pour promulguer "*une nouvelle Constitution de l'Etat français*". Le gouvernement de Vichy qui s'ensuit est tout d'abord une dictature exercée par le chef de l'Etat puis par le Vice-Président du Conseil. Ce n'est qu'après la chute de Mussolini et l'armistice italien du 3 septembre 1943 que certains membres de l'entourage de Pétain le pressent de rédiger le texte constitutionnel prévu en 1940, avec pour horizon le général de Gaulle. Le 12 novembre 1943, Pétain rédige un discours annonçant la publication prochaine de ce texte, mais son allocution radiophonique est empêchée par les allemands. Le projet, néanmoins écrit (V. J. GODECHOT *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Flammarion 1994), met bien l'accent sur l'Etat ("*dont l'autorité s'appuie sur l'adhésion de la Nation*", selon l'art.1°) mais il qualifie le chef de l'Etat de "*Président de la République*" (art.14). Qu'est-ce alors que l'Etat français ? Est-ce une République ? N'est-ce qu'une "*autorité de fait se disant «gouvernement de l'Etat français»*" au sens de l'Ord. du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental (JO du 15 août 1944, art.7) ? En l'état, ce régime sera laissé de côté.

1 / L'assimilation patrimoniale du territoire au Royaume

Les textes constitutionnels établissant un Royaume en France assurent un certain amalgame entre le territoire et le régime politique qui le contraint. Aussi le royaume est-il à la fois espace et organisation politique et administrative. Il y a confusion entre pouvoir et sol à travers le roi.

Les constituants n'ont pas besoin alors d'exprimer clairement ce rattachement du territoire à une autorité précise, puisqu'il s'opère de fait. Une seule Constitution fait état, de façon plus ou moins implicite, d'un "territoire du royaume" [378]. Cette Constitution de 1791 précise d'ailleurs par là la distinction progressive qui se fixe entre le titulaire du pouvoir et la fonction qu'il occupe : *le territoire n'est pas la terre du roi* mais relève de l'entité supérieure qu'il sert. Avec l'abandon de l'apanage[379] ou la reconnaissance de la Nation, Louis XVI n'est plus le roi "de France" mais celui "*des français*" [380]. Le territoire est bien celui de la seule autorité abstraite, le royaume, symbolisé dans la personne du roi [381]. Un point est pourtant à préciser.

La Restauration par la Charte octroyée de 1814 réintroduit la conception d'un roi fort, dont la puissance est réaffirmée tant par Louis XVIII lui-même [382] que par le texte constitutionnel [383]. Simultanément est supprimée toute référence explicite à l'autorité dont relève le territoire. Sachant que Louis XVIII explique, dans sa proclamation en préambule de sa Charte, revenir dans "*ses*" Etats et assumer des devoirs envers "*ses*" peuples ou "*ses*" sujets, il faut se réinterroger sur l'autorité qui domine désormais le territoire : le roi ou la Couronne.

---

378 art.1°, Titre II de la Constitution du 3 septembre 1791 : "*Le royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements...*" (nous soulignons).

379 article 8, section 3, chapitre II du Titre III : "*Il ne sera accordé aux membres de la famille du roi aucun apanage réel. Les fils puînés du roi recevront...une rente apanagère...*".

380 art. 2, Section 1°, Chapitre II du Titre III

381 Néanmoins, cette Constitution comporte certaines imprécisions déjà signalées plus haut. Elle fait en effet parfois référence au "*territoire des campagnes*" ou au territoire "*des administrateurs*".

382 Louis XVIII avait affirmé le 28 janvier 1793 depuis Hamm, en Allemagne, qu'il souhaitait rétablir l'Ancien Régime dans son intégralité. Malgré quelques concessions, sa Déclaration de Saint-Ouen du 2 mai 1814 confirme son désir de restaurer une réelle souveraineté du roi, et non du peuple, bien qu'acceptant certains éléments du régime représentatif. in *Les constitutions de la France depuis 1789*, présentées par J. GODECHOT, op. cit., p. 211-212.

383 Ainsi trouve-t-on dans le préambule que "*l'autorité toute entière réside dans la personne du roi*", confirmé par les articles 13 et 14 ("*au roi seul appartient la puissance exécutive*" et "*le roi est le chef suprême de l'Etat*")

En effet, le roi renforce sa position au sommet des pouvoirs locaux : il nomme les présidents des collèges électoraux (art.41), le président de la Chambre des députés des départements (art.43) et peut dissoudre cette dernière (art.50), il passe librement les traités et nomme à tous les emplois d'administration publique (art.14). Même si la Chambre des députés intervient dans le processus législatif, le roi en maîtrise tous les amendements (art.46) ce qui lui permet de bloquer toute contestation provenant des élus, qui sont d'ailleurs concurrencés par une Chambre des Pairs nommée. Il est notable enfin que toute référence au "royaume" est supprimée au profit du seul emploi de "roi". Le territoire serait-il donc redevenu un élément du pouvoir personnel du roi, et non de l'abstraction juridique du royaume ?

Considérée sous l'angle de cette interrogation, une expression surprend alors. Il s'agit de l'appellation de la chambre élue qui est, en 1814, la "*chambre des députés des départements*", ou chambre des "*députés des départements de France*" selon l'article 75. Il est vrai qu'avec la revalorisation de la souveraineté royale la députation pouvait difficilement être celle de la Nation, qui aurait renvoyé au cycle révolutionnaire. Elle devient ainsi celle du territoire départementalisé.

Dans ce nouveau processus législatif, le roi négocie donc la loi avec les représentants de circonscriptions. Cette conception possède une certaine ambiguïté. La notion de "*départements de France*" ne renvoit pas à une autorité politique abstraite assujettissant le territoire mais à une seule localisation géographique, ce qui permet au roi de se poser comme l'unique référence de pouvoir. Interprétée au vu des pronoms possessifs qu'utilise Louis XVIII dans sa déclaration introductive à la Charte, cette sémantique traduirait dans une certaine mesure un pouvoir de *dominium*, de propriété réelle sur le territoire, et non de seul *imperium* comme le voudrait la théorie juridique moderne. Le roi gouvernerait ses propres terres, avec l'aide de représentants des peuples qui habitent sur elles.

Cette ambiguïté est d'autant plus troublante que l'arrivée au pouvoir de Charles X amène une lecture encore plus conservatrice de la Charte que le "libéralisme" de Louis XVIII n'avait pu le proposer. En voulant revitaliser son propre pouvoir souverain, le roi appuyé par les "ultras" cherchera à dépasser toute opposition directement sortie du territoire [384] pour instaurer un gouvernement de monarchie

[384] Par les dissolutions de la Chambre des députés des départements des 5 novembre 1827 et 16 mai 1830, et par le remplacement du libéral Martignac, mis en minorité sur une question de réorganisation des collectivités locales en 1829, par le très conservateur prince de Polignac.

traditionnelle dure, renforçant un peu plus la conception patrimoniale et possessive du pouvoir royal. Le nouveau roi semble vouloir subjuguer tant la représentation que le territoire lui-même, amplifiant ainsi la dynamique de centralisation partant de lui.

Mais ces deux cas ne permettent pas de tirer de conclusions générales sur la royauté. Avec l'arrivée du roi Louis-Philippe le territoire retrouve en effet une certaine consistance juridique. Si la nouvelle Charte du 14 août 1830 ne se prononce toujours pas sur le rattachement effectif du territoire à une autorité précise, elle accorde cependant une meilleure considération à la représentation locale : les présidents des collèges électoraux sont désormais nommés par les électeurs, comme le président de la chambre des députés l'est par elle-même, le rôle législatif de la représentation nationale est amélioré, le suffrage censitaire est "déconstitutionnalisé" et peut donc évoluer par la suite par simple loi électorale.

Il faut noter de plus l'évolution de la chambre des députés des départements qui devient simplement " *chambre des députés* " . La députation reprend par là une origine plus nationale que territoriale. Ce fait est confirmé par l'adoption de la cocarde tricolore dans une Charte qui n'est plus octroyée, et qui émanerait donc implicitement de la Nation . Surtout, l'article 69 de la Charte prévoit l'adoption de lois relatives aux " *institutions départementales et municipales fondées sur le principe électif* ". Le territoire se voit reconnu dans sa réalité, hors du pouvoir autocratique du roi. Il redevient implicitement le territoire *du royaume*, gravitant toutefois autour d'un seul centre, le roi, dont la référence est sujette à interprétation patrimonialiste du sol.

2 / Le commandement impérial du "territoire de la République"

La France a connu deux Empires qui ont fortement marqué l'organisation administrative du pays par la centralisation à laquelle ils ont donné lieu. Ces régimes comportent une originalité constitutionnelle, qui va rejaillir sur l'expression de l'autorité de référence dominant le territoire. Comme le précise l'article premier du Sénatus-consulte du 28 Floréal an XII (18 mai 1804) : "*Le Gouvernement de la République est confié à un Empereur, qui prend le titre d'Empereur des Français*" [385].

[385] L'article second ajoute : "*Napoléon Bonaparte, Premier consul actuel de la République, est Empereur des Français*". Le Sénatus-consulte du 7 novembre 1852 rétablissant la dignité impériale au profit de Napoléon III n'est pas moins surprenant. Après avoir déclaré "*Louis Napoléon Bonaparte est Empereur des Français, sous le nom de Napoléon III* " (art. 1°), il confirme que "*la Constitution du 14 janvier 1852 est maintenue...*" (art. 7), alors qu'elle comporte un Titre II *Formes du gouvernement de la République.*

Ainsi, l'Empire est-il conçu comme le digne dépositaire de la République, comme son légitime gouvernement. Le territoire est alors toujours pensé comme étant celui de la République. Le serment de l'Empereur et du Régent stipule en effet: "*Je jure de maintenir l'intégrité du territoire de la République...*" [386].

Le second empire ne connait pas de formule aussi explicite. Si le territoire apparaît bien dans le texte constitutionnel, son rattachement à une autorité quelconque n'est pas précisée. Sachant néanmoins que le texte de 1852 dénote une forte influence du premier empire [387] et que Louis Napoléon Bonaparte Empereur s'est succédé à lui-même depuis son poste de Président, celui de 1848 ou de 1852, il semble plausible d'en déduire que le territoire continue d'être celui "de la République". Parler d'un "*territoire de l'Empire*" *renverrait plutôt aux seules terres coloniales, ainsi que le* prévoyait la Constitution de 1791 et comme le confirmera le projet de 1940 de Pétain.

"Territoire de la République", l'espace national n'en reste pas moins organisé selon les principes d'une hiérarchie quasi-militaire, déjà perceptible avec la loi de l'an VIII et confirmée par Napoléon I°. Sous le Premier empire, le territoire connaîtra les formes les plus achevées de sa centralisation. De même, lorsque Napoléon III affirmera faire de la "décentralisation"[388], s'agira-t-il plus exactement de simple déconcentration préfectorale ne remettant pas en cause l'hégémonie du pouvoir central.

Ainsi, en dépit de l'expression de la République comme autorité de référence, le territoire semble bel et bien subir une influence très impériale dans son organisation, où l'empereur comme sommet des pouvoirs façonne une centralisation propre à ses besoins. L'exemple archétypal de cette maîtrise du territoire selon les besoins de la politique impériale reste sans doutes celui des grands travaux napoléoniens dans la capitale, avec notamment ces grandes voies tracées à travers Paris par le préfet Haussmann ayant essentiellement pour but de prévenir toute nouvelle agitation de faubourg et toute barricade, et le renforcement des forts autour de la muraille qui encercle la ville depuis peu.

---

386 art. 53 du S-C. du 28 Floréal An XII. Le serment du Régent rejoint cette formulation : "*Je jure...de maintenir dans toute leur intégrité le territoire de la République, les droits de la nation...*" (art. 55).

387 Comme en témoigne la Proclamation de Napoléon III du 14 janvier 1852 :"*J'ai pris comme modèle les institutions qui, au lieu de disparaître au premier souffle des agitations populaires, n'ont été renversées que par l'Europe entière coalisée contre nous* ", c'est-à-dire celles fixées par son oncle.

388 V. les fameux décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861

3 / Un rattachement toujours centralisateur à la République

Les diverses Républiques qu'a connue la France depuis 1789 se sont généralement montrées très explicites sur le rattachement du territoire à leur régime. Si la Constitution de 1793 garde un certain flou [389], les constitutions ultérieures confirmeront bien le territoire comme celui "de la République", avec cependant certaines originalités liées au contexte de chacune d'elles[390]. Si la Troisième République, du fait des circonstances de son apparition, garde un silence prudent sur ce sujet [391], les constitutions après 1946 remettront implicitement en vigueur cette notion de "territoire de la République" à laquelle elles attacheront aussi les collectivités locales[392]. La République, malgré ou du fait de son fondement abstrait, cherche ainsi à éviter toute ambiguïté sur son lien à son assise terrestre. Le territoire est bien *le sien*.

Cette "possession" du sol n'empêche pas toutefois de réaliser sous ce régime les plus grandes avancées en matière de décentralisation[393]. Le principe démocratique qui fonde la République rejaillit donc sur le territoire. Mais ces réformes décentra-

389 Cette Constitution utilise en effet plutôt la notion de "*territoire français*" (art. 54 et 55) ou de "*territoire*" tout simplement, mais consacre les "*communes de la République*" (art. 58 et 78).

390 Ainsi trouve-t-on très systématiquement dans la Constitution de 1795 l'expression "*territoire de la République*" (art. 8, 15, 74, 83, 84, 157, 332) pour de rares "*territoire français*" (art. 293, 295). La Constitution de 1799 fait également état d'un même "*territoire de la République*" (art.1 par déduction, art.2), précisant de plus la notion de "*département de la République*" (art. 31). Le régime de 1848 se réfère au "*territoire continental de la République*" (art. 63) posant alors la question sur la nature du lien des terres d'outre-mer, mais plus fréquemment au simple "*territoire français*" (art. 3, 107, 109).

391 Il n'y est question, selon l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, que de "*...cession, (...) échange, (...) adjonction de territoire*"

392 La Constitution de 1946 inaugure cependant le pluriel "*territoires de la République*" dans son préambule, et celle de 1958 envisage les "*territoires d'outre-mer de la République*" (art. 74) et les "*collectivités territoriales de la République*" (art. 24 et 72), même si elle peut, comme celle de 1946, utiliser parfois le vocabulaire simplifié de "*territoire*" (art. 5, 53 et 89).

393 Après le régime libéral de la loi du 22 décembre 1789 jusqu'à celle du 14 frimaire an II (décembre 1793), la *Constitution de 1848* renverra dans son article 78 à une loi ultérieure le soin d'organiser le régime des collectivités locales dont la structure est maintenue. Une loi du 3 juillet 1848 fait alors élire le maire par le conseil municipal pour les communes de moins de 6000 habitants, et si le projet de loi de mars-avril 1849 ne voit pas le jour (Rapports Vuitry, Vivien, Tourangin et Boulatignier), sera créée une commission parlementaire en février 1851 sur la réforme territoriale dont les conclusions seront annulées par le coup d'Etat du 2 décembre. La *Troisième République* consacre un certain libéralisme dans ses lois majeures du 10 août 1871 sur les départements les conseil généraux et du 5 avril 1884 pour les communes et conseils municipaux (auxquelles il faut ajouter le décret-loi du 26 novembre 1926 énonçant une clause de compétence générale au profit du conseil général). La *Quatrième République* n'aura pas le loisir d'étendre les libertés municipales et départementales prévues à l'art. 89 de sa Constitution et laissera ce soin à la *Cinquième République* (loi du 31 décembre 1970, et lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 notamment)

lisatrices ne doivent pas cacher le développement simultané d'une centralisation toute aussi forte, et dont la contestation motive justement les lois de 1970 et de 1982.

La centralisation semble se comprendre naturellement sous des régimes forts et qui assujettissent le territoire autour d'une figure centrale unique, roi ou empereur. La royauté ou l'empire, tirant leur nom même du sommet de leur pyramide juridique, reposent en effet sur un centre unique du pouvoir qui oriente toute la perspective politique, administrative et sociale vers ce point de fuite hégémonique. Le territoire est alors appelé à suivre ce conditionnement centralisateur, dans sa perception comme dans son organisation ou dans sa soumission aux autorités administratives.

Mais cette constatation ne suffit pas à expliquer la continuité de la centralisation durant les républiques. Car finalement la République, cette "*chose commune*", ne porte pas nécessairement en elle la même dynamique de commandement pyramidal et centralisé, même si elle consacre pareillement un Président unique en tête de l'Etat. Les violents débats révolutionnaires qui ont opposés jacobins et girondins prouvent qu'il peut y avoir plusieurs conceptions de l'unité républicaine, sans que celle-ci ne passe systématiquement par une uniformisation centralisante. Or, la République a elle aussi participé à ce vaste mouvement de centralisation des pouvoirs et du territoire. La pratique républicaine s'est bel et bien inscrite dans la suite des régimes qu'elle cherchait à dépasser, comme en témoigne cette Constitution de 1848 rappelant que "*la division du territoire...est maintenue* " (art. 76) et confirmant par exemple le rôle des préfets. Sans doute doit-on alors chercher ailleurs dans les textes constitutionnels l'autorité de référence qui alimente effectivement ce moteur de la centralisation.

B / *La référence à l'Etat, fondement de la centralisation*

Les textes constitutionnels ont souvent recours à une notion dont la signification reste ambiguë : l 'Etat. Cette référence à l'Etat n'est pas nouvelle, la Constitution de 1791 s'y reportant déjà à plusieurs reprises [394]. L'institution étatique, sa logique et ses intérêts étaient même reconnus constitutionnellement pour guider des pans entiers de la politique[395]. Le mot Royaume comprenait donc en fait le territoire, l'organisation politique de forme monarchique et cette entité administrative, l'Etat.

394 article 1°, Titre IV : "*La force publique est instituée pour défendre l'Etat contre les ennemis du dehors...*" ou 7 du même: "*...la force publique, employée pour la sûreté de l'Etat...*".

395 A preuve les articles 4, section 4, Chapitre III du Titre III : "*Si le roi trouve important au bien de l'Etat...*" ou 5 du même : "*...toutes les fois que l'intérêt de l'Etat lui paraîtra l'exiger...*"

La Constitution de 1795, après celle, discrète, de 1793[396], se réfère également à une "*sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat* ", tout en se préoccupant de "*la sûreté extérieure ou intérieure de la République*"[397]. Elle apporte cependant déjà une ambiguïté lorsqu'elle énonce qu'en cas "*de préparatifs de guerre contre la République française, le Directoire exécutif est tenu d'employer, pour la défense de l'Etat, les moyens mis à sa disposition*"[398]. L'assimilation implicite entre la République et l'Etat, entre la référence politique et l'organisation administrative, si elle peut résulter d'une seule maladresse linguistique, reste révélatrice.

Elle se confirme en fait avec la Constitution de l'an VIII. En utilisant alternativement les deux notions d'Etat et de République pour un même sujet[399] et en mettant plus particulièrement l'accent sur la protection de l'Etat lui-même et non du régime[400], cette Constitution prépare le lit à une certaine confusion au sein du pouvoir entre l'administratif et le politique[401].

Par la suite, le balai constitutionnel entre l'Etat et le régime ne cessera pas. Si le Premier consul de 1802 "*prête serment à la République*" pour sa défense et sa gloire (art.43 et 44), c'est pourtant parce qu'ils sont "*attentatoires à la sûreté de l'Etat* " que les jugements des tribunaux peuvent être annulés par le Sénat (art.55.4°). En 1804, c'est l'intérêt et la sûreté de l'Etat qui guident l'activité de la commission sénatoriale de la liberté individuelle ou celle de la Haute Cour impériale (art.62 et 66, et 101.2°). Cette "*sûreté de l'Etat*" se retrouve également dans la Charte de 1814 (art.14 et 33), qui stipule par ailleurs que le catholicisme est "religion de l'Etat" (art.6) et donne à ce même Etat le droit d'exiger le sacrifice d'une propriété, c'est-à-dire d'exproprier (art.10).

---

396 La Constitution de 1793 envisage surtout, art. 55, "*la sûreté générale de la République* ", sans référence à un quelconque Etat.

397 Respectivement articles 145 et 144, auxquels on peut ajouter l'article 274 : "*La force armée est instituée pour défendre l'Etat contre les ennemis du dehors...*".

398 art.328. Nous soulignons.

399 A l'article 45, il est question des "*recettes et dépenses de l'Etat* " mais la commission de comptabilité nationale de l'article 89 vérifie les comptes des "*recettes et dépenses de la République* "

400 V. notamment les articles 46 : "*si le gouvernement est informé qu'il se trame quelque conspiration contre l'Etat...*" et 47 : "*Le gouvernement pourvoit à la sûreté intérieure et à la défense extérieure de l'Etat...*" ou l'article 92 : "*Dans le cas de révolté à main armée, ou de troubles qui menacent la sûreté de l'Etat...*", et non plus de la République comme dans la Constitution de 1793.

401 Sur cette confusion néanmoins naturelle V. Jacques CHEVALLIER *Science administrative*, PUF-Thémis, coll. Sc. Politique, Paris 1986, p.139 et suiv.

La Benjamine de 1815 remet à l'honneur "la nation" [402], mais la Charte de 1830 réaffirme l'importance de l'Etat (art.9, 13 et 28). La Constitution de 1848 précise quant à elle que "*des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République, et la République envers les citoyens*" [403], mais c'est à l'Etat d'organiser les problèmes de la religion et de l'enseignement (art.7 et 9) et des expropriations pour cause d'utilité publique (art.11). De même, le Président expose un "*état général des affaires de la République*" (art.52) mais "*veille à la défense de l'Etat*" (art.54). Une Haute Cour de justice est alors prévue pour juger des "*crimes, attentats ou complots contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat*" (art.91), que la "*force publique*" doit défendre (art.101).

En 1852, le Président, futur empereur, présente comme en 1848 "*l'état des affaires de la République*" (art.11) tandis que que la Haute Cour de justice juge identiquement les "*crimes, attentats ou complots...contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat*" (art.54). Les lois constitutionnelles de 1875 ne connaissent pour leur part que la référence à l'Etat, à son intérêt et à sa sûreté [404], Etat dont le régime de Vichy sera une véritable apologie[405]. Il faudra attendre la fin de la deuxième guerre mondiale et la méfiance accrue envers toute notion explicite d'Etat pour que cette notion régresse dans le discours constitutionnel [406]. Il sera plutôt question, désormais, des intérêts nationaux ou de ceux de la République[407].

Il ressort de ces diverses dispositions que *l'Etat apparaît bien comme une donnée incontournable du discours constitutionnel*, dont la sauvegarde des intérêts ou de la

---

402 art. 41 : "*Tout ministre, tout commandant d'armée de terre ou de mer , peut être accusé...pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation*"

403 Paragraphe VI du Préambule, explicité par les deux paragraphes suivants

404 V. la Cour de justice des articles 9 de la loi du 24 février et 12 de celle du 16 juillet. De plus, le Président ne donne connaissance aux Chambres des traités négociés par lui que dans la mesure où "*l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent*" selon l'art. 8 de la même loi du 16 juillet.

405 A noter que la Cour suprême de 1940 juge toute personne pour "*attentat contre la sûreté de l'Etat*" et non de la République (art. 34.4° et 35 *in fine*).

406 La Constitution de 1946 prend ainsi soin de mettre en avant la République, la Nation, voire la France, n'envisageant que "*les finances de l'Etat*" (art.27) ou ses fonctionnaires (art.88). A noter cependant que "*la présente Constitution...sera exécutée comme loi de l'Etat*" (art.106 *in fine*).En revanche "*la présente loi sera exécutée comme Constitution de la République et de la Communauté*" pour le texte de 1958, dont les rares références à la notion d'Etat ne concernent que les emplois civils ou militaires, les finances publiques ou ses actions économiques et sociales (articles 13.2, 35 et 53).

407 V. les art. 16 et 72 de la Constitution de 1958. De plus tant la Haute Cour de justice de 1946 que celle de 1958 ne sont plus explicitement chargées par la constitution de veiller à la sûreté de l'Etat, mais défendent la République contre les actes des hommes politiques eux-même.

sûreté assure, selon les différents textes, la pérennité des divers régimes. Mieux, cette continuité du vocabulaire depuis 1791 tend à assimiler ou à confondre cet Etat avec les régimes constitutionnels qui l'habillent [408]. Dans ce doute, et sous l'action croissante de l'Administration sur l'espace national, *le territoire deviendrait tout simplement celui de l'Etat et non plus celui du régime* [409].

Cette thèse est infirmée par le texte même de la Constitution de 1958, qui énonce clairement "*les collectivités locales* (et)*territoires d'outre-mer de la République*" ou par celle de 1946 consacrant les "*territoires de la République*". Pourtant, la doctrine contemporaine ne semble pas décidée à trancher avec un certain flou, qui se diffuse par simplification. Si "*le territoire est, avec la population et le gouvernement, l'un des trois éléments constitutifs de l'Etat* " [410], il semble alors naturel de conclure que "*le territoire d'un Etat est l'espace terrestre, maritime et aérien sur lequel des organes de gouvernement peuvent exercer leur pouvoir* " [411].

Autrement dit, bien que la Constitution actuelle fixe le territoire comme étant celui de la République, s'est introduit dans la pensée une ambiguïté autour de l'Etat, du fait de son implantation progressive dans les textes constitutionnels. Plus exactement, par-delà les fluctuations de régimes politiques, l'Etat s'est imposé comme la seule référence stable assurant par sa continuité la maîtrise effective du territoire. Si l'on peut s'interroger quant à cette suprématie de l'Etat sur le régime politique qui le fonde, du moins faut-il constater que ceci va influencer fondamentalement toute politique territoriale.

En effet, l'Etat s'est construit en France à partir d'une monarchie conquérant au fil des siècles sa suprématie sur les autres pouvoirs, centralisant l'organisation

---

408 V. par exemple les articles 144-145 ou 328 de la Constitution de 1795, ou l'amalgame de celle de l'An VIII (art 45 et 89). L'instauration d'un chef de l'Etat à vie, premier consul, empereur ou roi, a pu également tendre vers une confusion entre la structure administrative et le régime politique, de par la continuité de gouvernement d'un homme symbolisant à la fois l'Etat administratif et l'Etat politique, que PÉTAIN portera à son point le plus symbolique. On peut se demander enfin si en présentant le 16 juillet 1995 des excuses républicaines pour les actes de déportation commis par le régime de Vichy, le Président J. CHIRAC n' accrédite pas cette thèse de la continuité de l'Etat par-delà les régimes politiques qui légitiment son action, renforçant ainsi la confusion.

409 Des auteurs comme Hans KELSEN ont ainsi considéré sans ambiguïté le territoire comme étant bien celui de l'Etat : "*ce que l'on appelle le territoire de l'Etat...c'est le domaine de validité territorial d'un ordre juridique étatique*", in *Théorie pure du droit*, op.cit., p.381.

410 Dictionnaire constitutionnel d'Y. MENY et O. DUHAMEL, op. cit., p.1029

411 Dictionnaire Encyclopédique Larousse en 10 volumes, op. cit. , p. 10155

sociale et politique par les théories de la suzeraineté puis de la souveraineté [412], et recourant au besoin à la force [413]. Dans le droit fil de la réforme grégorienne donné en exemple par l'Eglise catholique [414], la royauté a ainsi cherché à s'affirmer comme le sommet de la pyramide civile et militaire du pays, faisant du roi l'œil d'un cyclone centripète. L'Empire napoléonien s'inscrira dans cette même dynamique, pour un temps qui marquera durablement institutions et mentalités. L'Etat développé sur ces modèles ne peut alors que refléter cette conception conquérante du centre sur sa province ("*pro-vincere*", pour les vainqueurs).

Si la réalité d'un tel projet centralisateur n'est pas toujours à la hauteur de ses intentions [415], l'administration étatique ne trouvant pas d'opposition qui ne soit assujettie va se construire en faisant systématiquement tout converger vers ce centre, et en voulant tout contrôler à sa suite [416]. D'ailleurs, la Révolution va accroître cette dynamique en opérant un renversement des perspectives des plus efficaces : à partir de la Constitution de 1791, le roi n'est plus exactement le centre vers où tout va mais celui de qui tout part [417]. Dans une telle conception, le territoire saisi par un Etat omnipotent, imprégnant toute la société par sa pyramide administrative ascendante et descendante, se présente nécessairement sous un mode centralisé.

---

412 Sur cette construction juridique de la suprématie royale, V. Blandine BARRET-KRIEGEL *Les chemins de l'Etat*, Calmann-Lévy coll. Histoire, Paris 1986 ou l'analyse comparatiste de J.R. STRAYER *Les origines médiévales de l'Etat moderne* , Payot, coll. Critique de la Politique, Paris, 1979.

413 Comme les boulets de canons des Invalides de Paris le portent gravé sur leur fonte, la force militaire reste bien, en tout état de cause, l'*ultima ratio* du pouvoir politique.

414 V. Pierre LEGENDRE, *Le désir politique de Dieu* et plus particulièrement le rôle joué par les maîtres de la scolastique médiévale tâchant de donner au Roi cette valeur mystique du père ou de la tête du corps social.

415 Alexis de TOCQUEVILLE rappelle ainsi les faiblesses de l'administration de l'Ancien régime centralisée mais établie sur "*une règle rigide, une pratique molle* ", in *L'ancien régime...*, op. cit., Chapitre VI Livre II, p. 140. Le premier empire napoléonien tentera, par son organisation quasi militaire, de maîtriser au mieux ce territoire, grâce notamment à la discipline de son corps préfectoral, mais ce modèle connaîtra aussi ses limites, du fait du complexe relationnel préfet/notables locaux . V. Jacques RONDIN *Le sacre des notables* , Fayard, coll. L'Espace du Politique, Paris 1985, ou *Le pouvoir périphérique* de Pierre GRÉMION, Seuil, coll. Sociologie, Paris 1976.

416 A. de TOCQUEVILLE remarque à juste titre cet "*instinct qui porte tout gouvernement à vouloir mener seul toutes les affaires* " (*L'ancien régime...*, p. 129), avant de conclure que "*si la centralisation n'a point péri dans la Révolution, c'est qu'elle était elle-même le commencement de cette révolution et son signe* " (p. 131).

417 Dans le nouveau royaume "distribué" en départements, le roi, "*chef suprême de l'administration générale du royaume* ", dispose de tous pouvoirs sur les administrateurs locaux dont il peut révoquer les actes "*contraires aux lois ou aux ordres qu'il leur aura adressés* ", art.5, section 2, chapitre IV, Titre II

La République pourrait, par sa référence à une idéologie abstraite, donner l'occasion d'un renversement des tendances et pousser vers une redistribution territoriale des forces, la *chose commune* dépassant la seule logique de centralisation. Cependant, *indexée à la logique de l'Etat dont elle assure la reproduction, la République devient par là même centralisatrice*. En effet, comme le rappelle H. Kelsen, "*l'Etat, ordre de conduite humaine, est un ordre de contrainte relativement centralisé* "[418]. Énoncer le territoire comme celui de l'Etat participe donc de ce mouvement de centralisation, alors même que la lettre de la Constitution de 1958, précisant son rattachement à la République, permettrait d'envisager un nouveau type de rapport.

Cette référence à l'Etat pourrait être compensée par le recours à une autre notion constitutionnelle : celle de la population vivant effectivement sur le sol national, et dont le principe démocratique qui s'y attache serait à même de la poser comme le contre-poids humain naturel à l'organisation administrative. Mais, l'énonciation constitutionnelle d'un territoire rattaché à cette population se révèle de faible utilité.

Paragraphe 2
Un rattachement douteux à la population

Le territoire est toujours celui d'un pouvoir politique. Néanmoins, certaines constitutions permettent de considérer également son rapport à la population, sous deux formes brièvement évoquées ici : le Peuple (**A**) et la Nation (**B**).

A / *Une référence émancipatrice au Peuple ?*

Si la Révolution en 1789 a consacré l'émergence de la Nation[419], la Constitution de 1793 repose plus particulièrement sur la notion de peuple[420], et ce changement ne va pas sans de multiples retombées. Bien qu'il soit difficile de considérer pleinement cette Constitution du fait de son rapide abandon, elle offre cependant un bon support à la réflexion juridique.

---

418 *Théorie pure du droit*, op.cit., p. 379 ou 417. V. supra p.64

419 art. 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789: "*Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation* ".

420 art. 25 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 24 juin 1793 : "*La souveraineté réside dans le peuple* ", repris à l'article 7 de la Constitution de l'An I : "*Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français* "

Le texte de 1793 propose une démocratie très poussée, basée sur une participation active de l'ensemble des citoyens réunis en assemblées locales. Les lois ne sont adoptées que par le consentement tacite ou exprès de la majorité des départements et de leurs Assemblées primaires (art.10 et 58), compétentes par ailleurs pour élire les députés (art.23) et pour demander une révision constitutionnelle (art.115). Les Assemblées locales sont de plus la base de l'élection des officiers municipaux (art.79), des juges de paix (art.88) et des juges criminels (art.97), des arbitres publics (art.91), et contribuent à la formation du Conseil exécutif (art.63).

Dans ce système, le fondement de la démocratie n'est plus la Nation mais bien plutôt le Peuple [421]. C'est le peuple souverain (art.7) qui est distribué en Assemblées primaires de cantons (art.2) ou en départements, districts et municipalités (art.3). C'est en son nom que sont promulgués les actes publics (art. 61) et c'est lui qui déclare la guerre à un ennemi "*qui occupe son territoire* " (art. 121). Cette dernière disposition inaugure ainsi un "territoire du Peuple", et explique finalement l'ambiguïté déjà remarquée à plusieurs reprises dans cette Constitution autour de la notion de territoire.

Si le texte envisage bien des "*communes de la République*" (art. 58 et 78) et même des "*ports de la République*" (art.55), et s'il se réfère pareillement aux "*Assemblées primaires de la République* " (art.115), il lui manque cette notion essentielle de "territoire de la République". A la place, il est plutôt question d'un "*territoire français*" (art.54, 55) ou tout simplement d'un seul "*territoire*" (art. 55, 121). Car finalement, pour le constituant de 1793, l'autorité en charge du territoire n'est pas la République mais bien le Peuple.

Cette conception d'un territoire populaire n'est pas sans ambiguïtés. Elle détermine tout d'abord un réel contre-poids à la force centripète de la capitale, en opposant à la logique du centre la réalité du peuple dispersé sur l'ensemble du territoire. Ainsi, ce n'est plus le Centre ou la représentation nationale qui monopolisent la gestion des intérêts communs, celle-ci se faisant par une décision répartie sur tout l'espace national. Ce schéma oppose donc à la dynamique de centralisation administrative une revalorisation locale par le droit et la démocratie.

[421] Le meilleur exemple en est l'absence de toute référence à la Nation dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793, contrairement à celle de 1789 .

Pourtant, il faut constater que *cette revalorisation locale n'est pas celle du territoire mais bien celle du seul peuple*. Le territoire disparaît en fait derrière les hommes qui l'animent, qui l'habitent. Ce n'est plus lui qui est distribué en circonscriptions mais le peuple lui-même (art.2). Il n'est plus pris en compte pour la répartition de la députation comme dans la Constitution de 1791 [422], et perd finalement de sa consistance juridique. D'ailleurs, cette Constitution qui défend explicitement l'occupation du territoire n'en définit plus l'étendue et n'aborde pas la question des Colonies. Quant aux ministres, s'ils sont issus de listes départementales (art.63) ils ne représentent bien évidemment pas cette portion territoriale, pas plus que les députés ne le font pour leurs circonscriptions (art.29), et sont de toute façon mis sous contrôle de l'Assemblée. Enfin, le droit d'initiative législative reconnue aux assemblées locales dans le premier projet girondin a disparu de ce texte du 24 juin.

On ne peut donc que relativiser cette territorialisation des pouvoirs par la référence au Peuple. Si elle relie plus directement les citoyens à l'exercice effectif de leur souveraineté, cette conception ne part pas d'une revalorisation du territoire lui-même, qui connait toujours un statut juridique mineur, mais reste de l'ordre de l'idéologie politique montagnarde. La confusion dans la notion de territoire entre le sol, la population et les institutions pose encore problème. Néanmoins, il ressort bien de ce schéma que la réhabilitation du peuple et de sa situation physique et territoriale est propre à s'opposer à la centralisation pure et simple des pouvoirs et de l'espace, à la logique de l'Etat, bien que l'absence de pratique d'une telle Constitution empêche toute conclusion hâtive.

B / *Une référence ambiguë à la Nation*

D'un autre côté, quelle peut être la portée d'une référence à la Nation ? En fait, aucune constitution n'envisage sérieusement un quelconque "territoire de la nation". Le seul texte qui comporte une certaine ambiguïté est celui de 1958, où l'article 16 dispose que "*lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire...sont menacés...*". L'utilisation ambivalente du possessif "*son*" renvoit, en pure grammaire, soit à la République soit à la Nation.

[422] art.2, Section première du Chapitre I, Titre III de la Constitution de 1791 : "*Les représentants seront distribués entre les quatre-vingt-trois départements, selon les trois proportions du territoire, de la population, et de la contribution directe*". Art.21 de la Constitution de 1793 : "*La population est la seule base de la représentation nationale*", et art.22 : "*Il y a un député en raison de quarante mille individus*".

L'interprétation qu'il faut bien sûr privilégier est celle de "territoire de la République", vue par ailleurs. Néanmoins, la maladresse sémantique pousse à poser la question des retombées effectives qu'entraînerait le concept particulier d'un territoire de la nation.

La souveraineté nationale implique, ainsi qu'il a été vu plus haut, une certaine dynamique centralisatrice, bien que le doyen Hauriou considère que "*la démocratie et la souveraineté nationale vont à la décentralisation et à l'élection locale comme un fleuve suit sa pente*" [423]. La Nation, comme corps politique abstrait renvoit la collectivité dans une fiction juridique qui en permet l'appréhension et le traitement sur un mode particulier par le centre. Rattacher alors le territoire à cette nation en renforce l'abstraction, l'éloigne de sa réalité physique. Pour autant, ce territoire n'acquiert pas automatiquement de reconnaissance juridique. Car projeté dans le fictif, seule une volonté spéciale du constituant peut lui accorder un nouveau statut. Et les juristes restent prudents en la matière, d'autant que le développement de l'Etat et de son orga-nisation administrative militent pour le renforcement de l'assujettissement du sol aux volontés du centre.

De plus, la Nation renvoyant à un pouvoir souverain exercé par une Assemblée représentative, le territoire devient nécessairement soumis à une logique de reconnaissance à rebours. Les député ne sont pas en effet les représentants de leurs circonscriptions mais ceux de la Nation tout entière [424]. Quant au Sénat de la Constitution de 1958, il ne représente pas le territoire mais les "*collectivités territoriales de la République*" (art. 24 al.3). Il s'ensuit que le territoire ne reçoit ici son statut qu'au second degré. Il est énoncé, décrit et organisé par une volonté nationale dont la légitimité transcende tout critère territorial, et qui statue sur son sort à partir du centre politique du pays. De même, il n'est représenté que par des élus d'élus locaux, les sénateurs, c'est à dire par voie indirecte et institutionnelle. La Nation posée comme pierre fondatrice du régime, voulant confondre en elle le peuple, le sol et le gouvernement souverain produit un amalgame qui ôte au territoire toute matérialité effective.

---

423 Traité de Droit constitutionnel, op.cit., p.190

424 art.7 Section 3 Chapitre 1 du Titre III de la Constitution de 1791 : "*les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier mais de la Nation entière* ", principe repris par les articles 29 de la Constitution de 1793, 52 de celle de 1795, 34 du texte de 1848,

Un autre point est à considérer. Le Conseil constitutionnel a déjà utilisé la référence à un "*territoire national*" [425], sous-entendant par là "territoire de la nation". Peut-être faut-il regretter cette laxité de langage alors même que la Constitution avait voulu en éviter les dérives par sa précision sémantique. Il n'est pas rare cependant de considérer ainsi un territoire "national", même dans les normes juridiques[426]. Mais le Conseil ouvre par cette notion à une extension de la perception du territoire, dès lors que ce vocabulaire est rapproché d'une autre de ses décisions.

La Nation comme la République se caractérise par son unité et vaut pour l'ensemble du pays. Cependant le Conseil a, suivant en ce sens la Constitution, reconnu l'existence sur ce territoire de plusieurs peuples, faisant la distinction entre le peuple français et les peuples d'outre-mer [427], dont ne fait d'ailleurs pas partie le "peuple corse". Si la Nation comme représentation abstraite du corps social ne se confond pas avec le peuple, du moins faut-il admettre dorénavant qu'elle en regroupe plusieurs dans sa réalité matérielle. Enoncer un "territoire national", ramener le territoire à la nation, peut alors conduire aux "territoires des peuples composant la nation" et, partant, réintroduire la notion des "territoires de la République" au pluriel si cher à la Constitution de 1946, mais dangereux pour l'unité nationale organisée depuis 1958.

Cette interprétation doit être néanmoins nuancée. Le Conseil constitutionnel n'a pas en effet jugé bon de reprendre ce vocabulaire par la suite, ne développant donc pas de véritable théorie du territoire national. De plus, la réforme de la Constitution du 4 août 1995 [428] abrogeant l'article 1° de la Constitution de 1958 notamment [429], ôte

---

425 V.décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 *Statut particulier de la Corse*, §9 *in fine* : "*...atteinte au caractère indivisible de la République et à l'intégrité du territoire national ;*"

426 V. par exemple l'art.410-1 du nouveau Code pénal: "*Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité...*". De même, la section première du chapitre premier du titre premier du Livre quatrième s'intitule "*De la livraison de tout ou partie du territoire national, de forces armées ou de matériel à une puissance étrangère*" (art.411-2 et 411-3)

427 V. décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Statut de la Corse*, §12, qui précise que "*la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination* ", confirmant toutefois que "*le concept juridique de peuple français a valeur constitutionnelle* ".

428 Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champs d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, J.O. du 5 août 1995, p.11744.

429 L'article 8 de la loi constitutionnelle remplace la rédaction historique de l'article 1° par le premier alinéa de l'article 2, toujours placé avant le Titre I°. Egalement sont abrogés l'article 76, relatif à la détermination des peuples d'outre-mer dans le processus d'adoption de la Constitution en 1958, et le Titre XIII De la Communauté, entre autres modifications.

désormais toute référence immédiate au Conseil pour consacrer la multiplicité des "*peuples d'outre-mer*" composant la nation, ne lui laissant que l'alinéa 2 du préambule qui envisage les "*territoires d'outre-mer*". Pourtant, la décision de 1982 ouvre la brèche pour une évolution jurisprudentielle, qui pourrait fonder une relecture de l'article 16 au profit d'un territoire national, voire d'un territoire des peuples de la Nation, si l'occasion outre-mer le nécessitait.

Pour conclure sur ce titre, force est de reconnaître que le territoire est bel et bien manipulé par le texte constitutionnel et la pensée juridique, et reçoit par là le cadre de son appréhension centralisante par le pouvoir légitime. Toutefois, les collectivités locales qui se développent sur lui se voient mieux reconnues constitutionnellement depuis 1946, du fait d'une nouvelle approche du territoire liée à la décolonisation peut-être mais relevant surtout d'une perception à la fois plus humaine[430] et plus économique qui donne aux autorités locales élues une fonction intéressant le pouvoir central. Cette reconnaissance particulière se poursuit de nos jours, comme en témoigne la valorisation simultanée de nouveaux établissements publics de coopération locale éloignés de toute protection constitutionnelle ainsi que du principe démocratique au niveau local.

Toutefois, l'apparition d'un territoire distinct du Royaume ainsi que l'institutionnalisation des collectivités territoriales dans les Constitutions depuis la deuxième guerre mondiale ne semblent pas ouvrir à une émancipation réelle vis à vis du pouvoir central. Au contraire, l'expression de ces nouveaux acteurs du sol est rapidement reprise en main par le pouvoir central : si celui-ci accepte que le texte constitutionnel leur réserve une place, ce droit qui les reconnaît assure en même temps leur réintégration dans une vision centralisée et centralisante de l'espace, comme en témoigne la représentation limitée du territoire par le Sénat et la jurisprudence ambiguë du Conseil constitutionnel.

---

430 V. thèse de C. BACOYANNIS *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Aix-Marseille 1993, mettant en lumière le contenu "sociologique" du principe de libre administration de ces communautés locales reconnues par le droit

TITRE II :

LE TERRITOIRE CENTRALISÉ PAR L'ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE

Le territoire vu à travers le prisme de la théorie juridique apparaît bien comme l'assise de l'Etat, si ce n'est comme son objectif. Mais le "pouvoir de fait" cher au doyen Hauriou doit bientôt se légitimer pour devenir un "pouvoir de droit", afin de produire et reproduire son influence créatrice sur le sol et les populations, afin de produire une culture politique propre à assurer la survivance du groupe national.

Dans cette institutionnalisation du pouvoir, le sol a une importance certaine car il est à la base de toute circonscription électorale, car il porte en lui toutes les forces périphériques qui pourraient nuire à la toute puissance du centre. Son intégration dans l'organigramme politique et juridique de l'Etat doit alors assurer un double objectif : soumettre ces forces divergentes, et légitimer celles qui pourraient en sortir au profit de la dynamique centrale. Un travail janusien attend le constituant et le législateur au service du pouvoir, dont les deux faces visent simultanément les autorités locales et les élus nationaux.

Le territoire ne doit pas être, en effet, seulement revendiqué par les mots, mais il doit être annexé par l'organisation constitutionnelle même. Pour ce faire, lui est trouvée une place dans le système de la représentation qui correspond à la fonction qui lui est assignée (***Chapitre I***). De plus, la V° République ayant introduit dans les institutions un nouveau gardien de la constitutionnalité des lois, le Conseil constitutionnel, son travail de lecture et d'interprétation du droit va utilement renseigner sur la dynamique de cette situation du territoire et sur la nature effective de son encadrement juridique (***Chapitre II***).

CHAPITRE 1
UNE REPRÉSENTATION PARTIALE DU TERRITOIRE PAR LE SÉNAT

L'intégration du territoire dans l'organisation constitutionnelle se heurte en France aux impératifs de la souveraineté nationale et à l'affirmation d'un Etat unitaire. Il ne saurait dès lors être question d'assurer une représentation fédérale des composantes territoriales : les collectivités infra-étatiques sont depuis longtemps domestiquées par le pouvoir central dont elles sont maintenant l'émanation, la départition. Le politique a su s'affranchir de l'historique ; les terres des premiers seigneurs féodaux ne sont pas devenues des Etats.

Mais, en considérant désormais que "*le territoire français est le patrimoine commun de la nation*" [1], son intégration dans la représentation constitutionnelle est marquée par une ambiguïté. Si la Nation, selon Carré de Malberg, s'exprime juridiquement dans l'Etat, le terme de "patrimoine" tendrait alors à faire ici du territoire une possession de celui-ci. Or, les théories patrimonialistes sont depuis longtemps rejetées de l'orthodoxie publiciste. L'édiction de ce principe par une loi de décentralisation peut donc surprendre, et fait apparaître la continuité de l'assujettissement de l'espace. Toutefois, le territoire considéré à la fois comme composante de l'Etat (au même titre que la puissance de gouvernement et la population) et comme base électorale des élus nationaux, est bien intégré dans les institutions nationales.

En l'occurrence, la Constitution de 1958 énonce clairement dans son article 24, alinéa 3, que "*Le Sénat...assure la représentation des collectivités territoriales de la République*". Ainsi le territoire, et plus exactement les collectivités locales qui l'expriment, trouve-t-il dans la seconde chambre un lieu de reconnaissance parmi les pouvoirs constitués de la République. Mais cette reconnaissance est symptomatique. En effet, cet article limite par là même tout autre moyen d'expression des pouvoirs locaux au niveau national, et confie leur représentation à un organe qui fait régulièrement l'objet de sérieuses critiques. Car le Sénat est-il bien le représentant du territoire (***Section I***), et en est-il plus précisément représentatif (***Section II***) ?

[1] Nouvel article L.110 du code de l'urbanisme ajouté par l'art.35 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, JO du 9 janvier 1983 p.215

Section I : Un Sénat représentant du territoire ?

Le bicamérisme en France semble désormais être entré dans les mœurs[2], mais son histoire a connu de violentes sautes d'humeurs, si l'on en croit Victor Hugo qui défendait en 1875 "*de déposer une deuxième chambre le long de la Constitution*" [3]. D'ailleurs, si le Sénat actuel est dit être la chambre représentant le territoire, tel n'a pas toujours été le cas dans l'histoire constitutionnelle française, au point qu'il faut se demander si son existence se fonde réellement sur les collectivités territoriales ou si celles-ci ne sont pour lui qu'un subterfuge. L'installation historique du Sénat dans le paysage constitutionnel français (**Paragraphe 1**) ainsi que l'analyse de sa place dans la V° République (**Paragraphe 2**) alimentent ainsi le débat.

Paragraphe 1
La difficile reconnaissance d'une chambre territoriale

Aux origines, alors que la démocratie bouleverse l'Ancien régime de la France en 1789, c'est le monocamérisme qui prévaut parmi les révolutionnaires. De crainte de voir ressurgir une aristocratie abolie ou de diviser la volonté d'une Nation affirmée comme une, la Constitution de 1791 puis celle de 1793 vont opter pour une seule chambre, marquant bien par là un désir de s'affranchir du modèle britannique ennemi ou de son aménagement américain. Ce n'est que plus tard, et épisodiquement, qu'apparaîtra une deuxième chambre notabiliaire (**A**), dont la consécration comme chambre territoriale sera longue à venir (**B**).

A / *La création d'une deuxième chambre notabiliaire*

Il faut attendre la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) pour qu'apparaisse en France une deuxième chambre appelée Conseil des Anciens, embryon du Sénat si l'on se réfère à son étymologie[4]. Cette chambre n'a toutefois pas encore

---

2 Ainsi Marcel MORABITO rappelait-il, lors de la journée d'études de l'AFC du 17 mars 1995 tenue justement au Sénat sur le thème du bicamérisme, que les deux seuls référendum ayant obtenus un vote défavorable dans l'histoire française visaient l'existence même de la deuxième chambre, que ce soit celui sur le projet de Constitution monocaméristе du 19 avril 1946 ou celui du 27 avril 1969 modifiant la représentation du Sénat.

3 Cité par Jacques BAGUENARD, *Le Sénat*, PUF coll. Que sais-je ? n°2529, 1990, p.81

4 Sénat venant du latin *senatus* qui signifie "conseil des vieillards", de *senex* : vieillard, le Conseil des Anciens cherche sa légitimité dans cette institution héritée de l'antiquité romaine.

rapport avec une quelconque représentation du territoire hormis le fait qu'elle procède, comme le Conseil des Cinq Cents qu'elle accompagne, des Assemblées primaires de départements. Elle se justifie essentiellement comme "la raison" de la République, qui approuve ou rejette les résolutions proposées par la première chambre qui en serait "l'imagination"[5].

C'est la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) qui va arrêter le vocabulaire toujours actuel en érigeant un Sénat, du reste "conservateur", dès son Titre II. Cet organe, qui sera l'un des piliers du régime napoléonien[6], trône au-dessus des autres institutions dont il élit les membres -législateurs, tribuns, consuls, juges de cassation et commissaires à la comptabilité- à partir des listes départementales (art. 20). Il est de plus chargé de veiller à la bonne conservation du texte fondamental par ses décisions de constitutionnalité (art. 21). Les quatre-vingt sénateurs nommés à vie se renouvellent par cooptation (art.16) puis seront nommés par l'empereur dans des proportions variables (art.63 du Sénatus-consulte organique du 4 août 1802)[7]. Ceci les éloigne de toute représentation territoriale.

La monarchie de 1814 et de 1830 rétablira deux chambres législatives. La première est celle des pairs au nombre évolutif, et héréditaires selon la volonté du roi. La seconde, élue, est appelée "*chambre des députés des départements*". Cette ambiguïté du vocabulaire déjà signalée ne doit pas faire illusion : les députés, qui perdent d'ailleurs en 1830 leur qualification "*de département*", ne sont pas les représentants du territoire ou de ses collectivités. Ils sont élus au suffrage censitaire (en 1830 ce suffrage est "déconstitutionnalisé" pour en faciliter la réforme), et peuvent résider hors de leur département d'élection (art.42). Si les pairs représentent la nouvelle aristocratie, les députés ne sont que l'intégration politique des bourgeoisies montantes.

La génèse de la deuxième chambre parlementaire en France est donc intimement liée au soutien escompté du pouvoir en place, qui trouve là un relais politique dans les classes dominantes de la société. Cette tradition en marque le développement.

---

5 art. 86 de la Constitution de 1795.

6 Bien qu'il ait vite fait de destituer l'empereur à la capitulation de Paris en 1814. L'Empereur Napoléon I° déclarera amèrement à ses soldats, à la lecture de l'acte sénatorial du 3 avril 1814 prononçant sa déchéance dans des termes virulents : "*un signe de ma main était un ordre pour le Sénat qui, toujours, faisait plus qu'on ne désirait de lui...*", cité in Histoire contemporaine de 1789 à nos jours de A. AMMANN et E.-C. COUTANT, Fernand Nathan, Paris 1901, p.273

7 L'article 57 du Sénatus-consulte organique du 18 mai 1804 ajoutera également au Sénat tout ce que la France pouvait posséder de dignitaires autour de l'empereur, abaissant par la force du nombre et de l'apparat son rôle législatif.

B / *La consécration d'une deuxième chambre territoriale ambiguë*

La consécration de la République ancre dans les mœurs politiques l'idée d'une représentation territoriale. Mais celle-ci se cherche encore, tant dans le régime de la III° République (1) que dans la Constitution de 1946 (2). La deuxième chambre qui en reçoit la mission porte en effet en elle d'autres enjeux.

1 / Le compromis monarcho-républicain de 1875

Il faut attendre la III° République, après le monocamérisme de 1848 et le nouveau Sénat de dignitaires du second empire, pour qu'une deuxième chambre, le Sénat, assure effectivement cette représentation du territoire dans l'organigramme législatif [8]. C'est à partir d'elle que va se développer la tradition en France d'une chambre à connotation territoriale que seront en 1946 le Conseil de la République et le Sénat de 1958. Mais cette représentation du territoire est encore loin d'être parfaite.

La Troisième République, dans sa difficile genèse, voit s'affronter plusieurs forces en quête de suprématie et qu'il s'agit de concilier. Avant de devenir le "grand conseil des communes de France" de Gambetta, le Sénat de 1875 est avant tout chargé d'équilibrer l'opposition entre les royalistes et les républicains, et plus exactement d'organiser "*un contre-poids à la toute puissance de la démocratie*" [9]. Marqué à sa naissance par le compromis, il porte en lui les marques d'un conservatisme exigé par les royalistes : 75 sénateurs sont élus à vie par l'Assemblée nationale et remplacés par leurs pairs [10], et les 225 élus restant le sont par un collège d'élus locaux qui assure une prédominance de voix pour les communes rurales réputées plus traditionalistes.

Les élections de janvier 1879 qui donnent une majorité républicaine au Sénat et l'enracinement du parlementarisme notamment après la "crise du 16 mai" 1877, vont permettre une modification substantielle de la deuxième chambre. La loi constitutionnelle du 14 août 1884 puis la loi du 9 décembre suivant suppriment pour l'avenir les sièges inamovibles, redistribuent les sièges dans un rapport plus

---

8 Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat

9 Selon LEFÈVRE-PONTALIS rapporteur de la Commission des Trente devant l'Assemblée nationale en 1875. J. BAGUENARD, *Le Sénat*, Que-sais-je ? n°2529, PUF, Paris 1990, p.8.

10 En 1900, il reste encore 16 de ces sénateurs à vie, et le dernier, Emile de MARCÈRE, décédera le 26 avril 1918. Jean Pierre MARICHY, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, Paris 1969, p.204.

proportionné à la population et élargissent le collège électoral des sénateurs. A partir de 1891 tous les nouveaux sénateurs seront élus par ce collège élargi[11], dont la réforme succède aux nouvelles lois du 10 août 1871 pour les départements et du 5 avril 1884 pour les communes.

Néanmoins, le Sénat reste une chambre rurale[12], où les élus municipaux ont beaucoup plus de poids que les élus d'arrondissements ou de départements. Si la loi de 1884 a voulu le sortir de son carcan "traditionaliste", il n'en reste pas moins le lieu d'une certaine inertie visant à assurer à la République la stabilité des campagnes. Tel sera le cas pour le bloque du vote des femmes à partir de 1919, ou pour les cinq années de débats sénatoriaux nécessaires avant le vote de l'impôt sur le revenu en 1914, des congés payés en 1936 ou pour l'abrogation de l'incapacité de la femme mariée en 1937. Le Sénat semble sous la III° République vouloir confirmer le fameux "pas de sénateur" célébré depuis La Fontaine [13].

La représentation du territoire au sens actuel du terme ne reçoit donc pas de consécration exacte dans cette assemblée, même si ce Sénat est encore aujourd'hui une chambre de référence politique. C'est plus comme une deuxième chambre de tempérance législative que comme l'espace de représentation des intérêts locaux qu'il faut le considérer.

L'adéquation, du reste difficile à réaliser, entre les sénateurs et leur électorat reste une question secondaire faisant l'objet d'un consensus conservateur, le système sauvegardant l'apparence des principes et le Sénat remplissant au mieux ses fonctions législatives[14]. Par ailleurs, il faut noter que le Sénat se transforme à l'occasion en Cour de justice pour juger le Président ou les ministres, ou pour connaître des attentats commis contre la sécurité de l'Etat (art.9 de la loi du 24 février 1875). Ce

---

11 Jean Pierre MARICHY, op.cit., p.205.

12 Selon le calcul de Jean Pierre MARICHY, deux villes de 10.000 ou 24 villages de 200 habitants pèsent autant qu'une ville de 100.000 habitants, dans une structure sociale où le monde rural représente encore près de 90% de la population.

13 V. à ce sujet Michel DREYFUS-SCHMIDT *Le Sénat*, Pouvoirs n°44, PUF, Paris 1988, p.66

14 Selon l'art.8 de la loi du 24 février 1875, le Sénat participe à l'initiative législative avec la Chambre des députés et le Président de la République, et concourt selon la loi du 25 février 1875 aux révisions constitutionnelles, dans un rapport moindre il est vrai du fait de son infériorité numérique. Il élit avec la Chambre le Président, qui a du reste besoin de son avis conforme pour la dissoudre. Durant la III° République, le Sénat a par ailleurs renversé 10 gouvernements (Jacques BAGUENARD, op.cit., p.13)

le plus agréable de Paris" [15] doit plus cette responsabilité à la stabilité et à la durée du mandat des sénateurs qu'à sa représentativité du dit territoire. Car même si la loi dite Treveneuc de 1872 pousse à considérer le territoire comme le garant de la continuité du pouvoir politique, il reste difficile de concevoir cette périphérie comme le censeur naturel de sa capitale, à travers le Sénat, dans un pays aussi centralisé que la France.

D'autant que le bicamérisme en France ne pousse pas de prime abord vers une représentation du territoire. Léon Duguit envisageait déjà la représentation dans la deuxième chambre des forces syndicales, et l'idée d'une chambre économique et sociale sera reprise par le mouvement chrétien social ou socialiste non marxiste des années trente[16]. Le projet de Constitution de Pétain introduira pareillement dans le Sénat, formé majoritairement d'élus de collèges départementaux, des représentants d'institutions professionnelles et corporatives (art.22, 3°), les membres d'une élite désignés par le chef de l'Etat (art.22, 4°) et les anciens Présidents de la République. La reconstruction du système politique après la deuxième guerre mondiale reposera en termes immédiats la question de la nature et de la nécessité d'un tel bicaméralisme.

2 / La survie conditionnée de la deuxième chambre en 1946

A la Libération, le bicaméralisme n'a pas les faveurs des nouveaux constituants. La III° République faillie en 1940 n'ayant que peu convaincu de l'utilité d'une représentation territoriale dans une seconde chambre, le projet d'avril 1946 en rejettera le principe qui risque de "*constituer un frein à la volonté populaire*" [17]. Si le texte est repoussé par référendum, il influencera cependant le deuxième projet ratifié d'octobre qui ne prévoit qu'un Conseil de la République au rôle consultatif et à la procédure électorale compliquée. La deuxième chambre paye son opposition d'avant-guerre à Léon Blum[18].

Néanmoins, ce Conseil de la République fonde son élection sur un collège d'élus locaux. Représentait-il les collectivités territoriales? En faveur d'une telle pensée, il

---

15 Selon l'expression du sénateur James Hennessy qui appréciait de plus qu'on "*y percevait une cotisation chaque mois au lieu d'en payer une*". Cité par François GOGUEL *Du Sénat de la III° à celui de la V°*, in Pouvoirs n°44, p.11.

16 V. l'intervention d'Olivier GOHIN in *Pouvoirs*, n°44, p.464.

17 Exposé des motifs déposés par le Parti socialiste le 29 novembre 1945 (JO Doc. de la première Assemblée constituante, annexe n°44, p.58)

18 Dixit Léo HAMON, lors de son intervention au colloque de l'AFC sur *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica, Paris 1992, p.462.

faut se rappeler la place particulière occupée dans cette République par la question territoriale. Les problèmes de décolonisation comme ceux de la réorganisation de la métropole, avec notamment cette volonté de "*rapprocher l'administration des administrés*" (art. 89 *in fine* de la Constitution) et la reconnaissance des collectivités territoriales dans le Titre X, laissent envisager le rôle particulier que serait appelé à jouer une telle deuxième chambre[19]. Les conseillers se réapproprieront d'ailleurs bien vite la dénomination de "sénateurs", le 16 décembre 1948, pour renouer avec la tradition de la IIIe République où le Sénat se présentait comme le représentant officiel des collectivités locales.

Mais le mode de scrutin de leur élection ne propose qu'un lien ténu à ces collectivités. Plus exactement, si l'article 6 de la Constitution précise que "*le Conseil de la République* (est élu)*par les collectivités communales et départementales*", c'est plutôt "*dans le cadre des circonscriptions territoriales*" qu'il faut comprendre l'élection des conseillers[20]. En effet, chaque collège départemental de la métropole élisant les délégués sénatoriaux comprend les députés et les conseillers généraux du département et des délégués élus au suffrage universel par canton, et non par commune, qui représentent l'écrasante majorité du collège. A noter que les députés étaient donc compris dans le système d'élection des conseillers, ce qui peut paraître surprenant au vue de la théorie et de l'autonomie juridique des deux chambres.

Les délégués sénatoriaux élus par canton au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, élisent à leur tour les conseillers de la République avec un scrutin différent selon que le département a un ou plusieurs conseillers à élire[21]. Le Conseil d'Etat opère enfin une redistribution de sièges en fonction des résultats obtenus par chaque parti politique au niveau national. Aux 200 conseillers ainsi élus, il faut ajouter les 50 élus par l'Assemblée nationale répartis en trois collèges : 8 représentants les français de l'étranger, 7 sièges répartis entre les formations politiques pour parfaire le scrutin sénatorial, et 35 sièges attribués selon la procédure d'élection des commissions parlementaires.

---

19 200 conseillers y sont élus au suffrage universel par un collège d'élus communaux et départementaux de la métropole, auxquels il faut ajouter les 66 élus par les collectivités territoriales algériennes (14) ou dans le cadre des DOM et TOM (51).

20 Jean Pierre MARICHY, op.cit., p.208

21 68 départements élisent au scrutin majoritaire un conseiller, et 22 départements élisent entre 2 et 10 conseillers à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Jean Pierre MARICHY, op. cit., p.210.

Un tel scrutin, par-delà la complexité de son organisation, fait alors du Conseil de la République une chambre nettement plus proche d'une représentation des partis politiques que des collectivités territoriales. Son unique usage après 1946 montrera d'ailleurs que sa composition n'est guère éloignée de la représentation à l'Assemblée nationale. La loi du 23 septembre 1948 coupera court à ce système jugé "trop" démocratique, et alors que les communistes et les gaullistes semblent reconquérir des sièges locaux. Les délégués des conseils municipaux sont réhabilités dans le collège départemental selon les principes de 1884, une réorganisation des sièges offre un meilleur barème de représentation, bien que donnant encore l'avantage aux communes de 3501 à 9000 habitants, et le scrutin majoritaire redevient prédominant.

Cette réforme, ainsi que celle du 2 décembre 1954 qui redonne un rôle législatif au Conseil, revient finalement plus ou moins au système de 1884. Mais le programme de revalorisation territoriale auguré par la Constitution et qui aurait pu conforter la place et la spécificité d'une deuxième chambre territoriale ne voit pas le jour. Du moins en 1954 sa survie est-elle assurée, comme le prouve la pérennité de son Président, Gaston Monnerville, et malgré la condamnation de 1946 qui pesait sur elle. La nécessité d'un contre-poids ou d'un répondant à l'Assemblée nationale devient une évidence, mais la France a encore du mal a se prononcer sur les caractéristiques d'un tel organe. Le bouleversement de la décolonisation qui entraîne le régime dans la chute, et le retour d'un personnel politique qui avait quitté la scène après les aléas constitutionnels de la Libération vont changer la donne juridique.

Paragraphe 2

1958 : un Sénat territorial à vocation centrale

La question territoriale ayant montré son importance dans les dernières années de la IV° République, c'est sur cette même problématique que s'érige la Constitution suivante[22]. Les territoires "extérieurs" et "intérieurs" se trouvent pris dans une même conjonction, et la deuxième chambre devient un enjeu majeur parmi toutes les

[22] "*L'objet de la réforme constitutionnelle est donc clair. Il est d'abord, et avant tout, d'essayer de reconstruire un pouvoir sans lequel il n'est ni d'Etat, ni démocratie...Il est ensuite...de sauvegarder et de rénover cet ensemble que nous appelons traditionnellement la France d'outre-mer*", selon Michel DEBRE dans son discours prononcé devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958. Recueilli par Didier MAUS, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V° République*, La Documentation française, ed.1993, p.2

nouveautés constitutionnelles de cette V° République. Pourtant, la nature du Sénat rénové n'est pas allée de soi (**A**), et si cette institution a pu déborder du cadre qui lui était assigné (**B**), elle n'est pas devenue pour autant le cadre de prédilection de la politique territoriale (**C**).

A / *Du Sénat communautaire au Sénat territorial*

La création du Sénat de la V° République fut l'objet d'un débat houleux. Le Général de Gaulle, marqué par les idées de réforme de l'Etat des années trente, n'était pas partisan d'une deuxième chambre à vocation territoriale unique. Son discours de Bayeux du 16 juin 1946 et son projet de référendum de 1969 montrent la continuité d'une pensée voulant introduire dans un Sénat rénové les "forces vives" de la Nation, les acteurs économiques et sociaux de la société. La pensée de Léon Duguit fait son chemin. De plus, dans le cadre d'une Communauté française à vocation fédérale, le Sénat était également pensé comme le lieu de rencontre entre la métropole et ses partenaires.

Un projet de révision constitutionnelle présenté par Michel Debré le 18 juin 1948, marquant par là les convictions profondes rattachées à cette date anniversaire, reprend les idées du Général de 1946 mises en forme juridique : le Sénat envisagé se composerait de trois conseils représentant les collectivités territoriales de la métropole, celles de l'outre-mer et les groupes socio-professionnels. Le projet rejeté reviendra en 1958 lors de la préparation de la Constitution, alors que le futur Président de la République songe à une deuxième chambre formée de trois sections délibérant séparément ou ensemble selon les affaires en délibération, et présentant un " *caractère véritablement fédéral*" [23].

Rapidement cependant, l'idée d'une section représentant le monde économique est l'objet de critiques, notamment de Guy Mollet, de Pierre Pfimlim et même de Gaston Monnerville, Président du Conseil de la République depuis 1946. L'objection essentielle est qu'une telle représentation contredirait le principe affirmé par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 soumettant, dans son premier alinéa, tout pouvoir au suffrage universel. Ce point est alors abandonné [24].

---

23 Didier MAUS, *Le Sénat* , in L'écriture de la Constitution de 1958, actes du colloque de l'AFC, Economica, Paris 1992, p.419.

24 François LUCHAIRE note dans ses comptes rendus que le 7 juillet 1958, "*l'idée d'une troisième section économique du Sénat n'est plus retenue* ", in *Le Sénat*, article op.cit., p.420.

Les deux sections restantes entretiennent une certaine confusion quant à la place et au rôle donnés au Sénat. Le Général de Gaulle désire une chambre "fédérale" et cherche un compromis entre l'élection en métropole et en territoire d'outre-mer[25]. Le principe d'une élection à deux niveaux est retenu, mais une place supplémentaire est réservée à la représentation des futurs Etats associés de la Communauté. Le Sénat présente donc un aspect polymorphe, à la fois chambre territoriale et lieu de rencontre inter-étatique[26].

La différence entre le texte issu du séminaire de la Celle-Saint-Cloud (art.20 al.3 :"*Les sénateurs sont élus par les départements,les communes et les territoires d'outre-mer*") et le texte final du Livre Rouge présenté au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet (art.22 al.3 : "*Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales...*"[27]) traduit bien l'incertitude qui pèse encore sur un territoire pensé à la fois comme base électorale et comme espace représenté.

Ce projet fait l'objet d'une critique quasi unanime lors de la réunion du Comité consultatif des 30-31 juillet, qui rejette l'amalgame entre chambre fédérale et représentation des collectivités territoriales. La création d'un Sénat de la Communauté entraînera l'abandon de la deuxième section, que le Général de Gaulle acceptera le 8 août[27]. Il ne reste donc plus à ce Sénat que la première section, par amputations successives. Le 13 août, la rédaction finale est adoptée : "*le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République*".

B / *De la représentation territoriale au soutien gouvernemental*

La place du Sénat au sein des institutions reste néanmoins incertaine. La rédaction de l'article 24 résume d'une manière un peu trop brusque les non-dits de cette deuxième chambre. Si "*le choix en faveur d'un système bicaméral n'a jamais été remis en cause*"[28], plane toujours ce doute sur la fonction du Sénat qu'ont révélées les

---

25 Selon Alain PLANTEY, lors du débat suivant la communication de Didier MAUS, op.cit., p.459, il s'agissait essentiellement de reléguer les élus des TOM hors de l'Assemblée nationale où ils avaient une influence trop importante sur les lois intérieures, et de leur trouver un lieu d'expression adéquat mais de moindre poids : le Sénat, et plus particulièrement la deuxième section consacrée aux affaires de l'outre-mer.

26 Michel DEBRE précisait d'ailleurs le 12 juin 1958 que "*la deuxième chambre devrait avoir plusieurs fonctions possibles*" selon D. MAUS, *L'écriture...*, op.cit., p.418

27 D. MAUS, *L'écriture...*, op.cit., p.428.

28 D. MAUS, *L'écriture...*, op.cit., p.416

variations successives du texte. Michel Debré le pense "*légitime parce que traditionnel*"[29], mais sa présence se justifie surtout par la défiance en 1958 envers une Assemblée nationale accapareuse des pouvoirs et fauteuse d'instabilité[30]. Le Sénat est alors pensé comme l'allié du gouvernement[31] et doit l'aider à tempérer les ardeurs de la chambre élue au suffrage universel direct. "*Le Sénat, dans l'esprit de ses promoteurs, a toujours été un instrument de régulation politique et un élément de continuité qui ignore les ruptures* " peut affirmer Jean Grangé [32].

Apparaît ainsi le compromis de la V° République : avec le rejet d'un Sénat économique et social, cette chambre aura bien une *assise territoriale*, représentant les collectivités locales, mais essentiellement dans un *but de politique centrale* par le jeu de la navette législative. Deux missions sont affectées au Sénat : celle, officielle, de représenter les collectivités territoriales de la République, et celle plus pratique de participer à l'équilibre des institutions[33], c'est-à-dire de constituer un contre-poids à l'influence jugée néfaste d'une Assemblée nationale aux velléités conventionnelles. Ce pacte implicite va profondément influencer tant ses prérogatives législatives que son mode d'élection. Les deux objectifs, représentation des collectivités territoriales et intervention dans le rapport de force institutionnel, ne sont certes pas incompatibles. Mais ils peuvent entrer en contradiction dès lors que l'un a la priorité sur l'autre.

En l'occurrence, le Sénat n'échappera pas aux conditions politiques de son apparition. Plus que son rôle de représentant des collectivités territoriales, ce sont ses activités et son rôle législatif, caractérisé par les bienfaits que donnerait le temps de

---

29 Michel DEBRE, *Trois Républiques pour une France* , Albin Michel, Paris 1988, p.369, cité par Maryvonne BONNARD *Le statut du Parlement* in *L'écriture...*, op.cit., p.290

30 Léo HAMON, intervention après la communication de D. MAUS, *L'écriture...*, op.cit., p.462.

31 Selon le Président MONTALEMBERT, lors des débats du Comité consultatif constitutionnel du 6 août, il est clair que "*l'assemblée de type sénatorial...est plutôt portée à soutenir le Gouvernement* ", D. MAUS, *L'écriture...*, op.cit., p.453. Michel DEBRE est d'ailleurs très explicite en la matière quand il déclare dans son discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'Etat "*Ah! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un Gouvernement contre une assemblée trop envahissante parce que trop divisée*". Recueilli par D. MAUS, *Les grands textes...*, op.cit. p.5

32 Pouvoirs n°44, 1988, p.39.

33 "*Les fonctions qui incombent au Sénat doivent être mises en perspective à l'intérieur d'un rôle plus fondamental, qui est de participer à l'équilibre des institutions...Le choix du bicamérisme suppose un refus de voir s'établir entre les différentes institutions des rapports qui pourraient aboutir soit à des conflits insolubles, soit à une concentration excessive du pouvoir et donc au risque d'arbitraire de la décision. Cet objectif sous-jacent à la Constitution apparaît comme le fil conducteur qui relie les différentes attributions du Sénat* ". Introduction de chapitre in *Le Sénat* Documentation française, coll. Mieux connaître, Paris 1993, p.209

réflexion d'une deuxième chambre de tempérance, qui sont mis en avant par le Sénat lui-même[34]. L'enfant porte toujours les marques de sa naissance et, grandissant, se structure par la rébellion ou le compromis pacificateur. Le Sénat connaîtra tour à tour ces phases de la croissance, avant de vouloir s'affirmer d'une façon originale comme chambre d'approfondissement législatif par le temps de réflexion dont il dispose[35].

Dès le début de la V° République, la deuxième chambre, pourtant pensée comme l'alliée du gouvernement, s'est en effet rapidement retrouvée en opposition grandissante au Général de Gaulle, sous l'impulsion de son Président Gaston Monnerville[36] et de sénateurs d'opposition zélés comme François Mitterrand, Gaston Deferre ou Jacques Duclos. Les grands projets de loi y font l'objet de vives critiques, notamment en matière nucléaire et agricole, et l'affrontement culminera avec la réforme constitutionnelle de 1962, qualifiée de forfaiture par G. Monnerville[37], ce qui lui vaudra une mise au ban par le Président de la République. Les débuts de la deuxième chambre sont marqués par "les années difficiles"[38] qui la cantonneront en retrait du processus législatif[39].

---

34 Ainsi, l'ouvrage sur le Sénat de la Documentation française, op.cit., envisage dans "Le rôle du Sénat" (Deuxième Partie du livre) : légiférer (chap.1), contrôler le gouvernement (chap.2), l'action internationale du Sénat (chap.3) et les relations institutionnelles avec les citoyens (chap.4), considérant peut-être que la représentation des collectivités territoriales est si évidente par son élection qu'il n'est point besoin de l'expliquer.

35 "*Ce qui engage l'avenir ne se décide pas dans la précipitation. Le Sénat apporte une réelle valeur ajoutée au débat politique en se donnant le temps de réfléchir aux problèmes d'aujourd'hui comme aux enjeux de demain*", confirme le Président René MONORY dans son éditorial du Bulletin d'Informations Rapides du Sénat, n°603, sur l'année 1994. De plus, dans la nouvelle concurrence qui agite les deux chambres, cet éditorial précise que "*le Sénat affirme sa vocation à l'international*" comme en témoigne les nombreuses invitations aux personnalités étrangères qui font le pendant de celles de l'Assemblée nationale.

36 Et il faut noter l'hommage rendu aujourd'hui par ses pairs à ce président rebelle, dont une des plus grandes salles de réunion du Palais du Luxembourg porte le nom.

37 La vive réaction de G. MONNERVILLE dans son discours de Vichy dénonce ainsi la tactique du Général de GAULLE dont le référendum permettait de contourner le Sénat qu'il savait hostile au projet. Il ne se montre pas moins virulent du haut de son fauteuil sénatorial de Président : "*Le jeu normal des institutions est faussé, la Constitution est violée ouvertement, le peuple est abusé...Non, monsieur le Président de la République, vous n'avez pas le droit. Vous le prenez*" discours du 9 octobre 1962, recueilli par D. MAUS *Les grands textes...*, op.cit., p.62-63.

38 Jean MASTIAS *Histoire des tentations du Sénat de la V° République*, Pouvoirs n°44, p.17

39 Si le Sénat se plaignait d'être mis à l'écart de l'initiative législative par la maîtrise de son ordre du jour par le gouvernement (entre 1959 et 1962 seules 7 propositions de lois seront votées sur son action), les relations avec l'exécutif empirent après la crise de 1962 : les ministres se désintéressent de la deuxième chambre et n'y déposent qu'exceptionnellement des projets de loi (1% en 1969), les propositions de lois sénatoriales sont bloquées, le dernier mot après réunion des commissions mixtes paritaires est souvent donnée à l'Assemblée nationale, les amendements de sénateurs accèdent difficilement aux lois votées, et le gouvernement exige de plus en plus de votes bloqués que contestent les sénateurs. V. J. MASTIAS, op.cit., p.18

L'évolution du rôle et de la place du Sénat va pourtant venir du référendum proposé par son adversaire, le Général de Gaulle, en 1969. Les attaques en règle avaient pris corps dès 1963 avec les propositions de la Commission Vallon, pour se confirmer par le discours du Général de Gaulle à Lille le 24 avril 1966[40], et en 1968 le Sénat, conscient de la remise en cause de son fonctionnement, avait initié lui-même le 19 décembre une proposition de loi organique sur son "auto-réforme". Mais la deuxième chambre renaîtra de ses cendres par où elle devait périr.

Le référendum du 27 avril 1969 allie étrangement la constitutionnalisation des régions comme nouvelles collectivités territoriales (art.1° du texte de référendum) et une grande minoration de la deuxième chambre. Le Sénat assurerait selon le texte "*la représentation des collectivités territoriales et des activités économiques, sociales et culturelles*" (nouvel art. 24 prévu) et verrait son rôle législatif réduit à quelques vestiges : l'interim de la présidence de la République passerait au premier ministre, le Gouvernement ne serait plus responsable devant le Parlement (art.20 actuel) mais devant la seule Assemblée nationale (art.20 envisagé), le Sénat perdrait l'initiative des lois et ne pourrait donner qu'un avis non contraignant sur les textes qui lui sont soumis. De plus le mandat des sénateurs passerait à six ans, avec une limitation à deux mandats consécutifs pour les 146 sénateurs "économiques".

Le rejet du projet le 27 avril 1969 et le départ du Général de Gaule entraînera la réconciliation du Sénat avec les institutions de la République. Les Présidents de la République ultérieurs sauront le reconnaître, et les premiers ministres Chirac en 1975, 1986 et 1987, Barre en 1977 et 1978 et Rocard en 1989 et en 1991 solliciteront l'approbation de leurs politiques par la deuxième chambre[41]. Reste que cette chambre fait encore l'objet de critiques quant à sa nature et à sa fonction[42]. En fait, le Sénat n'arrive pas à s'échapper du rapport majorité-opposition [43] et semble toujours souffrir d'un "*pêché d'origine*" [44]. Chambre à vocation territoriale, son activité législative déborde amplement ce cadre en diluant d'autant sa spécificité.

---

40 "*Dans l'avenir...devrons-nous sans doute réunir en une assemblée unique les représentants des collectivités locales et des activités régionales avec ceux des grands organismes d'ordre économique et social du pays...*", cité par J. BAGUENARD, op.cit., p.116

41 V. l'application de l'article 49 al.4 in Didier MAUS *Les grands textes...*,op.cit., p.184

42 Comme le rapporte J. BAGUENARD, op.cit. p.82, citant l'enquête de l'Événement du Jeudi du 13 avril 1989 "*Le scandale du Sénat*"

43 V. par exemple la découpe historique de Jean MASTIAS, op.cit. : 1969-1974 *la quête d'une spécificité* , 1974-1980 *les pièges majoritaires* , 1981-1986 *les risques de l'opposition*

44 Didier MAUS, *Libre propos sur le Sénat*, Pouvoirs n°64, 1993, p.97

C / *Le rôle non-territorial du Sénat*

Le rôle du Sénat ne se cantonne pas aux seules questions territoriales. La deuxième chambre est en effet incluse à part entière dans le processus législatif, selon un bicamérisme quasi-égalitaire. Elle participe donc comme assemblée parlementaire à l'élaboration de la loi sans préjuger de son champs d'application.

Sa spécificité électorale la poserait cependant comme l'interlocuteur privilégié du Gouvernement pour toutes les dispositions normatives concernant le territoire. Des projets de lois importants ont ainsi été déposés sur le bureau du Sénat en première lecture[45]. Mais il faut remarquer que cette pratique est loin d'introduire une règle en la matière. Au contraire, les lois les plus importantes concernant le territoire et la décentralisation ont plutôt été déposées en première lecture devant l'Assemblée nationale[46], malgré les récriminations des sénateurs. De ce point de vue là, le Sénat ne peut donc revendiquer de prédisposition particulière par rapport à la première chambre.

Ceci ne veut pas dire que le rôle du Sénat en matière territoriale est anéanti, au contraire. La loi du 2 mars 1982 initiatrice de la décentralisation par exemple, bien que déposée en première lecture devant l'Assemblée nationale, a reçu de nombreuses modifications par amendements sénatoriaux, notamment sur l'intervention économique des collectivités locales, la répartition des compétences scolaires et la dotation globale

45 Par exemple la loi n°61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, la loi n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982, la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, la loi n°94-499 du 21 juin 1994 relative au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire ou encore la loi n°94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse

46 Loi n°70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, loi n°77-625 du 20 juin 1977 relative à l'indépendance du territoire français des Afars et des Issas, loi du 2 mars 1982 n°82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et n°82-214 portant statut particulier de la région Corse, loi n°85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, loi n°86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux, loi n°91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, loi n°91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et réformant la dotation globale de fonctionnement, loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, et les lois d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, pour ne citer qu'elles.

d'équipement des communes[47]. De même, la navette législative permet au Sénat d'imprimer sa marque sur tous les textes concernant le territoire.

Pourtant, le Sénat lui-même cherche à s'évader du carcan réducteur de seul représentant des collectivités territoriales, et préfère se définir comme le temple de la protection des libertés publiques[48]. Il se spécialise dans le droit des personnes, des sociétés, des libertés publiques, de l'agriculture ou des finances publiques et plus généralement dans tous les amendements techniques[49]. La loi sur le prélèvement d'organes après décès, la création du médiateur en 1976, la loi sur la répression du viol ou les lois sur la bioéthique et sur la transparence politique en 1994 sont souvent citées comme ses meilleures conquêtes, et font oublier ses quelques bredouillements en ce qui concerne les différents projets relatifs aux régions.

L'analyse plus poussée de son activité au quotidien confirme néanmoins que le Sénat reste préoccupé par une certaine réflexion sur le territoire. De nombreuses missions communes d'information ont été créées par lui depuis 1983 [50], donnant lieu à des rapports faisant date[51]. Mais rares sont les commissions de contrôle ou d'enquête qui ont vu le jour en son sein depuis 1961, concernant l'aménagement du territoire ou la décentralisation[52].

---

47 V. Arnaud TARDAN *Le rôle législatif du Sénat*, Pouvoirs n°44 *Le Sénat*, p.109

48 V. le sondage SOFRES *L'image du Sénat auprès des Français* de juin-septembre 1990, cité dans la RFDC 1991-5 p.102

49 V. l'étude de Jean GRANGE *L'efficacité normative du Sénat*, RFSP août-octobre 1984.

50 Missions communes d'information chargées d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation des 4 mai-12 juillet 1983 (Rapport 490, 1982-83), des 21 mars-19 décembre 1984 (Rapport 177, 1984-85) et des 3 mai 1990-27 mars 1991 (Rapport 248, 1990-91), mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement des 26 octobre 1989-27 mars 1991 (Rapport 249, 1990-91), et mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural créée le 17 décembre 1992 (Rapport 343, 1993-94). V. Liste des missions communes d'information créées par l'Assemblée nationale et le Sénat depuis 1983 publiée à l'occasion de la Journée d'études du jeudi 7 avril 1994 *Contrôle Parlementaire et Evaluation.*

51 V. notamment les rapports de missions communes d'information n°248 et 249 /1990-91 de Daniel HOEFFEL et de Jean FRANCOIS-PONCET, et le rapport de ce dernier n°343 / 1993-94 sur l'aménagement du territoire. V également le rapport du sénateur Gérard LARCHER de l'automne 1992 sur l'application de la loi d'orientation sur la ville.

52 V. Liste des commissions d'enquête et de contrôle créées sous la V° République publiée à l'occasion de la Journée d'études organisée au Palais du Luxembourg le jeudi 7 avril 1994 sur le thème *Contrôle Parlementaire et Evaluation*, sous la présidence de R. MONORY, Président du Sénat, et le patronage de l'AFC. L'Assemblée nationale a créé, elle, une commission d'enquête sur l'aménagement de la Loire du 26 juin au 11 décembre 1992 (Rapport 3134, 9° LEG)

D'un autre côté, l'Assemblée nationale a pu également commanditer des études prospectives de qualité sur le fait territorial ou sur la pratique de la décentralisation[53], et les rapports sur les projets de lois présentés par cette chambre sont tout aussi importants que ceux du Sénat[54]. Cette activité confirme ainsi que la question territoriale relève aussi bien des intérêts des citoyens représentés à l'Assemblée nationale que des pouvoirs locaux exprimés par le Sénat.

Il apparaît donc difficile d'affirmer clairement une spécificité du Sénat pour les sujets touchant à l'organisation du territoire ou des collectivités locales, malgré l'augmentation des lois déposées devant lui en première lecture ou adoptée avec son consentement[55]. Plus exactement, si le mode d'élection du Sénat en fait un interlocuteur privilégié des relations locales, son rôle ne se limite résolument pas à ce cadre et n'exclut pas une intervention tout aussi efficace de l'Assemblée nationale.

De plus, le débat sur la régionalisation a pu montrer en son temps la difficulté de faire du Sénat un protecteur univoque des libertés territoriales. Elus dans le cadre départemental, les sénateurs se sont en effet longtemps prononcé contre l'érection des régions en collectivités territoriales, acceptant d'en faire un établissement public territorial mais rechignant d'aller plus avant dans sa reconnaissance[56]. Le Sénat a même refusé d'adopter le futur article 59 de la loi du 2 mars 1982 élevant la région au rang de collectivité territoriale[57], tout comme il avait rejeté en 1968 une proposition de réforme organique faisant de lui une chambre "des communes, des départements et des régions"[58]. Son engouement pour la région reste "*raisonnable*", "*pragmatique*"[59], révélant les limites de sa perception des libertés locales.

---

53 Par exemple la mission commune d'information sur l'évaluation des logements urbains des 27 juin 1990-28 mars 1991 (Rapport 1942, 9° LEG), la mission commune d'information d'évaluation de la décentralisation de l'éducation nationale des 19 juin 1991-19 novembre 1992 (Rapport 3053, 9° LEG) ou la mission commune d'information sur la situation du monde rural des 11 septembre 1991-15 avril 1992 (Rapport 2608, 9° LEG). *Sources* : idem.

54 V. Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi (n°1382) d'orientation pour le développement du territoire par M. Patrick OLLIER, député, n°1448 (10° LEG).

55 Didier MAUS rappelle ainsi que durant la période 1986-1988, aucune loi n'a été adoptée sans l'accord réel entre l'Assemblée nationale et le Sénat (*Libres propos...*, op.cit. p.92), et le Bulletin d'information rapide du Sénat n°603 souligne l'entente entre les deux assemblées avec 28 accords de texte votés identiquement à l'issue des 29 commissions mixtes paritaires de la session, et 13 propositions de lois sénatoriales jointes aux 8 propositions émanant des députés

56 V. thèse d'Alain DELCAMP sur le Sénat et la décentralisation, p.128 et suivantes

57 V. JO Débats au Sénat du 17 novembre 1981, p.2755

58 Proposition de loi organique de Marcel PRELOT n°2 (1968-1969) du 4 octobre 1968

59 Alain DELCAMP, op.cit., p.124

Il n'en reste pas moins que la Constitution lui confère la représentation de l'ensemble des collectivités territoriales. C'est à travers lui que celles-ci ont accès à la vie institutionnelle de la nation. Par lui, elles votent les lois, saisissent le Conseil constitutionnel, approuvent ou non un Gouvernement faisant une déclaration de politique générale, rédigent des résolutions sur les normes communautaires en élaboration, et révisent même la Constitution. Si les pouvoirs du Sénat, et donc des composantes territoriales de la Nation, sont amoindris en certaines matières, son Président reste toujours dans l'ordre juridique le deuxième personnage de l'Etat. Ceci est du moins le schéma théorique. Car finalement, le Sénat apparaît bien comme le grand absent du mouvement de décentralisation.

Lorsqu'il est question d'améliorer la reconnaissance des autorités locales, de parfaire l'organigramme de l'Etat dans son rapport au territoire, d'aller plus avant dans la décentralisation, le problème se résume trop souvent en un seul aménagement des compétences et de l'efficacité de chacun des partenaires locaux et centraux, le Sénat n'étant pas touché par ces réformes. Aucun manuel traitant du sujet ne fait référence à son rôle et aux modifications qui pourraient l'affecter, et les colloques et autres journées d'études sur le territoire qui se tiennent gracieusement au Palais du Luxembourg remercient régulièrement leur hôte pour leur accueil, mais ne débattent à aucun moment de la place que pourrait avoir le Sénat dans la France de demain.

Car peut-être l'assimilation qui se fait entre cette chambre et les collectivités territoriales est-elle trop simpliste. Car peut-être le Sénat n'est pas considéré en droit ou par la population concernée comme une réelle chambre territoriale. Car peut-être se pose avant tout la question de sa représentativité.

Section II : Un Sénat représentatif du territoire ?

La question, classique, est récurrente. Elle mérite cependant d'être une nouvelle fois abordée. Sans doute le Sénat est-il appelé à exprimer la souveraineté dans la dimension spatiale et territoriale de la Nation[60]. Mais en énonçant dans son article

60 "*Par rapport à l'Assemblée nationale qui représente le peuple dans sa composante démographique, le Sénat représente la population dans sa dimension spatiale et le territoire en tant que souveraineté. Le fait que les Français de l'étranger y soient également représentés le confirme*", Didier MAUS *Libres propos sur le Sénat*, Pouvoirs n°64 *Le Parlement*, 1993, p.97

24 que "*Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat*", la Constitution pose elle-même une double problématique : celle de la nature et de la définition exacte de la représentation au Sénat et celle de la difficile représentativité par le suffrage indirect. De plus, du fait des trop grandes distorsions que connait son collège électoral, le mode d'élection du Sénat est l'objet de nombreuses et régulières critiques[61]. Il reste pourtant farouchement défendu par les sénateurs eux-mêmes[62].

Mais la question de la représentativité du Sénat ne peut aussi facilement se résoudre en un seul problème de juste représentation électorale, en une seule critique de proportionnalité des collèges électeurs. Le bicamérisme territorial français, fragile dans son apparition, s'inscrit dans une plus grande subtilité. La deuxième chambre repose en effet sur une composante territoriale mais dans le cadre d'un Etat unitaire et selon des objectifs législatifs particuliers qui conditionnent son recrutement. De plus, plane toujours un doute sur ce qu'elle représente vraiment. Les français établis à l'étranger y côtoient les collectivités territoriales, et l'on hésite encore à trancher sur le point de savoir si ces dernières sont représentées *au* Sénat ou plus simplement *par le* Sénat[63]. Une réflexion préalable s'impose donc sur la nature de cette représentativité du Sénat qui n'impose pas une stricte adéquation entre élus et électeurs (**Paragraphe 1**), avant d'analyser l'intégration très symptomatique du territoire et de ses collectivités par le mode de scrutin lui-même (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1
Une représentation abstraite des collectivités territoriales

Le Sénat en France est chargé de représenter les collectivités territoriales de la République et les Français établis hors de France, dans le contexte d'un Etat unitaire qui l'empêche de prétendre au statut de chambre fédérale. La souveraineté étant indivisible, il ne saurait donc représenter matériellement les détenteurs territoriaux

---

61 V. Dominique ROUSSEAU *L'avenir politique du Sénat*, Revue Administrative n°286, juillet-août 1995, p.372

62 V. son rejet le 19 décembre 1991 du projet gouvernemental proposant d'abaisser de 5 à 3 sièges par département le seuil du scrutin à la proportionnelle. V. RFDC 1992-9, p.77.

63 Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse, précise en effet dans son 28° Considérant que "*l'article 24 de la Constitution impose que les différentes collectivités territoriales soient représentées au Sénat...*".

d'un pouvoir propre, et ne doit être considéré que comme visant à l'expression de la "*nation toute entière envisagée dans sa dimension spatiale*"[64]. Il s'ensuit que sa représentation des collectivités locales est avant tout d'ordre théorique et conceptuel et qu'elle n'implique pas nécessairement une stricte adéquation proportionnelle à son collège électoral. Cette spécificité du Sénat par rapport aux systèmes fédéraux (**A**) reste néanmoins susceptible d'évolution tant par dérive de la pratique que par une reconsidération de ses présupposés fondateurs (**B**).

A / *Une représentativité globale et indirecte*

Jean-Arnaud Mazères pose bien le sujet en déclarant que "*dans l'Etat fédéral, la représentation du local est celle des collectivités composantes elles-mêmes, et de chacune d'entre elles, prise en tant que telle pour tenir une place au sein d'un organe constitutionnel compétent pour la collectivité d'ensemble*"[65]. A l'inverse dans un Etat unitaire, les collectivités locales "*ne sont pas représentées comme des sujets dont elles n'ont d'ailleurs pas le statut*" mais comme "*l'une des figures de la Nation*"[66] qui implique une représentation globale et indirecte.

La représentativité globale des collectivités territoriales au Sénat est induite par le fait que si les collectivités territoriales sont bien reconnues par un certain degré de décentralisation comme des personnes distinctes de l'Etat[67], elles n'ont pas pour autant acquis le statut de pouvoirs autonomes et restent soumises à une collectivité plus grande qui s'impose à elles et dont elles ne sont qu'une découpe intérieure. Leur représentation s'entend donc comme l'expression du même Tout dans, et de par, sa multiplicité interne.

Les systèmes fédéraux, au contraire, ont une prédilection pour le bicamérisme en cela que la deuxième chambre permet l'expression de Pouvoirs reconnus par l'acte constitutionnel même comme différenciés de la collectivité fédérale et disposant d'une certaine autonomie normative. Leur spécificité juridique, la tension vers l'unité à

---

64 M. BOURJOL et S. BODARD *Droit et Libertés des collectivités territoriales*, Masson 1984, p.29.

65 Jean-Arnaud MAZERES *Les collectivités locales et la représentation*, RDP 1990 p.619.

66 id. p.620

67 "*La décentralisation est cette forme de fragmentation du pouvoir par laquelle l'autorité centrale reconnaît l'existence de collectivités territoriales et leur octroie des pouvoirs nécessaires à la gestion de leurs intérêts collectifs*", Jean RIVERO dans son cours de l'E.N.A. de 1949 *Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'Etat moderne*, p.29

partir de la diversité territoriale et le principe de *bundestrueue*[68], de participation loyale, impliquent que ces collectivités "étatiques" intérieures participent à la formation de la volonté fédérale *dont elles sont une composante particulière*. La deuxième chambre n'est pas un octroi facultatif mais la condition même de l'unité fédérale[69].

Les pays fédéraux n'assurent pas tous, cependant, une représentation identique de leurs composantes territoriales. Certains pays comme les Etats-Unis ou la Suisse réalisent une égalité parfaite entre les différents membres de la fédération, d'autres comme la Belgique optent pour une pondération en fonction de la population, et d'autres enfin offrent des solutions mixtes tempérant le principe de proportionnalité par d'autres critères du pacte fédéral (R.F.A., Autriche). Mais tous ont cette particularité que les collectivités fédérales sont représentées "*intuitue personae*", c'est-à-dire par l'individualisation de leurs émissaires.

La France ne présente pas un caractère similaire de fragmentation territoriale. Si la Constitution précise que la République comprend les collectivités locales et les territoires d'outre-mer, c'est sans commune mesure avec la Loi fondamentale allemande qui énonce explicitement les länder de son organisation, ou la Constitution espagnole qui reconnaît des nationalités et régions disposant de droits particuliers. L'unité française ne prédispose pas à une représentation atomisée des collectivités locales qui s'érigent sur le sol national et qui sont considérées historiquement comme un seul démembrement de l'Etat central. La souveraineté ne se partage pas en France.

Il s'ensuit que le Sénat présente un aspect nécessairement globalisateur, et ne peut être considéré comme la "représentation" des collectivités locales, s'il en est pourtant bien le représentant. En effet, il se produit lors de l'élection des sénateurs un intéressant paradoxe démocratique, du reste déjà observable au sein de la première chambre. Si le Sénat est posé comme le représentant des collectivités territoriales par la Constitution, et si ses membres proviennent bien d'une élection par les élus locaux, il ne devient pas pour autant une *représentation* de ces mêmes collectivités.

---

68 V. le Rapport général de Marc VERDUSSEN *Constitution et collectivités autonomes* rendu public au Quatrième congrès mondial de l'Association internationale de droit constitutionnel, Tokyo, 25-28 septembre 1995, p.29.

69 "*Le principe de participation...veut que les composantes puissent participer à l'expression de la volonté fédérale, principalement à travers leur représentation dans les institutions de la fédération (en particulier dans une deuxième branche du pouvoir législatif spécialement aménagée à cet effet)* ", Alain DELCAMP, rapport national au 4° Congrès mondial de l'A.I.D.C., Tokyo 1995, *La diversification des formes et des structures étatiques*, p.5.

La représentation n'est pas une simple duplication du réel. Elle est plutôt, comme le précise Stéphane Rials "*un substitut à la réalité...l'image plus ou moins déformante d'une réalité qui se dérobe*" [70]. Et il y a loin entre le mot et la chose, entre l'objet et son image. Non seulement la représentation n'est pas une "re-présentation", une nouvelle présentation, de la chose mais bien plus encore elle s'autonomise d'elle.

La chose est connue en psychologie et en art, et s'exprime également en droit, tant public que privé. Le Code civil qui encadre les phénomènes de mandat, de délégation de pouvoir et donc de représentation[71] pose bien le processus de transfert de la volonté du représenté au représentant, dans les limites du contrat. Mais il réserve une certaine autonomie à la volonté du mandataire vis à vis du mandant et des tiers, par exemple pour la réalisation des actes nécessaires à la bonne exécution du mandat quand bien même ceux-ci n'auraient pas été prévus par le contrat[72]. La théorie du mandat apparent[73] est également une illustration de l'écran produit par la médiation, de l'émancipation du mandataire par rapport au mandant.

La représentation est plus particulièrement au cœur du droit public car elle est le fondement du Pouvoir, qui oblige toujours "*au nom de...*" s'il veut institutionnaliser sa domination issue de sa seule force physique. Les pouvoirs publics recoivent ainsi leur légitimité par cette filiation à la Souveraineté, qui est elle-même une question de représentation[74]. Or, depuis l'aube révolutionnaire, est interdit en France tout mandat impératif au profit du mandat représentatif, ce qui amène le représentant à s'affranchir de la volonté de ses électeurs, à vouloir par lui-même. La représentation est une fiction[75], destinée à donner corps à la nation considérée. Elle permet par exemple l'expression de la Nation par seul vote censitaire ou masculin.

---

70 Stéphane RIALS *Représentations et représentation*, introduction à la revue *Droits*, n°6 consacré à "La représentation", octobre 1987. Cité par J.A. MAZERES, op.cit., p.609

71 art.1984 : "*Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom*".

72 Si sa responsabilité n'est pas dégagée par la substitution d'un tiers dans l'exécution de son mandat, recours à un commissaire-priseur pour une vente d'un patrimoine aux enchères par exemple, le mandataire, en l'absence de clause précise au contrat, peut ainsi avoir liberté des moyens pour réaliser les objectifs du contrat. Le notaire obtenant un mandat large pour une opération immobilière ne peut être tenu responsable des frais normalement engagés ou des conditions de la vente, sauf faute grave. V. art.1991 et suivants.

73 V. sous art.1998

74 V. Stéphane RIALS *Constitutionnalisme, souveraineté et représentation*, op.cit. p.77, in La *Continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Economica, coll. Droit Public positif, Paris 1990.

75 V. par exemple l'art.739 du Code civil "*La représentation est une fiction de la loi*"

Cette caractéristique entraîne le fait que l'assemblée qui accueille les élus est dotée d'une personnalité morale propre, ramenant la pluralité des volontés à l'unité, et donnant des pouvoirs matériels à une seule entité abstraite composée de plusieurs membres. Le groupe représenté -les électeurs- à la base d'une telle entité est obligé de sacrifier au fait que dès lors, il ne veut plus que par elle, sa voix ne s'exprimant plus que par les organes qui le représentent. La personne juridique nouvelle se détache de ses composantes électorales, et veut dans un monde d'où sont exclus ses fondateurs. Le représentant fait écran, la représentation n'est pas une simple reproduction immédiate du réel mais une de ses productions devenue autonome le temps de son mandat.

Le Sénat n'est donc pas une représentation exacte des collectivités qui l'ont élues : il en est plus exactement, aux termes de la Constitution, le *représentant*, une seule émanation disposant par là d'une autonomie de volonté. D'ailleurs, il n'est pas une création directe des collectivités elles-mêmes mais provient de la Constitution qui le rattache à elles à rebours. Enfin, son existence n'est pas une condition nécessaire à la reconnaissance de ces collectivités, qui le sont par ailleurs dans le texte constitutionnel, contrairement au principe de la représentation par lequel le groupe n'accède à la personnalité juridique que par son représentant.

Dès lors, l'exigence de représentativité change de degré : le Sénat est posé comme voulant *pour* les collectivités locales mais n'a pas fondamentalement besoin d'en être exactement représentatif. Sa fonction est une donnée générique qui ne conditionne pas sa représentativité, qui relève plus essentiellement pour sa part d'une seule éthique démocratique. Le Sénat peut alors représenter également les français établis à l'étranger. Son lien aux collectivités locales, de nature abstraite et globale, ne s'oppose pas au cumul de ses fonctions représentatives, d'autant que les sénateurs sont élus au suffrage indirect, ce qui introduit un écart supplémentaire entre le mot et la chose.

La représentativité indirecte des collectivités territoriales par le Sénat est affirmée par l'article 24 de la Constitution. La nécessité de ce suffrage universel provient de la Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui stipule dans son article unique : " *1°/ Seul le suffrage universel est la source du pouvoir*" [76]. Mais aux termes de l'article 3 de la Constitution actuelle, il peut toutefois être indirect.

[76] L'idée initiale d'un Sénat regroupant les activités sociales et économiques contrevenait d'ailleurs à cette condition et était vivement critiquée par Guy Mollet, Pierre Pfimlim et Gaston Monnerville pour celà. De même, la réforme du Sénat voulue par le Président de Gaulle en 1969 ne pouvait que limiter ses pouvoirs législatifs si le suffrage universel était abandonné.

Ce scrutin indirect découle en fait du caractère même du Sénat. Représentant les collectivités territoriales, le scrutin direct aurait mal fait ressortir sa spécificité. La trop grande proximité du Conseil de la République de 1946 avec l'Assemblée nationale a bien montré les limites d'une ressemblance exagérée entre les deux chambres. De plus, loin d'être une chambre fédérale, le Sénat offre cet aspect globalisateur qui l'écarte du scrutin direct, établissant un lien trop proche et immédiat avec l'électeur.

Les collectivités locales ne sont donc pas individualisées au Sénat, car "*la constitution n'exige pas que chaque collectivité territoriale soit représentée par un ou plusieurs sénateurs*"[77]. Les "catégories" de collectivités territoriales ne reçoivent pas plus de reconnaissance particulière au sein de la deuxième chambre. Au bout d'une jurisprudence qui a pu apparaître comme fluctuante[78], le Conseil constitutionnel affirme pareillement que la Constitution "*n'exige pas que chaque catégorie de collectivité dispose d'une représentation propre*"[79].

Le Sénat est ainsi, aux termes de la Constitution et par sa vocation propre, le *représentant générique* de l'ensemble des collectivités territoriales par le biais d'un scrutin indirect auquel elles participent toutes. Ce suffrage semble même être sa spécificité, étant la première énoncée par la Constitution dans son article 24 al.3. Le Sénat français est *avant tout* une chambre élue au suffrage indirect, à la différence d'un Sénat espagnol élu au scrutin direct dans le cadre des provinces, ou des chambres fédérales désignées par les Gouvernements fédéraux (Allemagne), par les diètes fédérales (Autriche), ou directement par la population des Etats (Etats-Unis, Suisse).

Ce suffrage éloigne de plus les élus de la pression trop forte d'une élection directe, qui pousse le futur candidat à une politique plus spectaculaire visant à assurer sa publicité électorale. Le sénateur dispose au contraire d'une sérennité lui permettant de travailler plus calmement à l'élaboration de ses dossiers, se réservant une analyse plus technique qu'électorale des normes en jeu. Enfin, le suffrage indirect introduit paradoxalement une dimension plus humaine dans l'élection en restreignant le collège électoral et en rapprochant le sénateurs des élus locaux, qui serait la caractéristique essentielle de cette élection sénatoriale personnalisée[80].

---

77 François et Yves LUCHAIRE *Droit de la décentralisation*, PUF, Coll. Thémis, 1983, p.81.
78 V. commentaire de Louis FAVOREU de la décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op.cit., p.782
79 Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, 28° Considérant
80 Jean GRANGE *Le système...* op.cit. p.41

Le suffrage indirect apparaît ainsi comme une des pierres angulaires du Sénat. Par lui, les collectivités territoriales reçoivent une représentation qui ne traduit pas pour autant une analogie fédérale, et le Sénat en tire des caractéristiques qui légitiment sa spécificité législative. Pourtant, des évolutions semblent poindre dans ce système.

B / *Une représentativité susceptible d'évolution*

Le caractère global et indirect de la représentation du Sénat reste sujet à caution. Chaque collectivité, ou catégorie de collectivité territoriale, jouit en effet d'une certaine reconnaissance particulière tant dans le collège électoral des sénateurs que dans la représentation au Sénat lui-même, selon une pratique législative et une jurisprudence constitutionnelle non exemptes de confusions.

Contrairement à l'article 24 de la Constitution qui énonce le Sénat comme représentant des collectivités territoriales en général, les sénateurs sont en effet pensés comme les représentants des départements. L'ordonnance de 1958 relative à l'élection des sénateurs[81] énonce ainsi dans son article 2 : "*Les sièges des sénateurs représentant les départements...*", formule reprise dans les articles 3 et 4. Mais un doute est apparu progressivement du fait des ambiguïtés littéraires introduites par les lois du 16 juillet 1976 [82].

Si la loi n°76-645 modifiant le tableau du "*nombre de sénateurs représentant les département*" garde l'expression de 1958, la loi organique n°76-643 formule dans son titre même "*l'élection des sénateurs dans les départements*" mais précise dans son article 1 modifiant l'article L.O. 274 du code électoral "*Le nombre de sénateurs...pour les départements*". La loi organique du 13 août 1986[83] confirmera l'évolution du vocabulaire actuel en fixant le nombre des sénateurs "*pour les départements*" dans son article 1°. Dès lors, les sénateurs élus *dans* les départements sont-ils encore les élus *du* département ou le sont-ils *pour* lui ?

---

[81] Ord. n°58-1097 du 15 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat de sénateur, et ord. n°58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs, J.O. du 16 novembre 1958 p.10303

[82] Loi organique n°76-643 du 16 juillet 1976 modifiant l'article L.O. 274 du code électoral relatif à l'élection des sénateurs dans les départements, loi n°76-644 du 16 juillet modifiant le tableau n°5 annexé à l'article L.O. 276 du code électoral relatif à la répartition des sièges de sénateurs entre les séries, et loi n°76-645 du 16 juillet 1976 modifiant le tableau n°6 annexé à l'article L.279 du code électoral fixant le nombre des sénateurs représentant les départements.

[83] Loi organique n°86-957 du 13 août 1986 portant le nombre de sénateurs à 304

La question s'est posée avec âpreté lors de l'élaboration des différents statuts de la Corse. En 1982, les députés auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel faisaient valoir que la création d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale impliquait sa représentation au Sénat, appelant donc à une modification des dispositions législatives relatives à son élection, soit par ajout des conseillers régionaux à la liste des grands électeurs soit en créant de nouveaux sièges de sénateurs "régionaux". Le Conseil avait approuvé la nécessité d'une modification de ces dispositions, et donc l'intervention d'une loi organique devant être votée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, mais n'avait pas exigé que cette modification "*intervienne avant l'entrée en vigueur de la loi portant statut particulier de la région de Corse*"[84]. La loi du 10 juillet 1985[85] ayant organisé l'élection des conseillers régionaux sur une base départementale, leur intégration dans les collèges sénatoriaux départementaux sans création de sièges "régionaux" fut le moyen habile de contourner l'exigence du Conseil constitutionnel et de laisser le problème en l'état, sans que sa constitutionnalité ne soit cependant établie[86].

Mais la modification du statut corse en 1991 allait reposer la question d'autant plus crûment que les électeurs sénatoriaux n'étaient plus, dans cette loi[87], les conseillers régionaux mais des délégués issus de l'Assemblée de Corse[88]. Face à cette innovation, le Conseil va déclarer dans une formule alambiquée que "*si l'article 24 de la Constitution impose que les différentes collectivités territoriales soient représentées au Sénat, il n'exige pas que chaque catégorie de collectivité dispose d'une représentation propre*"[89]. Plusieurs remarques doivent accompagner cette décision.

Tout d'abord, le Conseil précise par là que le Sénat ne personnifie pas exclusivement les départements puisque c'est l'ensemble des différentes collectivités territoriales qui doivent y être représentées. L'article L.O. 274 du code électoral " *implique seulement que, sous réserves d'exceptions prévues par d'autres textes ayant*

---

84 Décision n°82-138 DC du 25 février 1982, Rec. 41, 15° Considérant.

85 Loi n°85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux, JO du 11 juillet p.7805.

86 En l'absence de saisine du Conseil sur cette loi,V. commentaire de Louis FAVOREU in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op.cit., p.539.

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

88 V. Section 2 de la loi, *Participation des conseillers de l'Assemblée de Corse à l'élection des sénateurs des départements de Corse*, art.10 à 14, instituant un nouveau Titre III bis dans le code électoral *Désignation des délégués de l'Assemblée de Corse*

89 Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse, Rec. 50, 28° Considérant.

valeur de loi organique, les sénateurs soient élus dans le cadre du département" [90]. Ce retour salutaire au texte constitutionnel élargit donc la nature de la représentation de la deuxième chambre que pouvaient restreindre les premières lois organiques.

La substitution des délégués de l'Assemblée de Corse aux conseillers régionaux n'introduit pas alors "*de différence inconstitutionnelle entre les sénateurs élus dans les départements de Corse et les autres sénateurs*" [91], car s'ils représentent bien la nouvelle collectivité, leur vote s'inscrivant dans le collège des deux départements corses respecte bien la condition initiale de l'article L.O.274, sans qu'il soit besoin de modifier cette disposition organique. Le collège départemental ne traduit donc pas une représentation du seul département par le Sénat, mais est juste une condition formelle des modalités de son élection. La participation des communes au scrutin posait déjà cette évidence, que le Conseil se devait néanmoins de préciser.

D'un autre côté, le Conseil a usé dans sa décision d'un vocabulaire ambigu en stipulant que l'article 24 de la Constitution imposait que les différentes collectivités territoriales "*soient représentées au Sénat*", alors que l'orthodoxie juridique voudrait que ces dernières soient plutôt représentées *par* le Sénat. D'ailleurs, le Conseil ne s'y est pas trompé en précisant par la suite que chaque catégorie de collectivité locale n'avait pas à y disposer d'une représentation propre. Pourtant, le doute est installé.

Une représentation *au* Sénat amène en effet à une meilleure prise en compte de la représentativité de chaque collectivité territoriale, ou catégorie de collectivité, au sein de cette chambre, sur une base de type fédéral. Une représentation *par* le Sénat garde au contraire à celui-ci son caractère globalisateur, écartant l'expression systématique et proportionnelle de chaque collectivité, comme il ressort de l'analyse précédente. Il reste alors l'organe générique de représentation de collectivités prises comme un ensemble d'autorités infra-étatiques, où leur individualité disparaît derrière l'unité nationale. La précision du Conseil n'apparaît pourtant pas si inexacte, au regard de la pratique.

L'ordonnance de 1958 prévoyait dans son Titre IV "*l'élection des sénateurs représentant les départements algériens*" et dans son Titre V "*l'élection des sénateurs représentant les départements des Oasis et de la Saoura*", ainsi que l'élection "*des*

---

[90] Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse, Rec. 50, 28° Considérant.
[91] id., 29° Considérant

sénateurs représentant les territoires d'outre-mer" dans son article 49. Certains sénateurs étaient donc pensés comme représentant une portion donnée du territoire, et étaient les élus d'une collectivité particulière. La notion d'un Sénat fédéral cher au Général de Gaulle plane encore sur cette ordonnance, individualisant la représentation.

Le fait que la décolonisation et le départ des anciennes terres représentées au Sénat ait amené une révision de son effectif et de son élection, et que la création de chaque collectivité territoriale ait toujours entraîné une modification des dispositions organiques relatives à la composition du Sénat[92] pousse aux mêmes conclusions, que confirme le Conseil[93]. Dès lors, les sénateurs seraient bien rattachés à leur circonscription d'origine, dont ils apparaissent comme l'expression, et malgré le principe du mandat représentatif. La distinction récurrente des sénateurs représentant les français de l'étranger vient confirmer ce fait. Enfin, le vote obligatoire des électeurs sénatoriaux sous peine d'amende[94] fonde pareillement une représentation individualisée, et un lien particulier entre le sénateur et son collège.

Pour aller plus loin, reste à affronter *la vraie question* qui se cache derrière tout ce débat sénatorial : le Sénat ne pourrait-il pas représenter *directement* les collectivités territoriales dont il a la charge ? Plus exactement, moyennant une modification de la Constitution, le Sénat peut-il être la chambre d'expression directe des autorités locales au niveau national ?

Les modalités de cette représentation directe posent en fait plus de questions qu'elles n'apportent de solutions. Une des hypothèses d'un tel Sénat serait que chaque sénateur soit directement issu des organes des collectivités locales. La Constitution espagnole de 1978 confiant la représentation territoriale à un Sénat élu au suffrage direct (article 69) selon des circonscriptions provinciales et pour un mandat de quatre ans identiques à celui des députés n'établit pas en effet de claire différence entre le Congrès et le Sénat. Une solution est alors de relier plus directement le Sénat aux collectivités locales elles-mêmes, par désignation des assemblées locales par exemple.

---

[92] V. par exemple loi organique n°76-1217 du 28 décembre 1976, JO du 29 décembre p.7524, relative à l'élection des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon qui, portant à 305 le nombre de sièges sénatoriaux, précise que "*le nombre de sénateurs est de 4 pour les territoires d'outre-mer*" et que "*Mayotte est représentée au Sénat par un sénateur*", ancrant bien ces sénateurs à un territoire particulier. V. décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1976, JO du 29 décembre p.7580.

[93] Décision n°82-138 DC du 25 février 1982 sur le statut de la Corse, Rec. 41

[94] art.34 de l'Ord. n°58-1098 du 15 novembre 1958

Mais les 26 régions n'auraient pas alors le même poids législatif que les 100 départements, les collectivités uniques seraient noyées dans l'ensemble des autres délégués, et les communes risqueraient d'être nécessairement surreprésentées. Ceci dit, le vote pondéré, bien que rarement utilisé en France, serait une solution pour équilibrer les différentes voix, tout comme l'aménagement du nombre de sièges réservés à chaque collectivité.

L'élection de sénateurs "municipaux" serait plus problématique. La quantité et la diversité des villes ou les inégalités démographiques apparaissent toujours comme autant d'obstacles nuisant à un système équilibré. Une élection en fonction du nombre de communes, de la population ou de la taille du conseil municipal prêterait toujours le flanc à la critique. Toutefois, bien d'autres inégalités sont disséminées au sein des institutions, et la situation actuelle du Sénat n'est guère plus enviable.

La question de fond est en fait celle de la validité de cette hypothèse au regard des principes fondamentaux du droit constitutionnel. L'obstacle majeur réside dans l'affirmation de l'unité et de l'indivisibilité de la République. Mais en fait, la représentation directe des collectivités ne nuit pas au caractère unitaire du pays, si cette situation n'attribue pas, par là même, de pouvoir normatif aux autorités territoriales et que subsiste un contrôle du représentant de l'Etat au niveau local[95]. Une telle représentation, aux accents certes fédéralistes, ne conduit pas à reconnaître en effet de droits particuliers aux entités infra-étatiques, qui est la caractéristique principale d'une fédération. Il s'agit ici seulement de représentation, dont le principe est d'ailleurs déjà admis par l'article 24 actuel de la Constitution.

Au contraire, l'unité de la République pourrait se trouver confortée par cette double expression de la souveraineté, donnant à chaque partenaire un lieu avantageux d'intégration et coïncidant en outre beaucoup plus précisément avec la théorie même de l'Etat : *la puissance exécutive*, résidant dans le Gouvernement, dialoguerait avec *la population* représentée à l'Assemblée nationale et avec *le territoire* exprimé par les collectivités locales au Sénat.

En une période où la valorisation du local coïncide avec les dissensions autonomistes, et où le législateur multiplie les reconnaissances particulières de zones ou d'autorités locales, l'intéressement des pouvoirs territoriaux aux politiques

[95]V. Louis FAVOREU, commentaire des décisions n°82-137 et 138 du Conseil constitutionnel in *Les grandes décisions*... op.cit.

nationales dans une chambre les reconnaissant directement semble un moyen plus sûr de renforcer les liens entre ces autorités et la cause nationale. Le Sénat perdrait peut-être le feutre de son atmosphère et s'agiterait de débats plus virulents entre élus locaux et tenants de la politique centrale, mais du moins le territoire retrouverait plus de lustre dans une représentation nationale où l'image ne masque pas la chose. Car en l'état actuel de son mode d'élection, l'intégration territoriale du Sénat porte bien à discussion.

Paragraphe 2
Une représentation inégale des collectivités

Si le travail du Sénat, caractérisé par son analyse plus poussée des situations, la précision technique de ses amendements et la valeur de ses recherches prospectives, n'est pas l'objet de récriminations particulières, c'est surtout son mode d'élection qui concentre sur lui la plupart des contestations. Le poncif est bien connu : plus que le suffrage indirect, c'est la représentativité des sénateurs qui est plus spécifiquement remise en cause. La composition et les distorsions trop grandes de l'électorat, la sur-représentation de certaines collectivités et la durée même du mandat des sénateurs sont ainsi régulièrement dénoncés comme assurant une représentativité partiale (**A**) et inégalitaire (**B**) du territoire. Ces arguments, qui traduisent toute cette centralisation du territoire, sont à examiner de plus près.

A / *Une représentativité partiale*

L'existence du Sénat n'est pas liée à une représentation réelle des collectivités territoriales mais bien plutôt à une fonction dans le jeu des institutions. La deuxième chambre est en effet pensée depuis sa création comme une chambre d'appui pour le Gouvernement contre les prétentions de l'Assemblée nationale. Si l'histoire du Sénat a pu en démontrer le contraire, sa réconciliation, pour des raisons de majorité politique sans doute, avec l'exécutif[96] et avec la première chambre[97] ainsi que la pratique du jeu institutionnel rendent d'autant plus actuelles les préoccupations qui motivaient le constituant de 1958. Car cette fonction du Sénat n'est pas neutre.

---

96 En 1994, 49 projets de lois sur 134 ont été déposés en première lecture sur le bureau du Sénat, soit 36,5%.

97 Caractérisée par l'accroissement des compromis à l'issu des réunions de commissions mixtes paritaires par exemple. René MONORY se réjouissait ainsi qu'en 1994 "*aucune loi n'a été votée sans l'accord du Sénat*", dans son éditorial au B.I.R.S. n°603.

Pensé comme chambre de tempérance, le Sénat procure la durée de mandat la plus longue: 9 ans. Les 321 sénateurs opposent ainsi leur plus longue expérience à la fougue des députés dont le mandat de 5 ans les presse dans leur travail. Conçu comme une chambre d'amortissement des phénomènes sociaux, le Sénat se renouvelle par tiers tous les trois ans, selon un rythme qui fait penser aux saisons d'un temps qui se perpétue sans accrocs. L'enthousiasme des sénateurs fraîchement élus compose alors avec la sagesse des sénateurs plus raisonnables de par leur ancienneté. Adapté aux situations des collectivités qu'il représente, le Sénat connait deux modes de scrutin : le scrutin majoritaire à deux tours et le scrutin proportionnel par listes bloquées suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel[98].

Ces différentes particularités ne vont pas sans poser de questions. Elu pour neuf ans par un collège d'élus locaux, un sénateur leur survit de plusieurs années. La justification au niveau national de cette situation n'enlève pas la critique que, dès lors, un sénateur en fin de mandat représente une opinion pouvant dater jusqu'à treize ans de ça, si son élection a eu lieu cinq ans après le renouvellement des conseils municipaux de son électorat[99]. De là à faire apparaître "*le Sénat comme une assemblée du passé, non adaptée à l'évolution de la société*" [100], la tentation est grande. L'actuel président Monory doit alors user de toute son sens de la persuasion pour affirmer au cours de son discours d'installation que le Sénat "*peut aussi incarner l'imagination de l'avenir*" [101]

A cette rupture chronologique de représentativité, que même le Président de la République n'arrive pas à égaler, s'additionne de plus une inégalité de scrutin. Les sénateurs élus dans les départements les plus nombreux et par le Conseil supérieur des français à l'étranger[102] le sont au scrutin proportionnel[103], alors que deux tiers de la chambre provient du scrutin majoritaire à deux tours[104]. Ce dernier scrutin est

98 art.26 de l'Ord.n°58-1098 du 15 novembre 1958, JO du 16 novembre p.10303, relative à l'élection des sénateurs (art. L.279 à L.293-3 et R.130-1 à R.148 du Code électoral)

99 Didier MAUS *Libres propos*...op.cit., p.95

100 Jean GRANGE *Le système d'élection des sénateurs et ses effets*, in Pouvoirs n°44 sur *Le Sénat*, p.39

101 JO, Débats du Sénat, du 13 octobre 1992

102 V. loi n°82-471 du 7 juin 1982, JO du 8 juin p.1810, relative au Conseil supérieur des Français à l'étranger, plusieurs fois modifiée, et le décret n°82-930 du 29 octobre 1982, p.3298

103 art. L.295 du code électoral. Au total, ce sont 110 sièges qui sont ainsi pourvus (12 pour les français hors de France, 4 pour le Val d'Oise selon le régime dérogatoire instauré par la loi n°66-504 du 12 juillet 1966, et 94 pour les 14 départements élisant 5 sénateurs ou plus), soit plus du tiers de l'effectif total qui est de 321.

104 art. L.294 du Code électoral. Ce scrutin concerne 81 départements métropolitains et les départements et territoires d'outre-mer, soit 211 sièges.

connu pour amplifier l'opinion majoritaire et donner des groupes politiques stables à l'assemblée, au détriment des petits partis. Or, ce scénario qui pouvait être d'actualité en 1958 ne semble pas nécessaire au vu du rôle joué aujourd'hui par le Sénat.

Jean Grangé s'étonne ainsi de ce que le Sénat n'étant pas une chambre de dernier mot législatif soit pourtant composé dans une telle part selon le scrutin majoritaire, alors que la question d'une majorité claire de décision ne paraît pas aussi importante qu'à l'Assemblée nationale[105]. Il fait remarquer au contraire que le Sénat se prêterait mieux au scrutin proportionnel, contre-balançant ainsi la première chambre qui serait, elle, dotée d'une majorité forte, suivant en cela une proposition du professeur Olivier Duhamel[106]. D'ailleurs, la représentation des collectivités locales strictement entendue ne devrait pas être grevée d'une telle réflexion sur la stabilité majoritaire du Sénat, à moins de ne considérer effectivement que son rôle d'appui au gouvernement.

Pour autant, le scrutin proportionnel n'est pas présenté non plus comme la panacée au problème, car en favorisant un choix par liste, il gommerait l'essentiel du caractère de cette élection, à savoir l'aspect individuel et personnel du vote pour le sénateur[107]. En tout état de cause, la modification du scrutin devant intervenir par une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux chambres[108], la situation semble bloquée au vu de la ferme détermination du Sénat à protéger son mode électoral, comme il a pu le démontrer en décembre 1991 en rejetant le projet de porter de 5 à 3 sénateurs par département le seuil de l'élection au scrutin proportionnel. La V° République a verrouillé le problème en jetant la clef au fond du puits.

L'actuel mode de scrutin, qui paradoxalement donne des idées pour réformer celui de l'Assemblée nationale[109], conduit ainsi à distinguer deux catégories de collectivités territoriales, selon qu'elles élisent "leurs" sénateurs à la proportionnelle ou au scrutin majoritaire, ce qui choque dans le principe tant l'affirmation de l'unité républicaine que celle de l'égalité des suffrages, et interroge sur sa qualité de représentant des collectivités territoriales.

---

105 Jean GRANGE *Le système d'élection...*, op.cit. p.41

106 *Pour une démocratie majoritaire et proportionnelle,* Le Monde daté du 4 mars 1983. V. également François GOGUEL cité par jean GRANGE pour ses articles parus dans le même journal les 25, 26 et 27 septembre 1980 *Le bicamérisme en France*

107 Jean GRANGE, op.cit. p.41

108 art.46 al.4 de la Constitution

109 V. à ce titre les propositions du Premier ministre Alain JUPPÉ de septembre 1996 visant à introduire un double scrutin, proportionnel ou majoritaire, pour l'élection des députés selon la taille et la population des circonscriptions.

Dans les particularités de cette élection sénatoriale, il faut également soulever deux problèmes de cohérence juridique. Le premier tient à la présence des députés dans le collège électoral. Le fait n'est pas nouveau puisque la IV° République s'arrangeait déjà fort bien d'un tel système. Pourtant l'on peut s'étonner à bon droit de leur rôle, certes minime comparé au poids des conseillers municipaux, dans l'élection d'un Sénat supposé représenter plus particulièrement les collectivités territoriales. Cette immixtion, fût-elle symbolique, d'une chambre dans la composition de l'autre est non seulement à la frontière de la théorie de l'autonomie des chambres, mais contrevient également au principe de représentation posé par l'article 24 de la Constitution, et semble finalement paradoxale dans la mesure où la deuxième chambre était justement appelée à se démarquer et se poser en contre-pied de la première.

L'autre interrogation provient de l'élection de douze sénateurs par le Conseil supérieur des Français à l'étranger au titre de la représentation des français hors de France, imposée par l'article 24 de la Constitution. Ici aussi la présence d'un tel électorat peut choquer le souci de cohérence juridique, d'autant plus que les français de l'étranger sont justement ceux qui ne résident sur aucune collectivité territoriale. L'argument qui voit en eux la consécration même d'un Sénat représentant la nation dans sa dimension spatiale et territoriale est le fruit d'un tour de passe-passe bien osé[110].

Mais cette élection pose aussi le problème du respect du suffrage indirect. Jusqu'en 1983, ces sénateurs étaient désignés par leur pairs sur proposition du Conseil supérieur des Français à l'étranger (C.S.F.E), présidé par le ministre des Affaires étrangères. Cette entorse à la règle du suffrage a été réformée par la loi du 7 juin 1982[111]. Désormais, l'élection des sénateurs se fait par les membres du Conseil supérieur des Français à l'étranger, eux-même élus pour six ans par les français résidants hors de France et inscrits sur des listes spéciales auprès des autorités consulaires.

---

110 V. Didier MAUS " *le Sénat représente la population dans sa dimension spatiale et territoriale en tant que souveraineté. Le fait que les Français de l'étranger y soient également représentés le confirme*", in *Libre propos...* op. cit. p.97.

111 Loi n°82-471 du 7 juin 1982, JO du 8 juin p.1810, modifiée par les lois n°83-390 du 18 mai 1983, JO du 19 mai p.1510, n°86-1115 du 15 octobre 1986, JO du 17 octobre p.12530, n°88-227 du 11 mars 1988, JO du 12 mars p.3290, n°90-384 du 10 mai 1990, JO du 11 mai p.5616, et n°92-547 du 22 juin 1992, JO du 23 juin p.8168. V. également les décrets n°82-930 du 29 octobre 1982, JO du 31 octobre p. 3298, n°84-252 du 6 avril 1984, JO du 8 avril p.1099, et n°91-449 du 14 mai 1991, JO p.6490.

Ce collège électoral ne résout pas tous les problèmes. D'une part, sa composition est librement révisable par simple loi, comme celle du 10 mai 1990 qui a fait passer le nombre de membres élus du Conseil de 137 à 150, en amenant la durée de leur mandat de 3 à 6 ans. De 1982 à 1990, les électeurs des sénateurs représentant les français à l'étranger n'avaient donc pas une durée de mandat égale à celle des autres électeurs sénatoriaux. De plus, le C.S.F.E. entièrement renouvelé le 26 mai 1991 l'est à présent par moitié tous les trois ans depuis 1994 au scrutin proportionnel de liste avec application de la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel, sauf pour les circonscriptions n'élisant qu'un seul membre, choisi alors au scrutin majoritaire. La différence avec le collège classique d'électeurs sénatoriaux s'accentue donc, et pousse à faire une réelle distinction supplémentaire au sein du Sénat entre les sénateurs "des départements" et ceux "des français de l'étranger". La partialité touche tant les représentés que les représentants. Une solution plus simple serait de trancher dans cette incohérence et de remettre les français de l'étranger à une représentation plus normale au sein de l'Assemblée nationale.

Pour comprendre un peu mieux la logique de ces divers points critiques sur la représentativité du Sénat, il faut peut-être revenir à la conception première de sa fonction au sein de institutions. Assurer un soutien au Gouvernement et tempérer l'ardeur de la première chambre s'analyse en terme de structure juridique et constitutionnelle mais aussi en terme politique.

A la recherche d'une majorité parlementaire introuvable aux derniers temps de la IV° République, le constituant a voulu en faciliter l'expression, notamment par le recours fréquent au scrutin majoritaire à deux tours. Voulant également se prémunir contre les risques possibles d'une Assemblée nationale en opposition politique avec le premier Président supposé, le Général de Gaulle, il est clair que le système d'élection du Sénat a eu pour but de lui octroyer une certaine "sérennité des campagnes", c'est-à-dire à favoriser l'apparition en son sein d'une majorité clairement à droite et à minimiser le poids des partis de gauche, en utilisant un scrutin privilégiant le vote traditionnel de la ruralité.

La chose est entendue, sachant que depuis 1959 le Sénat a toujours eu une majorité à droite, partis gaullistes et non gaullistes confondus[112] avec une nette

[112] V. le tableau des tendances politiques au Sénat de 1959 à 1986 in *L'année politique* du journal Le Monde cité par Jacques BAGUENARD *Le Sénat*, Que-sais-je ? n°2529, p.34. Egalement Jean GRANGE *Le système...* op.cit., p.53

progression aux élections de 1983 et 1986, allant jusqu'aux trois quarts. La remontée socialiste depuis les renouvellements de 1989 et 1992, confirmée par l'élection de 1995[113] ne saurait faire oublier que l'alternance au Sénat relève encore de la supposition. Une analyse plus poussée de sa représentativité électorale confirme que le Sénat, comme les collectivités qu'il est censé représenter, est pris dans une logique politique et centrale symbolisant bien cet assujettissement continu du territoire à des enjeux nationaux le dépassant.

B / *Une représentativité territoriale inégalitaire*

Chambre du "*seigle et de la châtaigne*", ou du "*blé et de la betterave*"[114], le Sénat se caractérise par un ensemble d'inégalités entre les diverses collectivités qui y sont représentées. Il semble alors difficile de le déclarer représentant *des* collectivités territoriales alors qu'il en représenterait plutôt *une* catégorie, les communes, dans le cadre d'une autre, les départements, et avec une part bien symbolique réservée aux régions. Mais même à l'intérieur de cette découpe, il faut constater d'autres inégalités qui renforcent son aspect rural et homogénéisateur.

L'inégalité entre les collectivités est visible dès lors que l'on considère que le collège électoral est composé à 95,5% de délégués des communes, à 2,8% de conseillers généraux, à 1,3% de conseillers régionaux et à 0,4% de députés, selon les chiffres de 1986[115]. La thèse de la représentation *des* collectivités territoriales ne tient pas à l'analyse des faits, si l'on considère que celle-ci devrait refléter les diverses catégories en question. Cette représentativité, loin d'être parfaite, éloigne surtout le Sénat des autres deuxièmes chambres des démocraties occidentales, notamment des chambres fédérales. Paradoxalement, si les sénateurs sont dits être "*représentant des départements*"[116] c'est essentiellement des conseils municipaux dont ils sont l'émanation.

---

113 V. *Les élections sénatoriales du 24 septembre 1995* de Pierre MARTIN, in Regards sur l'actualité, novembre 1995, p.24

114 Georges VEDEL, Le Monde, 20-21 juillet 1958, à propos du collège électoral du Président de la République qui ressemble fort à celui des sénateurs. Cité par Jean GRANGE *Le système d'élection*... op.cit., p.51

115 Source Jean GRANGE *Le système d'élection*...op.cit. p.36. Les 150 membres actuels du Conseil supérieur des français à l'étranger élisant pour leur part 12 sénateurs distincts

116 Ord. n°58-1098 du 15 novembre 1958, JO du 16 novembre p.10303, art.2 et suivants

Surtout, la région, qui est posée comme la circonscription de demain dans le cadre de l'aménagement du territoire et des politiques européennes de développement, est réduite à une portion congrue de l'électorat. Si les sénateurs ont manifesté plusieurs fois leur faible engouement pour cette découpe territoriale, il n'en reste pas moins surprenant de voir une telle sous-représentation. Elle confirme que le Sénat est seulement considéré comme une chambre de représentation des collectivités territoriales *dans le principe* et non dans une juste proportion. La globalisation et la fonction politique priment sur la réalité.

Mais les inégalités se retrouvent également à l'intérieur de chaque catégorie. Les départements ne sont pas tous dotés des mêmes capacités électorales par exemple. Si le principe implicite depuis la loi organique de 1976 est d'un siège pour 150 000 habitants et d'un siège supplémentaire par tranche de 250 000 habitants[117], la moyenne réelle étant de un sénateur pour 183 564 habitants[118], les écarts de représentation sont alors énormes, allant de 1 à 3,5 entre le département le moins peuplé (la Creuse), largement surreprésenté avec un siège pour 69 984 habitants, et les Bouches-du-Rhône, qui sont alors sous-représentées avec un sénateur pour 246 314 habitants[119].

L'étude plus poussée de Jean Grangé fait ressortir les spécificités de ce scrutin. Les 26 départements surreprésentés sont essentiellement des circonscriptions de faible démographie[120] alors que les 14 sous-représentés connaissent une forte population. L'écart de représentation favorise également les départements à population homogène, soit urbaine soit rurale, par rapport à ceux qui ont des contrastes plus marqués. Enfin, la faible densité démographique des départements morcelés en petites communes a une influence certaine sur le collège électoral du fait du nombre des délégués municipaux. Dès lors "*la partie privilégiée du corps électoral sénatorial est la population des villages et des bourgs dans des régions d'agriculture souvent développée*"[121].

---

117 Jean GRANGE *Le système...*, p.44

118 Jacques BAGUENARD *Le Sénat*, op.cit., p.28, selon le rapport entre le recensement de 1982 et les 296 sièges à pourvoir alors en métropole

119 Jean GRANGE *Le système...*, p.44-45

120 "*tous les départements de moins de 300 000 habitants ont un taux de surreprésentation d'au moins 20%, allant jusqu'à 60%*" selon Jean GRANGE, *Le système...* p.46, partant de la moyenne de représentation d'un sénateur pour 183 564 habitants.

121 id. p.51

A cette disparité selon les départements s'ajoute celle des communes, les deux étant d'ailleurs en rapport. Le Sénat fonde son élection sur les collectivités territoriales, c'est-à-dire sur les conseils locaux plutôt que sur la population. Mais les inégalités sont ici aussi récurrentes. La représentation de chaque conseil municipal par au moins un électeur, dans un pays comptant 36 559 communes en majorité rurale et de petites dimensions[122], pose un problème essentiel à cette élection, que rencontrait déjà celle du Président de la République avant la réforme de 1962. D'un autre côté, éliminer cette participation des petites communes pervertirait l'élection de la chambre les représentant. Quant à leur regroupement dans un collège plus large, où chaque commune participerait au choix des délégués élisant, eux, les sénateurs, elle ajouterait un degré d'élection supplémentaire qui porterait le suffrage indirect à faux.

Cette surreprésentation des petites communes[123] a pu être en partie compensée par la loi relative à l'augmentation des effectifs des conseils municipaux[124], qui a permis de valoriser par exemple les grandes villes comme Paris, Lyon et Marseille. Mais la progression non linéaire de l'effectif des conseils municipaux a eu plus particulièrement d'effet sur les villes de population comprise entre 5 000 et 31 000 habitants[125]. De plus, l'inégalité entre les communes est renforcée, dans les départements ruraux peu peuplés, par l'élection des sénateurs au scrutin majoritaire, qui n'est pas sans influence sur les résultats du vote. La tendance conservatrice des campagnes est donc amplifiée par la surreprésentation de ces petites communes.

Ces différentes inégalités se retrouvent dans la sociologie des sénateurs, qui donne un profil assez révélateur du type de chambre désiré depuis 1958. Notoirement misogyne[126], plus âgé que l'Assemblée nationale[127], le Sénat est plutôt composé d'élus

---

122 V. chiffres cités par MM BERNARD-GELABERT et LABIA in *Intercommunalité mode d'emploi* Economica, Coll. Mémentos du maire, Paris1992, p.13

123 Les communes de moins de 9 000 habitants, majoritaires(48,2% de la population d'après le recensement de 1982 mais 97,7% du total des communes), ont 1 à 9 délégués sénatoriaux, celles de 9 000 à 30 999 habitants ont de 29 à 39 délégués, celles de plus de 31 000 habitants minoritaires en nombre, ont pour délégués tous les membres du conseil municipal plus un délégué par tranche de 1 000 habitants supplémentaires. Ainsi, les communes de moins de 1 000 habitants totalisant 17% de la population totale sont surreprésentées par rapport aux villes de plus de 20 000 habitants (40% de la population) selon un écart que Jean GRANGE évalue à plus de 70% par rapport à la moyenne nationale. op.cit. p.47.

124 Loi n°82-974 du 19 novembre 1982, JO du 20 novembre p.3487

125 *Le Sénat*, Documentation française, 1993, p.43

126 Il faut remarquer toutefois une progression entre octobre 1986, où seules 9 femmes sur 319 élus siégeaient au Sénat, soit 2,8%, et décembre 1995 où 14 femmes siégeaient sur 321 sénateurs (4,36%). Sources : liste fournie par le service de l'I.D.T. du Sénat

127 61 ans en 1986 contre 51 ans à l'Assemblée nationale. Jean GRANGE,op.cit., p.42

locaux[128], cumulant les mandats, mais selon une découpe encore très traditionnelle. La majorité se compose de maires et de conseillers généraux, alors que les élus régionaux cherchent encore leur place[129]. Si d'aucuns pourraient avancer que le Sénat est la chambre des collectivités territoriale de par son élection, il faut toutefois reconnaître encore ici une nette discrimination entre ces élus et les collectivités représentées.

L'adéquation entre la population, la proportion des communes dans l'ensemble du collège électoral et le difficile rapport de proportionnalité vis à vis des moyennes nationales posent ainsi un casse-tête démocratique durable dans l'état actuel des modalités du scrutin. Le Sénat reste en tout état de cause un "*grand conseil des petites communes de France*"[130].

Seule une révision réelle de son rôle constitutionnel, et donc des modalités de sa représentation, serait à même de corriger ces inégalités territoriales. Mais le moyen d'opérer cette réforme reste encore à trouver en l'absence de volonté en ce sens démontrée par les sénateurs[131]. Dans cette attente, au vu de son activité législative et de sa composition, *il semble difficile de donner au Sénat le rôle spécifique de représentant des collectivités territoriales de la République, bien que ce principe semble nécessaire dans la théorie juridique.*

En effet, si un Etat se compose bien d'une puissance de gouvernement, d'une population et d'un territoire, et si les deux premières composantes trouvent leur expression dans le pouvoir exécutif et dans l'Assemblée nationale, le territoire fait encore figure de parent pauvre de la pratique constitutionnelle. La théorie n'a toujours pas osé franchir le pas de considérer que la représentation directe des autorités territoriales au niveau central n'aboutissait pas pour autant à un système fédéral, du moment que ces autorités n'ont pas, localement, de pouvoir normatif autonome. La jurisprudence constitutionnelle, si elle est l'objet de notables avancées, confirme que le territoire n'est toujours pensé que localement, dans un rapport de domination du Centre sur son espace.

---

128 90% des sénateurs détenaient en 1993 au moins un mandat local. Id.

129 171 maires et 66 conseillers municipaux se comptent parmi les 237 titulaires de fonctions municipales, les 158 mandats départementaux se décomposent en 34 Présidents de conseil général, 55 Vice-présidents et 69 conseillers généraux et parmi les 33 mandats régionaux se trouvent 3 Présidents de conseil régional, 8 Vice-présidents et 22 conseillers régionaux. Source : *Le Sénat, Documentation française, op.cit., p.100*

130 Jean MASTIAS *Le Sénat de la V° République*, Economica, 1980, p.242

131 Seul un référendum serait à même de contourner l'opposition du Sénat, mais les deux votes négatifs de 1946 et de 1969 rendent aujourd'hui la question très épineuse

CHAPITRE 2
LA CONTRAINTE CENTRALISATRICE DU JUGE CONSTITUTIONNEL

La Constitution de 1958 a établi de nouvelles règles plus souples en matière territoriale, mais qui doivent être explicitées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, nouveau venu sur la scène juridique. Sa jurisprudence se fonde sur deux impératifs. Le premier tient au respect du texte constitutionnel et de ses dispositions. Le second provient de la dynamique sociale et politique connaissant tour à tour l'expansion économique des "trente glorieuses" puis la récession et la "crise de l'Etat" impliquant une réelle adaptation du texte d'origine aux enjeux contemporains.

Cette crise de l'Etat et des Institutions, que chaque gouvernement affronte avec ses solutions propres [132], ainsi que les nécessités du monde actuel sont au cœur des modifications qui affectent l'organisation du territoire. A ce titre, la décentralisation depuis 1982 paraît bien plus se fonder sur cette nécessité de revoir le fonctionnement dans l'espace d'un Etat souffrant d'apoplexie interne [133], que sur des bases purement idéologiques.

Face à ces impératifs, le Conseil constitutionnel ne peut adopter une attitude figée. Il doit concilier la demande accrue de souplesse institutionnelle avec les rigueurs d'un droit traditionnellement élaboré sur des piliers tels que l'unité, l'égalité ou la prépondérance du pouvoir central. Le déroulement progressif de sa jurisprudence tient compte de ce contexte. Il semble consacrer un double phénomène de déconstruction de la notion de territoire (***Section I***) pour la sortir de carcans traditionnels que rien ne défend dans la Constitution, et de reconstruction de cette notion (***Section II***) à travers une jurisprudence qui semble parfois tâtonner mais qui laisse la porte ouverte à une nouvelle forme de centralisation.

---

[132] Ainsi, le rapport du conseiller d'Etat Jean PICQ sur la réforme de l'Etat commandé en novembre 1993 par le Premier ministre Edouard BALLADUR a pu influencer, par les propositions qu'il énonce notamment en matière d'administration locale, la dynamique de réforme initiée par Alain JUPPE Premier ministre, selon sa circulaire du 26 juillet 1995, J.O. du 28 juillet, p.11217.

[133] V. *Le phénomène bureaucratique* de Michel CROZIER, Seuil, coll. Points, Paris 1963 ou le livre de Charles DEBBASCH *L'Administration au pouvoir*, Calmann-Lévy, Paris 1969, ou la synthèse de Pierre MILLOZ *Le mal administratif*, Dunod, Paris 1987.

Section I : La déconstruction libérale de la notion de territoire

Le territoire actuel n'est plus le même que celui de la Révolution. Plus exactement, sa consistance, son contexte géo-politique ainsi que l'activité économique et politique qui se développe sur lui ont changé, entraînant une modification de sa perception. Le Conseil a dû s'adapter à cette évolution de paradigme, contraint de plus par le processus normatif voulant "coller" à ces nouvelles réalités. De nouveaux enjeux l'ont ainsi amené à se défaire substantiellement des anciennes rigidités limitant cette politique législative, en revoyant le vocabulaire même attaché au territoire (**Paragraphe 1**) et en désagrégeant les présupposés unitaires et uniformes de celui-ci (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1
La déconstruction du vocabulaire territorial

Le Conseil constitutionnel a en charge de veiller au respect de la Constitution, mais sa position statutaire au sein des Institutions en fait un élément fragile et régulièrement contesté lorsque ses décisions contrarient l'opinion de ceux qui le saisissent ou de ceux de qui il invalide les choix[134]. Sans doute trouve-t-il sa force dans cette fragilité même, en représentant un juste compromis entre ce qu'il peut se permettre de par sa fonction et ce qu'il doit garder en réserve du fait du dispositif controversé de sa nomination. Sa jurisprudence se situerait au point de rencontre entre le politique et le juridique, suivant en cela une ligne de moindre résistance permettant d'intérioriser plus sûrement le droit dans la pratique politique.

Il s'ensuit que ses décisions, procédant par avancées progressives, donnent souvent à la sémantique le rôle d'expliquer ses non-dits, et que le vocabulaire employé est souvent révélateur d'une jurisprudence en cours d'évolution. Dans ce contexte, le Conseil constitutionnel montre ainsi une certaine souplesse dans l'usage du vocabulaire territorial (**A**) et offre quelques subtilités dans la définition même de ce territoire (**B**), conjonctions sématiques qui indiquent une certaine volonté de déconstruire les principes traditionnellement admis en la matière.

[134] A en croire le tollé qui a suivi ses différentes décisions sur les accords de Maastricht n°92-308 DC (Rec.55), n°92-312 DC (Rec.76)et n°92-313 DC (Rec.94),d'avril et septembre 1992.

A / *Une utilisation souple du vocabulaire territorial*

Le Conseil ne s'est pas inscrit dans une jurisprudence rigide en matière territoriale, mais démontre une souplesse de vocabulaire dans l'interprétation des notions constitutionnelles qui y sont attachées. Il a tout d'abord assimilé les termes *collectivités "locales" et "territoriales"*[135], en usant de l'un comme de l'autre sans distinction[136]. Cette équivalence qui peut sembler anodine et n'a du reste que peu de valeur juridique, tranche dans le flou constitutionnel par simplification[137]. Il lui aurait été difficile, en tout état de cause, d'élaborer toute une jurisprudence sur des textes constitutionnels mélangeant eux-même ces notions, sans pour autant obtenir d'utilité immédiate à cette différenciation.

De même, le recours à la notion de *"territoire national"*, d'usage courant dans le vocabulaire ordinaire, ouvre en droit une nuance délicate car la Nation peut ne pas toujours s'identifier à la République à laquelle le territoire est normalement attaché. Si la Nation se considère comme l'ensemble des citoyens électoralement actifs, le suffrage censitaire ou masculin a pu alors un temps discriminer une nombreuse population pourtant partie de la République. De même, si la Nation se comprend comme l'ensemble de la population nationale, reste toute une frange exclue de la citoyenneté, de par son origine étrangère ou par ses conditions précaires de vie, et néanmoins concernée par les lois républicaines qui s'appliquent sur le territoire.

Enfin si la Nation possède en droit une valeur unitaire identique à celle de la République, le Conseil constitutionnel a toutefois confirmé qu'elle se composait dans son acception matérielle de plusieurs peuples[138]. Dans cette approche, la pluralité d'hommes peut alors conduire à une pluralité de statuts particuliers : le"territoire national" ne traduit donc pas la même unité que le "territoire de la République", terme employé par la Constitution de 1958 rejetant "les" territoires de 1946.

---

135 cf l'étude de synthèse de Joël BOUDINE *Collectivité locale et collectivité territoriale, variation sémantique ou juridique ?* In RDP 1990, p. 171-199. V. supra p.151 et suiv.

136 Dans sa décision n°93-329 DC du 13 janvier 1994, Rec.9, le Conseil énonce " *le principe de libre administration des collectivités locales a valeur constitutionnelle*" alors que dans sa décision n°96-373 DC du 9 avril 1996, A.J.D.A. 20 mai 1996 p.371, il précise un "*principe de libre administration des collectivités territoriales*" comme il avait pu le faire également dans sa décision n°91-291 DC du 6 mai 1991 sur le Fonds de solidarité urbaine, Rec.40

137 V. ci-dessus p.146 et suivantes

138 Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Statut de la Corse*, par laquelle le Conseil a donné valeur constitutionnelle à la notion de "peuple français" tout en confirmant la reconnaissance des "peuples d'outre-mer" auxquels la Constitution accorde un droit de libre détermination.

Dans un autre registre, le Conseil est allé un peu plus loin dans le maniement d'un nouveau vocabulaire constitutionnel. L'*Outre-mer*, ce territoire à la frontière, implique par exemple une certaine prudence sémantique du fait de la subtilité de son statut, que le Conseil a pourtant tendance à envisager de façon moins drastique. Ainsi, alors que certaines lois envisagent un "*territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*"[139], dont la précision "outre-mer" rapproche du texte constitutionnel, le Conseil utilise plutôt la seule appellation de "*territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*"[140]. Cette appellation peut surprendre. D'une part, en sortant de la sémantique constitutionnelle classique, elle rend plus flou l'encadrement statutaire de ces territoires d'outre-mer par le texte, pouvant amener par la suite le Conseil à considérer de véritables "*membres du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie* "[141], formule légale néanmoins sujette à interprétation.

D'autre part, il existe une certaine différence sémantique entre "territoire *de la* Nouvelle-Calédonie" et "territoire *de* Nouvelle-Calédonie", pour le cas cité. La première expression, employée par le Conseil, utilise un article défini qui autonomise le substantif faisant suite, ce qui a pour effet de valoriser l'identité de ce territoire. La deuxième expression semblerait pourtant mieux correspondre à l'orthodoxie républicaine en cela qu'elle ne donne pas de caractéristique particulière au substantif, définissant ainsi la Nouvelle-Calédonie comme partie du territoire français et non comme organisation politique disposant de son propre espace. La notion de territoire y garde alors une valeur générique et unitaire.

Il est vrai que les différends calédoniens posent de manière directe le problème du rattachement de ces territoires lointains d'outre-mer à la République, et appellent à une certaine souplesse. Mais leur rattachement à la République n'en est pas moins effectif et devrait justement accroître la vigilance sémantique à cet égard, si tant est que le législateur ou le juge constitutionnel veulent garder toute sa rigueur au vocabulaire prescriptif de la Constitution.

Une décision du Conseil renseigne d'ailleurs curieusement sur sa position en matière de vocabulaire. Lors de son contrôle de la loi portant approbation d'une

---

139 V. la loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances de 1983.

140 Décision n°83-160 DC du 19 juillet 1983, Rec.43, §6 ; décision n°82-151 DC du 12 janvier 1983, Rec.29, §3 ; ou décision n°84-178 DC du 30 août 1984, Rec.69, par exemple.

141 Décision n°84-178 DC du 30 août 1984, §3.

convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil a déclaré que l'usage distinct de "*territoire de la Nouvelle-Calédonie*" et de "*territoire français* ", placés tous deux par l'article 3 de la loi en position égale, résultait "*d'une convention de langage de pure commodité* " n'ayant "*aucune autre portée juridique*"[142].

Le Conseil a apporté là une précision ambiguë. D'un côté la distinction, voire la mise en balance des deux termes, n'a effectivement pas de portée juridique réelle au fond, et n'empêche donc pas son usage formel. Le territoire français est bien entendu comme l'ensemble des terres comprises dans la République, sans exception malgré les mots utilisés. Mais encore faut-il connaître cette convention de langage pour ne pas se laisser abuser par ses formes, et l'on peut regretter que la science juridique, se nourrissant de la précision de son vocabulaire, connaisse une telle ambiguïté.

Mais selon une autre interprétation, l'acceptation de ce vocabulaire équivoque cacherait en fait un relâchement calculé de la rigueur sémantique, sachant que le Conseil fait par ailleurs, dans le 6° considérant, référence à un cas identique de convention fiscale avec...le territoire des Comores, dont l'accession à l'indépendance a pu faire jurisprudence. L'absence de censure d'un "territoire de la Nouvelle-Calédonie" concurrençant le "territoire français" s'inscrirait ainsi en marge d'une reconnaissance progressive d'autonomie à ce TOM. Mais le Conseil risquerait de consacrer alors un "territoire français" ne regroupant substantiellement que la seule métropole et les départements d'outre-mer, et sur lequel s'appliquerait sans faillir la légalité républicaine, et donnerait aux TOM une autre grammaire du fait de leur situation par trop évolutive. Ces TOM connaîtraient un statut hybride aux confins de l'unité républicaine, avec un territoire qui serait déjà un peu plus le leur et non plus celui de la République.

B / *L'ambivalence sémantique du mot "territoire"*

La jurisprudence du Conseil comporte de plus un certain flou sur le sens même du mot territoire, en ne précisant pas une ambiguïté révélée dans sa décision n°75-59 DC du 30 décembre 1975 relative à l'autodétermination de Comores. Dans cette décision, le Conseil reprend l'interprétation proposée par R. Capitant pour légitimer l'emploi de l'article 53 en cas de "sécession" au sein du territoire de la République,

[142] Décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, Rec.43, 10° considérant

bien qu'il n'utilise pas explicitement le terme[143]. Mais il ajoute pour justifier sa position que le mot "*territoire au sens de l'article 53* " n'a pas "*la même signification juridique que dans l'expression territoire d'Outre-mer, telle qu'elle est employée dans la Constitution* "[144], c'est-à-dire dans les articles 72, 74 ou 76.

Le Conseil propose donc deux appréhensions du même terme de territoire, selon l'article de la Constitution considéré, sans réellement préciser les clefs de sa logique. Plusieurs interprétations peuvent en découler[145]. Le "territoire" de l'article 53 pourrait traduire une terre au statut juridique flou, celui-ci étant justement en transaction, contrairement à "territoire d'outre-mer" dont la qualification statutaire est déjà comprise dans l'expression. Mais le Conseil ne pouvait utiliser ici le terme dans le sens de l'article 53 puisque l'archipel des Comores restait bien un territoire d'outre-mer jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et malgré les pressions internationales.

De plus, en donnant à l'expression "territoire" de l'article 53 un sens large applicable à toute terre dans l'instant, le Conseil généraliserait la possibilité de sécession à l'ensemble du territoire français, c'est-à-dire en métropole comme pour les DOM. Cette thèse mettrait toutes les composantes territoriales au même rang dans un bel élan d'unité, mais raviverait les espoirs autonomistes corses, basques ou bretons [146]. Le Conseil n'a pas non plus choisi cette dernière interprétation, puisque dans sa décision n°87-226 DC du 2 juin 1987 relative à la consultation des populations calédoniennes, il affirme que ces "*principes de libre détermination des peuples et de libre manifestation de leur volonté* " sont "*spécifiquement prévus pour les territoires d'outre-mer par l'alinéa 2 du préambule* ". Cette précision rejette la possibilité que des terres métropolitaines puissent obtenir leur autonomie par une consultation des populations intéressées et par une loi subséquente.

---

143 "*les dispositions de cet article doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un Etat étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant* ", décision n°75-59 DC du 30 décembre 1975, Rec.26

144 id, 3° considérant

145 V. par exemple D. ROUSSEAU *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit. , p.200. Egalement L. FAVOREU *Chronique constitutionnelle française*, RDP 1976, p. 557 et suiv.

146 Sur ce point, V. L. FAVOREU spécifiant qu'une consultation locale et une loi suffirait pour accorder l'indépendance à tout territoire même métropolitain, in *Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, 1986, p.663.

Le cas comorien touche en fait le coeur même de l'ambiguïté de la définition du territoire. Dans cette affaire, il s'agissait de permettre à une île des Comores, Mayotte, de rester dans le cadre de la République française contrairement au reste de l'archipel qui s'était déclaré favorable à l'indépendance, lors de la consultation du 22 décembre 1974, et sachant que les Comores furent admises au sein de l'ONU le 12 novembre 1975 comme Etat regroupant les quatre îles. En déclarant que "*l'île de Mayotte est un territoire au sens de l'article 53* ", le Conseil évite finalement le recours à la procédure de l'article 74 qui envisage expressément la consultation de "*l'assemblée territoriale intéressée* ". En l'occurence, n'existant pas d'assemblée à consulter à Mayotte il aurait été difficile de saisir le parlement comorien, considéré par la communauté internationale comme un parlement désormais indépendant et majoritairement favorable à la sécession.

La procédure de l'article 53 conduit, elle, à la consultation des "*populations intéressées*". Ainsi, l'indépendance reconnue aux Comores suite à la consultation locale ne saurait contrevenir au choix de l'île de Mayotte et de ses habitants qui se sont prononcés au contraire pour leur rattachement à la République française. Seul cet article 53 permettait ce "subterfuge" juridique. Mais il faut noter que le sens donné à la notion de territoire dans ce cas n'est alors pas le même: *l'article 53 envisage le territoire sous l'angle de sa population et l'article 74 ne considère que ses institutions.*

Cette distinction que semble consacrer le Conseil dans sa décision de 1975 lui ouvre pour l'avenir une porte si le cas venait à se reproduire, notamment en Nouvelle-Calédonie. Mais il faut ajouter ici une nouvelle donnée issue de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995 [147]. Par elle, l'article 1° de la Constitution dans sa rédaction de 1958 est abrogé et remplacé par le premier alinéa de l'article 2, qui devient le nouvel article 1° (article 8 de la loi constitutionnelle). Cette modification ne touche pas seulement à un symbole. Elle supprime le terme de "Communauté", dont le toilettage était déjà préconisé par la Commission Vedel, la référence à "l'égalité et la solidarité *des peuples qui la composent*", et cette précision : "*les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution...*".

Cette phrase pouvait surprendre par son originalité. En effet, l'article 53 qui fait référence aux "*populations intéressées*" concerne le territoire pris au sens large,

[147] Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995, J.O. du 5 août 1995, p. 11744.

et l'article 74 à propos des "*territoires d'outre-mer*" se reporte lui à "*l'assemblée territoriale intéressée*". L'article 1° ancien de la Constitution proposait ainsi une notion particulière : "*les peuples des territoires d'outre-mer*", habile mélange des deux aspects peuple/territoire d'outre-mer (population/assemblée) distingués dans les articles 53 et 74. En constatant cependant que l'adoption de la Constitution était faite par ces "peuples" des territoires d'outre-mer, l'article 1° semblait faire primer l'homme sur les institutions territoriales, allant ainsi dans le sens de l'article 53.

Le Conseil ne s'était pas référé à cet article dans sa décision de 1975 sur le cas comorien, pas plus qu'en 1987 pour la consultation calédonienne où il envisageait plutôt l'alinéa 2 du préambule. Ce choix porte d'ailleurs le flanc à la critique. En effet, cet alinéa 2 reconnaît le principe de "*libre détermination des peuples*" mais dans le cadre où la République offre ses institutions nouvelles "*aux territoires d'outre-mer*"[148], c'est-à-dire selon l'article 74 en considérant les assemblées territoriales.

Une lecture restrictive de cet alinéa 2 permettrait d'organiser la libre détermination des peuple à travers les seules assemblées les représentant et non par référendum direct, rouvrant le débat entre souveraineté populaire et parlementaire. Seul l'article 1° ancien de la Constitution rappelait l'interprétation à donner à l'alinéa 2 en précisant que la libre détermination provenait effectivement des "*peuples des territoires d'outre-mer*". La suppression opérée par la loi constitutionnelle de 1995 peut ainsi affaiblir la jurisprudence île de Mayotte et la consultation des populations, car elle ne laisse subsister que l'alinéa 2 du Préambule dont l'interprétation combinée à l'article 74 peut justifier la seule consultation des assemblées locales.

On le voit, la notion de territoire reste polysémique par la fusion qu'elle opère entre le sol, les hommes et leurs institutions politiques. En l'état de sa jurisprudence, le Conseil a ouvert des pistes de réflexions par le jeu des différents articles de la Constitution. Mais sa position reste floue, variable selon les enjeux. Or, sachant que l'encadrement administratif des institutions ou du sol physique ne se réfère pas à des principes normatifs identiques à ceux qui régissent la citoyenneté ou le droit des peuples, un éclaircissement semblerait souhaitable à une heure où les structures territoriales sont appelées à évoluer grandement, avec l'aval du Conseil.

---

148 al.2 : "*En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique*".

Paragraphe 2

La déconstruction de l'organisation du territoire

Parallèlement à l'évolution sémantique du territoire, le Conseil en adapte les structures à la suite des aménagements désirés par le législateur. C'est en fait à travers cette jurisprudence que se dénote de sa part une acceptation des contraintes contemporaines qui poussent à reconsidérer l'organigramme légué par la Révolution et les réformes napoléoniennes. Le Conseil doit auparavant préciser le sens à donner aux principes d'unité et d'indivisibilité de la République (**A**), poser le cadre nouveau de l'adaptation des régimes de l'outre-mer (**B**) et ouvrir le champ à la recomposition des structures métropolitaines (**C**).

A / *Une unité et indivisibilité de la République moins contraignantes*

La Constitution de 1958, tirant profit de l'expérience de la IV° République, a conçu un cadre relativement souple et évolutif, en énonçant dans son article 72 que " *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer*", ajoutant que "*toute autre collectivité est créée par la loi*". Mais simultanément, elle réaffirme l'unité et l'indivisibilité de la République et garantit l'égalité des citoyens devant la loi dans son nouvel article 1° [149].

Le Conseil constitutionnel doit alors assurer la coexistence de ces critères, et est amené à élaborer par là une "*jurisprudence de conjonction*". Cette jurisprudence, souvent critiquée au fur et à mesure de son énonciation, semble s'étayer dans de nombreux cas sur une lecture ouverte du bloc de constitutionnalité, en dégageant par là ses tendances pratiques, tout en osant quelques hardiesses jurisprudentielles éclairant sa position sur les principes de la V° République.

La Constitution de 1958 a abrégé à la suite de celle de 1946 la formule traditionnelle consacrant que "*la République est une et indivisible*" [150], et considère plus simplement que "*la France est une République indivisible*". Si la doctrine a pu rapidement combler cette position, considérant que "*l'indivisibilité est l'essence*

---

149 Par la modification de la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995, J.O. du 5 août, remplaçant l'ancien article 1° par le premier alinéa de l'ancien article 2 (art. 8 de la loi).

150 Déclaration de la Convention nationale du 25 septembre 1792, article 1° des Constitutions de 1793 et de 1795, de 1799, alinéa 2 du préambule de 1848.

même de l'unité "[151], cet assouplissement sémantique propose une unité républicaine moins contraignante -la République n'est plus "une", elle est juste "une" République- et suscite son aménagement dans des formes plus diverses. C'est ainsi que la Constitution énonce une liste de collectivités territoriales que le législateur peut compléter par loi ordinaire [152]. Le système mis en place est donc double, avec des collectivités définies constitutionnellement et ne pouvant être modifiées que par une procédure lourde de révision [153], et d'autres du ressort de la loi, sachant que "*ce qu'une loi a fait une autre loi peut le défaire*" [154]. En l'occurence, l'histoire législative de la V° République s'est montrée riche en création de nouvelles collectivités territoriales, relativisant ainsi les notions d'unité et d'indivisibilité, ou du moins leur donnant un sens plus ouvert et plus souple.

Le territoire, et plus exactement ici les organes chargés de sa gestion, ne reçoit donc pas une acception unique dans la Constitution comme dans les lois ultérieures. *L'unité* contemporaine s'est détachée de son corollaire *d'uniformité* révolutionnaire. De plus, le Conseil constitutionnel, par sa décision n°79-107 DC du 12 juillet 1979, a fait évoluer la notion d'*égalité* qui pouvait entraver la diversification des collectivités territoriales : "*si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes* ". Du coup, ce passage d'une égalité commutative à une égalité distributive permet au législateur d'envisager de nombreux cas particuliers entraînant l'édiction de statuts différents, dérogeant à la stricte similitude juridique, que ne peut qu'accompagner le Conseil.

---

151 R. DEBBASCH *Unité et indivisibilité de la République* in "La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989", Journées d'études des 16-17 mars 1989 de l'A.F.C. , Economica, coll. Droit public positif, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1990, p.7. Cet auteur rajoute "*le caractère indivisible de la République est la garantie du maintien et de la permanence de son unité, la projection de cette dernière dans l'avenir* ".

152 La Constitution de 1946 est beaucoup plus restrictive, n'envisageant que "les communes et départements, territoires d'outre-mer" (art. 85), et ne prévoyant que l'édiction de lois organiques pour développer les principes territoriaux et aménager "des dispositions spéciales pour certains départements" (art.89)

153 V. les problèmes soulevés par les réformes imaginées en 1969 par le Président de Gaulle, en 1972 pour la création des régions, et le projet socialiste de 1979 (proposition A.N. n°1478, 1° session ordinaire 1979-80, et proposition n°152 au Sénat, 1° session ordinaire 1979-80).

154 D. ROUSSEAU, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle*, RDP 1992 p.79, qui répond à la jurisprudence du Conseil constitutionnel : "*le principe de souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifie, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures* " (décision n°89-265 DC du 9 janvier 1990 relative à l'amnistie en Nouvelle-Calédonie, Rec.12, 8° considérant)

B / *Un outre-mer aux multiples dimensions*

En ce qui concerne la situation de l'outre-mer, la Constitution considère trois régimes : celui des départements d'outre-mer[155], celui des territoires d'outre-mer et la possibilité laissée au législateur par l'article 72 de créer toute autre collectivité territoriale, y compris dans cet espace ultre-marin. Le Conseil constitutionnel va être confronté par le législateur à des situations inédites, qui l'obligeront à interpréter ces dispositions constitutionnelles d'une manière souple n'excluant pas une certaine fermeté doctrinale. Les positions adoptées aboutissent alors à des résultats parfois contradictoires comme en matière de DOM (**1**), aux limites du fédéralisme comme pour les TOM (**2**) et à des choix contestables d'un point de vue théorique comme pour les nouvelles régions d'outre-mer (**3**). Cet ensemble contribue alors à complexifier les situations ultra-marine et à en désorganiser la supposée stabilité.

1 / Les contradictions du régime des DOM

En ce qui concerne l'outre-mer, le Conseil a tout d'abord assimilé très légitimement les DOM aux départements de métropole. Bien que l'article 73 de la Constitution précise que "*le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptations nécessitées par leur situation particulière*", c'est dans un sens restrictif qu'il faut comprendre cette disposition, par le sous-entendu inverse qui rattache ces départements à ceux de la métropole pour le commun. Le Conseil a ainsi censuré la loi portant adaptation de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative au droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, pour le motif que cette loi assurait une représentation des composantes territoriales trop particulière par rapport au système de la métropole, conférant aux assemblées d'outre-mer "*une nature différente de celle des conseils généraux* " classiques [156].

La Constitution fournit elle-même au Conseil les critères de son appréciation. Elle différencie les "*mesures d'adaptations*" reconnues aux DOM et "*l'organisation particulière*" de l'article 74 qui ne s'applique qu'aux TOM. Si cette distinction est

155 L'article 72 ne considère en fait que "*les communes, départements et territoires d'outre-mer*", ce qui réunit les départements de métropole et d'outre-mer dans une même catégorie. Mais l'article 73 précise par la suite l'existence et la spécificité de ces départements d'outre-mer.
156 Décision n°82-147 DC du 2 décembre 1982 relative au statut des DOM, Rec.70, 5° cons.

reprise comme la base de la réflexion du Conseil[157], celui-ci a pu cependant en développer quelques conséquences jurisprudentielles, aucune frontière ne se fixant naturellement. En l'espèce, sa jurisprudence fondée sur la conformité aboutit à un résultat inverse à celui recherché.

Dans cette décision du 2 décembre 1982, le Conseil a plaqué le régime ultra-marin sur celui des départements métropolitains pour infirmer la constitutionnalité de la loi. Une partie de la doctrine a pu soulever certaines critiques à l'égard de sa position, le découpage électoral en canton et l'élection au scrutin uninominal appliqués en métropole n'ayant pas une valeur constitutionnelle permettant au Conseil de censurer tout autre usage, comme dans la loi présente. De même a-t-on pu reprocher au Conseil de refuser en outre-mer ce qu'il avait accepté en métropole, où le régime de Paris identifie département et commune sans problème juridique particulier [158].

Mais en fait, ce n'est pas la circonscription unique ni le scrutin proportionnel que le Conseil a jugé inconstitutionnel. Il a censuré la *différence* entre ce système et celui utilisé en métropole, quelqu'il soit, selon le principe fixé par la Constitution. L'identité de l'espace par exemple entre les départements et les régions ne semble pas l'incommoder outre mesure, puisqu'il a accepté dans une autre décision cette même coïncidence[159]. Cette assimilation n'est donc pas ici l'obstacle majeur. L'argument essentiel du Conseil est plutôt que la modification du mode de scrutin dépasse "*par sa nature*" l'adaptation tolérée par rapport à la métropole. Le découpage en cantons est en effet aux yeux du Conseil la caractéristique même du département devant représenter *ses* composantes locales[160], alors que la représentation du département d'outre-mer par une circonscription unique donne celui-ci comme un espace global, identifié par et dans son unité en dehors de toute autre référence territoriale. La perspective est donc bien différente : la circonscription unique change la nature intime des DOM en ne les donnant plus comme l'expression de ses multiples circonscriptions locales.

---

157 "*le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains* " et "*ces* [mesures] *d'adaptation ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une "organisation particulière" prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer* " , décision n°82-147 DC, 4° considérant.

158 V. en ce sens D. ROUSSEAU *Droit du contentieux...*, op.cit., p.201

159 Selon la décision n°84-174 DC du 25 juillet 1984 relative aux régions d'outre-mer, Rec.48, le Conseil confirme que "*les articles 72 et 73 de la Constitution n'interdisent pas de faire coïncider l'étendue d'un département d'outre-mer avec celle d'une région* ", 21° considérant.

160 Le Conseil rejette ainsi dans sa décision n°82-147 DC l'assemblée unique car elle "*n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département*" (5° cons.) et confirme son analyse dans sa décision n°84-174 DC dans laquelle il considère le département "*représentatif de ses composantes territoriales*" (25° cons.)

Le Conseil reste donc respectueux du texte constitutionnel, limitant la marge d'adaptation des départements d'outre-mer. Mais ce contrôle strict par rapport aux départements de métropole conduit alors le législateur a utiliser *une autre voie* ouverte par la jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil a en effet confirmé que la Constitution "*n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité* "[161], et a admis dans une autre décision que "*les articles 72 et 73 de la Constitution n'excluent pas la possibilité pour des collectivités territoriales créées par la loi de faire l'objet de mesures d'adaptation*", ces mesures d'adaptation pouvant déroger aux compétences des autres régions et départements[162].

Autrement dit la loi, compétente pour créer d'autres catégories de collectivités, peut créer une telle catégorie à part, dotée de pouvoirs n'ayant pas à se référer aux autres collectivités. De là à transformer chaque département d'outre-mer en collectivité *sui generis*, il n'y a qu'un pas à franchir, qu'une partie de la doctrine conçoit aisément à la suite de la nouvelle organisation de la Corse[163]. D'ailleurs, tel a bien été le cas pour Saint-Pierre-et-Miquelon devenu par la loi n°85-595 du 11 juin 1985 une seule "*collectivité territoriale de la République* ". Le Conseil développant ainsi une orthodoxie juridique à tendance centralisatrice qui rattache strictement les DOM à la métropole favorise à rebours, consciemment ou inconsciemment, une créativité législative aboutissant à un résultat inverse, particulariste.

2 / Le contrôle ambigu sur le régime des TOM

Sa position en matière de TOM est beaucoup plus souple et arrangeante, du fait de "*l'organisation particulière*" qui leur est reconnue constitutionnellement en raison " *de leurs intérêts propres*" par l'article 74. Cette organisation particulière, plus vaste que les seules "*mesures d'adaptations*" prévues pour les DOM, connait une étendue que le Conseil ne peut juger de par la compétence accordée par l'article 74 au législateur. Ainsi, "*le législateur* [est]*compétent pour apprécier l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres* "[164], d'autant que "*la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement* "[165].

161 Décision n°82-138 DC du 25 février 1982 relative au statut de la Corse, Rec.41, 4° cons.

162 Décision n°84-174 DC du 25 juillet 1984 sur les régions d'outre-mer, 5° considérant.

163 V. Louis FAVOREU, dans son commentaire de la décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, Paris 1992, p.774.

164 Décision n°82-151 DC du 12 janvier 1983, conseils municipaux des TOM, Rec.29,3° cons.

165 Décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990, élections régionales, Rec.84, 26° considérant.

La capacité pour le législateur d'envisager des formes très différentes d'organisation selon le territoire d'outre-mer considéré a même été ouverte et confirmée par le Conseil lui-même. A l'occasion de l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie en 1985, il a rappelé que "*le législateur...peut prévoir, pour l'un d'entre eux, des règles d'organisation répondant à sa situation spécifique* "[166], n'ayant pas à se référer en l'occurrence aux "*règles...applicables dans les autres départements ou territoires* "[167] ni aux règles antérieures à ces statuts[168]. Le Conseil se limite donc à un contrôle restreint, sans préjuger des objectifs du législateur.

Cette organisation particulière, qui s'énonce et se modifie en "*tenant compte de tous éléments d'appréciation*" du territoire intéressé[169], permet de nombreuses dérogations par rapport au régime commun des autres collectivités, quant aux pouvoirs exécutifs[170], à l'assemblée territoriale[171] ou à d'autres organes[172]. Le Conseil accepte également que les spécificités du territoire puissent modifier la répartition des compétences législatives et réglementaires par rapport à la métropole [173].

---

166 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985, Rec. p. 63,10° cons.

167 Décision n°82-151 DC du 12 janvier 1983, conseils municipaux des TOM,3° cons.

168 Décision n°89-265 DC du 9 janvier 1990 sur l'amnistie en Nouvelle-Calédonie, Rec.12, 8° et 9° §. En l'espèce, une disposition adoptée par référendum ne peut pas plus faire obstacle à la volonté de réforme du législateur. V. également le commentaire de L. FAVOREU des décisions n°85-196 et 197 DC des 8 et 23 août 1985, in *Les grandes décisions...*, op.cit., n° 40.

169 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985, 15° considérant.

170 Le législateur peut prévoir un organe exécutif élu par l'assemblée territoriale (cas de la Nlle - Calédonie dans son statut de 1979) voire responsable devant elle (cas des Comores avant l'indépendance), tout comme il peut revenir librement sur ces dispositions et n'envisager qu'un exécutif nommé par le pouvoir central (cas de la Nouvelle-Calédonie dans son statut de 1985) ou même pas de conseil de gouvernement du tout (cas de Wallis et Futuna). V. commentaire de L. FAVOREU in *Les grandes décisions...*, op. cit., p.654 et suiv.

171 La similitude posée par le Conseil constitutionnel en matière de DOM (décision n°82-147 DC du 2 décembre 1982) ne joue plus ici. Néanmoins l'assemblée territoriale, étant représentative du territoire et de ses habitants, doit être élue "*sur des bases essentiellement démographiques* " sans pour autant que le scrutin soit nécessairement proportionnel ou que le législateur ne puisse tenir compte "*d'autres impératifs d'intérêt général* " (décision n°85-196 DC du 8 août 1985). Le Conseil exerce en la matière un contrôle d'appréciation particulier qui peut d'ailleurs parfois surprendre (la décision n°85-197 DC du 23 août 1985 par exemple a accepté la loi modifiant la répartition des sièges des différentes circonscriptions calédoniennes après la censure de la décision n°85-196 DC, alors que cette modification ne corrigeait que de façon minime les précédentes dispositions).

172 Le Conseil a ainsi considéré que "*les articles 72 et 74 de la Constitution ne font pas obstacle à ce que la loi crée un emploi de secrétaire général*" nommé par l'exécutif du territoire et doté de compétences propres (décision n°87-241 DC du 19 janvier 1988, Rec.31, 8° considérant)

173 Décision n°65-34 L du 2 juillet 1965, Rec.75 et décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, §18 "*la consécration par les articles 74 et 76 de la Constitution du particularisme de la situation des territoires d'outre-mer (...) a notamment pour effet de limiter à ces territoires la possibilité pour le législateur de déroger aux règles de répartition des compétences entre la loi et le règlement*".

Cette souplesse du Conseil vis à vis des TOM peut se remarquer dans sa décision sur la loi relative à l'extension du Code de procédure pénale [174]. Cette loi prévoyait notamment l'instauration d'un juge unique, sauf opposition du prévenu, et la confusion dans un seul magistrat des fonctions exercées en métropole par un magistrat du ministère public, un juge d'instruction et une formation collégiale de jugement. Si le Conseil a finalement déclaré cette loi non conforme à la Constitution pour le motif suffisant qu'elle aurait dû faire l'objet d'une consultation préalable des assemblées territoriales intéressées, il a tenu à en analyser le contenu. Mais ces dispositions dérogatoires n'ont pas choqué son sens des libertés publiques ou du principe d'égalité, et il n'a pas émis d'avis défavorable en la matière au nom des "*particularités insulaires de ces territoires* ".

Le Conseil constitutionnel fixe cependant *plusieurs limites* au législateur. Il veille tout d'abord au respect de l'article 74 qui impose la consultation préalable des assemblées territoriales intéressées pour toute norme touchant à ses intérêts [175]. Le Conseil a considéré que cette exigence valait pour les lois destinées spécialement aux TOM mais aussi pour toutes celles qui leurs sont étendues par disposition expresse[176]. L'avis doit être communiqué aux parlementaires par écrit avant l'adoption en première lecture du texte de loi, constituant pour eux un "*élément d'appréciation nécessaire*" [177], mais pas obligatoirement avant son dépôt devant le Parlement[178]. Par contre, le législateur ne saurait interrompre la discussion d'une loi pour soumettre un amendement à consultation de l'assemblée territoriale [179] sauf si le projet n'avait pas été soumis au préalable à consultation, auquel cas le Conseil censure lesdits amendements en soulevant ce moyen d'office [180].

D'autre part, le Conseil semble se reconnaître un certain droit de regard quant à la proportionnalité des dispositions prises par le législateur. Il se réfère en effet régulièrement dans ses décisions aux spécificités réelles des TOM motivant leur organisation particulière, marquant par là sa vigilance sur les pratiques du législateur.

---

174 Décision n°80-122 DC du 22 juillet 1980, Rec. p.35.

175 Décision n°80-122 DC du 22 juillet 1980, 3° considérant.

176 Sur la question, V. D. ROUSSEAU *Droit du c[illegible]entieux*..., op. cit., p. 204 et suiv.

177 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985, 4° considérant.

178 id. Egalement décisions n°86-217 DC du 18 septembre 1986, et n°88-247 DC du 18 janvier 1988, cette dernière considérant que l'absence d'avis de l'assemblée territoriale régulièrement consultée avec un délai raisonnable (un mois) libère le législateur de la condition de l'article 74.

179 Décision n°79-104 du 23 mai 1979, Rec. p.27, relative au territoire de Nouvelle-Calédonie

180 Décision n°81-129 DC du 31 octobre 1981, Rec. p.35.

L'extension du code de procédure pénale subit son analyse des faits [181], tout comme l'élection des conseils municipaux en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française[182]. Le Conseil a censuré la découpe des circonscriptions calédoniennes ne respectant *manifestement* pas la proportionnalité de la représentation qui doit, dans une certaine mesure, se fonder sur des critères géographiques et démographiques [183]. Egalement, il a accepté le statut calédonien en 1988 "*compte-tenu de la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie* " [184]. Enfin, le Conseil jauge les délégations de pouvoirs que peut accorder le législateur au regard des libertés publiques, et se montre prêt à censurer les dispositions entraînant une protection territorialement différente de celles-ci[185].

Le Conseil constitutionnel tâche donc d'exercer un certain contrôle sur la liberté d'appréciation du Parlement en matière de TOM, et maintient une pression, discrète, sur sa législation. Ce faisant, il accroît la participation de ces TOM au processus normatif les concernant. Cette position peut faire penser à un embryon de fédéralisme[186]. Mais d'un autre côté, en favorisant l'intégration politique de ces autorités ultra-marines dans un processus législatif qui reste unitaire, leurs avis n'étant que consultatif, le Conseil les rapproche finalement d'un système où continue de primer le centre, pourtant bien éloigné. De plus, sa vigilance sur les mesures prises par le législateur maintient une certaine unité juridique que la loi pouvait au contraire progressivement amoindrir. Si l'article 74 de la Constitution portait donc en lui une possible dérive fédérale, le Conseil ramène en fait ce lointain outre-mer dans les contraintes de sa jurisprudence en extension continue, comme pour les régions.

3 / La relative assimilation des ROM

Le Conseil ne pouvait refuser la création des régions d'outre-mer ou ROM par le législateur du fait de sa compétence reconnue par l'article 72. Il a cependant apporté dans sa décision relative à ces régions quelques encadrements majeurs[187].

---

181 Le Conseil constate ainsi la "*dispersion* [des jurid ctions pénales] *sur de grandes étendues,* [la] *faible densité démographique et* [les] *difficultés de communication* " dans sa décision n°80-122 DC du 22 juillet 1980, Rec.49, 2° considérant.

182 "*compte tenu de la situation géographique et de la diversité ethnique de ce territoire...*", décision n°82-151 DC du 12 janvier 1983, 3°cons. Cette analyse reste cependant sommaire

183 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985,15° considérant et suiv.

184 Décision n°87-241 DC du 19 janvier 1988, 7° considérant.

185 Décision n°96-373 DC du 9 avril 1996 portant sur la Polynésie française. V. infra p.266

186 D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux...*, op. cit., p.205.

187 Loi n°82-1171 du 31 décembre 1982 créant les régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et de la Réunion (JO du 1° janvier 1983, p.13) ; décision n°84-174 DC du 25 juillet, Rec. 48

Le Conseil a tout d'abord constaté que " *les articles 72 et 73 de la Constitution n'interdisent pas de faire coïncider l'étendue d'un département d'outre-mer avec celle d'une région* ". Au passage, cette précision propre aux DOM ne permet pas d'étendre automatiquement ce principe aux départements et régions de métropole. Il a ensuite reconnu la compétence du législateur pour créer de telles collectivités mais, ce faisant, a lié cette création aux spécificités relatives aux DOM, en précisant que les régions d'outre-mer ne sauraient faire l'objet que de "*mesures d'adaptations* " et non d'une organisation particulière prévue pour les seuls TOM [188].

Cette décision n'est pas neutre dans la mesure où une région, même d'outre-mer, ne saurait se confondre avec les stipulations de l'article 73 relatives aux seuls départements d'outre-mer. Elle est, bien sûr, à mettre en rapport avec la décision de non-conformité déclarée par le Conseil de la loi portant adaptation de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion [189]. Néanmoins, la position du Conseil, à la simple lecture de sa décision, reste ambiguë. Respectant la distinction entre DOM et ROM, il englobe cependant les deux collectivités dans le même régime au-delà de toute nécessité constitutionnelle. Pourtant, d'autres catégories de collectivités créées sur la base du même article 72 n'ont pas donné lieu à une assimilation identique. Au contraire, le Conseil a bien reconnu que ces catégories nouvelles pouvaient être dotées d'un statut spécifique [190].

Sa jurisprudence pose donc ici une contrainte supplémentaire par rapport au texte constitutionnel, obligeant le législateur à tenir compte pour les régions d'outre-mer des principes qui s'appliquent aux DOM. Le fait que ces régions d'outre-mer soient situées sur le même ressort que ces collectivités déjà existantes et reconnues par la Constitution, et qu'elles portent un nom assimilable aux régions crées en métropole semble avoir fortement influencé sa décision. Le principe d'identité que le Conseil applique alors à ces régions ne peut dès lors que limiter leur organisation, et plus exactement la structure et les compétences de ces régions ne sauraient dépasser par excès le cadre fixé en métropole. Pourtant, le Conseil accepte simultanément la volonté du législateur de donner à ces régions d'outre-mer des caractéristiques particulières exhorbitantes des régions métropolitaines et proches du statut des TOM.

---

188 "*les articles 72 et 73 de la Constitution n'excluent pas la possibilité pour des collectivités territoriales créées par la loi de faire l'objet de mesures d'adaptation* "; voir plus généralement toute la construction de ce 5° Considérant.

189 Décision n°82-147 DC du 2 décembre 1982 relative aux statuts des DOM, Rec.70

190 Décision n°91-290 du 9 mai 1991 relative au statut de la Corse, Rec.50,18° considérant.

La loi du 31 décembre 1982 crée en effet un comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement assistant le conseil régional ultra-marin (art.4), permet à ce conseil régional d'adresser au Premier ministre des propositions sur la législation en vigueur ou en cours d'élaboration et sur le fonctionnement des services publics de l'Etat dans la région (art.8), ou de donner son avis sur la plupart des projets d'accords de coopération entre la République française et les Etats voisins (art.9). Dans ce contexte, la mission générale du conseil régional, à l'instar de celui de métropole, consistant à "*assurer la préservation de* [l']*identité*" de son territoire (art.1) prend une toute autre connotation.

L'interprétation de la position du Conseil est donc équivoque. Soit elle traduit un assouplissement du régime d'outre-mer qui serait théoriquement contraint par celui de la métropole, soit elle conditionne au contraire les particularités de ces régions d'outre-mer en rappelant au législateur que ces mesures adaptations ne sauraient s'émanciper des règles de similitudes par rapport aux régions métropolitaines. En l'occurence, l'invocation de cette règle réservée par la Constitution aux seuls DOM pousse à considérer sa position dans un sens restrictif.

Cette interprétation tend à se confirmer du fait que le Conseil a reconnu par la suite que les mesures d'adaptations des régions d'outre-mer pouvaient jouer dans un sens négatif par rapport au régime commun : "*la loi...peut...prévoir des mesures d'adaptations susceptibles de se traduire par un aménagement limité des compétences des régions et des départements d'outre-mer par rapport aux autres régions et départements, sans pour autant méconnaître le principe d'égalité posé par l'article 2, 1° alinéa, de la Constitution, qui n'interdit pas l'application de règles différentes à des situations non identiques*" [191].

Le Conseil ne s'étend pas ici, pour justifier sa position, sur les particularités d'outre-mer motivant ces mesures amoindrissantes, comme il a pu le faire en d'autres occasions[192]. Il énonce la règle sans opérer de contrôle d'opportunité, bien sûr, ni même de proportionnalité. La chose peut paraître surprenante au vu de la particularité de ces terres, qui pourraient au contraire appeler à une extension des compétences. Egalement, le Conseil ne pose aucun encadrement réel à de telles restrictions, à la liberté d'appréciation du législateur.

---

[191] Décision n°84-174 DC du 25 juillet 1984, 5° considérant.

[192] V. décision n°82-122 DC du 22 juillet 1980 , Code de procédure pénale par exemple.

La logique du Conseil apparaît en filigrane dans cette jurisprudence. Les territoires d'outre-mer, dont l'intégration dans la République n'a tenu qu'à leur vote favorable en 1958, peuvent connaître un régime souple dont l'opportunité semble échapper au Conseil, bien qu'il précise systématiquement les éléments de son analyse. En certains cas, la structure qui leur est accordée se rapproche même d'une sorte de fédéralisme à la française, préalable à un départ toujours possible de la République selon l'article 53. Mais cette avancée n'est jamais acquise, le Conseil autorisant le législateur à revenir en arrière, comme pour la Nouvelle-Calédonie.

De cette manière, le Conseil n'exerce pas un contrôle rapproché mais se réserve une liberté d'appréciation selon la nature du contexte et de l'opération envisagée. Son immixtion progressive dans le travail législatif traduit une conception à la fois libérale, par l'extension de la notion d'organisation particulière, et plus rigoureuse de son contrôle, en restant présent sur un terrain où pourra toujours s'appliquer des éléments de sa jurisprudence métropolitaine.

Mais, pour toute collectivité qui n'est pas un TOM, le Conseil oppose une lecture restrictive de la Constitution, limitant la marge de manoeuvre du législateur et évitant une trop grande disparité de ces autorités territoriales. Pour ces autres collectivités d'outre-mer, le Conseil a ainsi tendance a faire prévaloir un principe unitaire et intégrateur, quitte à pousser le législateur vers la création de nouvelles collectivités. Mais même dans ce cas là, la jurisprudence initiée en matière de régions d'outre-mer laisse augurer d'un contrôle pouvant être beaucoup plus strict, rattachant ces collectivités à un régime de simple adaptation et non de particularisme. Seule la qualification de "*collectivité territoriale de la République* " telle qu'utilisée pour Saint-Pierre-et-Miquelon par la loi de 1985 semble alors mettre à l'abri de toute restriction, cette collectivité ne pouvant se comparer à d'autres statuts métropolitains

L'outre-mer se décompose ainsi en "territoires", dont le fondement constitutionnel et politique favorise l'assouplissement du droit métropolitain, en "collectivités territoriales de la République" au régime relativement particulier, et enfin en "départements" et "régions" que la sémantique permet de rattacher plus efficacement à l'organisation métropolitaine. Le principe de l'unité républicaine connait alors une double acception selon le territoire considéré, souple ici, forte là. La jurisprudence du Conseil en matière des collectivités métropolitaines élargit pareillement la perception classique du territoire en déconstruisant son uniformité.

C / *L'éclatement du territoire en métropole*

L'organisation du territoire en métropole connait des évolutions singulières que le Conseil encadre dans une jurisprudence souple. La Constitution, en permettant aux législateur ordinaire de créer toute collectivité autre que celles prévues, avait posé les jalons d'une jurisprudence ne devant pas empêcher de telles pratiques. Le Conseil a alors accepté plusieurs situations, amplifiées par la nouvelle décentralisation en œuvre depuis 1982.

La transformation des régions-établissements publics en régions-collectivités territoriales par l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 n'ayant pas appelé de remarque particulière de la part du Conseil constitutionnel, c'est par sa décision n°82-138 DC du 25 février 1982 sur le statut de la Corse que ce dernier a posé les trois piliers majeurs de la nouvelle construction territoriale. Par elle, le Conseil a d'abord précisé que "*les dispositions de l'article 72...ne sauraient voir leur application réduite aux seules collectivités d'outre-mer*"[193], indiquant au passage que la Corse n'était pas comprise dans cet outre-mer[194]. Le législateur peut donc aménager librement l'espace métropolitain et ultra-marin au titre de l'article 72, par simple loi et en respectant les conditions posées par le Conseil en matière de libre administration locale et de partage des compétences législatives et réglementaires énoncé par la Constitution.

Allant plus loin, le Conseil a ajouté dans la même décision que l'article 72 n'excluait pas plus "*la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une seule unité* ", ajoutant alors une notion complémentaire, les "*catégories de collectivités*", au texte constitutionnel. Les collectivités territoriales peuvent donc être appréhendées isolément ou par catégories, celles-ci n'empêchant pas d'être constituées par des cas uniques.

Enfin, en rattachant la Corse au régime des régions tout en lui reconnaissant une situation particulière parmi celles-ci comme catégorie particulière, il a explicitement rejeté l'idée d'une identité entre même collectivités territoriales[195], ouvrant le chemin à des pratiques dérogatoires.

---

193 Rec.41, 3° considérant. La création même des régions n'avait d'ailleurs pas été invoquée par les auteurs de la saisine du Conseil, montrant bien l'accord général en la matière.

194 Précision confirmée dans sa décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 refusant d'accorder au "peuple corse" la même reconnaissance que celle des peuples d'outre-mer.

195 V. commentaire de L. FAVOREU in *Les grandes décisions*..., op.cit., n°34, p.533.

Cette jurisprudence s'est précisée dans la décision n°82-149 DC du 28 décembre 1982[196] relative aux statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille, par laquelle le Conseil a admis que certaines villes puissent faire l'objet d'aménagements spéciaux et déroger au droit commun de l'organisation communale, notamment par la création de mairies d'arrondissements. Par la suite d'ailleurs, le Conseil a permis "une dérogation à cette dérogation" en accordant à Marseille une découpe spécifique en secteurs et non plus en arrondissements [197].

Refusant d'agréer ici la demande des auteurs de la saisine voulant consacrer le principe d'unité communale, qu'il aurait eu du mal d'ailleurs à concilier avec sa jurisprudence sur la Corse, le Conseil n'a toutefois pas explicité les fondements de son contrôle. La seule précision sur laquelle il serait possible de se baser est la remarque qu'il s'agit ici des " *trois plus grandes villes de France* ", laissant penser à un contrôle minimal sur la légitimité effective de tels particularismes législatifs.

Mais ce rejet de similitude entre collectivités de même nom permet d'imaginer alors de nombreuses possibilités, chaque situation pouvant être déclarée originale et nécessitant un aménagement particulier. Ainsi, les chefs-lieux de département, de région, les villes dépassant un certain seuil de population[198], ou même certains espaces géographiques présentant quelques caractéristiques spécifiques seraient susceptibles de recevoir une organisation propre. Rien n'interdit donc dans cette jurisprudence de revenir à la multiplicité de statuts des provinces de l'Ancien régime. L'unité n'est plus uniformité, la similarité n'est pas l'identité.

Cette politique de multiplication des statuts particuliers est d'autant plus facile que les élus locaux n'étant pas considérés comme représentant la Nation[199], la division et l'organisation interne du territoire ne porte aucunement atteinte à l'unité de la souveraineté, celle-ci ne pouvant être "*que nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République* " [200].

---

196 Rec.76

197 Loi n°82-1170 du 31 décembre 1982, JO du 1° janvier 1983, et décision n°87-227 DC du 7 juillet 1987 sur la modification du régime électoral de Marseille.

198 Toute la législation jusqu'aux grandes lois de 1871 et de1884 marquait d'ailleurs cette différence entre de telles collectivités, marquée par leur situation administrative ou démographique

199 V. décision n°76-71 DC des 29-30 décembre 1976 *Assemblée européenne*

200 id, 6° considérant. V. le commentaire de L. FAVOREU in *Les grandes décisions*..., op.cit., n°25, p.344. Egalement D. ROUSSEAU *Droit du contentieux*... p.258.

Dès lors l'aménagement des composantes de l'espace intérieur ne comporte pas, comme l'a rappelé le Conseil à propos du statut de la Corse et par une phrase du reste peu explicative, "*de disposition qui puisse, en tant que telle, être regardée comme portant atteinte au caractère indivisible de la République et à l'intégrité du territoire national*" [201]. Le territoire est national et unitaire dans son rapport à la souveraineté, mais son organisation locale peut aisément déroger au principe d'égalité ou de conformité. En dehors des prescriptions des articles 72 à 74, rien n'oblige à une uniformité des statuts locaux que le centre aménage selon ses besoins ou sa conception de la société.

De plus, le législateur peut aménager certaines zones du territoire, répondant à une législation précise, sans se référer aux collectivités territoriales. C'est ainsi que la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a pu créer les "*pays*" dans son Titre II [202], "*constatés*" par la commission départementale de la coopération intercommunale "*lorsqu'un territoire présente une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale*". Ces pays, habile mélange d'intérêts locaux et de découpe administrative[203] seraient, dans les plans de la D.A.T.A.R., la base des structures territoriales de demain sur laquelle se réorganiserait la coopération locale. D'ailleurs leur création, qui a pourtant fait couler beaucoup d'encre et soulevé de nombreuses questions, n'a pas été critiquée devant le Conseil constitutionnel, qui n'a pas estimé non plus le besoin d'en contredire la constitutionnalité comme il a pu le faire pour d'autres articles de la loi dont il s'était auto-saisi[204].

De nombreux autres exemples symbolisent aujourd'hui cette fragmentation du territoire. La loi du 4 février 1995 a ainsi prévu dans son Titre V des "*dispositions spécifiques à certaines parties du territoire*", dont trois zones prioritaires d'aménagement[205]. La position du Conseil en la matière augure bien de la liberté qu'il accorde au législateur, celui-ci pouvant laisser la délimitation de ces zones à un décret pris en Conseil d'Etat sans pour autant s'entacher d'incompétence négative, et la dérogation au principe d'égalité par l'octroi d'avantages particuliers étant acceptée pour aménager "*certaines parties du territoire dans un but d'intérêt général*" [206].

---

201 Décision n°82-138 DC du 25 février 1982, 9° considérant

202 Loi n°95-115 du 4 février 1995 , JO du 5 février p.1973

203 L'article 24 de la loi en fait un nouveau pôle de l'organisation des services de l'Etat, servant de plus à la délimitation des arrondissements

204 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, JO du 1° février 1995 p.1706

205 art.42 et suiv. : les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire, et les zones urbaines sensibles.

206 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, considérant relatif à l'article 42 de la loi

Cette dernière remarque sur l'intérêt général n'est pas sans importance, car elle renforce la liberté du législateur dans le cadre de sa compétence générale d'appréciation, en limitant le contrôle du Conseil. Ainsi, dès lors que "*la politique d'aménagement et de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationale. Elle constitue un objectif d'intérêt général*"[207], tout aménagement au nom de ce principe reçoit une validation supérieure. C'est le cas des zones prioritaires d'aménagement, mais aussi des zones franches prévues par la loi d'orientation pour la ville[208] qui se pose elle-même comme "*un élément de la politique d'aménagement du territoire*"[209], ou des législations particulières relatives aux zones de montagne, au littoral et autres espaces ruraux.

Les grands ensembles, les quartiers anciens ou défavorisés, et autres zones d'aménagement concerté ou différé sont autant de portions du territoire qui font l'objet d'une législation propre, à laquelle le législateur peut d'ailleurs également déroger[210]. L'intérêt national de cet aménagement qui favorise "*la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation*"[211] par exemple, ouvre à toutes les combinaisons que le Conseil ne contrôle alors que succinctement.

Le principe des zones franches dans la politique de la ville a même reçu un développement de plus grande ampleur dans le statut fiscal de la Corse[212] faisant suite à l'organisation de l'île par la loi du 13 mai 1991. La loi stipulant dans son article 1° que ce statut fiscal particulier était destiné "*a compenser les contraintes de l'insularité et à promouvoir son développement économique et social*", le Conseil s'est plié à la liberté d'appréciation du Parlement en déclarant que "*le législateur s'est borné à souligner que la collectivité de Corse faisait l'objet de dispositions fiscales spécifiques dont l'économie générale lui est apparue justifiée par ses particularités géographiques etéconomiques*", concluant que cet article "*n'est pas contraire à la Constitution*"[213].

---

207 art.1° de la loi du 4 février 1995

208 l'art.26 de la loi d'orientation pour la ville n°91-662 du 13 juillet 1991, JO du 19 juillet p.9521, permet ainsi aux communes de délimiter les périmètres d'exonération de la taxe professionnelle

209 art. 2 de la loi. L'article 3 renchérit en précisant que "*la réalisation de logements sociaux est d'intérêt national*", entraînant alors la création de schémas directeurs et de plans d'aménagements de zones particulières relatives au programme local de l'habitat.

210 Ainsi, le Conseil constitutionnel autorise-t-il le législateur à déroger exceptionnellement aux dispositions du code de l'urbanisme pour des ouvrages ponctuels sur certaines portions du territoire, ou à la législation des zones de montagnes pour de mêmes ouvrages exceptionnels. V. Décision n°93-335 DC du 21 janvier 1994, JO du 26 janvier p.1382.

211 art.1° de la loi d'orientation pour la ville

212 Loi n°94-1131 du 27 décembre 1994, JO du 28 décembre p.8521

213 Décision n°94-350 DC du 20 décembre 1994, JO du 24 décembre p.18387

Même si le Conseil préfère constater ici la non contrariété plutôt que la conformité de la loi à la Constitution, sa décision ouvre la voie à d'autres statuts dérogatoires pour toutes les portions territoriales connaissant de graves retards économiques du fait de leur situation géographique. L'enclavement du massif central, la restructuration industrielle des bassins houillers, la décentration de la péninsule bretonne apparaissent comme autant d'handicaps pouvant entraîner une même réaction spécifique du centre, que le Conseil ne semble pas prêt à sanctionner.

Mais la vague de particularisme qui touche la métropole n'est pas seulement d'ordre territorial. Dans sa liberté d'appréciation, le législateur peut également aménager le régime électoral local, car compétent "*pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales*", il peut, "*sous réserve du respect des dispositions et principes de valeur constitutionnelle, librement modifier ces règles*", sans que le Conseil ne puisse préjuger des choix pris[214]. De cette jurisprudence il ressort que le législateur est compétent pour fixer, sous certaines conditions, la durée comme le mode d'élection pour chaque type de collectivité locale. Le Conseil se borne à constater, par un effort d'interprétation des articles 72, 24 et 3 de la Constitution, que cette élection doit avoir lieu "*selon une périodicité raisonnable*". Pour le surplus, l'invocation d'un intérêt général, celui de la continuité de l'administration du département en l'occurrence, suffit pour édicter de nouvelles règles électorales.

Ainsi le rapprochement par le législateur des élections renouvelant les conseils généraux et régionaux au motif de favoriser la participation du corps électoral n'est toujours conditionné que par cette même exigence d'une "*périodicité raisonnable*"[215], qui permet d'ailleurs la pratique inverse dissociant les élections en cas de confusion déclarée des enjeux des scrutins. Dans les deux cas, les changements législatifs ont conduit à la multiplication des situations particulières et à la coexistence au sein des mêmes assemblées d'élus dont le mandat varie quasiment du simple au double, avec l'accord d'un Conseil constitutionnel ne s'opposant nullement à cet éclatement des régimes locaux.

---

214 Décision n°93-331 DC du 13 janvier 1994, Rec.17, sur le renouvellement par moitié des conseils généraux, le Conseil confirmant que la Constitution ne lui "*confère pas...un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies*".

215 Loi n°90-1103 du 11 décembre 1990, JO du 13 décembre p.15271, organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ; Décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990, Rec.84

Reste toutefois une question en suspens, celle de savoir si le législateur peut limiter ces particularismes électoraux à de seules *portions* du territoire, sans étendre la règle dérogatoire à l'ensemble des collectivités d'une même catégorie, si une motivation suffisante était revendiquée. Le principe semble se heurter à l'affirmation d'un suffrage libre et égal posé par la Constitution, dans son article 3. Mais l'article 34 donnant compétence générale au législateur pour aménager le régime électoral local, le Conseil se réservant systématiquement dès lors qu'est invoqué un intérêt général justifiant la disposition envisagée ou lorsque celle-ci revêt un "*caractère exceptionnel et transitoire*"[216], et le cas se produisant déjà d'une certaine manière dans l'électorat sénatorial ou dans les spécificités des régimes P.L.M., la chose paraît possible. Manque un cas d'espèce pour confirme cette hypothèse.

Enfin, l'éclatement du territoire métropolitain s'observe par les modifications récentes de son organisation classique. A l'augmentation du phénomène urbain qui a amené le législateur à créer le district en 1959, les communautés urbaines en 1966, puis de nouvelles agglomérations[217] avant de favoriser les fusions de communes[218], s'ajoute également la création des régions[219] qui amène une nouvelle dynamique dans la politique territoriale du centre. Chose notable, aucun de ces changements n'a entraîné la saisine du Conseil constitutionnel.

Or, cette recomposition territoriale semble prendre une ampleur nouvelle avec le développement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'ajoutant aux collectivités locales classiques depuis 1992[220]. Des communautés de communes aux communautés de villes et communautés urbaines à vocation fortement intégratrice, les EPCI disposent désormais de compétences élargies en matière fiscale ou dans l'aménagement des espaces, multipliant d'autant les autorités en charge du territoire, et dont le Conseil a été tenu à l'écart. La compétence générale du législateur tirée de l'article 34 de la Constitution pour créer ces catégories d'établissements publics limite en effet l'intervention du Conseil.

216 Décision n°93-331 DC du 13 janvier 1994, Rec.17

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

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

219 Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JO du 9 juillet p.7176, et loi n°86-16 du 16 janvier 1986 relative à l'organisation des régions , JO du 8 janvier, p.367

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

Ce dernier a cependant pu faire entendre sa voix à l'occasion de la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire[221], à propos des collectivités "chef de file" envisagées un temps par la loi. Mais s'il a censuré cette notion[222], c'est au nom du renvoi de la reconnaissance d'une telle collectivité à une convention locale au lieu d'une création par le législateur lui-même. L'incompétence négative ainsi reprochée ne prononce pas une inconstitutionnalité d'ordre structurel, et laisse la porte ouverte à une transformation supplémentaire du tissu local. Le Conseil ne semble pas prêt non plus à s'opposer à ce que des établissements publics de coopération locale puissent être chargés par le Parlement de telles compétences jusque là détenues par les collectivités territoriales elle-mêmes.

En effet, en l'absence d'un quelconque "cliquet constitutionnel" affirmé par le Conseil vis à vis de la décentralisation ou des compétences des autorités locales, nulle prescription constitutionnelle interdit au législateur de créer de nouveaux organismes en charge de la gestion du territoire à côté des collectivités classiques. La multiplicité ainsi organisée et acceptée favorise alors toujours plus la destructuration territoriale.

Ces transformations amènent donc une déconstruction générale du territoire, et la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne peut que suivre ce mouvement, en le favorisant parfois par l'assouplissement des principes traditionnels, ou en l'encadrant par ailleurs dans ses nouvelles dimensions. Cette position, du reste conforme avec la lettre de la Constitution même si elle en bouleverse un certain esprit, ébranle alors les piliers de l'unité classique. Bien que les départements, qui sont au fondement de l'unité républicaine depuis la Révolution, n'aient pas encore été touchés par cette vague, les structures même de la République sont naturellement affectés par cette jurisprudence.

Une telle tendance à la recomposition territoriale ne correspond pas à une seule volonté nationale. Elle provient également d'une évolution générale dans la perception de l'espace en Europe, liée aux principes de gestion économique et aux besoins de communication au sein de l'Union. Le territoire national est ainsi l'objet d'une politique à l'échelle européenne, dont la rationalisation entraîne une réorganisation des découpes traditionnelles. Le Conseil constitutionnel ne peut qu'accompagner ce processus. Mais il pose simultanément les nouveaux principes de la reconstruction du droit territorial.

---

221 Loi d'orientation n°95-115 du 4 février 1995, JO du 5 février p.1973

222 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, JO du 1° février p.1706, a propos de l'article 65

Section II
Les tendances centralisantes de la reconstruction du droit territorial

Dans son activité déconstructioniste, le Conseil ne peut se permettre de laisser le territoire en dehors de tout cadre constitutionnel, d'autant que des normes existent en la matière. Mais en abandonnant les rigidités supposées de l'unité et de la conformité territoriale, il déplace en fait son contrôle vers d'autres bases. En effet, si les limites fondamentales opposées au législateur se trouvent sans ambiguïté dans la Constitution et sont rappelées régulièrement par le Conseil, celui-ci étend progressivement son analyse et interprétation des textes pour encadrer cette activité législative. Dans ce nouveau corpus de règles, le Conseil réaménage le principe de libre administration des collectivités territoriales (**Paragraphe 1**), mais sa jurisprudence cherchant de nouveaux fondements peut parfois se retourner contre ces mêmes collectivités locales et ouvrir la voie à une nouvelle forme de centralisation (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1
Un principe de libre administration réaménagé

La libre administration des collectivités territoriales, déjà annoncée par l'article 87 de la Constitution de 1946, est prévue par l'article 34 alinéa 4.2 de la Constitution de 1958 et précisée par l'article 72 alinéa 2 qui dispose plus particulièrement que "*les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi*".

Cette nouveauté constitutionnelle d'après-guerre pousse dans un sens décentralisateur dans la mesure où sont reconnus de réels pouvoirs à ces collectivités territoriales, qui obtiennent une certaine autonomie dans la gestion des "affaires locales". Si la notion n'a pu effectivement se développer durant la IV° République, le regain d'intérêt pour le territoire sous la V° République a conduit les gouvernants à envisager une nouvelle organisation sociale intérieure, dont les collectivités valorisées deviennent les véritables supports.

Le Conseil constitutionnel a accompagné ce mouvement, accru depuis les premières lois de 1982, en étendant la notion de conseils élus (**A**), en précisant la nature des conditions prévues par la loi (**B**) et en obligeant le législateur à doter les autorités locales d'attributions effectives (**C**).

A / *Des pouvoirs centraux sur l'élection de l'assemblée locale confortés*

La notion de "conseils élus" posée par l'article 72 de la Constitution a été progressivement remplacée dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel par l'appellation "*organe délibérant*"[223], avant de donner lieu à la nouvelle l'expression "*assemblée délibérante élue*"[224]. Le Conseil constitutionnel, en élargissant le vocabulaire premier confirme donc l'importance de telles assemblées comme donnée incontournable de la libre administration des collectivités. Cette dernière ne saurait se satisfaire d'assemblées nommées ou partiellement élues[225]. Mais si le Conseil a pu étendre progressivement les contraintes de l'élection (**1**), il a accepté du législateur certaines dérogations ponctuelles (**2**) qui donnent à sa jurisprudence un aspect ambigu.

1 / L'élargissement du principe de l'élection

L'élection des assemblées locales n'est exigée par la Constitution que pour les seules collectivités territoriales. Toute autre organisme ne prétendant pas à un tel statut n'en connaît pas la même contrainte[226]. Cependant, deux cas ont amené le Conseil aux limites de cette affirmation. Le premier concerne les conseils et maires d'arrondissement créés par une loi de 1982[227]. Le Conseil a rappelé à cette occasion que "*aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'instituer des divisions administratives au sein des communes*"[228]. Ces divisions considérées comme de seules découpes administratives ne sauraient être alors touchées par l'obligation constitutionnelle de l'élection. Mais la remarque manque cependant de pertinence.

---

223 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985, § 16 ; décision n°87-227 DC du 7 juillet 1987, §5

224 Décision n°87-241 DC du 19 janvier 1988, Rec.31, 6° considérant

225 Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien 1992, p.194

226 V. les sections de communes par exemple ne sont administrées que par une commission syndicale et un président élus par les conseils municipaux, art. L. 2411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

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

228 Décision n°82-149 DC du 28 décembre 1982, Rec.76, 6° considérant

En effet, la loi de 1982 les instituant précise dans son article 1° que "*les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions limitativement définies par la présente loi, par des conseils d'arrondissement*". Ces conseils d'arrondissement disposent ainsi de fonctions consultatives notamment en matière de subventions (art.8), de modification des P.O.S. (art.9), et gèrent également de nombreux équipements et logements locaux (art.10 et 14) qui relevaient jusque là de la compétence du conseil municipal. La loi leur permet en outre de recevoir délégation pour la gestion de tout équipement ou service de la commune (art.11), et dans le cadre de "*toute affaire intéressant l'arrondissement*" (art.6), selon un vocabulaire proche des lois de 1871 et de 1884 pour les départements et les communes.

Dès lors, les requérant étaient en droit de se demander si ces divisions administratives pouvaient obtenir de telles compétences normalement dévolues aux collectivités territoriales, d'autant que la dotation globale qui leur est attribuée est, pour le conseil municipal, une dépense obligatoire (art.28). Le Conseil n'a pas fait droit à ces contestations, en acceptant la constitutionnalité des arrondissements et de leurs compétences. Mais il a souligné par incidente que ces organes étaient élus, "*dans l'arrondissement ou le groupe d'arrondissement*" précise la loi (art.4), et que le Gouvernement gardait un contrôle sur les actes du conseil d'arrondissement.

En précisant ces deux données de la libre administration locale, le Conseil semble alors rattacher les arrondissements et leurs organes aux principes constitutionnels qui encadrent les collectivités territoriales, bien qu'il précise par ailleurs leur nature administrative. Cette ambiguïté pousse à penser que la nécessité de l'élection ne vaut pas que pour les assemblées locales mais aussi pour toute autorité en charge de compétences reconnues traditionnellement aux collectivités territoriales. L'obligation électorale ne serait donc pas rattachée à une seule exigence expresse du texte constitutionnel, mais se déduirait de l'activité même de l'organe en question.

Si le Conseil a ainsi accepté la création de "divisions administratives" à l'intérieur des communes, elles ne sauraient échapper à l'élection du fait de leurs fonctions. Leur nomination par le conseil municipal ou même par une autorité étatique serait entachée d'inconstitutionnalité, bien que n'étant pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution. Une telle interprétation semble se confirmer en matière d'organismes de coopération intercommunale.

La multiplication des établissements publics de coopération locale, obtenant la gestion de compétences exercées jusque là par les collectivités territoriales sans pour autant être soumis à une élection directe, a donné lieu à une jurisprudence nouvelle du Conseil. Il a tout d'abord admis que les E.P.C.I. puissent se substituer aux collectivités locales pour certaines compétences qui leurs sont normalement dévolues. Mais il fixe alors une règle : "*leurs organes délibérant doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques*" et donc "*la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante*"[229]. Cette décision est importante car elle va conditionner l'évolution future de ces établissements souvent critiqués pour leur déficit démocratique.

Le Conseil rattache en effet ces organismes de coopération aux principes généraux qui encadrent les collectivités territoriales et à sa jurisprudence antérieure. En faisant référence à l'article 3 de la Constitution pour fonder l'obligation d'une élection égale *sur la base de la population*, et non au pro-rata des communes membres, et en acceptant seulement d'y déroger compte tenu "*d'autres considérations d'intérêt général*", c'est toute sa jurisprudence en matière de libre administration locale qui trouve à s'appliquer pour des établissements publics. La répartition des sièges au sein des communautés urbaine est alors appréciée selon le critère de l'erreur manifeste : en l'occurrence, "*les écarts de représentation entre les communes...ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive*".

Cette extension jurisprudentielle confirme que les exigences constitutionnelles de la libre administration ne sauraient se limiter à la seule catégorie des collectivités territoriales. Tout organisme en charge de compétences de ces collectivités est tenu à répondre d'une légitimité électorale, et si cette élection est indirecte comme pour les EPCI, elle n'en relève pas moins des conditions constitutionnelles qui encadrent l'ensemble du régime électoral. Le Conseil, en répondant ainsi aux interrogations suscitées par l'intercommunalité[230], élargit le débat et indique au législateur les limites aux dérogations qui lui sont permises. Désormais, il semble se reconnaître un droit de regard quant à l'étendue des compétences octroyées et au régime électoral des organismes considérés, infra ou supra communaux, bien que l'élection des conseils d'arrondissements n'ait pas subit un réel contrôle confirmant cette interprétation.

---

229 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, Considérant relatif à l'art.80 de la loi.

230 V. *Intercommunalités*, actes du colloque organisé par l'I.E.P. de Rennes les 24 et 25 février 1994, Presses Universitaires de Rennes, 1994, et le thème *Intercommunalité et démocratie locale*, intervention de Jacqueline DOMENACH et débat , p.131 et suiv.

2 / La reconnaissance de la liberté du législateur

La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'aménagement législatif du régime électoral des assemblées locales connait un double tranchant, qui en protège les fondements tout en permettant au législateur de nombreuses dérogations. Le Conseil confirme en premier lieu les exigences de fonds de ce régime électoral. Ces élections sont soumises à l'article 3 alinéa 3 de la Constitution imposant un suffrage universel, égal et secret. Cette égalité du suffrage amène le Conseil à imposer que la découpe électorale se fonde "*sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent*"[231]. Bien que ce lien démographique n'entraîne pas une répartition strictement proportionnelle des sièges par rapport à la population et que le Conseil accepte l'invocation "*d'autres impératifs d'intérêt général*", les dérogations à ce principe ne peuvent toutefois intervenir "*que dans une mesure limitée*"[232].

Le Conseil rattache par là le régime local à son contrôle des élections nationales. Si les élections locales ne sauraient être confondues avec un vote exprimant la souveraineté, cette référence à l'article 3 de la Constitution lui permet toutefois d'accroître sa vigilance. La découpe des circonscriptions pour les élections législatives de 1986 n'avait en effet été acceptée sur cette base qu'avec de strictes réserves[233]. Le Conseil analyse alors la découpe électorale locale selon le même critère de l'erreur manifeste d'appréciation. Le découpage de Marseille, par exemple, n'a été approuvé par le Conseil que parce que "*les écarts entre les secteurs selon l'importance respective de leur population... ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive*"[234]. La découpe des circonscriptions de Nouvelle-Calédonie a pareillement subi sa censure au nom de l'erreur manifeste d'appréciation[235].

---

231 Décision n°87-227 DC du 7 juillet 1987sur le régime électoral de Marseille, 5° considérant

232 id. V. également décision n°85-196 DC du 8 août 1985 sur la Nouvelle-Calédonie

233 Dans sa décision n°86-208 DC des 1° et 2 juillet 1986, Rec.78, le Conseil avait en effet remarqué que "*si, en elles-mêmes, les exceptions apportées au principe de l'égalité de suffrage ne procèdent pas, pour chacune d'elles, d'une erreur manifeste d'appréciation, elles pourraient par leur cumul aboutir à créer des situations où le principe serait méconnu*" et n'avait alors accepté la loi que "*sous les strictes réserves énoncées plus haut*". Dans sa décision suivante n°86-218 DC du 18 novembre 1986, le Conseil n'avait de plus accepté la loi de délimitation des circonscriptions qu'en remarquant "*la pertinence de certaines critiques adressées par les députés auteurs de la première saisine*" dans son 12° Considérant.

234 Décision n°87-227 DC du 7 juillet 1987, 6° considérant

235 En l'espèce, l'augmentation de 18 sièges, pour les représentants de la circonscription contestée dans le projet du 8 août 1985, à 21 sièges dans le projet soumis et accepté le 23 août, faisant passer l'écart de proportionnalité de 113% à 82%, laisse la doctrine sceptique sur ce seuil de l'erreur manifeste d'appréciation. V. Louis FAVOREU, *Les grandes décisions...*, op.cit. p.653, et Dominique ROUSSEAU *Droit du contentieux...*, op. cit. p.274 et suiv.

En l'espèce, le Conseil est même allé plus loin dans son approche des assemblées territoriales. Considérant que le Congrès calédonien avait un rôle qui ne se limitait pas à la simple administration du territoire[236], il a précisé que celui-ci devait être élu sur des bases essentiellement démographiques car il était "*représentatif du territoire et de ses habitants*"[237]. L'existence d'un telle assemblée ne peut donc se réduire à un seul aspect *fonctionnel* donné par la loi, mais se rattache plutôt à une réelle représentation de l'espace et des populations concernées.

Il est difficile de limiter cette représentativité du territoire et de ses habitants au seul Congrès calédonien. Car en imposant que toutes les autres élections locales reposent sur une relative proportionnalité démographique, le Conseil rejette pareillement le principe de représentation pure d'Eismein. Cette exigence générale de représentativité des assemblées locales fait alors des collectivités territoriales bien plus que de simples organes de gestion. Le Conseil élargit donc l'interprétation de l'article 72 de la Constitution et donne aux collectivités locales et à leurs assemblées une identité qui dépasse le seul aspect administratif dans lequel les avait enfermé la tutelle d'avant 1982. L'extension de sa jurisprudence aux établissements publics de coopération locale, qui doivent désormais aussi reposer sur un principe démographique, traduit pareillement cette évolution juridique de leur nature.

Cependant, si le Conseil se montre rigoureux sur les principes de fonds qui sous tendent l'élection des assemblées locales, sa jurisprudence connaît des fluctuations qui contredisent paradoxalement l'importance qu'il reconnaît à ces mêmes assemblées. En constatant la compétence du législateur "*pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales*" et un pouvoir général d'appréciation pour les modifier librement[238], le Conseil se heurte à des limites qu'il n'ose franchir et qui entraînent de nombreuses dérogations aux principes qu'il peut énoncer par ailleurs.

Il a pu ainsi admettre une modification conséquente de la durée du mandat local au motif que "*les choix ainsi effectués...s'inscrivent dans le cadre d'une réforme dont la finalité n'est pas contraire à aucun principe non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle*", présentant de plus "*un caractère exceptionnel et transitoire*"

236 Le Congrès est en effet consulté pour tous les textes concernant le territoire, et intervient donc d'une certaine manière dans le processus législatif

237 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985, §16.

238 "*sous réserve du respect des dispositions et principes de valeur constitutionnelle*",décision n°93-331 DC du 13 janvier 1994, Rec.17

justifié par "*des considérations d'intérêt général*"[239]. Ce caractère "exceptionnel et transitoire" et les "raisons d'intérêt général" ont pareillement été reconnus à la loi inverse rétablissant le renouvellement triennal des conseils généraux[240], les deux changements organisant alors une durée de mandat local par deux fois inégale entre les conseillers. La modification des secteurs électoraux de Marseille a aussi été acceptée dans son principe sur la même notion "*d'impératifs d'intérêt général*"[241], qui semble ainsi pardonner de nombreux particularismes.

Si donc cette jurisprudence s'aligne bien sur sa position en matière d'élections nationales, elle ne saurait faire oublier que le Conseil a accepté sur cette base, et malgré ses strictes réserves, une découpe des circonscriptions législatives soulevant de vives polémiques[242]. Sa référence à la "*complexité des situations locales pouvant donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique*"[243] ouvre de plus les portes à une telle pratique dérogatoire au niveau local, comme un découpage tendancieux par voie d'ordonnance.

En matière d'outre-mer, le Conseil a pu également surprendre par le contrôle minimum opéré sur la transformation de Saint-Pierre-et-Miquelon en collectivité territoriale et sa nouvelle organisation électorale[244], qui rappelle les limites qu'il se donne dans son appréciation de la liberté du législateur quant aux territoires d'outre-mer. Celui-ci a par exemple transformé le scrutin local en Nouvelle-Calédonie sans subir de censure d'inconstitutionnalité[245]. Le Conseil a même abondé en son sens lorsqu'il s'est agit de justifier la dissolution par la loi, et non par décret en Conseil des ministres, de l'Assemblée territoriale et du Conseil de Gouvernement de Nouvelle-Calédonie lors de la mise en place du statut de 1979, dissolution qu'il a qualifié de simple "*mesure d'abréviation du mandat*"[246], selon une subtilité qui n'est pas sans danger.

---

239 Décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990 relative à la concomitance des élections régionales et cantonales organisée par la loi, Rec.84

240 Décision n°93-331 DC du 13 janvier 1994. Il faut remarquer que ce renouvellement triennal des conseils généraux s'appliquait déjà aux conseils généraux...des établissements français de l'Inde (décret n°45-1955 du 23 août 1945, J.O. du 30 août p.5427)

241 Décision n°87-277 DC du 7 juillet 1987, Rec.70. V. commentaire de Louis FAVOREU, in RDP 1989, n°2, p.399

242 Décisions n° 86-208 DC des 1° et 2 juillet 1986 et n°86-218 DC du 18 novembre 1986

243 Décision n°86-218 DC du 18 novembre 1986, Rec.167, 12° considérant

244 Décision succincte n°86-212 DC du 12 août 1986, Rec.118

245 Décision n°82-151 DC du 12 janvier 1983, conseils municipaux des TOM, Rec.29

246 Décision n°79-104 DC du 23 mai 1979, Rec. p.27

Cette jurisprudence permet donc au législateur de voir et revoir l'organisation qu'il entend donner aux élections locales sans que le Conseil ne puisse lui opposer une argumentation qui soit supérieure à sa liberté d'appréciation[247]. Ceci d'autant que le législateur peut toujours revenir sur des dispositions antérieures[248]. Si le contrôle de constitutionnalité portant sur le principe même de l'élection locale est sévèrement appliqué par le Conseil, allant jusqu'à ériger un devoir de représentativité des populations locales, il connait donc une appréciation minorée quant à sa mise en application formelle, connaissant de nombreuses dérogations ponctuelles.

Le profil bas adopté par le Conseil ne se réduit pas cependant à une absence de tout contrôle. La simple énonciation de l'intérêt général motivant le législateur à déroger aux principes électoraux ne suffit pas à entériner son projet, et le Conseil a su à temps défendre sa position[249]. Cette liberté restant susceptible d'encadrement, le Conseil a, par exemple, analysé les transformations législatives du scrutin des conseils municipaux de Nouvelle-Calédonie "*compte tenu de la situation géographique et de la diversité ethnique de ce territoire*"[250].

De même, le législateur ne saurait dénaturer le scrutin local si celui-ci comporte dans son essence une signification particulière. Les élections cantonales permettant au Conseil général d'assurer "*la représentation des composantes territoriales du département*"[251], le législateur ne peut modifier librement le régime électoral d'un DOM par dérogation au régime métropolitain. En faisant cette remarque, le Conseil semble d'ailleurs interdire au législateur toute transformation en métropole qui ne respecterait pas cette même donnée de la représentation.

---

247 "*la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation identique à celui du Parlement ; il ne lui appartient donc pas de rechercher si l'objectif que s'était assigné le législateur n'aurait pu être atteint par d'autres voies*" décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990, Rec.84

248 "*le principe de la souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifie, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures ; qu'il importe peu à cet égard, que les dispositions modifiées, complétées ou abrogées résultent d'une loi votée par le Parlement ou d'une loi adoptée par voie de référendum*", décision n°89-265 DC du 9 janvier 1990, Rec.12

249 "*même si l'adoption de nouvelles dispositions législatives pourrait faciliter la mise en œuvre pratique de la concomitance des renouvellements des conseils généraux et...régionaux, cette circonstance ne saurait faire obstacle à ce que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur la conformité à la Constitution du texte de la loi qui est présentement soumise à son examen*", décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990

250 Décision n°82-151 DC du 12 janvier 1983

251 Décision n°82-147 DC du 2 décembre 1982, Rec.70

Enfin, pour ce qui est de la durée des mandats et de la périodicité des élections, il a sanctionné le législateur pour avoir envisagé un délai trop long dans la convocation des élections cantonales partielles et laissé au Gouvernement une trop grande liberté d'action[252]. Mais en la matière, le Conseil se refuse néanmoins à établir un contrôle plus strict de la liberté du Parlement, n'osant établir par exemple un droit minimal de l'élection locale lui garantissant une périodicité fixe, et reste obligé par l'invocation d'intérêt général entraînant de nombreuses dérogations ponctuelles. Il ne peut dès lors qu'enjoindre le législateur, en l'absence de dispositions constitutionnelles, à respecter un certain équilibre issu de l'exigence démocratique même, en se référant à une " *périodicité raisonnable*" si souvent employé dans ses décisions [253].

L'extension de la jurisprudence constitutionnelle en matière d'assemblées élues reste donc tempérée par les revendications du législateur à vouloir aménager des régimes particuliers dans le temps et dans l'espace. Est encore loin la notion d'intérêts locaux pouvant s'opposer aux velléités du centre. Le local est toujours tributaire des intérêts nationaux qui conditionnent son devenir, ceci d'autant que la loi qui l'encadre ne se limite pas aux seuls textes législatifs.

B / *Le maintien d'un strict encadrement normatif*

Si le principe de libre administration donne un certain degré d'autonomie aux collectivités territoriales selon l'appréciation du centre, il reste néanmoins organisé " *dans les conditions prévues par la loi*" selon l'article 72 al.2 de la Constitution. Cette précision est d'ailleurs ce qui fonde la différence entre un régime de décentralisation et un régime fédéral. Bien qu'une partie de la doctrine milite pour reconnaître aux autorités locales un réel pouvoir réglementaire[254], force est de constater avec Louis Favoreu que " *la frontière entre l'Etat indivisible et l'Etat divisible se détermine par*

252 Décision n°87-233 DC du 5 janvier 1988 relative aux élections cantonales partielles, Rec.9

253 " *les électeurs doivent être appelés à exercer leur droit de suffrage pour la désignation des membres élus des collectivités territoriales selon une périodicité raisonnable*". Décision n°93-331 DC du 13 janvier 1994 sur le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux. V. également la décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990 et d'une certaine manière la décision n°87-233 DC du 5 janvier 1988

254 "*La libre administration implique en effet de pouvoir prendre des actes administratifs - et parmi ces actes, des Règlements...*", Maurice BOURJOL, Colloque *La réforme des collectivités locales. Principe de libre administration et statut personnel*, Cahiers du CFPC, n°13, Octobre 1983

référence à l'inexistence ou à l'existence d'un pouvoir normatif autonome"[255]. Or, la France, République indivisible, ne peut partager avec ses composantes territoriales un tel pouvoir normatif, dévolu à la seule loi sur tout le territoire. Plus exactement, les autorités locales ont bien un pouvoir réglementaire pour satisfaire aux compétences qui leurs sont octroyées par la Constitution ou les lois, mais ce pouvoir ne peut se réaliser que sous le contrôle ou sous la surveillance du représentant de l'Etat.

L'encadrement normatif de la libre administration des collectivités locales se fonde essentiellement sur l'article 72 de la Constitution. Celui-ci stipule dans son alinéa 2 que "*ces collectivités s'administrent...dans les conditions prévues par la loi*", renvoyant alors à l'article 34 de la Constitution, et que "*le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*", alinéa 3. Le Conseil a été amené à se prononcer sur ces deux conditions à l'occasion des premières lois de décentralisation. Il a rappelé que "*si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat*"[256]. Deux obligations pèsent donc sur les autorités locales : la compétence du législateur (**1**) et les prérogatives étatiques qui s'exercent par la voie de son représentant (**2**).

1 / La réaffirmation de la compétence du législateur

L'article 72 de la Constitution pose deux obligations : que soit respecté le principe de la souveraineté nationale excluant tout transfert absolu d'autorité, et que soit respecté le domaine d'action du législateur défini par l'article 34. Vis à vis du principe de souveraineté, le Conseil a sévèrement encadré toute dérive. S'il reconnaît bien l'existence aux côtés du peuple français de peuples d'outre-mer disposant d'un droit à la libre détermination[257], il rejette l'idée d'un peuple corse[258] et n'assimile pas l'auto-détermination à une réelle souveraineté. Ainsi, une seule souveraineté *nationale* s'impose à l'ensemble des collectivités territoriales ou des peuples de la République.

---

255 Louis FAVOREU, *Décentralisation et Constitution*, RDP 1982.4, p.1277

256 Décision n°82-137 DC du 25 février 1982, Rec.38, 4° considérant

257 "*la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination*", id, 12° considérant. Mais en l'occurrence, et pour étayer la notion de "peuple français" le Conseil forçait son interprétation de l'ancien article 1° de la Constitution, modifié par la loi constitutionnelle de 1992, qui énonçait plus particulièrement "*les peuples des territoires d'outre-mer*". Sur l'extension du droit à la libre détermination des "peuples des départements d'outre-mer", V. Dominique ROUSSEAU, RDP 1992, p.90

258 Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse, Rec.50

Toute délégation de pouvoirs aux autorités locales fait alors l'objet de son contrôle pour éviter qu'elle ne cache un abandon de souveraineté, comme en témoigne son appréciation sur les conventions passées entre le gouvernement et les territoires d'outre-mer[259]. Il ajoute à cette occasion que le législateur ne saurait être, à l'issue d'une convention, ni affecté dans l'exercice de ses compétences ni obligé par des stipulations contractuelles[260]. Le Conseil ne peut toutefois être assimilé pour autant à un Tribunal constitutionnel à l'espagnole veillant au respect par chacun des acteurs de leurs champs de compétence, aucune découpe n'étant prévue par le texte constitutionnel, ni étant prête à voir le jour[261].

Cependant, il est difficile pour le Conseil de réduire la loi à sa seule expression formelle. D'autres normes obligent en effet le territoire. Il s'agit en premier lieu de la Constitution elle-même et des fondements qui l'animent, du bloc de constitutionnalité. La laïcité de la République, l'égalité des citoyens devant la loi, l'usage du français, la liberté d'association et plus généralement tous les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ainsi que les Droits de l'homme, l'interdiction de porter atteinte au fonctionnement régulier des pouvoirs publics, à la continuité de l'Etat ou à l'intégrité du territoire sont autant de préceptes constitutionnels qui contraignent les autorités locales et le législateur aménageant leurs pouvoirs[262].

De plus, par le jeu des articles 53 et 55 de la Constitution qui impliquent que les traités régulièrement approuvés ou ratifiés, même modifiant les dispositions de nature législative, "*ont, dès leur publication une autorité supérieure à la loi*", ceux-ci peuvent pareillement obliger les collectivités. La réforme constitutionnelle du 25 juin 1992 qui a intégré, sur proposition d'un député polynésien, la nécessité d'une loi organique pour réviser l'organisation et les statuts des territoires d'outre-mer afin de

259 Il a pu ainsi juger dans sa décision n°83-160 DC du 19 juillet 1983, Rec.43, à propos d'une convention fiscale "*aucune des stipulations de la Convention ne reconnaît au territoire la qualité d'autorité souveraine ou de personne de droit international* " et rajoute "*la définition de ces droits et obligations par la voie contractuelle ne peut avoir pour effet de priver le législateur français des compétences que lui confère la Constitution ni d'attribuer aux autorités du territoire des prérogatives contraires à la Constitution* ", 9° considérant.

260 "*le législateur qui n'est soumis qu'à l'autorité de la Constitution, ne peut s'interdire lui-même, que ce soit unilatéralement ou conventionnellement, de modifier la loi en vigueur*", id,5° §

261 Le projet socialiste de 1979 prévoyait une loi constitutionnelle révisant les articles 21, 34, 37 et 72 pour accorder aux collectivités locales un pouvoir réglementaire propre, une loi organique pour l'organiser et une loi ordinaire assurant sa mise en œuvre. Mais il n'a pas été repris par ses auteurs lors des premières lois décentralisatrices. Ce projet indique néanmoins clairement d'autres possibilités juridiques à la décentralisation que les seules lois actuelles.

262 V. par exemple la décision n°93-329 DC du 13 janvier 1994, Rec.9, sur les aides aux établissements d'enseignement privés et le respect du principe de laïcité.

les protéger de l'intervention inopinée d'une norme européenne ne semble pas avoir eu en l'occurence le résultat escompté. Le Conseil a estimé qu'une telle réforme n'avait pas pour autant modifié la valeur des engagements pris par l'Etat, et il n'avait pas accédé à la requête des auteurs de la saisine de conditionner l'approbation de l'accord à une loi organique[263]. Une convention internationale peut donc bien contraindre l'organisation des collectivités territoriales.

A la loi, il faut également ajouter les actes pris par l'Administration, soit par renvoi ou délégation du législateur soit du fait de sa compétence propre reconnue par l'article 37 de la Constitution. Le Conseil laisse au législateur une certaine liberté d'appréciation dans la délégation de ses compétences à l'Administration, qui peut du reste parfois choquer. Bien sûr, il vérifie que les pouvoirs laissés au Gouvernement n'excèdent pas une certaine limite, et a pu à cette occasion sanctionner la loi qui donnait à l'autorité administrative un choix trop large dans la convocation des élections locales[264]. La finalité de l'autorisation accordée au Gouvernement, son domaine d'exercice[265], la nature des pouvoirs qui s'ensuivent[266] et le respect de principes constitutionnels font ainsi l'objet d'une analyse détaillée du Conseil, qui vérifie également si le législateur n'est pas resté en deçà de sa compétence[267].

Mais il a accepté par ailleurs que l'autorité réglementaire puisse, par renvoi de la loi, organiser la répartition minimale des crédits entre arrondissements des grandes villes[268], ou, pour prendre des exemples récents, déterminer les zones prioritaires de développement du territoire, prendre des directives territoriales d'aménagements[269], et autoriser "*a titre exceptionnel*" des opérations immobilières dans des espaces pourtant protégés par des normes législatives spéciales[270].

---

263 Décision n°93-319 DC du 30 juin 1993, JO du 2 juillet 1993 p.9419.

264 Décision n°87-233 DC du 5 janvier 1988

265 Décision n°86-208 DC des 1° - 2 juillet 1986 sur le découpage électoral des circonscriptions législatives, qui s'applique aux élections locales par extension de la jurisprudence du Conseil.

266 Dans la décision n°83-168 DC du 20 janvier 1983, Rec.38. le Conseil a refusé que l'administration puisse obtenir le droit de subordonner le recrutement d'un collaborateur "*à l'appartenance de la commune à une catégorie pour laquelle l'autorité réglementaire estimerait un tel recrutement justifié*", 19° considérant.

267 Dans la même décision, le Conseil a ainsi soulevé l'incompétence négative du législateur dans la création des centres de gestion de la fonction publique territoriale, 8° considérant

268 Décision n°82-149 DC du 28 décembre 1982, P.L.M., Rec.76

269 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, JO du 1° février 1995, p.1706

270 Décision n°93-335 DC du 21 janvier 1994, JO du 26 janvier 1994, p.1382

C'est en effet dans le domaine de l'urbanisme ou de l'aménagement du territoire que le législateur renvoit le plus souvent à des actes pris par l'Administration, et la jurisprudence du Conseil est en la matière souvent peu restrictive, proportionnellement. Depuis l'apparition d'un véritable droit de l'urbanisme après la deuxième guerre mondiale[271], l'activité administrative s'est ainsi développée de sa propre initiative[272] ou par le biais de lois[273], et les récentes lois sur la décentralisation ou sur l'aménagement du territoire donnent à l'administration toujours plus de pouvoirs de contrôle[274]. Le Conseil a cependant souvent rappelé les limites d'un tel transfert d'attributions, qui ne doit pas porter atteinte au principe de compétence législative dans le domaine de la libre administration des collectivités locales[275].

Car le législateur reste compétent selon l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions affectant les collectivités locales, le régime électoral de leurs assemblées, et pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, bien que le Conseil ait admis qu'il pouvait être dérogé aux principes constitutionnels de répartition des compétences entre la loi et le règlement en matière d'outre-mer[276].

---

271 Si l'édit d'Henri IV de 1607 relatif à l'alignement est l'embryon d'un tel droit, c'est surtout la loi du 15 juin 1943, validée par ordonnance du 27 octobre 1945, qui inaugure la véritable politique de l'Etat en matière d'urbanisme, avec la création du permis de bâtir. Le Code de l'urbanisme actuel comporte également un Livre V relatif à l'aménagement du territoire

272 V. les deux ordonnances et les neufs décrets du 31 décembre 1958, JO du 4 janvier 1959.

273 V. loi d'orientation foncière n°67-1253 du 30 décembre 1967, et les lois n°75-1328 et n°76-1285 des 31 décembre 1975 et 1976, JO du 3 janvier 1976 p.132 et du 1° janvier 1977 p.4

274 V. par exemple l'art. L.510-1 du C. urb. : "*La construction, la reconstruction, l'extension, le changement d'utilisateur ou d'utilisation de locaux ou installations ou de leurs annexes servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement ne relevant pas de l'Etat ou de son contrôle peuvent être soumis à un agrément de l'autorité administrative*", rédaction issue de la loi du 4 février 1995

275 selon sa décision n°71-70 L du 23 avril 1971, Rec.39, "*le transfert à une autorité de l'Etat de l'exercice d'attributions relevant de la compétence d'une collectivité locale est une opération qui met en cause les principes fondamentaux ci-dessus énoncés* [art.34] *et qui, par suite, ressortit au domaine de la loi*". V. aussi décision du 9 juillet 1970, JO du 19 juillet, p.6773. L'analyse des décisions du Conseil rendues en application de l'article 37 al.2, sur les domaines de la loi et du règlement, dénote néanmoins une relative forte acceptation de compétence du pouvoir réglementaire. V. liste in *Les grands textes de la pratique...* ", D. MAUS, op.cit., p.140

276 "*en application de ces articles* [37, 34, 72 et 74], *comme aussi de l'article 76, le domaine de la loi peut être différent dans les territoires d'outre-mer et dans les départements ...en conséquence...le caractère législatif ou réglementaire des matières faisant l'objet des dispositions précitées doit être apprécié tant au regard de l'article 34 que des articles 72, 73, 74 et 76 de la Constitution et distinctement en ce qui concerne les départements et en ce qui concerne les territoires d'outre-mer*", décision n°65-34 L du 2 juillet 1965, Rec.75, confirmée par la décision n°91-290 DC du 9 mai 1991

Dans le cadre de l'article 34, l'intervention du législateur connait ainsi un large domaine d'application. Sa compétence vaut tant pour le général que pour le particulier, et les lois qu'il édicte peuvent toucher aussi bien l'ensemble des collectivités que certaines d'entre elles. Les lois d'orientation n'excluent pas celles qui dérogent aux principes généraux ou qui prévoient, pour une seule collectivité, des dispositions spécifiques[277]. Le Conseil, en reconnaissant lui-même "*la complexité des situations locales*"[278] élabore d'ailleurs une jurisprudence permettant à la loi de régler de façon différente ce qui ne présente pas les mêmes caractéristiques.

De même le législateur, qui ne peut s'interdire le recours à une législation ultérieure[279], n'est pas limité par des dispositions antérieures même issues d'un référendum[280]. Dans les limites de la libre administration posées par le Conseil mais du fait de son pouvoir général d'appréciation, le législateur peut donc accentuer ou limiter la tutelle administrative[281], aménager l'organigramme interne des autorités locales tout en respectant l'existence d'un organe délibérant élu[282], et leur donner ou reprendre des compétences. Il doit cependant respecter les prérogatives de l'Etat.

2 / Le rappel des prérogatives de l'Etat

Les prérogatives de l'Etat sont énoncées par l'article 72 al.3 qui dispose que " *dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*", son pouvoir de contrôle ne pouvant être anéanti "*fût-ce temporairement*"[283].

[277] V. par exemple la loi n°90-1248 du 29 décembre 1990, JO du 3 janvier 1991, p.103, portant diverses mesures d'harmonisation entre le droit applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et le droit applicable dans les autres départements, ou la loi n°90-1247 du 29 décembre 1990, JO du 3 janvier 1991 p.98, portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie

[278] Décision n°86-218 DC du 18 novembre 1986 relative au découpage électoral, 12° cons.

[279] Décision n°83-160 DC du 19 juillet 1983, convention fiscale avec la Nouvelle-Calédonie

[280] Décision n°89-265 DC du 9 janvier 1990 relative à l'amnistie en Nouvelle-Calédonie

[281] A ce titre, le législateur peut théoriquement revenir sur le transfert de l'exécutif au président des conseils généraux et régionaux selon le principe antérieur à 1982, le Conseil n'ayant pas élaboré de jurisprudence "cliquet" faisant obstacle à ce qu'une loi revienne sur ce système, et le la tutelle administrative étant tout aussi constitutionnelle avant les lois de décentralisation qu'après. D'ailleurs, le statut de la Nouvelle-Calédonie de 1985, renforçant les pouvoirs du haut-commissaire et revenant sur les avancées de la décentralisation n'a pas été sanctionné par le Conseil . V. décision n°85-196 DC du 8 août 1985, 11° considérant

[282] La création d'un conseil exécutif élu distinct du Congrès et doté de pouvoirs propres, et d'un secrétaire général en Nouvelle-Calédonie dans son statut de 1988, ou la création de conseils culturels pour les TOM n'ont pas ainsi été critiqués par le Conseil.

[283] Décision n°82-137 DC du 25 février 1982, 6° considérant

Mais tout en s'opposant au caractère exécutoire de plein droit des actes des autorités locales et au délai de vingt jours avant saisine par le préfet des tribunaux, le Conseil a cependant accepté que ce contrôle soit opéré par une juridiction saisie par ce représentant de l'Etat, comme la possibilité était d'ailleurs déjà ouverte avant les lois de décentralisation. Cette acceptation du Conseil est d'une grande importance pratique, le taux de renvoi des actes des autorités locales par le représentant de l'Etat se révélant à l'usage relativement faible[284]. Cette saisine juridictionnelle ouvre en fait la voie à un réel assouplissement du contrôle étatique. Le Conseil, en ne s'opposant pas au principe, a donc permis une extension de la libre administration locale, tout en garantissant le respect de l'unité républicaine.

Il veille néanmoins à ce que la loi ne déroge pas elle-même à ces principes en enlevant au représentant de l'Etat ses compétences constitutionnelles. Le Conseil rappelle ainsi régulièrement les fondements de ces pouvoirs[285] qui permettent par exemple à l'autorité administrative d'agir en lieu et place de l'assemblée locale et de son exécutif si ne sont pas prises les mesures impliquées par le maintien de l'ordre et la protection de l'intérêt général. Les pouvoirs de police des autorités locales élues s'exercent en effet "*sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département*"[286]. Celui-ci peut alors se substituer à elles en cas de manquement[287].

De même, le représentant de l'Etat doit pouvoir suppléer à un conseil local paralysé dans son action pour des raisons internes, et c'est au législateur d'aménager cette intervention. La libre administration ne devant pas compromettre le nécessaire "*fonctionnement des services publics et l'application des lois*"[288], elle peut paradoxalement être contrainte par l'autorité administrative pour retrouver son bon exercice, par dissolution de ses organes, par substitution préfectorale ou par nomination d'une délégation spéciale[289].

---

284 V. l'enquête publiée dans la RFDA de juin 1986.

285 V.décisions n°91-290 DC du 9 mai 1991 ou n°82-149 DC du 28 décembre 1982

286 art.L.2212-1 du Code général des collectivités territoriales pour les pouvoirs du maire

287 art.L.2215-1 du C.G.C.T. pour ce qui est des pouvoirs du représentant de l'Etat vis à vis du maire, art.L.3221-5 vis à vis du président du Conseil général

288 "*il appartient au législateur de prévoir l'intervention du délégué du Gouvernement pour pourvoir, sous contrôle du juge, à certaines difficultés administratives résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées normalement compétentes lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois*", décision n°82-149 DC du 28 décembre 1982 sur le statut P-L-M, 13° §.

289 Délégation prévue en cas de création de communes. V. par exemple l'arrêté du 14 juin 1996, JO du 28 août p.12906

Le représentant de l'Etat peut également obtenir, avec l'aval du Conseil, un accroissement de ses pouvoirs envers des collectivités connaissant des troubles récurrents afin de garantir le bon fonctionnement des institutions, comme le haut commissaire en Nouvelle-Calédonie dans son statut de 1985[290]. Il veille de plus au respect et à l'application des objectifs d'intérêt national déclarés par la loi[291], et aux engagements internationaux de la France dans le cadre des accords de coopération décentralisée, en exerçant "*le contrôle de légalité dans les conditions prévues par la loi...du 2 mars 1982*"[292].

Mais les prérogatives étatiques peuvent tout aussi bien concerner directement l'autorité centrale. Le Conseil refuse par exemple, au nom des compétences constitutionnelles propres au Gouvernement et au Parlement et de la plénitude d'initiative en matière législative, que le pouvoir central soit obligé de quelconque façon par un acte d'autorité locale, fût-il un avis, et par l'injonction qui lui serait faite d'y répondre[293]. De même, il a accepté que l'autorité administrative centrale autorise, dans une zone soumise à des normes strictes, des dérogations exceptionnelles d'urbanisme au vu des intérêts supérieurs qu'elle représente[294].

Enfin, l'Etat peut déléguer certaines de ses prérogatives à des comités, conférences ou groupements d'intérêt public, compétents pour dialoguer avec les collectivités ou pour leur imposer les bases de leur politique locales[295]. Face à l'ensemble des possibilités ouvertes par la notion de prérogative étatique, et en l'absence de limite clairement définie entre l'intérêt local et national, le Conseil a cependant fait œuvre d'ouverture jurisprudentielle en prévoyant une condition qui n'était pas explicitée dans la Constitution.

---

290 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985, et notamment le 18° considérant relatif aux pouvoirs du haut commissaire en matière électorale répondant au "*souci d'assurer, en cas de troubles, la régularité du dépouillement*"

291 Décisions n°91-291 DC du 6 mai 1991, n°90-274 DC du 29 mai 1990, Rec.61

292 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, sur l'article 83 de la loi contestée

293 Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse

294 Décision n°93-335 DC du 21 janvier 1994. En précisant le caractère "exceptionnel" de la permission donnée par le législateur à l'autorité administrative pour des opérations immobilières en site protégé, le Conseil se met cependant en porte-à-faux : ou bien l'autorité administrative peut déroger aux règles d'urbanisme par accord du législateur, ou bien il ne le peut pas. L'exceptionnalité étant un critère difficilement appréciable, et dont le contrôle apparaît du reste difficile après promulgation de la loi, le Conseil laisse planer un doute sur sa décision.

295 V. par exemple le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire et le G.I.E. créés par la loi n°95-115 du 4 février 1995, décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995

C / *L'exigence nouvelle d'une attribution effective de compétences*

Une des avancées majeures de la jurisprudence du Conseil réside dans l'ajout d'une condition au respect de la libre administration, à savoir que l'assemblée territoriale élue devait être "*dotée d'attributions effectives*"[296]. A bien y regarder, l'article 72 n'obligeait pas à une telle interprétation, seul le verbe "*s'administrent*" ("ces collectivités s'administrent librement") donnant l'indice d'une activité nécessaire et utile reconnue aux autorités locales. Par sa lecture extensive du principe de libre administration, le Conseil rejette donc toute "collectivité d'ornement" créée pour une cause inutile ou inexistante ou réduite à une simple fonction consultative, et toute disposition qui ne permettrait pas à une collectivité d'être en mesure de satisfaire aux objectifs qui ont présidés à sa création.

Avec cette précision, le Conseil ancre dans le droit plusieurs notions. Tout d'abord, il confirme la distinction entre l'Etat et les collectivités locales, les deux étant chargés de missions distinctes et effectives du fait de leurs attributions. Les collectivités locales sont reconnues comme des acteurs à part entière dans la vie politique et juridique, et leur personnalité morale ne fait plus de doute. Pour répondre à Christian Barbier[297], les collectivités territoriales soutenues par cette jurisprudence du Conseil apportent leur contribution à l'œuvre nationale comme personnes actives et non comme simples circonscriptions passives de l'Etat.

Se pose néanmoins ici la question du seuil à partir de laquelle une collectivité est réputée être dotée d'attributions conséquentes, et le Conseil tâche de rester vigilant sur l'effectivité des pouvoirs territoriaux, notamment en matière de statuts particuliers. Chacune de ses décisions analyse la nature des attributions accordées aux organes locaux, tant positivement que négativement, tout en laissant, il faut le reconnaître, une certaine marge de manœuvre au législateur pour aménager les compétences du représentant de l'Etat[298].

---

296 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985 : "*il résulte...de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans des conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives* ",10° considérant. Egalement décisions n°87-241 DC du 19 janvier 1987, Rec.31, et n°91-290 DC du 9 mai 1991

297 Christian BARBIER *La circonscription administrative : réflexion sur un concept équivoque*", A.J.D.A. du 20 juin 1996, p.411 et suivantes

298 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985: "*en prévoyant que le territoire dispose d'un conseil élu...qu'enfin le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales non plus que le principe d'égalité ne sont méconnus par le rôle confié au haut-commissaire...*", §11.

De ce principe résulte plusieurs conséquences. Tout d'abord, la collectivité doit avoir les moyens juridiques de son administration. Si le Conseil admet que le représentant de l'Etat puisse avoir un rôle majeur dans la préparation des décisions locales, comme en Nouvelle-Calédonie dans le statut de 1985, l'assemblée doit garder la maîtrise du processus d'adoption de ses normes.

Elle doit ensuite disposer des moyens financiers de cet exercice. Bien que les collectivités locales ne puissent fixer elles-mêmes les règles de leur fiscalité, qui appartient au législateur selon l'article 34 al.4.2, elles doivent obtenir nécessairement du gouvernement les ressources leur permettant d'agir. C'est ainsi que la loi n°82-213 du 2 mars 1982 développant les compétences des collectivités locales prévoyait simultanément dans son article 1° l'adoption de lois assurant cette condition, et n'a donc pas été censurée par le Conseil sur ce point. Les ressources locales se traduisent concrètement par la compensation, la dotation et les traditionnelles taxes locales, les "quatre vieilles". Une atteinte trop importante à ces revenus entraverait donc la liberté des collectivités. C'est le cas par exemple s'il leur incombe de payer une partie important du traitement d'un agent recruté par un centre de gestion mais non nommé par elles [299].

Enfin, le Conseil a admis que les collectivités devaient disposer dans une certaine mesure des moyens matériels de leur administration. Le problème soulevé par la fonction publique territoriale a été envisagé par le Conseil, qui précise à cet égard que si la loi peut créer des centres de gestion de cette fonction publique en partenariat avec les collectivités, de tels centres ne sauraient empiéter sur leur liberté de choisir ces employés. Le Conseil utilise d'ailleurs en la matière une expression forte en considérant que ces centres ne sauraient annuler "*les nominations effectuées par une autorité libre*" [300].

Mais la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les diverses collectivités[301] n'ayant pas été soumise à l'appréciation du Conseil, il reste difficile de synthétiser sa position en l'espèce, qui ne peut s'apprécier qu'au cas par cas. Car le législateur étant tenu de donner aux autorités locales les moyens minimum de leur juste activité, certaines pratiques apparaissent encore bien obscures.

---

299 Décision n°83-168 DC du 20 janvier 1984, 15° considérant

300 Décision n°83-168 DC du 20 janvier 1984, 10° considérant

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

Ainsi l'enchevêtrement des pouvoirs de propriété sur les biens immobiliers mis à disposition de la collectivité qui en a besoin pour sa mission, organisé par les articles 19 et suivants de la loi de 1983, aurait-il pu judicieusement recevoir une analyse constitutionnelle plus éclairante. De même, si le Conseil a pu donner son avis sur la répartition des pouvoirs entre départements et régions d'outre-mer, fixant d'ailleurs des limites très ponctuelles[302], et s'il a sanctionné la notion de "collectivité chef de file"[303] de l'article 65 de la loi du 4 février 1995 pour incompétence négative du législateur, le principe posé par l'article 2 de la loi du 7 janvier 1983 interdisant toute tutelle d'une collectivité sur une autre aurait amplement mérité son opinion. En l'absence de jurisprudence explicite, c'est vers le Conseil d'Etat qu'il faut alors se tourner pour obtenir plus de précisions[304].

Le Conseil constitutionnel a pourtant dégagé en certaines circonstances de nouvelles voies pour une évolution de la pratique législative. Il a par exemple estimé que le rôle du Congrès calédonien "*ne se limite pas à la simple administration de ce territoire...*" et doit donc être "*représentatif du territoire et de ses habitants*"[305]. Une telle analyse pourrait ainsi être étendue à toutes les autres assemblées locales. De même, sa jurisprudence acceptant le pouvoir de proposition et d'avis de l'assemblée territoriale de Corse au Premier ministre du seul fait qu'elle est érigée en "collectivité territoriale de la République"[306] est à même de donner au législateur les bases d'une reconnaissance de pouvoirs identiques à toutes les autres collectivités, ou du moins d'en obliger le principe pour toutes les nouvelles "collectivités territoriales de la République" à l'instar de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Une étape supplémentaire serait alors envisageable, si le Conseil reconnaissait par exemple à l'ensemble des collectivités de la République un tel rôle représentatif du territoire et des populations. Cette nouvelle conception des assemblées locale ouvrirait à une extension de leurs pouvoirs, de leurs attributions. Mais la généralisation en métropole de ce principe attend toujours une consécration explicite de la part de la jurisprudence du Conseil.

---

302 Décisions n°91-290 DC du 9 mai 1991, et n°84-174 DC du 25 juillet 1984, Rec.48

303 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995.

304 V. notamment l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 novembre 1988 *Fédération nationale des travaux publics, syndicat national des entreprises de travaux publics de France et d'Outre-mer et autres*, commenté par Jean-Claude DOUENCE dans son article *Le Conseil d'Etat et la décentralisation*, RFDA 1989-5, p.281-285.

305 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985

306 Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, 49° considérant

En effet, s'il exige déjà un lien de relative proportionnalité démographique pour les élections métropolitaines, les assemblées territoriales bénéficiant de cette représentativité particulière sont encore nommées très expressément, le "Congrès" calédonien et "l'Assemblée de Corse" par exemple, sans recourir à une notion plus générale qui pourrait servir également aux collectivités métropolitaines.

Au final de sa jurisprudence, le Conseil a ainsi précisé les fondements constitutionnels de la libre administration locale. Le législateur peut envisager tout type de statuts territoriaux s'il respecte les conditions requises que l'on peut résumer à trois essentielles : les collectivités doivent comprendre une assemblée élue et être dotées d'attributions effectives et des moyens pour les réaliser, leurs compétences ne peuvent empiéter sur le domaine législatif, et doivent être respectées les prérogatives de l'Etat qui garantit le fonctionnement des services publics, l'application des lois et veille aux intérêts nationaux. Ces conditions sont conséquentes, mais se comprennent aisément dans un Etat unitaire. La Constitution de 1958 s'inscrit néanmoins dans une politique de plus grande reconnaissance des collectivités, qui obtiennent sous la vigilance du Conseil de plus grandes responsabilités dans la gestion "autonome" de leurs affaires, et que le législateur peut amplifier dans des situations diversifiées.

Mais les avancées jurisprudentielles du Conseil ne doivent pas masquer d'autres décisions qui ont envisagé dans un sens restrictif ce principe de libre administration, ou qui ont permis que l'Etat, profitant de la responsabilisation accrue des collectivités, puisse leur imposer de plus grandes charges, augurant d'un retour de la domination du pouvoir central sous d'autres formes.

Paragraphe 2
Les manifestations d'une jurisprudence centralisatrice

La jurisprudence du Conseil constitutionnel ne saurait être qualifiée sans autre analyse de protectrice des libertés locales dans la mesure où elle n'est pas exempte de décisions allant en sens inverse. D'ailleurs, la Constitution ne pose pas le Conseil comme le protecteur de ces libertés mais comme veillant plus généralement à la " *conformité à la Constitution*" des lois organiques et ordinaires (art.61).

Le principe de libre administration locale reconnu par les articles 34 et 72 sert ainsi de fondement à l'exercice de son contrôle mais il n'est pas le seul, et le Conseil a pu établir implicitement une gradation des exigences constitutionnelles qui ne fait pas de la liberté territoriale un principe de valeur absolue.

De plus, le Conseil constitutionnel ne peut que suivre l'activité du législateur, sans la précéder, s'en détacher ni la contrôler à posteriori, du fait de la Constitution qui ne prévoit pas son auto-saisine et de l'échec de la réforme de l'exception d'inconstitutionnalité de 1990. Sa jurisprudence est donc dépendante des saisines qui lui sont soumises. Il est ainsi notable que nombre de lois importantes ne lui ont pas été déférées, comme la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, pourtant innovante dans de nombreux domaines. Le Conseil n'assure donc un contrôle du respect de la libre administration territoriale que dans une certaine mesure, en dépendance du travail parlementaire.

Ce rattachement à l'évolution législative a influencé sa jurisprudence. Face à l'éclatement des rigidités classiques de la centralisation, à la multiplication des structures envisagées par le législateur et à l'évolution des systèmes d'organisation de la décision locale, le Conseil, ne pouvant s'opposer à une telle œuvre de recomposition encouragée par la Constitution elle-même, semble avoir recentré son contrôle sur des thèmes plus généraux touchant d'avantage aux libertés publiques et à l'égalité qu'à la seule défense de la libre administration (**A**). Cette évolution du contrôle n'est pas sans danger pour les autorités locales, d'autant que nombre de ses décisions ont montré une certaine acceptation des reconquêtes modernes de la centralisation (**B**).

A / *Le recentrage du contrôle sur l'égalité et les libertés publiques*

Le mouvement de décentralisation a fortement modifié la perception classique du territoire et des autorités locales, aménageant de nouveaux principes d'organisation et autant de principes dérogatoires qui ôtent finalement de la lisibilité à la libre administration locale. Le Conseil, ne pouvant trouver dans la Constitution de préceptes limitant cette évolution, n'a pu que s'incliner devant la volonté du législateur, tout en faisant respecter les bases de cette liberté locale, déjà analysées.

Mais la diversité des situations désormais permises le conduit finalement à recentrer son contrôle sur certains principes fondamentaux du droit constitutionnel organisant plus généralement les rapports juridiques internes. Les lois relatives aux collectivités locales ne sont donc pas seulement analysées en fonction du principe large de la libre administration, mais sont passées au crible de l'égalité (**1**) et des libertés publiques (**2**), dans un sens qui ne joue pas toujours d'ailleurs à leur avantage.

1 / Un aménagement permissif de la notion d'égalité

Le principe d'égalité n'a pas une valeur absolue. Le Conseil, en considérant que " *si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes*"[307], a initié un principe d'égalité distributive au lieu de se limiter au concept d'égalité purement commutative. Dès lors, l'organisation des collectivités locales analysée en fonction de ce critère de l'égalité peut connaître des situations différentes dérogeant à une stricte similitude, comme le Conseil l'a rappelé plusieurs fois dès les premières lois de décentralisation[308].

Ce principe d'égalité est cependant encadré par plusieurs conditions énoncées au fil de sa jurisprudence. Le Conseil a reconnu qu'il peut y être dérogé en raison des situations différentes selon sa jurisprudence de 1979, et au nom de l'intérêt général. Mais dans les deux cas il impose que "*la différence de traitement qui en découle soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit*"[309]. Le Conseil connaît alors une politique jurisprudentielle périlleuse. Reconnaissant plusieurs cas de particularismes locaux entraînant donc des dérogations au principe d'égalité[310], il se heurte de plus à l'invocation croissante par le législateur de l'intérêt général ou national légitimant son action, et qui restreint d'autant sa marge de contrôle. Or, le Conseil cherche généralement à se ménager un espace de compétence.

---

307 Décision n°79-107 DC du 25 juillet 1979 relative aux ponts à péage, Rec.31, 4° cons.

308 Décision n°82-138 DC du 25 février 1982 relative au statut de la Corse, Rec.41, décisions n°82-149 DC du 28 décembre 1982, P.L.M., ou n°82-151 DC du 12 janvier 1983 relative aux conseils municipaux des TOM.

309 Décisions n°91-290 DC du 9 mai 1991, Statut de la Corse, 40° considérant, et n°90-280 DC du 6 décembre 1990, Concomitance des élections régionales et cantonales, 15° considérant.

310 Le Conseil a par exemple reconnu le particularisme des TOM dans sa décision n°80-122 DC du 22 juillet 1980 relative à l'extension du code de procédure pénale, Rec.49. De même, il a constaté a propos du découpage électoral en métropole "*la variété et la complexité des situations locales pouvant donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique*" (décision n°86-218 DC du 18 novembre 1986, 12° cons.)

Il a alors été amené à préciser les bases de son contrôle, en spécifiant par exemple que "*pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels*"[311]. Il a pu énoncer également dans son analyse de la loi que si des mesures ne procédaient pas "*pour chacune d'elles d'une erreur manifeste d'appréciation, elles pourraient par leur cumul aboutir à créer des situations où ce principe serait méconnu*"[312], trouvant par là un moyen original d'étendre la valeur du principe d'égalité. De même, il contrôle dans une certaine mesure les particularités territoriales susceptibles d'entraîner les dérogations au principe. L'organisation différente des villes de Paris, Lyon et Marseille le pousse à remarquer qu'il s'agit là des "*trois plus grandes villes de France* "[313]. L'extension du code procédure pénale aux TOM ou le scrutin municipal de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie sont appréciés en fonction des particularités exactes de ces territoires[314], et la limitation du cumul de mandat pour les élus de l'Assemblée de Corse prévus par le statut de 1991 est frappée d'inconstitutionnalité car "*aucune justification tirée de la spécificité de la collectivité territoriale de Corse ne fonde une telle interdiction*"[315]. Enfin, il n'admet les changements du régime des élections régionales et cantonales que parce que "*les différences de situation créées par cette loi n'apparaissent que comme la conséquence d'une réforme qui répond à la volonté du législateur d'assurer la mise en œuvre des objectifs qu'il s'est fixés*"[316]

Mais si le Conseil tente ainsi de manifester sa vigilance, sa marge de manœuvre reste faible. Il a dû admettre en plusieurs occasions que son pouvoir d'appréciation était moindre que celui du législateur et qu'il ne pouvait en conséquence qu'exercer un contrôle restreint sur les choix pris[317]. De même, son appréciation des situations particulières est parfois minimale, comme sa décision sur le fonds de solidarité des communes peut le laisser penser[318].

---

311 Décision n°90-277 DC du 25 juillet 1990, *impôts directs locaux*, Rec.70,20° considérant

312 Décision n°86-208 DC des 1° et 2 juillet 1986

313 Décision n°82-149 DC du 28 décembre 1982

314 Décisions n°80-122 DC du 22 juillet 1980 et n°82-151 DC du 12 janvier 1983

315 Décision n°91-290 du 9 mai 1991, 23° considérant

316 Décision n°93-331 DC du 13 janvier 1994

317 Décision n°93-331 DC, 4° cons., "*il* [le Conseil]*ne lui appartient... pas de rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies*".

318 Dans sa décision n°91-291 DC du 6 mai 1991, le Conseil reconnaît ainsi à la région Ile-de-France la spécificité de "*la masse de sa population, l'importance globale de ses ressources et la présence de la capitale*", critères somme toute peu étayés dans son discours, mais accepte la loi à la seule constatation que "*la répartition des emplois...entraîne, en règle générale, une distribution très inégale du potentiel fiscal des communes à population équivalente*"

Il est vrai qu'en l'occurrence le fonds de solidarité prévu par la loi entraînait une amélioration de l'égalité distributive. Du reste, une évolution de sa jurisprudence visant à accroître son contrôle est toujours envisageable, comme il a pu le montrer en d'autres occasions[319].

En l'état, elle aboutit cependant à des flexibilités territoriales qui ne jouent pas toujours en faveur des collectivités locales. En matière d'outre-mer, une fois admis que chaque territoire pouvait disposer d'une organisation particulière[320], le régime de chacun ne se référant à aucun autre peut connaître des restrictions propres[321]. La Nouvelle-Calédonie dans son statut de 1976[322] possède un Congrès et des compétences a contrario de celles de l'Etat, sur l'exemple de la Constitution espagnole, mais passe sous le contrôle étendu du haut-commissaire de la République qui est le chef du territoire, alors que Mayotte, reconnue comme collectivité territoriale de la République française la même année[323], possède un conseil général élu et des compétences restreintes. De même, le statut calédonien de 1985 confiait au haut-commissaire la préparation des délibérations du congrès, ou permettait en 1988 sa substitution au conseil exécutif, en imposant des règles de majorité renforcées[324].

L'égalité entre collectivités peut pareillement connaître des atteintes négatives du fait des particularités de l'outre-mer. Le Conseil a ainsi jugé que les "*mesures d'adaptation*" sont "*susceptibles de se traduire par un aménagement limité des compétences des régions et des départements d'outre-mer par rapport aux autres régions et départements*"[325].

---

319 Notons par exemple l'évolution de sa jurisprudence entre sa décision n°79-104 DC du 23 mai 1979 relative à la Nouvelle-Calédonie, par où il ne censurait pas la condition du remboursement des frais électoraux à l'obtention d'un suffrage minimum, et celle n°89-271 DC du 11 janvier 1990 dans laquelle il estimait que le seuil des 5% de voix était de nature "*à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions*".

320 "*le législateur, compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer...peut prévoir, pour l'un d'entre aux, des règles d'organisation spécifiques, distinctes de celles antérieurement en vigueur comme de celles applicables dans les autres collectivités territoriales*", décision n°87-241 DC du 19 janvier 1988, 6° considérant

321 Sur la transformation du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon en dépit de son avis par la loi n°85-595 du 11 juin 1985, non soumise au Conseil, V. *Diversité des régimes des collectivités territoriales : le nouveau statut de Saint-Pierre-et-Miquelon*, T. MICHALON, RFDA 1986 p.192

322 Loi n°76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, JO du 29 décembre p.7530

323 Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, JO du 28 décembre p.7493

324 V. décisions n°85-196 DC du 8 août 1985 et n°87-241 DC du 19 janvier 1988

325 Décision n°84-174 DC du 25 juillet 1984 relative aux régions d'outre-mer, 5° considérant

Cette inégalité touche aussi les collectivités métropolitaines, comme l'exemple corse le prouve. Arguant de ce que "*le législateur a entendu prendre en compte les caractères spécifiques*" du territoire de la Corse et que "*la définition...des compétences de la collectivité territoriale de Corse n'a pas pour conséquence d'affecter de façon substantielle les attributions des deux départements corses*", le Conseil a accepté le transfert de nouvelles attributions étatiques à cette collectivité[326]. La Corse, érigée en collectivité territoriale de la République au sens de l'article 72 de la Constitution par l'article 2 de la loi[327] mais le Conseil refusant de l'assimiler aux peuples d'outre-mer, initie donc une situation inégalitaire que le juge constitutionnel confirme au nom de ses caractères spécifiques. Cette notion, étant applicable théoriquement à toute autre collectivité locale présentant une situation propre, peut faire jurisprudence au vu des autres statuts particuliers reconnus par exemple aux grandes villes.

En l'absence d'un consécration constitutionnelle par le Conseil, la répartition commune des compétences entre collectivités ou l'interdiction de tutelle d'une autorité locale sur une autre issue de l'article 2 de la loi du 7 janvier 1983, qui fondaient leur égalité dans les lois de décentralisation, sont également susceptibles d'être remises en cause par la loi. La difficulté a établir une ligne claire de démarcation des compétences entre les départements et les régions d'outre-mer[328] et la censure ambiguë de la notion de collectivité chef de file par le Conseil[329] ouvrent par exemple des brêches dans cette égalité des collectivités entre elles. Si le législateur voulait revenir sur ces répartitions de pouvoirs et aménager des inégalités locales justifiées par un motif d'intérêt général ou par des spécifités quelconques, le Conseil pourrait difficilement faire obstacle à la demande et s'y opposer constitutionnellement.

Son contrôle sur la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire laisse même transparaître une certaine complicité avec le législateur instaurant des discrimination territoriales précises[330]. Il n'a pas fait droit en l'occurrence à la demande des auteurs de la saisine qui critiquaient le morcellement du territoire et la différence de traitement entre ses différentes parties, soumises selon le cas à un pouvoir réglementaire gouvernemental, local ou à la loi[331].

326 Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, 33° et 34° considérants

327 Loi n°91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse

328 V. la décision n°84-174 DC du 25 juillet 1984 et la censure constitutionnelle des articles 2, 15 et 33 de la loi.

329 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995

330 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995

331 Saisine des députés du 28 décembre 1994, JO du 1° février 1995 p.1710

Cette loi de 1995 envisage en effet plusieurs dérogations au principe d'égalité. Les directives territoriales d'aménagement, répondant à l'objectif d'intérêt général de l'article 2 de la loi, fixent les orientations fondamentales de l'Etat sur son initiative en tenant compte des particularités géographiques locales et en association avec certaines autorités territoriales. Elaborées par décret pris en Conseil d'Etat, elles s'ajoutent aux zones prioritaires d'aménagement également adoptées par décret et aux "pays" constatés localement ou au schéma directeur de la région Ile-de-France élaboré spécifiquement pour cette région.

Il ressort de l'ensemble de la loi que c'est la perception globale du territoire qui évolue avec l'accord du Conseil. L'espace n'est plus considéré comme un ensemble indivisible et compact mais comme autant de situations particulières additionnées sur lesquelles doit s'envisager un aménagement du territoire spécifique. Ces diversités territoriales acceptées par le Conseil peuvent être reconnues et amplifiées par le législateur, et donner lieu à la coexistence de normes différentes sur l'ensemble du territoire sans porter atteinte ni au principe d'égalité ni à la libre administration des collectivités locales[332]. Le Conseil, en ne rejetant pas cette conception, ne choisit donc pas d'étendre sa jurisprudence de 1986[333] et de considérer que par leur cumul ces mesures discriminatoires mettent en péril le principe d'égalité.

Invoquant un nouvel intérêt national, le législateur pourrait alors sur cette base accentuer la refonte des autorités locales, prévoir des structures spéciales pour les espaces présentant certaines particularités, ou organiser une tutelle des collectivités entre elles, sans que le Conseil ne puisse s'y opposer. Il s'agirait pour la loi d'énoncer les objectifs qu'elle se fixe, d'argumenter "objectivement" sur les différences territoriales nécessitant une organisation propre et de respecter l'exigence de conseils élus pour être en accord avec la jurisprudence du Conseil. Une grande liberté de manœuvre lui est ainsi laissée, y compris celle de donner compétence au pouvoir administratif le soin d'en régler les détails comme pour cette loi de 1995.

Le principe d'égalité ne s'oppose donc pas vraiment ici à la volonté du législateur qui voudrait y déroger. La prudence manifestée dans les décisions du Conseil et ses récentes acceptations du phénomène laissent au contraire penser que ni la

332 "*le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte par l'octroi d'avantages fiscaux des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire dans un but d'intérêt général*", décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995

333 Décision n°86-208 DC des 1° et 2 juillet 1986 sur le découpage électoral

Constitution ni sa pratique ne font obstacle à une diversification territoriale qui réintroduirait subrepticement une centralisation des décisions locales, par le biais de la réorganisation des espaces ou par les schémas nationaux d'aménagement. La jurisprudence du Conseil évolue ici sans bornes claires[334].

D'ailleurs, le principe d'égalité des citoyens devant la loi énoncé à l'article 1° de la Constitution peut également jouer en défaveur de la liberté locale. Ainsi dans une récente décision le Conseil a affirmé qu'il incombait au législateur "*de prévenir par des dispositions appropriées la survenance de ruptures caractérisées d'égalité*"[335]. Le mécanisme de solidarité mis en œuvre par le département prévu par la loi[336] a alors été accepté au motif que le législateur avait suffisamment encadré la liberté des autorités départementales (conditions fixées par voie règlementaire uniforme pour l'ensemble du territoire, montant minimal fixé par décret, évaluation locale à partir d'une grille nationale, accords avec les organismes de sécurité sociale selon un cahier des charges arrêté au niveau national). Au final, ces conditions se révèlent somme toute très limitatives de la liberté départementale et révèlent une recentralisation larvée encouragée par le Conseil, qui se retrouve en matière de libertés publiques.

2 / Des libertés publiques limitant les pouvoirs locaux

Si l'uniformité n'a jamais été qu'un fantasme révolutionnaire, le Conseil oppose ponctuellement d'autres principes constitutionnels aux velléités territoriales du législateur. Ainsi rappelle-t-il régulièrement qu'une disposition de nature législative ne saurait avoir pour effet "*de porter atteinte à l'exercice d'un droit ou d'une liberté ayant valeur constitutionnelle* "[337]. Les libertés publiques faisant l'objet d'une protection toute particulière[338] , la libre administration locale se heurte à elles dans la reconnaissance de compétences territoriales.

A l'occasion de la loi dite Chevènement de 1985, relative aux rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé, le Conseil a rappelé que "*si le*

334 V. F. MICLO *Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois*, AJDA 1982, p.115, ou les remarques de Jean-Paul COSTA dans sa note sur la décision du Conseil n°93-329 DC du 13 janvier 1994 (Rec.9), AJDA 1994 p.138

335 Décision n°96-387 DC du 21 janvier 1997 relative à la loi sur la prestation d'autonomie pour les personnes agées dépendantes, JO du 25 janvier p.1285

336 Loi n°97-6 du 24 janvier, JO du 25 janvier p.1280, art.1°

337 Décision n°84-185 DC du 18 janvier 1985 *Loi Chevènement*

338 C'est à l'occasion de la liberté d'association que le Conseil constitutionnel a en effet initié sa politique "offensive" vis à vis du législateur (décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, Rec.29)

principe de libre administration des collectivités territoriales a valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire" [339]. Plusieurs remarques découlent de cette décision.

Tout d'abord, la structure même de la phrase semble indiquer que dans la balance des principes constitutionnels, la libre administration ne pèse pas le même poids que la défense des libertés publiques. Or, ces dernières impliquent justement une application unitaire dans l'espace des règles législatives qui ne peuvent y déroger. Si le législateur veut aménager des situations locales différentes, celles-ci ne sauraient entraîner une discrimination territoriale du respect des libertés. C'est particulièrement sur ce terrain que l'unité trouve son expression.

Ce principe joue alors en défaveur de l'autonomie locale. Réaffirmé avec force en 1994 au terme d'un débat législatif houleux concernant la même liberté d'enseignement[340], le caractère supérieur des libertés publiques ne fait l'objet d'aucune concession de la part du Conseil constitutionnel. Il empêche ainsi le législateur de doter les collectivités locales de compétences qui nuiraient à l'exercice uniforme des libertés sur tout le territoire, ou de réviser des normes antérieures avec un tel résultat[341].

En l'espèce, en s'additionnant au principe d'égalité[342], la protection des libertés publiques empêche que les collectivité locales puissent affecter librement leur aide aux établissements d'enseignement privés. Cette interdiction, qu'il faut cependant jauger au regard du but poursuivi par le législateur et du principe de la laïcité, étrangement absent dans la décision du Conseil, limite donc la prise en compte des particularismes locaux et fait obstacle à la libre administration de ces collectivités.

339 Décision n°84-185 DC du 18 janvier 1985, 18° considérant.

340 V. la décision n°93-329 DC du 13 janvier 1994, JO du 15 janvier p.829, relative à l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, et l'analyse de Jean-Paul COSTA in AJDA du 20 fevrier 1994, p.132-139.

341 "*Considérant que les lois ordinaires ayant toutes la même valeur juridique, aucune règle ou principe de valeur consitutionnelle ne s'oppose à ce qu'une loi abroge des dispositions législatives antérieures ;...il n'en serait autrement que si cette abrogation avait pour effet de porter atteinte à l'exercice d'un droit ou d'une liberté ayant valeur constitutionnelles*", décision n°84-185 DC du 18 janvier 1985

342 Le Conseil énonce dans cette décision n°93-329 DC que le législateur doit garantir "*les établissements d'enseignement public contre des ruptures d'égalité à leur détriment au regard des obligations particulières que ces établissements assument*"

Comme le note Jean-Paul Costa, "*le précédent mérite d'être cantonné, sous peine de rendre toute décentralisation constitutionnellement suspecte*" [343]. Mais si le thème abordé ici de la liberté d'enseignement, constituant "*l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*", reste un sujet sensible modifiant la portée des décisions du Conseil, celui-ci a confirmé les limites posées par les libertés publiques.

Relativement au nouveau statut de la Polynésie française, le Conseil en a rappelé et conforté les conditions inhérentes. "*Ni le principe de libre administration des collectivités territoriales ni la prise en compte de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques, et par suite l'ensemble des garanties que celles-ci comportent, dépendent des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République*" [344].

Ici, le principe d'égalité ne venant pas obscurcir le sens exact de la décision, la libre administration apparaît plus clairement subordonnée au respect des libertés publiques, tout comme, chose nouvelle, l'organisation particulière des territoires d'outre-mer. Ce particularisme local reste donc, même dans le cadre de sa plus forte reconnaissance, obligé par un principe général qui est en fait aux fondements même de l'exigence démocratique. "*L'autonomie reconnue* [aux territoires d'outre-mer] *trouve là une limite constitutionnelle rigoureuse*" [345].

Mais le Conseil donne dans sa décision un plus grand développement des motifs qui l'animent. La compétence donnée par la loi aux autorités locales ne peut cantonner celle de l'Etat au seul respect des garanties "*fondamentales*" des libertés publiques[346]. C'est bien l'ensemble de ces garanties qui dépend d'une décision nationale, précision qui semble donc étendre la notion de "*conditions essentielles*" que le Conseil impose dans son considérant de principe. De même, le régime de déclaration des associations ne peut relever d'une décision locale au regard du principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté d'association[347]. Enfin, les règles touchant aux

---

343 AJDA du 20 février 1994, p.139

344 Décision n°96-373 DC du 9 avril 1996.

345 Olivier SCHRAMECK, ancien secrétaire général du Conseil, dans son analyse de la décision in AJDA du 20 mai 1996, p.372.

346 Le Conseil censure en effet le mot "*fondamentales*" du 7° de l'article 6 de la loi initiale, car "*le législateur ne pouvait...limiter la compétence de l'Etat aux seules garanties fondamentales des libertés publiques*"

347 Censure de l'art.28-25° donnant de telles compétences au conseil des ministres du territoire

procédures pénales, comme celles relatives à la recherche des preuves des infractions aux réglementations territoriales, ne doivent dépendre que du pouvoir central sous peine de voir se mettre en place des régimes parallèles locaux. Le souci de sécurité juridique ne peut pas plus être invoqué par le législateur pour instaurer un délai de quatre mois avant la saisine du juge pour excès de pouvoir contre les décisions locales.

A l'issue de cette décision, la protection des libertés publiques apparaît comme un fondement important du contrôle qu'opère désormais le Conseil sur l'activité législative en matière territoriale. Quant au nouveau statut polynésien, sa décision ne comporte aucune remarque particulière sur le principe de libre administration des collectivités locales, mais se reporte bien plutôt au respect du droit de propriété, au principe d'égalité des services publics[348] ou à la garantie des droits du citoyen issue de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

Cette décision doit bien sûr être remise dans son contexte. Le Conseil s'étant déjà prononcé sur certaines dispositions reprises par ce statut, il se refuse à en analyser à nouveau le contenu[349] et se tourne alors vers d'autres bases de contrôle. De même, le législateur donnant dans ce statut de larges compétences aux autorités locales dans le respect des pouvoirs du représentant de l'Etat, c'est moins pour protéger les compétences territoriales que pour définir au contraire les limites à l'autonomie locale que le Conseil est alors obligé de se placer. Sa jurisprudence en matière d'outre-mer ouvrant de larges possibilités à la loi, la protection des libertés publiques reste un des principes pouvant encore s'opposer à la liberté d'appréciation du législateur.

Toujours est-il qu'en l'occurrence, ce respect des libertés publiques vient à l'encontre des compétences que le législateur se proposait d'octroyer aux collectivités locales. Cette limitation n'est pas contestable en soi. Une liberté n'étant constructive qu'encadrée par des principes directeurs qui en structurent la vigueur, ceux-là mêmes opposés par le Conseil permettent de sauvegarder le cadre unitaire de la République en protégeant de plus les citoyens contre les débordements possibles des autorités locales.

---

348 En matière d'enseignement de la langue locale notamment, le Conseil reprenant ici sa jurisprudence corse du 9 mai 1991

349 "*sous réserve de la détermination de leur caractère organique, il n'y a pas lieu de procéder à un examen de la constitutionnalité des dispositions de la loi organique soumise à l'examen du Conseil ayant une rédaction ou un contenu identique à ceux des dispositions déclarées conformes à la Constitution par les décisions précitées*" [n°84-177 DC, n°94-340 DC, n°94-349 DC et n°95-364 DC]

Mais cette évolution du contrôle opéré par le Conseil est à remarquer, car il semble se situer beaucoup plus aujourd'hui sur le terrain de la protection des hommes et des citoyens plutôt que sur le respect des droits des institutions locales. Le Conseil suit peut-être en cela le mouvement général qui pousse à reconnaître plus de valeur et de droits à l'homme dans un contexte où l'Etat se retire de la vue de ses administrés au profit d'autres institutions, internationales, administratives ou économiques, et qui, en accroissant la complexité de la structure sociale, diminue d'autant la lisibilité des droits des simples citoyens.

Le recentrage du contrôle du Conseil sur les principes de l'égalité et des libertés publiques anticipe peut-être cette idée d'une "démocratie continue" qui serait à même de refonder la système juridique sur l'Homme plutôt que sur les institutions qui en émanent, et qui finalement le contraignent dans leurs logiques propres[350]. Mais dans cette évolution jurisprudentielle qui restreindrait la protection des institutions territoriales, le Conseil ouvre alors la voie à un retour de la centralisation, à une réintroduction de la primauté centrale sur les libertés locales.

B / *Les reconquêtes permises de la centralisation*

Les pouvoirs du centre sur son territoire ont déjà été longuement analysés. La compétence du législateur en matière électorale et les dérogations permises par le Conseil constitutionnel, la liberté d'appréciation du Parlement quant aux statuts des diverses collectivités, quant à leur organisation interne, quant à leurs attributions ont fait l'objet d'une jurisprudence nourrie qui a posé les bases qui encadrent désormais le principe de libre administration des collectivités locales.

Mais cette latitude d'action n'est pas la seule face de la centralisation, qui est avant tout dynamique et doit s'appréhender dans ses évolutions. Or, la jurisprudence du Conseil ne pourra jamais revenir sur un fait évident : le système local était tout aussi constitutionnel dans son organisation d'avant 1982 qu'il ne l'est depuis. Le législateur peut donc revenir à cette situation antérieure sans que le Conseil ne puisse valablement s'y opposer. La décentralisation et la libre administration locale connaissent donc des limites naturelles, observables dans leurs formes d'avant 1982, que le Conseil est bien obligé de confirmer.

---

350 Sur la notion, se reporter à l'ouvrage collectif sous la direction de Dominique ROUSSEAU *La démocratie continue*, Actes du colloque du même nom tenu à Montpellier, LGDJ 1994.

Le Conseil dans son activité jurisprudentielle ne peut en effet créer du droit au sens fort du terme, et ne saurait donc poser des limites au législateur qu'il ne pourrait justifier constitutionnellement. La décentralisation étant trop récente dans ses règles évolutives pour énoncer des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, il lui est ainsi difficile de justifier des acquis locaux que le législateur ne pourrait abroger, du fait de sa compétence générale. Du reste, le Conseil n'a pas montré en la matière une volonté spéciale de sauvegarder ces acquis qui résultent de la pratique législative et non de la Constitution.

Au contraire, en matière d'organisation de la décision locale (**1**) et de finances des collectivités (**2**), le Conseil a permis au Centre d'initier une politique restrictive des libertés territoriales, ouvrant la voie à une nouvelle centralisation qui ne se caractérise pas par son contrôle hiérarchique direct sur les autorités locales mais par une imbrication des pouvoirs lui profitant en dernier ressort.

1 / L'encadrement autorisé de la décision locale par des tiers

A l'organigramme initial prévu par les premières lois de décentralisation se sont ajoutés de nombreuses structures qui font aujourd'hui de la décision locale un parcours collectif. Les collectivités territoriales qui pensaient jouir, aux premiers temps de leur majorité, d'une certaine reconnaissance unique ont vite été encadrées par autant d'organismes dont la création par le centre n'a pas appelé de réelle inconstitutionnalité de la part du Conseil.

La première restriction des compétences des autorités locales coïncide paradoxalement avec la première loi de décentralisation concernant la Corse, le Conseil ayant précisé que "*le fait qu'une collectivité territoriale soit amenée à collaborer avec un établissement public non créé par elle ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités locales*"[351]. L'article 2 al.3 du statut du 2 mars 1982[352] prévoyait en effet que "*pour l'exercice de ses compétences, la région de Corse est assistée par des établissements publics*", dans une phrase qui pouvait porter à contradiction avec la déclaration générale de liberté des collectivités locales de la loi du 2 mars 1982[353].

351 Décision n°82-138 DC du 25 février 1982, 6° considérant

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

353 Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars p.730, dont l'article 1° dispose que "*les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus*"

Cette jurisprudence a été reprise et amplifiée par le Conseil à propos de la création des centres de gestion de la fonction publique territoriale. La loi de 1984 les instituant prévoyait une affiliation obligatoire des collectivités à ces centres de gestion avec participation au traitement de l'agent recruté par les centres mais non nommé par elles. Le Conseil, en rejetant l'imposition faite aux collectivités de pourvoir au traitement financier de l'agent non nommé par elles, a cependant confirmé la compétence de ces centres de gestion quant au recrutement des fonctionnaires publics territoriaux "*en vue d'instituer des garanties statutaires communes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales*", et a pareillement agréé l'obligation pour les collectivités de s'affilier à ces centres[354].

En contre-partie de cette servitude, le Conseil en a néanmoins précisé les limites, à savoir que l'autorité locale devait rester maître de la création et de la suppression des emplois, des actes de gestion interne de sa masse salariale (notation, avancement, sanction) et qu'elle conservait un droit de recours contre les actes des centres de gestion, dont elle est d'ailleurs partie. De même il a annulé les dispositions de la loi qui infligeaient une sanction aux collectivités qui ne transmettaient pas aux centres leurs vacances d'emploi au motif que l'annulation conséquente des nominations portait atteinte à la libre administration d'une "*autorité territoriale libre*".

Cette jurisprudence protège donc la liberté locale en atténuant dans leurs effets pratiques les dispositions de la loi donnant attribution aux centre de gestion. Cependant, le principe de leur compétence est reconnu, qui s'impose aux collectivités en parallèle à leurs propres capacités de recrutement. Sur cette base, les conditions protectrices des autorités locales ont été succinctement résumées dans la décision relative au centre national de la fonction publique territoriale, dans laquelle le Conseil a confirmé que "*le principe de libre administration des collectivités territoriales ne fait pas, par lui-même, obstacle à ce que la loi crée un établissement public auquel sont confiées des missions d'intérêt commun à un groupe de collectivités locales en matière de formation ou de gestion des personnels appartenant à la fonction publique territoriale ou s'y destinant*", en ajoutant simplement : "*toutefois, pour ce qui a trait aux tâches de recrutement et de gestion des personnels...le pouvoir de décision au sein de l'organisme...doit revenir, en dernière analyse, aux représentants des collectivités territoriales*"[355].

354 Décision n°83-168 DC du 20 janvier 1984, 15° et 5° considérants.
355 Décision n°88-251 DC du 12 janvier 1989, 13° considérant

Le conseil d'administration de ce centre national ne prenant de décision que par vote des représentants des collectivités locales, le Conseil conclu à sa constitutionnalité. Le principe est donc confirmé : la loi peut amener les collectivités locales à collaborer ensemble au sein d'un établissement public dont les missions côtoient leurs propres actions territoriales. Mais l'accord du Conseil en l'occurrence précise quelque peu sa jurisprudence de 1982 sur la Corse et de 1984 sur la fonction publique territoriale qui ne s'attardait pas sur la composition des établissements publics en question.

Dans cette décision de 1989, le Conseil fait du pouvoir de décision finale des représentants locaux au sein de l'organisme une condition de fond quant au respect de la libre administration. Ceci dit, comme le fait également remarquer le Conseil, il s'agit ici de la gestion de missions d'intérêt *commun* qui suppose par principe l'accord des principaux intéressés. Mais la consécration de cette obligation de participer à un tel établissement public gérant des intérêts collectifs sous réserve du dernier mot reconnu aux représentants locaux peut alors s'étendre aux établissements publics de coopération locale. Le Conseil, acceptant l'imposition législative vis à vis des centres de gestion, ne pose ainsi aucun élément susceptible d'empêcher une intercommunalité forcée, les établissements publics de coopération satisfaisant de fait ses conditions.

Plus récemment, le Conseil a été amené à de nouvelles concessions liées à la loi d'orientation du 4 février 1995 [356] qui prévoit la création d'un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (art.3), de conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (art.6) et d'un groupement d'intérêt public chargé essentiellement de recueillir des informations et d'évaluer les politiques d'aménagement (art.9). Saisi par les députés d'une contestation du mode de désignation des représentants des collectivités territoriales aux conférences régionales, le Conseil a estimé que s'agissant "*d'organismes consultatifs*", le renvoi à un décret n'est pas entaché d'incompétence négative du législateur[357].

La loi ne reconnaît effectivement de compétence à ces conférences régionales et aux autres conseils ou groupements que pour donner des avis sur la mise en œuvre des politiques d'aménagement, par consultation ou spontanément[358]. Mais ces organismes

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

357 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, 7° considérant

358 V. l'art.3.II, l'art.9 al.2, et la nouvelle rédaction de l'article 34 *ter* de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 issue de l'article 6 de la loi de 1995.

constituent une évolution par rapport aux centres de gestion de la fonction publique. N'ayant pas de pouvoirs décisionnels, leur composition est ouverte aux représentants de l'Etat et de ses administrations, aux membres des assemblées parlementaires, aux représentants des activités économiques, familiales, culturelles et associatives, aux personnalités qualifiées et aux associations nationales techniques compétentes[359]. La part de représentants des collectivités territoriales est donc diminué d'autant, et se heurte à des personnalités de poids comme le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale appuyé par son efficace administration.

Nul doute que de tels organismes ont pour but de coordonner les actions locales et de ressouder l'ensemble du tissu social autour de cette politique déclarée d'intérêt général d'aménagement du territoire[360].

Mais la valeur de leurs avis et consultations ne peut être réduite à une seule déclaration dénuée de poids. Leur composition même en fait l'expression de l'ensemble des acteurs concernés par les questions territoriales. La consultation des conférences régionales pour l'élaboration des schémas régionaux ou inter-départementaux n'est donc pas dénuée d'impact, connaissant le recrutement de ses membres, non plus que celle du Conseil national, a fortiori. De plus, ce Conseil national est "*associé à l'élaboration du projet de schéma national d'aménagement et de développement du territoire, ainsi qu'à celle des projets de schémas sectoriels*" (art.3.II), schéma national qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et qui contraint toutes les politiques locales.

---

359 Plus précisément, le Centre national de l'aménagement et du développement est présidé par le Premier ministre et est composé pour moitié au moins (!) de "*membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des collectivités territoriales et de leur groupement, ainsi que de représentants des activités économiques, sociales, familiales, culturelles et associatives et de personnes qualifiées*", et son secrétaire général est assuré par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Il peut de plus se faire assister par les services de l'Etat. Les conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire sont composées pour leur part de "*représentants de l'Etat et des exécutifs de la région, des départements, des communes et des groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que du président du conseil économique et social régional*". Le groupement d'intérêt public comprend "*des représentants du Parlement, des collectivités territoriales, des groupements de communes, des administrations de l'Etat, des associations nationales techniques compétentes et du comité des finances locales ainsi que des personnalités qualifiées*".

360 Sur la nécessité pour l'Etat d'offrir un intéressement pécuniaire ou une participation au Pouvoir aux acteurs sociaux pour affermir l'unité nationale et son autorité, V. Pierre LEGENDRE *La bureaucratie, la science et le rendement*, RISA 1972, p. 581-589, ou Jacques CHEVALLIER *Elements d'analyse politique*, PUF 1985, p.49 et suiv. Egalement Pierre BIRNBAUM *La logique de l'Etat*, Fayard 1982.

Le contrôle minimal du Conseil constitutionnel laisse donc entrevoir une brèche dans la nouvelle politique territoriale, où les collectivités locales sont associées dans leurs avis à d'autres organismes et acteurs territoriaux ou sont conditionnées par ces derniers dans l'élaboration de leurs actions. Le Conseil, en se limitant à la saisine qui lui était soumise sans faire de remarque sur ces organismes et sur leurs compétences, accepte donc que la gestion territoriale ne relève plus des seules collectivités locales mais intéresse tous les autres acteurs touchés par l'aménagement du territoire.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales ne suppose donc pas de la part du Conseil constitutionnel une quelconque exclusivité au profit de ces collectivités. Celles-ci peuvent être contraintes dans leurs choix par d'autres organismes qui, s'ils n'ont pas pour autant de pouvoir de décision, ne gênent pas moins leur liberté d'initiative, les autorités locales devant alors leur rendre des comptes ou du moins pouvant difficilement passer outre à une conjonction d'avis négatifs. La présence forte de l'Etat dans ces organismes "de consultation" apparaît comme une nouvelle facette de la centralisation moderne, qui reçoit l'agrément du Conseil constitutionnel. Un autre aspect de cette modernité réside dans les obligations et pressions financières que l'Etat peut faire peser sur les collectivités locales.

2 / Les restrictions acceptées des finances locales

En matière de finances locales, le Conseil a pu atténuer ses exigences et accepter que l'Etat prenne plusieurs initiatives préjudiciables aux libertés des autorités locales. Le législateur étant compétent pour fixer le régime des impositions et des ressources des collectivités locales, son activité a ainsi restreint en certains cas leur marge fiscale tout en leur imposant des dépenses que le Conseil a consacré.

Le régime de la fiscalité locale issu de la loi de 1980 n'avait été analysé par le Conseil que sous l'angle du principe d'égalité devant la loi, sans donner lieu d'ailleurs à ouverture de la saisine à d'autres moyens ni à déclaration d'inconstitutionnalité[361]. C'est plus particulièrement à l'occasion de la création des arrondissements des grandes villes que le Conseil a montré sa position. Il a accepté que le législateur, après avoir fixé le principe présidant à la répartition des crédits entre les arrondissements, délègue à un décret en Conseil d'Etat le soin d'en régler les modalités d'application[362]. La part minimale revenant à chacun est ainsi décrétée par le Gouvernement.

361 Décision n°79-112 DC du 9 janvier 1980, Rec.32

362 Décision n°82-149 DC du 28 décembre 1982, *Paris-Lyon-Marseille*

Si cette disposition respecte bien, en l'occurrence, la jurisprudence constitutionnelle en matière de délégation de pouvoirs, et si elle introduit un tiers arbitre au sein des institutions locales visant à garantir une certaine impartialité dans la redistribution financière entre les arrondissements, cette mesure n'en constitue pas moins une immixtion étatique dans les affaires locales traduisant bien la méfiance qui peut leur être attachée. Cependant, les conseils d'arrondissements n'étant pas des collectivités locales au sens de l'article 72 de la Constitution mais de simples divisions administratives au statut ambigu, la présence du Centre dans le fonctionnement de ces découpes de villes reste relativement compréhensible.

Par contre, la décision relative au droit au logement porte plus à confusion[363]. La loi contestée institue un plan départemental et régional destiné au logement des personnes défavorisées et créé un fonds de solidarité pour le logement auquel participe le département dans une part au moins égale à celle de l'Etat. Malgré les critiques adressées par les auteurs de la saisine contre cette imposition de dépenses obligatoires, le Conseil a jugé que "*sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire*". La compétence de la loi et la liberté d'appréciation du législateur s'opposent une fois de plus au pouvoir de contrôle du Conseil, d'autant qu'en la matière la politique de logement des personnes défavorisées est déclaré "d'intérêt général".

Toutefois, le Conseil a entouré cette liberté de conditions, du reste paradoxales. Il ajoute en effet que "*les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration*", et que "*la portée des obligations financières...doit être appréciée en fonction tant du contenu propre de cet article que des autres dispositions de la loi*". L'embarras du Conseil est notable. Pris entre la compétence et la liberté d'appréciation du législateur et l'exigence du principe de libre administration, il ne peut que préciser par une phrase contradictoire que les obligations prévues ne peuvent nuire aux libertés locales, et tâche alors de justifier les limites de cette imposition pour conclure finalement que les dispositions sont conformes à la Constitution du fait de la participation pour moitié au financement du fonds de l'Etat et du département.

363 Décision n°90-274 DC du 29 mai 1990.

Il ressort de cette position que les collectivités locales sont bien soumises aux volontés de l'Etat qui peut les appeler à contribuer aux objectifs nationaux qu'il se fixe, les impliquant donc dans des politiques les dépassant, et que cet effort peut ne pas toucher toutes les collectivités mais seulement certaines d'entre elles. Surtout, en agréant un financement pour moitié du fonds de solidarité, le Conseil impose aux collectivités de suivre la progression des dépenses étatiques alors que n'est prévu aucune compensation financière et que les recettes des départements sont loin d'être équivalentes, pour chacun d'eux, à celles de l'Etat.

A une époque où les objectifs d'intérêt national sont susceptibles d'augmenter et en l'absence d'une jurisprudence plus contraignante, une loi fixant de nouvelles obligations s'ajoutant aux précédentes et précisant leur portée avec précision peut ainsi accroître le fardeau financier local sans que le Conseil ne puisse s'y opposer, puisqu'il a posé lui-même ces conditions de son acceptation. Les élus locaux ne manquent pas d'ailleurs de protester contre cette accumulation de charges qui grèvent leurs marges de manoeuvre et leur liberté financière et dont le circuit de compensation, quand il existe, ne semble pas les satisfaire[364].

Le Conseil, bien qu'il fasse de la capacité financière une condition du respect de la libre administration locale, a confirmé sa prudence face à la compétence de la loi. La détermination des bases de l'imposition locale à compter de 1992 était contestée au motif qu'elle restreignait la liberté des départements dans la fixation des taux de la taxe départementale. Le Conseil a effectivement analysé le plafonnement posé par la loi au vu "*des contraintes qu'il peut entraîner pour certains départements*"[365], mais pour conclure que "*cette mesure est limitée à une seule année*" et que "*compte tenu de son caractère temporaire, le plafonnement envisagé...n'est pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale*". Rappelant les limites de la liberté du législateur[366], Le Conseil consent ici aussi aux contraintes fiscales locales.

---

364 Régulièrement, les élus locaux font ainsi entendre leurs protestations par voie de presse ou auprès du Gouvernement, comme cette délégation des maires des grandes villes qui refusait "*de payer les promesses du gouvernement*" (Le Figaro du vendredi 4 novembre 1994), se montrent sceptiques sur les mesures dites "prêts à taux zéro" impliquant les collectivités locales (Le Monde daté du 7 novembre 1995, p.12) ou rechignent à assumer la gestion des lignes secondaires de la SNCF souvent déficitaires (Le Monde daté des 10-11 décembre 1995, p.10).

365 Décision n°90-277 DC du 25 juillet 1990, Rec. p.70

366 "*Il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même les taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses...toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources locales au point d'entraver leur libre administration*", id 14° §

La création d'un fonds de solidarité urbaine et la révision de la dotation globale de fonctionnement par la loi du 13 mai 1991 se sont pareillement imposées au Conseil sans son désaccord et même avec un certain assentiment, que traduisent les bases de son argumentation. Il a en effet accepté que l'attribution du produit d'un impôt communal puisse profiter à une autre collectivité "*à titre exceptionnel*", ce prélèvement étant assimilable "*par ses effets à une charge obligatoire*" [367].

Ce n'est pas la première fois que le Conseil accepte des mesures dérogatoires au régime commun au motif que les dispositions contestées n'ont qu'une valeur transitoire et ponctuelle[368]. Mais sachant que la vie politique et institutionnelle est bien souvent une confrontation avec des situations ponctuelles qui ont toujours un caractère exceptionnel, cette possibilité de dérogations laisse la porte ouverte à toute généralisation du provisoire. Cette double précision est de plus inutile.

Le Conseil veut en effet se rattacher à sa jurisprudence du 25 juillet 1990, comme il l'indique dans les visas ouvrant sa décision, qui concède un plafonnement de la taxe départementale compte tenu de son caractère temporaire. Or, la loi qui lui est soumise introduit durablement une dotation de solidarité urbaine dans l'article L.234-14-1 du Code des communes et ne saurait donc, même si le régime de cette dotation est appelé à évoluer à partir de 1992, être qualifiée d'exceptionnelle.

De plus, le Conseil reconnaît d'une façon générale que le législateur "*n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux*" [369] et qu'il a le "*pouvoir de décider que le produit d'une imposition perçue au profit d'une catégorie de collectivités territoriales pourra...être affecté pour partie à une ou plusieurs autres collectivités territoriales*" [370], ce qui en soit mériterait d'ailleurs un meilleur développement. La référence à l'aspect exceptionnel de la mesure semble ainsi superfétatoire devant cette compétence générale reconnue au législateur. L'ajout du Conseil précisant que cette compétence doit respecter le principe de libre administration et être définie avec précision quant à son objet et à sa portée apparaît bien symbolique. Cette acceptation du prélèvement de certaines communes et d'une solidarité identique entre départements indique finalement assez bien le sens de sa décision.

---

367 Décision n°91-291 DC du 6 mai 1991 *Fonds de solidarité des communes*, 30° considérant

368 V. décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990 sur la concomitance d'élections.

369 Décision n°91-291 DC, 29° considérant

370 id. 39° considérant

En l'occurrence, la dotation de solidarité urbaine permet de réduire les écarts de richesse entre collectivités, ce qui est en soi un objectif louable qui répond bien aux soucis de l'aménagement équilibré du territoire. Mais dans la même décision, le Conseil a confirmé que la mesure pouvait être appliquée différemment et distinctement selon l'espace considéré, avec un aménagement spécial pour la région d'Ile-de-France par exemple, le principe de solidarité nationale proclamé par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ne faisant pas obstacle à des mécanismes particuliers de solidarité régionale[371]. L'équilibrage des richesses apparaît donc commme une notion subjectivement appréciée par le législateur que le Conseil ne peut juger[372].

De plus, le Conseil considère, dans un style spécial, que "*sans doute...quelques communes auront à supporter tant une minoration de la garantie minimale d'évolution de la dotation globale de fonctionnement que la charge du prélèvement sur leurs ressources fiscales*"[373] mais il relève que ces communes ont justement un potentiel fiscal élevé, et que la ponction s'avèrera peu importante pour elles, *en fait*.

Cette minimisation des retombées fiscales dans son appréciation des faits se retrouve au fil de sa jurisprudence. L'article 10 de la loi du 13 mai 1991 ne subit pas plus sa censure car il n'est "*susceptible d'entraîner, dans l'hypothèse la plus défavorable, qu'une diminution minime de la progression de leur dotation globale de fonctionnement, laquelle ne constitue d'ailleurs qu'un partie des recettes de fonctionnement des communes*"[374]. Le système de solidarité départementale ne comporte pas non plus d'inconvénient majeur car "*les sommes constituant...la dotation globale de fonctionnement ne représentent qu'une proportion réduite des recettes des budgets départementaux*"[375]. Enfin, dans un autre cas, le Conseil a admis que l'Etat pouvait reprendre à son compte la taxe sur les courses de chevaux attribuée depuis une ordonnance de 1945 à la ville de Paris "*eu égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement du budget de la ville de Paris*"[376]. Il est à relever pourtant que le montant de cette taxe sera d'autant plus noyée dans le budget de l'Etat, et que cette récupération fiscale nuira finalement plus à la ville de Paris qu'elle n'apportera de bénéfice à l'Etat !

371 Décision n°91-291 DC, 22° et 25° considérants

372 Son argumentation sur les particularités de cette région Ile-de-France dans son 24° considérant laisse en effet dans le flou.

373 id. 33° considérant

374 id. 13° considérant

375 id. 45° considérant

376 Décision n°91-298 DC du 24 juillet 1991, Rec.82, 38° considérant

La protection de la capacité financière des collectivité locales, fondement de leur libre administration et d'ailleurs condition *sine qua non* de leur activité, s'arrête donc à un calcul de fait, parfois approximatif, permettant de nombreuses dérogations au principe et l'accumulation de petits prélèvements. La politique de l'Etat allant dans ce sens, il est peut être regrettable que le Conseil n'ait pas jugé bon de lui opposer de plus strictes limites, même s'il rappelle systématiquement le nécessaire respect à observer des ressources locales. Il encourt alors le risque d'apparaître comme le cautionnaire de cette politique centrale, confirmant son acceptation d'un retour maquillé de la centralisation aux formes modernes.

Car l'Etat, en donnant plus de compétences aux collectivités locales, trouve en elles de nouveaux partenaires pour gérer de concert les objectifs qu'il fixe unilatéralement. Bien plus, la notion d'intérêt national, qui peut être invoquée pour de nombreux cas au vu des larges possibilités ouvertes par le préambule de la Constitution de 1946, permet au législateur de forcer cette liberté locale si le Conseil ne lui oppose pas de limites jurisprudentielles cohérentes.

Or, ce thème revient en force dans de nombreux textes intéressant directement le territoire : la loi d'orientation pour la ville du 13 mai 1991 par exemple indique dans son article 2 que "*la réalisation de logements sociaux est d'intérêt national*", et la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 énonce clairement dès son article 1° que "*la politique d'aménagement et de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationale. Elle constitue un objectif d'intérêt général*".

Ces déclarations de principes influencent fortement le Conseil, appelant à une nécessité nationale primant sur des enjeux purement locaux. Et l'époque se prête bien à de telles préoccupations : le problème des sans-logis conduit le gouvernement à réquisitionner les immeubles vacants[377], la lutte contre le chômage implique de plus en plus les préfets et les élus locaux [378], et demain la lutte contre les problèmes épidémiques ou écologiques sera peut-être à son tour déclarée "objectif d'intérêt général" permettant une intervention accrue de l'Etat sur les politiques locales[379].

[377] V. Le Monde daté du 17 janvier 1996, p.8

[378] V. Le Monde daté du 20 janvier 1996, p.8

[379] Rappelons que Michel FOUCAULT lie historiquement et par évidence la centralisation des pouvoirs, le quadrillage de l'espace et le contrôle des gens aux épidémies de peste ou de lèpre, à ces moments de péril collectif qui ont conduit le pouvoir à institutionnaliser son regard sur tous au motif de la protection de tous. V. *Surveiller et punir*, op.cit., p.228 et suivantes.

De telles réactions politiques conjoncturelles autorisant tous moyens de lutte ont pu, en d'autres époques et pour d'autres motifs, conduire à des résultats peu glorieux pour le régime des libertés publiques. Ceci d'autant que les collectivités locales associées aux dépenses d'intérêt général ne sont pas pour autant associées aux prises de décision concomitantes au niveau national. Une reconnaissance de leur pouvoir d'intervention serait d'autant plus souhaitable que leur souplesse d'action et leur proximité vis à vis des problèmes sociaux pourrait apporter un souffle nouveau dans la recherche de solutions[380]. La projection unilatérale des objectifs centraux sur le territoire, outre le fait qu'elle restreint de plus en plus la libre administration des collectivités locales, montre au contraire la persistance de politiques aux accents centralisateurs.

Au total, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est riche d'enseignement sur la conception française de la décentralisation et sur les limites au principe de libre administration des collectivités territoriales.

La position du Conseil est cependant difficile à tenir, de par le texte constitutionnel lui-même qui ne lui offre que peu de repères protecteurs des libertés locales, et du fait des exigences actuelles du législateur pour sortir de la crise économique et institutionnelle. Cette jurisprudence peut alors s'analyser selon deux points de vue, soit en la considérant comme favorable à la libre administration locale en garantissant malgré tout un respect minimum des libertés des collectivités territoriales, soit en la faisant apparaître comme mineure, se refusant à imposer au centre une meilleure considération de ces libertés. En tout état de cause, il s'agit de voir plus au fond et de comprendre les logiques implicites qui animent la question.

Tout d'abord, *la décentralisation n'est pas un principe absolu en soi* et ne peut s'appréhender qu'en fonction de la dynamique entraînée par l'Etat. Le régime de la libre administration se satisfaisant fort bien du système antérieur à 1982, il faut le dissocier de la politique de décentralisation initiée depuis lors. Le Conseil s'est en effet refusé à inscrire cette nouvelle pratique législative dans sa jurisprudence, ce qui explique les retenues de ses décisions qui ne se fondent que sur la Constitution.

---

380 De nombreuses mesures sociales ont ainsi été prises au niveau national après observation des expériences locales ponctuelles, comme par exemple la généralisation du RMI à partir de la mesure prise en Ille et Vilaine ou l'expérience grenobloise d'un revenu minimum étudiant.

Il semble également difficile pour la décentralisation de prétendre à un certain " effet cliquet". Aucune compétence accordée par la loi aux collectivités locales depuis 1982 ne pouvant se prévaloir d'une protection constitutionnelle[381], elle peut être modifiée dans un sens restrictif par le législateur si tel besoin s'en faisait sentir[382], à condition pour lui de respecter les bases minimales de la libre administration fixées par le Conseil. Celui-ci, qui se heurte dans son raisonnement à l'argument de poids de la souveraineté nationale, n'a pu ainsi protéger de façon systématique les avancées décentralisatrices, et a confirmé chaque fois que nécessaire que le législateur pouvait revenir sur des dispositions antérieures, même issues de consultation locale ou de référendum[383], ce dernier étant pourtant considéré par lui en d'autres occasions comme "*l'expression directe de la souveraineté nationale*" [384].

Pareillement, le Conseil ne peut s'opposer aux choix du législateur de donner ou non compétence aux collectivités territoriales[385], ni d'aménager ce choix en réservant le dernier mot au représentant de l'Etat [386]. Ceci d'autant que la bonne marche des services publics et la protection des prérogatives de l'Etat impliquent nécessairement que son représentant puisse intervenir pour prendre une décision en lieu et place de l'autorité normalement compétente si le processus local est bloqué [387].

---

381 Décision n°89-265 DC du 9 janvier 1990 : "*le principe de la souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifie, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures*"

382 V. en ce sens les évolutions des différents statuts de Nouvelle-Calédonie ou de Corse

383 Décision n°89-265 DC du 9 janvier 1990 : "*il importe peu à cet égard que les dispositions modifiées, complétées ou abrogées résultent d'une loi votée par le Parlement ou d'une loi adoptée par voie de référendum*". V. également la décision n°87-241 DC du 19 janvier 1988

384 Décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962 relative au référendum constitutionnel sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

385 Décision n°90-275 DC du 29 mai 1990 relative au droit au logement 13° Considérant : "*Il revient au législateur de définir les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions à mener pour promouvoir le logement des personnes défavorisées qui répond à une exigence d'intérêt national*"

386 id : "*aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle, ni à ce que les communes soient simplement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan ni à ce que la loi donne compétence aux ministres intéressés pour arrêter le plan départemental ou régional à défaut d'accord entre le représentant de l'Etat dans le département ou la région et les collectivités territoriales concernées*".

387 Pour un conflit entre conseil municipal et mairie d'arrondissement V.décision n°82-149 DC du 28 décembre 1982. Egalement "*aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la loi permette au haut-commissaire de la République d'exercer un pouvoir de substitution, au cas où, à la suite d'une nouvelle délibération, l'absence de majorité qualifiée persisterait et lorsque cette situation serait de nature à compromettre les intérêts généraux du territoire*", décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 sur le statut de la Nouvelle-Calédonie.

De même, le régime des élections locales ne touchant pas à l'exercice de la souveraineté, et n'étant pas précisément prévu par la Constitution, il ne peut voir sa forme actuelle garantie par le Conseil. Seul est protégé le principe du suffrage universel énoncé par la Constitution, celui-ci pouvant d'ailleurs être direct ou indirect, et la "*périodicité raisonnable*" de l'élection[388]. Une collectivité territoriale dont l'assemblée serait élue au suffrage indirect (et l'on peut penser ici à une évolution des établissements publics de coopération intercommunale) pourrait ainsi être acceptée théoriquement par le Conseil sur la base de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution, sauf à recourir à un principe fondamental reconnu par les lois de la République déclaré pour l'occasion.

Enfin, le Conseil ne s'est jamais aventuré à défendre une position en matière territoriale qu'il ne pourrait défendre constitutionnellement. L'existence, la nature et les pouvoirs de l'exécutif territorial sont ainsi soumis à une certaine fragilité, la Constitution ne protégeant que les "conseils élus" c'est-à-dire les assemblées locales dans son principe de libre administration. Si le législateur désirait revenir à la situation antérieure à 1982 et redonner, si par exemple le contexte économique ou social l'exigeait, un rôle exécutif au représentant de l'Etat, aucune disposition ou règle de valeur constitutionnelle ne pourrait l'en empêcher. Le Conseil n'a pu ainsi censurer la modification du statut calédonien de 1985 [389] de ce fait, qui réinstaurait un exécutif nommé.

Ce cas nous renseigne fort bien sur la nature du *pouvoir local*, qui n'est pas un pouvoir d'exécution par nature mais essentiellement un *pouvoir de délibération*. Seule la discussion relève constitutionnellement des élus locaux, la décision, pour reprendre le précepte de l'abbé Siéyès, n'appartenant qu'à un seul. En l'espèce, l'exécution, le choix de l'action, est un principe revenant à l'Etat central, titulaire de la souveraineté nationale, qui peut ou non en déléguer l'exercice sous certaines conditions. En l'état actuel de la Constitution, cette délégation de pouvoir aux exécutifs locaux ne vaut que par la bonne volonté étatique qui en use en fonction de ses nécessités. Seule une réforme constitutionnelle serait à même de conforter l'option prise depuis 1982. Car le territoire ne s'impose pas[390], ne décide pas de lui-même, et ses pouvoirs sont toujours dépendants de choix pris hors de lui.

---

388 Décisions n°93-331 DC du 13 janvier 1994 et n°90-280 DC du 6 décembre 1990

389 Décision n°85-196 DC du 8 août 1985

390 V. la censure de l'article 26 de la loi qui prévoyait un pouvoir d'injonction au Premier ministre pour l'Assemblée territoriale corse, décision n°91-290 DC du 9 mai 1991.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel suit alors une ligne de moindre résistance. Accompagnant la volonté soutenue du législateur sans pouvoir s'opposer à elle, le Conseil en révèle même la logique au détour de ses dispositions.

La morcellisation croissante du territoire par exemple, qui fait dire à Louis Favoreu que l'unité de la République n'est plus[391], porte en elle une interrogation. La multiplication des statuts particuliers tant en métropole qu'en outre-mer dégage en effet les collectivités de leur masse uniforme traditionnelle, et aménage des rapports plus individuels avec l'Etat et ses représentants. Mais ce faisant, et avec l'accord du Conseil constitutionnel, les autorités locales individualisées ne peuvent plus opposer le poids d'un groupe dans leurs négociations avec l'Etat, et subissent de sa part une pression d'autant plus forte qu'il dispose toujours du dernier mot juridique.

De même, le recentrage du contrôle du Conseil sur les principes d'égalité et de libertés publiques engendre une reconsidération du territoire à partir de ses habitants et non des institutions locales qui se développent sur lui, amoindrissant ainsi les pouvoirs des élus auxquels s'opposent de plus en plus les droits des citoyens. Du reste, cette jurisprudence rejoint dans cette optique la politique parallèle de démocratisation locale menée par l'Etat depuis la loi du 6 février 1992 et visible dans les réformes de l'aménagement du territoire, qui apparaît pareillement comme un moyen de contrôle *supplémentaire sur les élus locaux par les habitants eux-mêmes*[392].

Toujours est-il que le Conseil constitutionnel, à travers sa jurisprudence, ne semble pas prêt de mettre au point un système global assurant la pérennité de la décentralisation, de la doter d'un acquis minimum, et se cantonne au strict respect de la Constitution qui ne pose en la matière aucune prescription particulière si ce n'est l'exigence des conseils élus. Retranché dans cette position, il ne peut alors que suivre la politique menée par l'Etat central dans ses grandes réformes administratives et territoriales et qui invoque pour les besoins de cette cause un intérêt national entendu de façon toujours plus vaste.

---

391 Louis FAVOREU, note sous les décisions n°82-137 et 82-138 DC du 25 février 1982 in *Les grandes décisions...*, op. cit. p.525

392 V. en ce sens les dispositions du Titre II de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992

Conclusion de la I° Partie

La centralisation repose donc sur une annexion fondamentale du territoire aux volontés du pouvoir central. Cet assujettissement se traduit par une complète "chosification" du sol qui reste un élément passif dans la constitution de l'Etat. Même si la Révolution a pu faire émerger la notion de territoire, le dissociant du Royaume, le pouvoir qui s'exerce sur lui reste absolu, et les différentes théories juridiques se relayent pour confirmer la prédominance du centre sur cet espace de son expression.

Partant, les pouvoirs locaux qui se développent dans la périphérie subissent en retour la même domination du centre. Le principe de souveraineté nationale en France pose ces jalons fusionnant l'ensemble de la collectivité nationale en un seul corps et minorant par là toute reconnaissance positive des autorités locales intermédiaires. La pyramide de souveraineté contraint tout pouvoir inférieur : en système moniste, toute autorité n'est que déléguée du souverain qui peut toujours la reprendre ou en disposer librement. Il n'existe pas de droit propre reconnu aux collectivités locales.

Dès lors, la Constitution ne fait qu'aménager les modalités de cette contrainte sur le territoire et sur les élus locaux. Si la V° République reconnaît bien les autorités locales en fixant leur place dans les Institutions, les principes qu'elle énonce restent limités et donnent finalement au législateur central une grande liberté d'action, que le Conseil constitutionnel ne peut contrôler que par un effort de jurisprudence d'ailleurs très variable. De même, si la Constitution énonce le principe d'une représentation des collectivités territoriales de la République par le Sénat, cette deuxième chambre ne reflète que d'une manière bien imparfaite le territoire et les élus locaux, et ne joue pas un rôle déterminant propre dans l'expression de leur voix au niveau central.

Il s'ensuit que le territoire, manipulé par le texte constitutionnel comme par les différentes lois, est avant tout un territoire centralisé, c'est-à-dire un espace sur lequel un pouvoir étatique inscrit les fondements de sa centralisation. L'un et l'autre se répondant mutuellement, toute politique territoriale ne peut dès lors que porter et reporter les marques de cette centralisation dans le temps et dans l'espace. D'ailleurs, les grandes réformes de décentralisation depuis 1982 et les lois qui en ont développé les principes font bien état d'une territorialisation centralisante, d'une valorisation du territoire à des fins centrales, d'une projection du centre sur tout son territoire.

DEUXIÈME PARTIE

UNE TERRITORIALISATION CENTRALISANTE

Le territoire apparaît dans la théorie comme dans la pratique constitutionnelle comme l'espace d'un Pouvoir qui réussit à asseoir par lui et sur lui les moyens de sa domination et de sa reproduction. Ce Pouvoir, qui s'assimile dans nos sociétés modernes à l'Etat, est soumis à une *logique de centralité* d'où partent et vers où convergent les liens de subordination. Hans Kelsen rappelle ainsi la soumission du territoire et de ses autorités à cet "*ordre de contrainte relativement centralisé*" qu'il reconnaît être l'Etat[1], principe auquel répond le postulat de "*centralité étatique*" de Jacques Chevallier[2].

Mais cette dimension statique de centralité connaît à travers l'histoire une dynamique particulière: la centralisation. Au delà des apparences, cette centralisation n'est pas un legs figé des anciennes structures politiques, mais semble se reproduire en permanence selon les évolutions de son contexte. La société et le Pouvoir étant un processus en perpétuelle transformation, la centralisation aurait tout aussi bien pu disparaître. Mais elle persiste, toujours décriée et toujours pratiquée.

Ainsi, le territoire n'est pas seulement assujetti par la pratique législative qui imprime sur lui les marques du contrôle et de la supériorité du centre. Ces lois font apparaître un véritable "*complexe de centralisation*" c'est-à-dire un processus continu de centralisation qui évolue en fonction des enjeux et du contexte.

---

1 Hans KELSEN *Théorie pure du droit*, Dalloz 1962, p.380

2 Jacques CHEVALLIER *Science administrative*, PUF-Thémis, Coll. Science politique, Paris 1986, p.95 et suiv.

Tour à tour rigide et assouplie, concentrée et déconcentrée, dirigiste et faisant participer les divers pouvoirs inférieurs à l'accomplissement de sa mission, cette centralisation se développe et se reproduit en asservissant de plus en plus le territoire dans un incontournable mouvement d'intégration sociale. Dès lors, le territoire n'est plus seulement l'espace d'un pouvoir central qui en a déterminé les frontières[3], mais apparaît bien comme le support de toute une construction sociale fondée sur la centralisation, sur un double mouvement de projection du territoire dans le centre et de ce centre sur le territoire. Si la centralité est la situation de l'organe fondateur par rapport à sa sphère d'influence, la centralisation est l'expression de son pouvoir en marche qui touche toute forme de gouvernement.

Comme principe directeur du Pouvoir et de son activité, la centralisation s'adapte alors aux situations issues de l'évolution sociale pour la contraindre en fonction de ses impératifs. Ainsi, la décentralisation (***TITRE I***) et l'aménagement du territoire (***TITRE II***) apparaissent à bien des égards comme les formes modernes et paradoxales de la centralisation héritée de l'histoire. Ces deux politiques ne portent pas seulement en elles les limites inhérentes au pouvoir central, mais reproduisent plus profondément la logique même qui anime ce moteur du développement étatique. Cette mutation continuelle de la centralisation la révèle alors comme indépassable, tout gouvernement étant finalement un rapport au centre et à son commandement. Les nouvelles politiques territoriales ne font alors qu'exprimer ses aménagements de forme au vu des évolutions de contexte, aménagements qui satisfont d'ailleurs à la fois la poursuite des missions de la centralisation et la poursuite de la complexification de la société pacifiée.

---

3 "[les] *frontières, sur le plan juridique, délimitent la compétence territoriale de l'Etat*", décision n°91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 *Accords de Schengen*

TITRE I :

LA CENTRALISATION PAR LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

La loi du 2 mars 1982[4] inaugurant un train de réformes décentralisatrices semble s'inscrire en rupture d'une pratique historique déjà dénoncée en son temps par le Général de Gaulle, en énonçant dans son article 1° : "*Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus*". Mais cette déclaration d'intention reprend en fait la formulation de l'article 72 alinéa 2 de la Constitution, et apparaît comme l'aboutissement d'une politique constante depuis 1958 visant à revaloriser les structures locales. De la création des circonscriptions d'action régionale[5] à l'aménagement de la fiscalité locale[6], en passant par la loi sur les libertés communales[7] ou la création des régions-établissements publics au statut ambigu[8], la législation territoriale n'a cessé de s'accroître et de chercher un équilibre d'organisation toujours renouvelé. D'ailleurs le mouvement s'est accentué depuis 1982, prenant diverses options indiquant que les solutions apportées n'ont toujours pas clôt le débat.

Car finalement, la question locale ne peut être séparée de celle de l'Etat, elle-même toujours en évolution. Si les instructions révolutionnaires proposaient de refonder l'Etat sur la base des nouvelles autorités territoriales[9], une préoccupation

---

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

[5] Décret n°60-516 du 2 juin 1960, portant harmonisation des circonscriptions administratives,JO du 3 juin, p.5007, et surtout les décrets n°64-250 à 64-252 du 14 mars 1964 relatifs à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale et à la déconcentration administrative, JO du 20 mars 1964, p.2587

[6] Loi n°80-10 du 10 janvier 1980, JO du 11 janvier p.72, portant aménagement de la fiscalité directe locale

[7] Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970, JO du 1° janvier 1971 p.3, sur la gestion municipale et les libertés communales

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

[9] V. les *Instructions d'application* des décrets des 14-22 décembre 1789, op. cit, "*tous les citoyens actifs du royaume sont appelés à poser dans leurs municipalités les fondements de la régénération de l'Etat...*"

identique se retrouve dans les réflexions contemporaines[10]. Cette concomitance des réformes n'est pas seulement symbolique ou conjoncturelle, mais repose au cœur même de la problématique attachée au territoire.

L'Etat est en effet au fondement du phénomène social qui le produit et qu'il reproduit. Fonctionnant sur des logiques propres et s'organisant autour d'un système particulier du fait des missions qui lui sont expressément ou implicitement confiées, il est amené à intervenir sur le territoire selon une rationnalité politique qui transcende les intérêts locaux. Si l'on considère que la société est un processus perpétuel d'intégration que l'Etat a en charge de structurer, et que la centralisation constitue un axe majeur dans cette action, la décentralisation issue de la crise économique et institutionnelle de l'Etat ne peut dès lors que se développer dans le même réseau d'enjeux (***Chapitre I***). Elle est ainsi amenée à reprendre à son compte, à porter en elle les objectifs de la centralisation qui vont conditionner son évolution. Considérée comme une "*manière d'être de l'Etat*"[11], les différentes réformes qui la structurent aujourd'hui confirment bien qu'en l'occurrence, la décentralisation reste prise dans le jeu de cette centralisation dont elle représente une des formes modernes (***Chapitre II***).

CHAPITRE 1 UNE DÉCENTRALISATION SOUMISE AUX ENJEUX DE LA CENTRALISATION

La décentralisation fait suite à un mouvement historique de centralisation et garde avec elle de nombreux liens, procédant du même centre qui en maîtrise le développement. Centralisation et décentralisation sont alors comprises dans une même unité sociale et politique et peuvent apparaître comme les deux faces d'un même mouvement, dont la référence commune à l'Etat assure la connexion. La question de la décentralisation se doit ainsi d'être abordée dans le cadre d'une réflexion générale sur l'Etat et sur la centralisation qui a accompagné en premier son érection, afin de saisir au fond quels sont les dynamiques en jeu qui structurent le pouvoir politique et dont hérite la décentralisation.

[10] V. *La décentralisation territoriale dans les réflexions sur la réforme de l'Etat* de Jean-Marie PONTIER, Revue Administrative n°286 de juillet-août 1995, p.408. V. également les récents rapports "BLANC" et "PICQ" de 1995 sur les nouvelles missions de l'Etat

[11] Maurice HAURIOU, *Etude sur la Décentralisation*, ed. Dupont 1892, p. 4. Sur la confirmation de cette analyse, V. la thèse de Christine HOUTEER *Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, Toulouse 1987

L'une des caractéristiques essentielles de l'Etat, comme le démontre H. Kelsen, est d'exprimer l'unité de la société qui le fait naître et d'assurer sa reproduction. Il est en effet le pivôt fédérateur sans lequel une société ne serait plus *une* mais se dissocierait en autant de groupes différents[12]. Se définissant traditionnellement dans le rapport dialectique entre un territoire, une population et le pouvoir souverain qui s'exerce sur eux, l'Etat porte en lui cette mise en tension de forces et d'intérêts divergents qu'il tâche de réunir et de concilier dans un intérêt commun, disposant du monopole de la force légitime et de la compétence de légiférer sur tous. Il donne ainsi corps par son action à l'ensemble social diffus.

Des conditions particulières ont amené en France la création d'un Etat unitaire, aux pouvoirs renforcés par la Révolution de 1789 et jamais démenti depuis. Or, le développement de cet Etat central fait apparaître une *logique de centralisation*, c'est-à-dire un processus de captation des forces périphériques aboutissant à la centralisation des pouvoirs territoriaux par l'Etat selon une logique continue (***Section 1***). Mais les limites inhérentes à cette centralisation débouchent dans le temps sur son évolution paradoxale par la reprojection même de ces pouvoirs confisqués vers la périphérie, inaugurant ainsi une territorialisation des pouvoirs centraux qui respecte toutefois les enjeux de la logique de centralisation et de l'assujettissement du sol (***Section 2***).

Section 1 : La centralisation des pouvoirs territoriaux

Succédant au schéma instauré par la centralisation, la réforme de la décentralisation se heurte à une alternative : défaire l'organisation consacrée par le temps et fonder un rapport radicalement nouveau entre le centre et la périphérie, ou s'inscrire dans la continuité historique et distiller des réformes de contexte en préservant les acquis d'une certaine stabilité, avec, entre les deux extrêmes, toute une échelle de transformations. Mais les données de cette alternative restent conditionnées par la logique qui a présidé à la centralisation historique, et qui ne provient pas seulement d'une habitude administrative mais relève d'un phénomène de fond qui touche la structuration même de la société.

12 Hans KELSEN remarque à ce sujet qu'une décentralisation absolue où aucune norme ne connaîtrait de validité nationale serait en fait une juxtaposition d'ordres juridiques distincts qui s'analyseraient en définitive comme autant d'Etats différents (*Théorie pure...*, op.cit.p.414)

La tentation est grande de réduire les événements accomplis de l'histoire à un processus inévitable, et de considérer à postériori que le cours des choses ne pouvait en être autrement. François Furet dénonce cette illusion, ce "postulat de la nécessité", dans son regard sur la Révolution française[13]. L'analyse de la centralisation connaît ce même risque, accentué en France par ce sentiment de l'irresistible que démontre l'histoire de ce pays depuis Philippe Auguste.

Cependant, l'accouchement progressif de cette centralisation porte à penser, et ce mouvement ne semble ni fortuit ni anodin. Sans pour autant tomber dans un certain fatalisme, force est de reconnaître que la centralisation apparaît comme une ligne force de la construction nationale française et qu'elle s'est développée selon une tendance qui ne s'est jamais démentie, rappelant ce postulat de la nécessité décliné par F. Furet. Cette constance conduit alors à pousser plus avant la recherche et à scruter les causes réelles de cette captation continue des pouvoirs par le centre.

Or, la centralisation se révèle être un phénomène affectant l'ensemble des pays, y compris les pays fédéraux, et voit son assise se consolider et se renforcer dans le temps. Ce développement suggère alors qu'il est animé d'un moteur particulier donnant un certain sens à l'histoire en fonction de causes objectives entraînant l'ensemble des pouvoirs politiques à sa suite. Cette logique de centralisation est en fait issue du phénomène social lui-même, qui porte profondément en lui une dynamique d'intégration (**Paragraphe 1**). Cette dynamique conditionne par ricochet tout pouvoir émanant de cette société, et qui est pris dans le jeu de l'accomplissement de cette intégration sociale par la réalisation d'une centralisation adaptée aux aléas de son histoire (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1
La Société, une logique d'intégration

Les analyses des liens entre Etat, droit et société émises par les juristes du siècle dernier, comme Maurice Hauriou ou Léon Duguit, ont fortement été remises en causes par les théories positivistes désirant limiter la science juridique au seul factuel normatif. L'étude de la centralisation et des nouvelles politiques territoriales qui lui font suite ne peut cependant ignorer cette phase dynamique de conquête du

[13] "*Le postulat de la nécessité de «ce qui a eu lieu» est une illusion rétrospective classique de la conscience historique...*", in Penser la Révolution française, Gallimard 1978 p.35

pouvoir par le Centre, qui conditionne en fait toutes les transformations ultérieures de l'organisation locale. A l'analyse architecturale de la centralisation et de la décentralisation telle que proposée par Charles Eisenmann, il paraît donc opportun d'ajouter une recherche plus ouverte appelée à déceler les fondements sociaux de cette centralisation révélée par l'histoire.

Le droit ne pouvant à lui seul analyser les fondements de ce phénomène dont il constate bien plutôt les effets[14], le champ d'investigation doit alors être élargi pour mettre à jour cette logique qui cherche par nécessité à constituer et à intégrer le groupe dans son unité. Dans cette méthode ouverte de recherche, il apparaît que la société dans son fondement est avant tout un principe intégratif (**A**). Cette dynamique ontologique se retrouve alors par évidence dans le discours juridique qui encadre le phénomène social et que la France a su tout particulièrement exprimer (**B**). Son histoire semble en effet se baser sur une adéquation implicite entre les projets politiques de ses gouvernants successifs, relevant parfois même d'un pur intérêt personnel, et cette tendance de fond visant à la structuration sociale par l'intégration.

A / *La société comme principe intégratif*

Une société est ce mouvement continu de structuration d'un groupe, en lutte contre l'entropie qui le guette. Elle contient en elle une dynamique d'agrégation propre qui la distingue à la fois de la juxtaposition confuse des hommes sur le sol, qui ne forment pas encore un groupe identifié, et des autres sociétés contiguës qui mettent cette identité en péril par leur concurrence. La formation de tout groupe répond donc à un désir premier d'intégration qui trouve par suite à se développer, pour conserver et parfaire l'unité sociale en jeu.

La coexistence des hommes en société se caractérise par un double mouvement d'union et de division, et perdure tant que les forces attractives l'emportent sur les tendances destructives. La continuité sociale dépend donc d'un principe intégratif qui se conjugue en fonction de l'entropie inverse qui tend au contraire à dissoudre la collectivité, à la diviser par le jeu des forces opposées. Le phénomène social repose donc sur un enjeu, analysé depuis la haute Antiquité.

[14] Raymond CARRE de MALBERG, en refusant au droit la fonction d'analyser les causes qui ont suscité l'Etat, pose en effet un interdit axiologique et méthodologique : "*si les notions juridiques se basent sur des faits, il faut bien remarquer que leur objet n'est point tant d'exposer ces faits eux-même que d'exprimer les relations juridiques qui en découlent*" , in *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, op.cit. p.21

Dans sa réflexion sur l'Etat, Aristote pose le constat de l'homme comme animal naturellement politique[15]. Son raisonnement est le suivant : l'homme étant naturellement doué de la parole à la différence des animaux qui n'ont que la voix[16], cet ordre du discours n'a de sens que dans le cadre de la vie sociale, et par suite au sein de la cité. Le solitaire perdant la finalité de sa parole perd aussi de sa qualité humaine[17] alors que c'est son inscription dans un groupe qui parfait sa nature en exploitant sa capacité de discourir sur le juste et l'injuste à l'intérieur de son espace naturel, la cité[18]. A l'instinct grégaire s'ajoute donc une nécessité quasi métaphysique du regroupement, qui fonde l'homme et la société par l'usage en commun de l'art du parler[19].

Mais le groupe ainsi constitué doit alors se définir tant par son rapport aux autres du fait de ses propres différences que par ses particularités internes qui traduisent son unité. La communauté de langage aboutit à la recherche d'une certaine autarcie[20], qui repose sur la double problématique de l'identité et de la différence. Elle fonde alors un Pouvoir implicite chargé de définir le groupe sous ces deux aspects c'est-à-dire tant positivement que négativement[21], et de définir alors l'unité en jeu. *L'association entraîne avec elle l'émergence d'une force intérieure au groupe qui tend à exprimer et à conforter son énergie intégrative.*

---

15 "*l'homme est par nature un animal politique*" (πολιτικου), *La Politique*, Livre I, 2, 1253 *a* 2-5 (trad. J. TRICOT, ed. Jean Vrin, 7° tirage, Paris 1995, p.28).

16 Pour ARISTOTE, la voix (φωυη) "*ne sert qu'à indiquer la joie et la peine et appartient pour ce motif aux autres animaux également*" (*Le Politique*. I, 2, 1253 *a* 10-13), alors que la parole c'est-à-dire le discours (λογοζ) "*sert à exprimer l'utile et l'inutile, et, par suite aussi, le juste et l'injuste*" (*La Politique*, I, 2, 1253 *a* 13-15)

17 "*celui qui est sans cité, naturellement et non par suite des circonstances, est ou un être dégradé ou au-dessus de l'humanité*" (*La Politique*, I, 2, 1253 *a* 2-5)

18 ARISTOTE pose alors l'Etat, la πολιζ, comme "*une communauté d'hommes libres*" (c'est-à-dire de ceux qui pouvent librement user de la parole en participant au gouvernement de la cité, *La Politique*, III, 6, 1279 *a* 20-22), où "*les hommes ne s'associent pas en vue de la seule existence matérielle mais plutôt en vue de la vie heureuse*" (*La Politique*, III, 9, 1280 *a* 32-34), ce qui implique que l'Etat a une fin morale fondée sur la vertu ("*Nous devons donc poser en principe que la communauté politique existe en vue de l'accomplissement du bien, et non pas seulement en vue de la vie en société*", *La Politique*, III, 9, 1281 *a* 2-4).

19 Ce regroupement humain fondé ontologiquement sur la parole et le discours semble alors annoncer la définition intiale de la "nation" comme collectivité d'individus ayant la même langue.

20 "*L'Etat, c'est la communauté du bien-vivre et pour les familles et pour les regroupements de familles, en vue d'une vie parfaite et qui se suffise à elle-même*" (*La Politique*, III,9, 1280 *b* 33-35). Sur la question de cette "autarcie" aristotélicienne, V. thèse de M.G. GEORGANTAS *De la notion de Souveraineté et de son évolution*, Genève 1921.

21 Cette problématique d'une définition intérieure positive (par l'affirmation des traits communs au groupe) et extérieure par la discrimination (a contrario des autres sociétés) se retrouvera plus tard chez CARRE de MALBERG traitant d'une souveraineté interne et externe, bien que G. BACOT ait pu en soulever les contradictions (V. *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, op.cit.).

Toute société connaît cette dynamique du Pouvoir implicite, dont l'élan intégrateur trouve à s'exprimer dans les nombreuses catégories de la vie collective. Les travaux de Julien Freund mettent en évidence six "*essences sociales*" qui sont les piliers sur lesquels se pose et repose la Société. Par "*essence*", J. Freund entend "*une des orientations et activités vitales ou catégoriques de l'existence humaine sans lesquelles l'être humain ne serait plus lui-même*", et considère les suivantes : "*la politique, l'économie, la religion, la morale, la science et l'art*"[22], auxquelles il semble possible d'ajouter le sport, dont l'organisation rituelle distingue l'homme de l'animal et joue depuis l'Antiquité et les Jeux Olympiques le rôle d'intégrateur social.

Chacune de ces essences donne l'occasion à la société d'exprimer son identité et de régler son rapport avec l'Autre, le concitoyen ou l'étranger : à l'économie revient l'organisation des circuits d'échanges et de communication, à la religion et au sacré le soin d'assurer la continuité mystique du groupe dans son passé et son devenir par l'encadrement de la vie profane, la morale pose les piliers du juste et de l'injuste et la science ou l'art explorent les mondes secrets qui serviront au développement du groupe. Le ou la politique, qui se retrouve dans tout phénomène social[23], est chargé quant à lui de distinguer le permis et l'interdit[24], l'ami et l'ennemi, et à l'intérieur de ces frontières de faire la différence entre dominant et dominé et entre sphère publique et sphère privée[25].

Une société apparaît donc comme cet élan associatif structuré dans son unité et son identité par un Pouvoir implicite reposant sur plusieurs piliers poussant à son intégration optimale[26]. Un courant doctrinal traduit bien en France cette pensée du

---

22 *L'essence du politique*, Sirey, Paris 1965 p.5.

23 Selon Georges BALANDIER "*le pouvoir politique est inhérent à toute société*", et il a "*pour fonction de défendre la société contre ses propres faiblesses, de la conserver en «état»*", in *Anthropologie politique*, PUF-Quadrige, Paris 1991, p.43.

24 V. Pierre LEGENDRE *Leçons VI. Les Enfants du Texte. Etude sur la fonction parentale des Etats*, Fayard, Paris 1992.

25 Julien FREUND *L'essence du politique*, op.cit. p.94. A noter que ces frontières sont très mobiles et évolutives, comme en témoigne l'immixtion quasi dictatoriale de l'Etat dans la vie privée de la Grèce antique (V. la Constitution de Sparte par exemple ou l'idéal de *La République* de PLATON), ou au vu des efforts d'association des Etats européens actuels, hier ennemis et aujourd'hui partenaires.

26 L'histoire des civilisations nous apprend à reconnaître la puissance unificatrice de ces essences, où à la dimension sacrée de la civilisation maya répond celle des celtes réunis autour des druides ou des juifs suivant les lois révélées (V. Mircea ELIADE *Traité d'histoire des Religions*, Bibliothèque historique Payot, Paris 1949). L'ascétisme moraliste protestant, l'interventionisme de l'Etat ou la valorisation des liens économiques apparaissent comme autant d'autres formes d'intégration reposant particulièrement sur l'une ou l'autre de ces essences.

groupe à la recherche de lui-même, dont M. Hauriou et G. Burdeau sont les représentants les plus éminents. Pour le premier, toute société produit un Pouvoir originel qui contient de "*l'ordre en puissance et qui tend à l'exprimer*" [27] dans un désir de stabilité qui est, pour le second, cette "*idée de droit en quête d'institutionnalisation*" [28].

Bertrand de Jouvenel utilise une image forte pour décrire cette force intégratrice : tel un Minotaure insatiable, ce Pouvoir cherche à s'étendre par delà les fluctuations historiques et politiques afin d'obtenir une emprise toujours plus grande sur le corps social qu'il fonde et qu'il capture[29]. Si le mouvement se bloque, il suscite alors de vastes changements par lesquels sa diffusion se fait plus féroce[30] et plus absolue : une révolution fait toujours naître un pouvoir plus fort et plus étendu[31].

L'évolution politique des sociétés occidentales exprime assez bien cet élan intégrateur, cette recherche optimale dans la définition du Nous et de l'organisation sociale qu'elle entraîne. Par delà la question de la légitimité[32], la construction de l'unité des territoires est en effet une donnée topique des pouvoirs politiques depuis le Moyen-Age[33]. Par la suite, l'introduction du nombre en occident, tant au niveau démographique qu'économique, a poussé vers une modification substantielle du gouvernement afin d'assimiler les "masses" dans un système politique toujours plus intégrateur. La démocratie qui en naît assure cette évolution[34].

---

27 Traité de Droit constitutionnel, Sirey 1929 réédité 1965, p.16

28 Traité de Science politique, LGDJ 1966, Tome I, n°263 et suiv.

29 Bertrand de JOUVENEL *Du Pouvoir*, Hachette coll. Littérature, Paris 1972 p.24

30 Aux rendez-vous manqués de l'intégration semblent ainsi répondre ces vastes mouvements d'intégrismes, qui résolvent la question de l'unité et de l'identité "par le fer et par le sang"

31 D'autant que la peur de l'illégitime qui s'attache à tout pouvoir conquis par la révolution favorise la rigidification du Pouvoir qui se fait plus absolu encore par crainte d'être désavoué (V. *Pouvoir, Les génies invisibles de la Cité*, de Guglielmo FERRERO, Le Livre de Poche, 1988).

32 Un pouvoir politique pouvant, dans une certaine mesure, gouverner par sa seule force et par le fait, l'introduction du débat sur la légitimité en occident traduit ce souci d'intégrer et de socialiser les populations en fonction de références correspondant à l'intériorisation optimale des règles visant à leur unification, et d'assurer ainsi une reproduction efficace et continue du Pouvoir chargé de définir la société.

33 Si la monarchie en France ou en Angleterre représentent particulièrement cette volonté continue de créer un royaume unitaire, l'empire allemand ou les cités romaines semblent au contraire prouver l'échec de cette politique du regroupement. Mais les contingences historiques qui ont consacré leurs divisions n'ont pas empêché les pouvoirs locaux de renforcer leurs propres autorité et l'unité de leurs territoires, entraînant d'ailleurs par la suite une nouvelle problématique de l'intégration unitaire le moment venu.

34 Pour Bertrand de JOUVENEL, le Minotaure à la Révolution consent à ce que le pouvoir, la Souveraineté, soit transféré du roi au peuple ou à la Nation car ce faisant le Pouvoir accroît d'autant plus son emprise sur le corps social : il devient en effet le peuple lui-même. La force intégratrice n'est plus extérieure à la population qu'elle vise, mais elle la travaille de l'intérieur.

Le système démocratique représente en effet un moyen complet de socialisation des populations. Nourrissant les impulsions émotives et psychiques de l'individu[35], il pacifie la société en médiatisant les conflits par le biais des élections et de la lutte verbale au sein des assemblées, tout en légitimant le pouvoir en place. Surtout, il intègre l'ensemble de la population[36] par l'intéressement à la prise des décisions collectives, et transforme le rapport de domination en rapport de participation. Le Pouvoir implicite poursuit sa mission : l'individu porteur de droits, et donc finalement de devoirs, est intégré de façon systématique dans le groupe social et intériorise d'autant mieux, par sa soumission volontaire, les règles de son assimilation[37]. Et la dialectique citoyen/Nation se donne finalement comme l'expression juridique du lien individu/Société qu'il s'agit de renforcer, même si d'aucuns ont pu prétendre à une distinction entre le citoyen et l'individu[38].

Il est de plus à remarquer que ce système est appelé à toujours évoluer. Par exemple, la modernité économique transforme le citoyen en "homme situé"[39] dont les attentes débordent sa seule participation juridique au groupe, et qui tend à s'échapper de ces voies classiques de la socialisation. La démocratie politique est alors appelée à se doubler d'une démocratie "sociale"[40] intéressant par d'autres voies l'individu à la destinée de sa société. Pareillement, le progrès technologique rendant l'individu de plus en plus indépendant et autonome dans ses rapports sociaux, le société et le Pouvoir implicite sont amenés à se transformer à leur tour pour récupérer cette atomisation et

35 V. sur la question les travaux de Philippe BRAUD *Le jardin des délices démocratiques*, Presses de la F.N.S.P., Paris 1991 et de Pierre ROSANVALLON *Le sacre du citoyen*, Gallimard, Paris 1992

36 Les fluctuations historiques du suffrage universel, censitaire ou masculin, qui portent en elles les vieilles questions sur le citoyen éclairé héritées de la Grèce antique et sur l'accaparation du pouvoir par une élite économique, sont aujourd'hui tranchées par l'extension à tous, hommes et femmes, du droit de vote. Néanmoins, une nouvelle réflexion apparaît aujourd'hui dans le cadre de cette intégration sociale avec l'acceptation ou non du droit de vote aux non-nationaux résidant en France.

37 Cette poursuite de l'intégration par le droit semble d'ailleurs militer pour la transformation du Conseil constitutionnel en véritable Cour que chaque individu pourrait saisir, accroissant ainsi sa soumission et son assimilation par la participation à l'ordre juridique collectif.

38 A la suite de la conception élitiste de la citoyenneté de la Grèce antique, l'instauration d'une démocratie censitaire après la Révolution procède ainsi d'une autre logique qui cherche à créer le lien social par diffusion des "lumières" à partir des plus riches, seuls citoyens.

39 V. Georges BURDEAU *La démocratie*, ed. du Seuil, 1986 p.29. Egalement sur l'évolution contemporaine de nos sociétés Alain TOURAINE *Critique de la modernité*, Fayard 1992

40 Georges BURDEAU *La démocratie*, op.cit. p.63 : "*A la démocratie politique -qui ne concerne que le gouvernement de l'Etat et ne met qu'indirectement en cause l'individu dans la mesure où il est englobé par la masse indifférenciée des nationaux- se substitue alors la démocratie sociale qui vise à une maîtrise de la société entière en contrôlant chacune de ses relations, chacun des actes dont est formée la vie collective*".

la remettre dans une dynamique de plus grande participation afin d'éviter la dislocation par désintéressement à travers de nouvelles formes de socialisation[41]. Ce processus d'intégration se retrouve expressément dans le discours juridique français.

B / *La confirmation de ce principe intégratif par le droit français*

La France présente l'archétype d'une intégration continue des populations à partir d'un pouvoir central conquérant sur toutes les autorités périphériques la légitimité du commandement. Le travail historique de centralisation monarchique à en effet conduit à une socialisation par soumission à une souveraineté unique représentée en seul lieu et par une seule personne regroupant sous son gouvernement l'ensemble des sujets. Mais la situation à laquelle est parvenue la monarchie à l'aube de la Révolution reste imparfaite : les pouvoirs administratifs locaux tendent à s'émanciper de la hiérarchie centrale[42] et les contestations périphériques s'accroissent au sein des parlements et chez les notables[43]. L'élan d'intégration se heurte alors à ces mêmes obstacles issus de la monarchie qui ont assuré jusque là son expression.

L'effondrement du régime va alors entraîner une formidable régénération de la société que surplombe une seule devise révolutionnaire : unité ! La division des hommes est supprimée par la réunion des trois ordres et l'abolition des privilèges, le territoire est réaménagé égalitairement, les patois locaux sont dénoncés au profit d'une seule langue nationale et une loi interdit toute formation entre l'individu et l'Etat[44]. Surtout, apparaissent deux notions clefs dans le nouveau discours politique : la République et la Nation. Le gouvernement de la société, de la *chose commune*, est dès lors réputé concerner tout citoyen, et tout citoyen se retrouve au sein d'une fraternité nationale conquérante scellée par les serments des Fédérés du 14 juillet 1790.

---

41 L'actuel mouvement de décentralisation apparaît d'ailleurs dans cette optique comme une extension de ce principe d'intégration démocratique en reconnaissant la majorité politique aux collectivités locales et donc en rapprochant le territoire institutionnalisé et ses populations du centre créateur d'ordre et de cohésion. La représentation directe des élus locaux dans une chambre législative territoriale apparaît alors comme la poursuite normale de ce processus par une reconnaissance juridique et un intéressement au pouvoir assurant au mieux leur intégration

42 Les intendants qui ont progressivement supplanté les seigneurs dans la gestion locale et qui s'imposent aux élus municipaux (au moins jusqu'aux réformes de 1787) s'érigent comme des potentats locaux quasi-autonomes du fait de la vénalité puis de l'hérédité des offices et, comme le précise A. de TOCQUEVILLE "*l'Ancien Régime est là tout entier : une règle rigide, une pratique molle*" (*L'Ancien Régime et la Révolution*, op.cit. p.140).

43 Déclaration d'autonomie du Dauphiné en 1788 ou révolte de la Bretagne en janvier 1789.

44 Sur cet élan unificateur, V. Roland DEBBASCH *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Economica 1988

Le concept de Nation caractérise particulièrement en France la problématique en question. Initialement communauté linguistique, elle devient le mythe unificateur de toutes les divisions et rassemble sous un gouvernement unique tous les citoyens porteurs d'identités divergentes. A la différence de l'Allemagne qui connaît de son côté la division d'une seule nation en plusieurs Etats[45], la France trouve au contraire dans l'Etat unitaire légué par l'histoire le moyen de consacrer une nation jusque là divisée en plusieurs populations et plusieurs ordres, presque étrangers les uns des autres. L'acharnement des révolutionnaires à fonder cette unité en dit long sur le besoin social ressenti. Les différents pouvoirs qui leur succèderont confirmeront cette politique, et si Louis XVIII remontant sur le trône déclare en préambule de la Charte du 4 juin 1814 revenir dans ses "*Etats*" et rétablit les divisions aristocratiques de l'Ancien régime, il n'en est pas moins "*heureux de* [se]*retrouver au sein de la grande famille*" et désire ardemment "*que tous les Français vivent en frères*", palliant par cette symbolique familiale à l'unité nécessaire jaillie de la Révolution.

Les textes constitutionnels et législatifs sont riches de ces invocations qui traduisent au mieux le principe intégratif de la société. Elles se retrouvent tout d'abord dans les multiples déclarations et préambules constitutionnels. Lorsque la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen pose les fondements nouveaux d'une souveraineté appartenant à la Nation, établit l'égalité des citoyens et leur libre participation à la formation des lois et que le préambule de la Constitution de 1791 reprend l'abolition des ordres et des privilèges, il s'agit bien de fonder une nouvelle légitimité mais aussi d'exprimer à l'ensemble des hommes les bases de leur nouveau regroupement sans divisions. Ce discours traduit l'impulsion qui l'anime et en assure le renforcement. Le fait devient particulièrement significatif avec la réaffirmation récurrente de cette nouvelle unité lorsque le besoin s'en fera sentir[46].

Les déclarations précédant la Charte de 1814, l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire de 1815 ou la proclamation du 14 janvier 1852 de Napoléon III sont pareillement de véritables apologies à l'unité nationale et à l'intégration sociale derrière le projet du pouvoir. Elles font toutes appel à une continuité historique qui

---

45 Sur cette problématique particulière entraînée par la division de ces Etats et sur la nécessité du droit pour fonder l'unité de la nation, V. Spyridon FLOGAÏTIS *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, LGDJ 1979

46 Une nouvelle déclaration des droits précède ainsi les constitutions de 1793, 1795, 1848 et de 1946, et dans une moindre mesure dans le Titre VII de la Constitution de l'An VIII, dans les art. 1 à 12 de la Charte de 1814, dans le Titre VI de la Constitution de 1815, dans les art. 1 à 11 de la Charte de 1830 et dans le préambule de 1958 renvoyant à d'autres déclarations.

soude le peuple dans son passé, légitime le pouvoir dans son présent, et propose un pacte social pour son devenir.

Car le texte constitutionnel, référence suprême, a également pour but, outre la distribution des pouvoirs, de promouvoir l'attachement du peuple à ses gouvernants *et à lui-même* à travers les références unitaires qu'il lui propose. Il institue les fêtes commémorant la fondation de la nouvelle société[47], les récompenses au dévouement des citoyens[48], attache la population à la défense du corps social[49] et la responsabilise en lui confiant la garde de la Constitution[50]. Il promeut les symboles d'identification du régime qui unissent tous les citoyens[51] ou prévoit les serments qui relient l'individu au Tout[52]. Ces textes indiquent donc les lignes de convergences de la société unie[53]. Ils

47 La Constitution de 1791 dans son Titre I *in fine* consacre "*des fêtes nationales pour conserver le souvenir de la Révolution française, entretenir la fraternité entre les citoyens, et les attacher à la Constitution, à la Patrie et aux Lois*", dont les objectifs (hors celui de conserver le souvenir de la Révolution qui gêne les thermidoriens) sont repris à l'identique à l'article 301 de la Constitution de 1795, qui consacre de plus le 22 septembre 1792 "*jour de la fondation de la République*" inaugurant "*l'ère française*" (art.372).

48 Les Constitutions de 1791 (art.1°, section I, chapitre 3 du Titre III), de 1793 (art.55), 1795 (art 357) et de l'An VIII (art.87) établieront ainsi le principe des récompenses nationales, et la Légion d'Honneur créé par Napoléon sera expressément reconduite dans les Chartes de 1814 (art.72) et de 1830 (art.63) comme dans la Constitution républicaine de 1848 (art.108).

49 La Constitution de 1791 énonce que la force publique se compose "*subsidiairement des citoyens actifs, et de leurs enfants en état de porter les armes*" (art.2 du Titre IV), celle de 1793 rappelle que "*tous les français sont soldats*" (art.109) tout comme celle de 1795 qui comprend dans la garde nationale sédentaire "*tous les citoyens et fils de citoyens en état de porter les armes*" (art.277) après avoir affirmé à l'art. 3 de sa Déclaration des devoirs que "*les obligations de chacun envers la société consistent à la défendre, à la servir, à vivre soumis aux lois et à respecter ceux qui en sont les organes*"

50 La Constitution peut être ainsi confiée à la "*vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Français*" (art.8 de1791 et art.377 de 1795) ou "*à la garde et au patriotisme de tous les Français*" (art.110 de 1848) alors que la Constitution de 1793 en "*remet le dépôt...sous la garde de toutes les vertus*" (art.123)

51 A la cocarde tricolore de l'art.67 de la Charte de 1830 succèderont avec plus de précision la devise de la République (art.IV du prémabule de 1848) à laquelle s'ajoutera le drapeau tricolore (art.42 du projet de 1946, art.2 des constitutions de 1946 et de 1958) ou encore l'hymne national et le principe du régime républicain (art.2 des constitutions de 1946 et de 1958).

52 Serment civique de fidélité à la Nation (art.5 du Titre II de 1791) ou serment de fidélité de l'empereur à la République (art.44 de la Constitution de l'An X et 53 de celle de l'An XII) ou du Président à ce même régime (art.48 de la Constitution de 1848, ou art.14 de 1852).

53 L'art.2 de la D.D.H.C. de 1791 fonde la société sur "*la conservation des droits naturels et imprecriptibles de l'homme*", (ou sur le "*bonheur commun*", art.1 de la Déclaration de 1793). La Constitution de 1848 proclame la République "*pour but de marcher plus librement dans la voie du progrès et de la civilisation, d'assurer une répartition plus équitable des charges et des avantages de la société, d'augmenter l'aisance de chacun...et de faire parvenir tous les citoyens, sans nouvelle commotion, par l'action successive et constante des institutions et des lois, à un degré toujours plus élevé de moralité, de lumières et de bien-être*" (art.I du Préambule). La loi du 16 juillet 1875 prévoit des messes et des prières publiques pour favoriser les travaux législatifs (art.1°), et le projet de Pétain valorise fortement la famille (art.21-2°)

organisent également les rituels de communion collective que sont les élections et les plébiscites[54], ou les pétitions populaires[55], et consacrent la collectivité en faisant état d'un intérêt général supérieur commun à tous[56].

La production législative et administrative porte pareillement les marques de cette recherche d'intégration et d'unité sociale. La période de la Libération traduit bien la nécessité d'un tel discours. Après avoir publié une "*liste officielle d'ennemis*"[57] différenciant la société des autres, le Gouvernement provisoire a forgé les marques qui unissent les citoyens en instituant une "*indignité nationale*"[58] constatant que "*tout Français qui, même sans enfreindre une règle pénale existante. s'est rendu coupable d'une activité antinationale caractérisées, s'est déclassé ; il est un citoyen indigne dont les droits doivent être restreint dans la mesure où il a méconnu ses devoirs*"[59]. Ces discriminations sont alors complétées par l'affirmation positive de l'unité nationale dans la continuité de ses Institutions[60], dans la légitimitation du pouvoir revenu[61], l'élargissement de la citoyenneté[62] et par l'intégration nouvelle de toutes les composantes du territoire national[63].

---

54 Les textes de 1793, 1795, de l'An VIII, l'An X, l'AnXII, de 1815, le coup d'Etat de 1851 et sa traduction juridique 1852 ainsi que les réformes de 1870, et les deux textes de 1946 ou celui de 1958 seront ainsi soumis à ratification populaire.

55 Toutes les constitutions jusqu'en 1875 (hormis celle concise de l'An X) prévoiront ainsi ce droit à pétition, que voudra réinstaurer en vain le projet de Constitution d'avril 1946.

56 V. les "*intérêts généraux de la République*" de l'art.199 de la Constitution de 1795, les lois "*d'un grand intérêt national* " de l'art.30 de 1852, "*l'intérêt général*" que garantit l'Etat dans le projet de 1940 (art.8), ou les "*intérêts permanents*" de la République française représentés par le Président dans la Constitution de 1946 (art.64) et les "*intérêts nationaux*" que défend le préfet auprès des collectivités locales (art.88 du texte de 1946 et 72 al.3 de 1958).

57 Publiée en annexe au JO du 11 mai 1944, et supplément dans le JO du 31 août 1945.

58 Ord. du 26 août 1944 instituant l'indignité nationale, JO du 28 août p.767

59 Exposé des motifs de l'Ord., qui ajoute "*le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose pas à ce que la nation fasse le partage des bons et des mauvais citoyens*". Cette ordonnance vise en fait à régler les situations ne rentrant pas dans le cadre des ord. du 26 juin 1944 relative à la répression des faits de collaboration et du 27 juin 1944 relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine.

60 "*La forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit, celle-ci n'a pas cessé d'exister*" stipule l'Ord. du 9 août 1944, art.1° (publiée au JO du 15 août 1944).

61 Par les référendums d'adoption des projets de Constitution (V. par exemple la loi n°46-756 du 19 avril 1946 portant organisation du référendum prévu par l'article 3 de la loi du 2 novembre 1945 portant organisation provisoire des pouvoirs publics, JO du 20 avril, p.3310).

62 V. par exemple la loi n°46-940 du 7 mai 1946 tendant à proclamer citoyens tous les ressortissants des territoires d'outre-mer, JO du 8 mai 1946, p.3888.

63 V. loi n°46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française, JO du 20 mars p.2294, et la loi n°46-679 du 13 avril 1946 sur l'élection des députés de la France métropolitaine, des départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion, de la Guyane et de l'Algérie

L'affirmation du principe intégratif trouve des exemples précis dans des lois beaucoup plus récentes. La politique de la ville est considérée comme "*favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales*" [64]. De même, la relance de l'aménagement du territoire "*concourt à l'unité et à la solidarité nationales. Elle constitue un objectif d'intérêt général. Elle a pour but d'assurer, à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire*" [65].

La cohésion sociale apparaît d'ailleurs comme le grand thème actuel, face au défi de ce qu'il est convenu d'appeler la "fracture sociale". Une loi de 1991[66] promeut la solidarité entre communes de la région Ile-de-France, entre départements et renforce la solidarité urbaine, la loi du 6 février 1992[67] exprime le besoin de "*périmètres de solidarité*", "*d'espaces de solidarité*", tant en milieu rural qu'urbain, et la loi du 4 février 1995 précitée repose sur "*des solidarités interdépartementales, interrégionales et européennes*" qui s'ajoutent au principe de solidarité nationale proclamé par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946[68].

Cette unité nationale par la solidarité évolue d'ailleurs de nos jours, et suppose une distinction entre l'égalité, assurant l'intéressement de tous les membres du groupe au projet collectif, et l'uniformité qui l'avait accompagné à la Révolution. La reconnaissance des spécificités de certains territoires, par injonction de la Constitution[69] ou sur des critères purement géographiques[70], s'accompagne ainsi de discriminations

---

64 art.1° de la loi d'orientation pour la ville n°91-662 du 13 juillet 1991, JO du 19 juillet p.9521

65 art.1° de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 5 février p.1973.

66 Loi n°91-429 du 13 mai instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, JO du 14 mai p.6329.

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

68 V. en ce sens la décision n°91-291 DC du Conseil constitutionnel du 6 mai 1991.

69 Cas des T.O.M. ayant une "*organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République*" (art.74 de la Constitution), qui conduit à l'élaboration de statuts spécifiques où sont reconnus ces mêmes "*intérêts du territoire*" (V. par exemple l'art.23 de la loi n°76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, JO du 29 décembre p.7530).

70 Cas de la Corse dont le statut fiscal reconnaît "*les contraintes de l'insularité*" (loi n°94-1131 du 27 décembre 1994, art.1°), ou des zones prioritaires d'aménagement du territoire de la loi n°95-115 du 4 février 1995 et des espaces soumis aux directives territoriales d'aménagement (art.L.111-1-1 du C. urb.).

territoriales positives, et par là intégratrices, que ne dément pas le Conseil constitutionnel[71]. Cette intégration sociale énoncée par le droit entraîne alors de fait le mouvement de centralisation qui en assure la mise en œuvre.

Paragraphe 2
Le Pouvoir, une logique de centralisation

Si une société s'analyse ainsi comme un processus d'auto-identification créant un Pouvoir implicite d'intégration propre à assurer sa reproduction, cette logique de regroupement semble suivre certaines tendances structurelles qui aboutissent au final à une centralisation continue. Cette dynamique centralisatrice provient de la construction même du phénomène social et de ses présupposés fondateurs, qui appelle à une jonction entre le besoin social et politique de centre et de centralisation (**A**), et paraît pouvoir être étendue à toute organisation politique, fédérale ou décentralisée (**B**).

A / *La nécessité du phénomène de centralisation*

Le principe intégratif des sociétés implique un regroupement des hommes dont les liens sont toujours améliorés afin de répondre à l'entropie qui menace l'existence du groupe. Ce principe appelle par nécessité l'érection d'un centre, facteur d'identification, chargé de contenir les forces divergentes et d'instituer les relations internes, et qui développe alors par tendance naturelle une centralisation à cette fin. Ce mouvement est appelé par la suite à se renforcer dans ses limites optimales.

Tout groupe à son origine se compose d'un ensemble de forces diffuses, luttant ou fusionnant entre elles dans un équilibre instable et sans ordre préconçu. Sa transformation en société implique alors l'intervention d'un force extérieure à ces rencontres d'intérêts, ou du moins supérieure à elles et difficilement atteignable, afin que cette puissance, par son extranéité même, puisse agir dans le sens de l'institutionnalisation d'un certain ordre, maintenant les conflits dans une mesure ne mettant pas le groupe en péril. Le groupe a besoin d'un tiers faisant l'intermédiaire entre son être, confus, et son devenir, organisé. Et *c'est par l'érection d'un centre qui maîtrise la destinée collective et qui assujettit les divers pouvoirs périphériques que le groupe accède à sa dimension de société et qu'il trouve l'unité qui spécifie son identité.*

[71] V. sa décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995 : "*le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire dans un but d'intérêt général*".

La nécessaire médiation du centre pour transformer le groupe en société repose tant sur une donnée abstraite que sur des réalités très concrètes. A un niveau abstrait, le centre apparaît comme le miroir sur lequel viennent se refléter les interrogations périphériques et qui renvoit une image porteuse d'identité[72]. C'est en effet par rapport à son allégeance, ou non, à la sphère d'influence du centre que se définit l'appartenance, ou non, au groupe. Le centre, le "Je suis" du groupe, a donc comme double fonction fondamentale d'unir les populations dans la soumission à un même pouvoir et d'apporter des réponses concrètes à la question de l'identité en promouvant les facteurs qui feront la spécificité de la société en cours. Il unit et identifie par sa mise en référence commune. Du moins est-ce le processus de socialisation que connaît l'Occident. D'autres sociétés, comme celles nomades déjà analysées par Léon Duguit, ont pu se constituer sans référence centrale. Mais elles se distinguent alors par l'absence d'Etat, et leurs espaces de nomadisme ne deviennent pas des "territoires".

En Occident au contraire, le processus social s'est très rapidement développé sous la marque de l'Etat. A la chute de l'empire romain puis à la dislocation de celui de Charlemagne, l'Europe un temps unie sous l'affirmation catholique de l'universalité des chrétiens se trouve en fait morcellée en de multiples territoires en concurrence. Ces pouvoirs vont progressivement s'émanciper de la tutelle papale[73] et développer une logique politique propre, rationnelle, faisant de l'Etat en formation le nouveau vecteur de l'identité sociale.

C'est dès lors cet Etat qui vient consacrer les liens internes et institutionnalise les relations sociales. A grande échelle comme en France ou sur des territoires plus restreints comme dans les duchés allemands, se développe une Administration de plus en plus organisée qui tend à consacrer par une puissance centralisatrice ce que le chef de l'Etat conquiert militairement[74]. Cette administration possède une double fonction.

---

72 La psychologie moderne connait bien cette problématique de l'image facteur d'identification à soi-même. Le mythe d'Oedipe interrogeant le sphynx ou de Narcisse scrutant le lac renvoyant son reflet traduisent dans une autre poésie cette structuration ternaire de la personnalité. Dans les deux cas, la réponse à la question de l'identité (comme roi de Thèbes ou comme "personne", du grec *persona* c'est-à-dire *masque*) provient d'un échange entre trois éléments: la question, le support et la réponse. Ici, c'est le centre qui sert de support à la question de l'identité du groupe et qui apporte une réponse constitutive de la société.

73 Face à la soumission de l'empereur au Pape à Canossa, le roi français refusera la théorie "des deux glaives", et au gallicanisme aboutissant à l'élection d'un pape en Avignon pendant le Schisme répondra l'anglicanisme rejetant définitivement l'influence de Rome.

74 Par exemple, les quatre secrétaires du Conseil du roi en France recevront chacun par un règlement de 1547 l'administration d'un quart du royaume et mettront alors en place la structure pyramidale et centralisatrice de leur nouveau pouvoir, devenant "secrétaires d'Etat" en 1559.

Elle donne consistance au pouvoir en relayant sa volonté et en assurant sa continuité par delà sa mortalité, mais elle permet également d'intégrer la société par la structure qu'elle propose.

A l'interface entre le monde politique et le monde social, sans qu'il soit pour autant aisé de faire une aussi nette différence entre les deux[75], elle reste un puissant facteur d'unification autour du pouvoir, comme le comprendra Louis XIV en appelant dans ses ministères la bourgeoisie montante et en l'intéressant à sa politique, obtenant par là de nombreux avantages[76]. Pierre Legendre a pu dire sur ce fait administratif que "*la première fonction de l'administration consiste à produire des places*"[77] c'est-à-dire à intégrer la société dans un réseau de relations organisées autour du pouvoir.

Supplantant l'Eglise par une légitimité toute personnelle, imposant ses propres règles relationnelles et appuyé par une Administration assurant un certain équilibre social, l'Etat devient alors en Occident cette structure qui fait "tenir debout" la société si l'on se réfère à son étymologie[78]. Or, il fonctionne sur un mode nécessairement centralisé.

Se posant comme arbitre des relations internes au groupe dont il émane et dont il assure la constitution, il s'impose par nécessité comme seule référence supérieure fondée sur des motifs dépassant les simples intérêts particuliers. Cette légitimité de l'intérêt général lui assure une suprématie hiérarchique dont les autres pouvoirs doivent respecter les décisions, s'ils peuvent toutefois chercher à les influencer[79]. Il

---

75 Sur la question, V. Jacques CHEVALLIER *Science administrative*. PUF 1986, p.139 et suiv

76 En favorisant cette noblesse de robe, Louis XIV pourra faire jouer l'équilibre des pouvoirs face à la noblesse d'épée courtisane et, se posant comme arbitre de leurs conflits, accroîtra d'autant son propre pouvoir. De plus, il s'assurera par là un soutien financier non négligeable, et assurera une certaine paix sociale que la bourgeoise n'a plus intérêt à perturber.La Révolution de 1789 a d'ailleurs pu résulter en partie du mécontentement de nouvelles classes que l'Etat n'a pas su ingérer dans son système administratif.

77 *La bureaucratie, la science et le rendement*, Bulletin de l'I.I.A.P. n°28 1973, p.12.

78 "Etat" provient en effet du latin *status*, de *stare* "se tenir debout", qui a également donné *statut*, *stabilité* et *être* (*Dictionnaire étymologique Larousse*, op.cit.). A noter que le mot n'apparaît en France dans son sens moderne qu'au XVII° siècle avec LOYSEAU , Jean BODIN lui préférant la notion de *République* (V. Olivier BEAUD *La notion d'Etat*, Archives de Philosophie du droit, Tome 35, 1990, p.122). Par comparaison, le mot "Etat" en Corée par exemple signifie plutôt "*toit*", c'est-à-dire ce qui "couvre" la société.

79 Sur ce rôle politique, unificateur et centralisateur du discours sur l'intérêt général, V. l'article de Jacques CHEVALLIER*L'idéologie de l'intérêt général*, in "Éléments d'analyse politique", PUF 1985. HEGEL représentera particulièrement ce courant faisant de l'Etat la réunion de l'ensemble social par l'intérêt supérieur et globalisateur qu'il représente.

possède de plus ce monopole de la force légitime, que ses conquêtes militaires et la théorie juridique ont mis à sa disposition, et organise par là une cascade de pouvoirs dont il est nécessairement le sommet, et dont il s'assure la maîtrise par une centralisation renforcée. Le fonctionnement premier de l'Administration s'inspire en effet directement de celui de l'armée, mettant en jeu un rapport de commandement. Cherchant à institutionnaliser les relations sociales du groupe dont il entérine la continuité, il vise de plus à exercer un contrôle plus ou moins complet sur l'ensemble social afin de se protéger, ce qui conduit naturellement à la vigilance et à la maîtrise des événements par le haut, à la centralisation.

Cette croissance de l'Etat fondée sur le pouvoir conduit au final à un principe de centralisation correspondant à sa mission. Cette tendance pourra faire dire à Maurice Hauriou que "*le gouvernement central a sur la nation un pouvoir de centralisation et de commandement correspondant au besoin qu'a celle-ci d'être centralisée et commandée*" [80]. Mais cette tendance propre à l'Etat est amenée à connaître dans son expression même de fortes variations en fonction de l'histoire des peuples et des différents enjeux qui structurent leur problématique sociale.

B / *La généralité de la logique de centralisation*

Le principe de centralisation a trouvé en France une expression spécifique du fait de la rencontre d'intérêts particuliers et des enjeux propres à la constitution de ce groupe social. L'étude de ce cas extrême met cependant en lumière une véritable logique générale de centralisation dont le principe semble pouvoir être étendu à tout pays même n'ayant pas connu d'histoire identique ni de pareils contextes de formation, et qui se retrouve dans toutes les organisations étatiques, bien qu'avec des formes différentes dépendantes du contexte social et politique.

La construction française se caractérise par la rencontre de deux phénomènes, qui ont favorisé une dynamique de centralisation toujours renforcée. La dislocation de l'empire carolingien entraîne en effet la formation de multiples pouvoirs territoriaux en concurrence, qui mettent le roi français en délicate posture. Revendiquant son autonomie face aux deux grandes puissances à vocation quasi hégémonique, le Pape et l'Empereur germanique, il se heurte également aux velléités anglaises sur le continent et affronte sur l'espace de ses prétentions de multiples seigneurs cherchant à acquérir

[80] Traité de droit constitutionnel, op.cit. p. 89

une suprématie ou tendant à se constituer en sociétés autonomes. De ces situations surgira la nécessaire construction d'une centre fort, capable de poser à l'intérieur et opposer à l'extérieur la réalité française que le roi désire établir à son profit.

Cette stratégie politique sera relayée par la continuité d'une même dynastie royale, légitimée par l'histoire et consacrée par l'Eglise[81], et qui saura perdurer en dépit des luttes entre branches dynastiques[82]. Cette hérédité successorale entraînera l'érection d'un pouvoir stable instaurant une centralité à partir de laquelle pourra se construire l'élargissement de son autorité et la pyramide du commandement. Surtout, la dynamique initiée par Philippe Auguste pourra par là se reproduire et s'amplifier en visant toujours le même but: développer la suprématie royale, accroître l'espace de son pouvoir et centraliser sa domination.

La centralisation française est alors en marche, suivant une ligne de conduite dictée par ces enjeux extérieurs et intérieurs et soutenue par l'hérédité d'un pouvoir défendant sa puissance. Traduite par une habile politique de mariage[83], par de nombreuses conquêtes territoriales ou par des actions visant à affaiblir les puissances étrangères concurrentes[84], elle inaugure une histoire accouchant progressivement de la monopolisation des pouvoirs et de la consécration d'une référence unique de gouvernement. Comme symbole même et facteur de la centralisation qui se met en place le français, initialement langue parlée dans les seules terres du roi, devient langue officielle dans tout le royaume par l'édit de Villers-Côtteret en 1539[85] et le pouvoir

---

81 Les victoires de Charles Martel, le sacre de son petit-fils Pépin le Bref puis de Charlemagne et le soutien actif de l'évèque de Reims, Adalbéron, en faveur de l'élection d'Hugues Capet donnent en effet à cette royauté une légitimité militaire et religieuse particulière, dont elle pourra se prévaloir pour justifier ses prétentions sur les autres centres de pouvoirs ne disposant pas de la même envergure politique.

82 Le "miracle capétien" et la transmission héréditaire du trône sans discontinuer à travers les siècles (et notamment la succession de la branche directe depuis Hugues Capet en 987 jusqu'à Charles IV le Bel mort en 1328, puis de la branche des Valois jusqu'en 1589) a ainsi été loué par les historiens comme ayant permis la constitution d'une monarchie relativement stable, bien que parfois au prix de certains arrangements juridiques (comme l'exclusion d'Isabelle de France en 1328 au nom d'une loi salique interprétée pour écarter la succession d'Edouard III d'Angleterre).

83 Le triple mariage d'Anne de Bretagne à Charles VIII en 1491 puis à Louis XII en 1499 puis encore de sa fille Claude au futur François 1° en 1514 finit par attacher par exemple le duché de Bretagne à la France. A l'inverse, le divorce de Louis VII et d'Aliénor d'Aquitaine en 1152, celle-ci se remariant avec Henri Plantagenet futur roi d'Angleterre, ne sera jamais pardonné par les historiens ultérieurs car il installera durablement le conflit entre les rois de France et d'Angleterre

84 Comme le soutien d'un pape national siégeant en Avignon ou l'aide de MAZARIN à la révolte protestante dans le Saint-empire romain-germanique.

85 S'y ajoute la centralisation de ce pouvoir linguistique, avec la création par RICHELIEU de l'Académie française en 1635 puis du Collège des Quatre Nations par MAZARIN en 1661.

royal finit par imposer une seule religion d'Etat[86].

Le même contexte politique entraîne l'élaboration d'une théorie juridique de la souveraineté[87] qui consacre la monopolisation et la centralisation du pouvoir et qui permet le développement d'une administration à ces fins. Car depuis les premières mutations administratives du Conseil du roi, le réseau du pouvoir central ne cesse de se parfaire dans sa périphérie, depuis les ministres des provinces jusqu'aux officiers municipaux en passant par les intendants et ses administrations locales (subdélégués, ingénieurs, maréchaussée...) et les contrôleurs généraux, mais aussi grâce à la multiplication des ordonnances règlementant la vie quotidienne[88].

La Révolution qui détruira l'édifice de la monarchie absolue se heurtera en fait aux mêmes enjeux qui ont entouré l'érection de ce centre politique, et reproduira pareillement cette logique centralisatrice dans une stratégie identique. Faisant face à l'Europe coalisée des monarques, affrontant une contre-révolution intérieure territorialement bien implantée, désireuse d'unifier le corps social sans pour autant ouvrir la porte à une fédération de Républiques portant en elle les germes de la division, les révolutionnaires seront contraints d'établir un pouvoir fort canalisant les énergies libérées de 1789 et s'assurant par la centralisation administrative et politique la maîtrise des forces entropiques.

Sur le constat que "*le fédéralisme et la superstition parlent bas-breton, l'émigration et la haine de la République parlent allemand, la contre-révolution parle italien et le fanatisme parle basque*"[89], le décret de janvier 1790 instaurant la traduction des textes révolutionnaires dans les patois locaux est bien vite supprimé et le français réaffirmé langue unique et officielle[90]. La mobilisation générale contre les

---

86 A la conversion d'Henri IV répond l'hégémonie de Louis XIV révoquant l'édit de Nantes de 1598 par l'édit de Fontainebleau de 1685 qui clôt le schisme religieux par l'instauration d'une seule religion d'Etat

87 Trouvant ses lointaines racines dans le droit romain, l'élaboration en France d'une théorie de la souveraineté répond également d'une stratégie politique permettant au roi de s'émanciper de l'autorité papale et impériale et de s'assurer la soumission de tous les pouvoirs inférieurs, et conduit dans son principe même à la centralisation de la puissance dans ses seules mains. Sur cette manipulation juridique,V. Blandine BARRET-KRIEGEL *Les chemins de l'Etat*, Calmann-Lévy 1986 et Pierre LEGENDRE *Le désir politique de Dieu. Etude sur les montages de l'Etat et du droit*, Fayard 1988 ou *Ecrits juridiques du Moyen-Age occidental*, Londres, Variorum 1988.

88 V. TOCQUEVILLE *L'Ancien régime et la Révolution*, op.cit., chap.II, III et V du Livre II

89 Discours farouche de BARRERE à la Convention du 8 pluviose an II

90 Sur la politique linguistique des révolutionnaires, V. Roland DEBBASCH *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op.cit. p.260 et suiv.

ennemis de la Nation conduit à instaurer une Terreur par laquelle le pouvoir central s'infiltre partout, et les conquêtes napoléoniennes établissent une domination quasi militaire sur le territoire qui renforce pour cela sa logique de centralisation.

Tout le XIX° siècle connaîtra cette même problématique offensive et défensive qui conduit à accentuer la centralisation des pouvoirs. La République tache de défendre sa légitimité dans une Europe toujours hostile aux principes libéraux qu'elle promeut, les royautés désirent développer leur influence dans une société évolutive et perméable à d'autres idées, l'empire reprend les présupposés militaires du commandement hiérarchique sur le pays. Les troubles sociaux liés à la révolution industrielle et à la propagation des idées anarchistes ou communistes entraînent des affrontements qui poussent le pouvoir central à se renforcer. Surtout, l'idée de collectivité nationale suit son cours et tend à favoriser l'unification des cultures et à créer un sentiment commun primant sur les particularismes locaux : le centre reprend à son compte cette mission "civilisatrice" et unificatrice, que la III° République consacrera par une éducation nationale gratuite et obligatoire en 1882 et un service militaire de trois ans pour tous en 1889. Ces risques d'entropie intérieure ainsi que ces conflits avec les puissances extérieures qui se perpétuent durant cette période continuent de favoriser une logique de centralisation inverse, destinée à conforter le pouvoir politique et l'unité sociale.

Il faudra finalement attendre deux guerres, la décolonisation et une certaine pacification sociale intérieure pour qu'évolue progressivement cette logique. Ce n'est vraiment en effet qu'à partir des années soixante-dix au XX° siècle qu'apparaît l'idée de la décentralisation et sa traduction juridique dans les faits. Près de deux siècles ont ainsi été nécessaires pour que la société s'accorde sur les principes de son unité, suite à de nombreuses crises sociales et politiques, et qu'elle présente un aspect suffisamment apaisé pour que le pouvoir central envisage une nouvelle forme d'action sur le territoire et les populations. Mais rendue possible par une intériorisation effective des présupposés sociaux distillés par le centre, *cette politique ne sera qu'une évolution des formes d'action du pouvoir central et non l'abandon de sa logique intérieure*, car sa mission unificatrice et intégratrice reste toujours au fondement de son développement.

D'autres pays européens pourtant forts divers du point de vue constitutionnel et étatique confirment cette logique de centralisation. L'Angleterre connait cependant une situation particulière du fait de son insularité et des conditions propres de l'apparition du pouvoir royal. Issu d'une conquête militaire ayant soumis tous les pouvoirs locaux,

le royaume de Guillaume de Normandie repose sur la reconnaissance *initiale* d'un seul centre de pouvoir, dans des limites naturelles qui tendent à promouvoir spontanément un sentiment unitaire et sans ennemis directs lui disputant son territoire[91]. La logique de centralisation trouve alors à s'exprimer sous la forme d'un centralisme non administratif reposant plutôt sur la justice[92], mais qui garde sa primauté au pouvoir central en dépit d'une certaine décentralisation par le "*local government*", qui semble d'ailleurs céder aujourd'hui à la tendance centralisatrice[93].

L'histoire des pays d'Europe continentale traduit plus clairement ces logiques d'intégration et de centralisation, non pas par leur consécration extrême comme en France, mais au contraire par les aléas mêmes de leur développement.

Parmi eux, trois pays peuvent retenir l'attention par leur comparaison avec le système centralisation/décentralisation français: l'Allemagne, l'Italie[94] et l'Espagne. Dans ces trois pays, l'érection d'un centre unique de pouvoir n'a pu en effet s'affirmer dans le temps, entraînant toute une problématique de l'unification nationale et de construction de l'Etat, et cette absence de centre politique stable a fortement retardé l'unité et l'uniformisation culturelle du pays ouvrant la voie aujourd'hui à une organisation administrative et constitutionnelle cherchant à compenser l'entropie qui en découle.

En Allemagne, l'Empereur s'est longtemps déchiré entre l'unité à instaurer sur ses terres et l'attrait latin de Rome où il passe la plupart de son temps, laissant les pouvoirs territoriaux renforcer leur indépendance[95] et ne parvenant pas à s'émanci-

---

91 La formation du Royaume-uni posera cependant d'autres problèmes du fait de l'existence de sentiments nationaux concurrents en Ecosse ou en Irlande et d'une élite locale n'acceptant pas le même compromis unitaire que l'aristocratie qui entoure le roi anglais, n'ayant pas partagé son histoire et revendiquant d'autres intérêts. Cependant, les luttes qui en découlent n'ont que rarement mis en danger direct le royaume anglais lui-même, et concernent surtout la formation de l'entité commune reliant les différentes monarchies dans un même royaume uni, et dont l'histoire actuelle porte encore d'ailleurs les traces.

92 Sur la différence entre la monarchie française structurée sur l'administration et la monarchie anglaise se légitimant par la justice,V. Blandine BARRET-KRIEGEL *Les chemins de l'Etat*, Calmann-Lévy 1986 et Joseph R. STRAYER *Les origines médiévales del'Etat moderne*,Payot 1979.

93 V. sur cette nouvelle tendance l'article de Roderick RHODES *La Grande-Bretagne, pays du "gouvernement local"?*, in Pouvoirs n°37, PUF 1986, p.59-70.

94 Sur ces deux pays, V. la très riche synthèse de Spyridon FLOIGAÏTIS *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, LGDJ, Bibliothèque de Droit Public, Paris 1979.

95 V. Michel PACAUT *Les structures politiques de l'Occident médiéval*, Armand Colin coll. U, Paris 1969, p.238 et suiv.

per de l'influence papale et de son chantage à l'excommunication[96]. En Espagne, la réunion des couronnes de Navarre et d'Aragon en 1076 et la *Reconquista* qui commence avec la prise de Tolède en 1085 n'arrivent pas cependant à unifier les différentes royautés qui se disputent le nord du pays où le comté de Barcelone forge sa propre histoire expansionniste dans le Sud de la France et en méditerrannée. L'Italie est pareillement divisée en multiples Etats que le royaume normand de Sicile n'arrive pas à conquérir et qui s'opposent dans des luttes d'influence autour du Pape.

Ces trois pays se retrouvent alors au XIX° siècle divisés en eux-mêmes, avec des pouvoirs périphériques résistant à la formation d'un seul centre de gouvernement et qui avivent des cultures propres que le centre ne peut récupérer dans un brassage identitaire unique, alors que la logique d'intégration pousse néanmoins ces pays vers l'unification. Les juristes et théoriciens vont alors tenter de combler ce manque par des constructions juridiques tâchant de compenser cette diversité et absence d'unité et de centralisation. Les publicistes allemand tels que Lorenz von Stein, Otto von Grierke, Laband ou Rudolf von Gneist élaborent des doctrines intégrant l'ensemble des pouvoirs territoriaux dans une pyramide étatique organisée par la Constitution, la révolte italienne rêve d'un roi porteur d'unité, tout comme les dictatures espagnoles.

Mais ces solutions restent encore imparfaites, n'ayant pas été polies par le temps : l'unité souhaitée n'est pas réalisée, comme en Allemagne et ce malgré l'union douanière (*Zollverein*) de 1834, ou l'unité réalisée n'est pas souhaitée, comme en Espagne. La logique d'intégration pousse alors vers d'autres solutions plus radicales. Bismark réalise une unité allemande sous domination prussienne et par la guerre contre la France, l'Italie se crée dans une révolte d'indépendance contre l'envahisseur autrichien et l'Espagne oscille entre une I° République impuissante et un pouvoir central aux accents dictatoriaux. La crise économique des années trente mettant à vif les problèmes internes non résolus de ces sociétés, c'est par des moyens encore plus extrêmes que va s'exprimer la logique d'intégration : une vague d'étatisme fascisant va alors unifier le corps social "*par le fer et le feu*"[97] pour rattraper le retard issu de

---

96 Après avoir obtenu son élection par les seuls cardinaux, écartant ainsi les électeurs laïcs du Saint-empire romain germanique, le Pape Grégoire VII menaçant l'Empereur Henri IV d'excommunication le pousse à s'humilier à Canossa (1077) et finit par acquérir un certain ascendant sur lui par le biais des évêques allemands, riches et influents.

97 "*Ce n'est pas par des discours parlementaires mais par le fer et le feu que se résolvent les grandes questions du temps*" prophétisait déjà Bismark appelé au pouvoir par l'empereur Guillaume I° en 1861. Cité par A. AMMANN et A.C. COUTANT in *Histoire contemporaine de 1789 à nos jours*, Fernand Nathan 1901, p.642.

cette absence de centre porteur du projet d'identité commune et des moyens de le réaliser. La centralisation qui l'accompagne se fait d'autant plus féroce qu'elle vise les mêmes résultat que ceux issus des siècles d'obstination en France par exemple.

Après la défaite de 1945 ou à la mort de Franco en Espagne en 1975, se pose toujours la question de l'unité sociale et politique à réaliser en fonction du contexte historique qui marque ces trois pays en quête de centre fondateur. Le fédéralisme, le régionalisme ou l'Etat des autonomies apparaissent alors comme des compromis entre les logiques d'intégration, de centralisation, et la persistance de pouvoirs territoriaux puissants revendiquant leur propre réalité. L'unité que présuppose l'organisation de l'Etat et sa traduction constitutionnelle n'y est pas réalisée par l'hégémonie d'un seul centre de pouvoir mais résulte de la reconnaissance de pouvoirs périphériques mis en relation, opérant une "volonté de vivre ensemble" par l'équilibre des forces.

Somme toute, organisés autour d'une capitale qui coordonne les activités des collectivités périphériques par un encadrement législatif et un contrôle juridictionnel, ces trois pays traduisent à leur manière et en fonction de leur histoire le même principe d'intégration sociale qui trouve en France son expression archétypale. Mieux, de récentes études révèlent que l'autorité centrale tend à intervenir de plus en plus dans les matières initialement attribuées aux autorités inférieures. La logique de centralisation ressurgit alors dans son inévitable structuration du pouvoir politique.

Alain Delcamp note ainsi cette évolution dans les structures fédérales à partir de trois grands facteurs[98]. Les organes de la fédération tendent en effet à intervenir dans les matières réservées aux autorités fédérées par le biais de loi-cadres, en faisant jouer le principe de suprématie du droit fédéral et en légiférant davantage dans les domaines de compétences concurrentes, appuyé en cela par la jurisprudence de la cour constitutionnelle qui reconnaît une certaine théorie des pouvoirs implicites, et se fondant sur les diverses révisions de la constitution qui conduisent toutes à légitimer son action au détriment de la compétence des organes fédérés[99].

---

98 "*Modèle de conciliation entre l'unité et la diversité, l'Etat fédéral a évolué en pratique vers davantage d'uniformité et un renforcement des pouvoirs des fédérations*", in *La diversification des formes et des structures étatiques*, rapport national français au IV° Congrès international de droit constitutionnel de Tokyo des 25-28 septembre 1995, p.14.

99 Conclusion par le rapport général de Marc VERDUSSEN qui constate l'accroissement de la "coopération verticale" entre organes fédérés et Fédération en faveur de cette dernière, fondant un "fédéralisme coopératif". In *Constitution et Collectivités autonomes*, rapport général au IV° Congrès international de droit constitutionnel de Tokyo, p.36 et suiv.

Le même scénario s'observe dans les pays décentralisés. Le régionalisme italien est souvent limité par la Cour constitutionnelle invoquant l'article 5 de la Constitution pour donner une suprématie à la compétence étatique, le législateur ne déterminant pas les principes fondamentaux qui donneraient capacité d'agir aux régions et développant au contraire son intervention locale (lois "corniches"). En Espagne, c'est surtout par le biais de l'intégration européenne que l'Etat central impose aux communautés autonomes sa compétence générale et exclusive tirée de l'article 149.1.3 de la Constitution et développe une politique centralisante contestée par une partie de la doctrine[100]. La centralisation apparaît alors comme le réflexe spontanné du pouvoir, se développant dans le temps sur le présupposé de l'unité étatique et la suprématie du centre symbolisant cette union et chargé de la perpétuer. D'ailleurs, si cette centralisation échoue dans sa mission fondamentale, elle conduit à la désagrégation du groupe soit par dislocation de l'unité, cas de la fédération yougoslave, soit par mutation constitutionnelle du compromis social et politique, comme en Belgique devenue fédérale.

La centralisation apparaît ainsi comme le principe commun de tout pouvoir, n'étant tempéré ou caractérisé que par le contexte historique et social de chaque société. Tout groupe suppose un centre par lequel il trouve son unité et son identité, et grâce auquel il aménage ses relations avec l'Autre, avec les groupes extérieurs. Même connaissant une certaine distanciation entre le centre et la périphérie ou se dotant de relations juridiques internes souples satisfaisant au besoin de liberté et d'autonomie des populations locales, une société s'organise toujours autour d'un centre.

En France, ce centre a pris un pouvoir prépondérant capturant l'ensemble des relations sociales dans ses filets politiques et culturels. Il aspire historiquement tous les pouvoirs périphériques et leur redonne une identité groupale à travers une centralisation qui monopolise à Paris la plupart des phénomènes sociaux et qui redistribue la réponse centrale à une "province" soumise. Mais cette centralisation des pouvoirs territoriaux comprend en elle ses propres limites. Ne pouvant absorber la totalité de la société en un seul point, elle est obligée de se projeter localement pour survivre.

---

[100] V. MUNOZ MACHADO *El ordenamiento juridico de la Comunidad europea y la Constitucion española*, ed. Civitas, Madrid 1980 ou *El Estado, el derecho interno y la CEE*, ed. Civitas, Madrid 1986, et Jose Maria BAÑO LEON *Las comunidades autonomas en la Comunidad europea*, Institut valenciano d'admininistracion publica, Valencia 1987. Ce courant doctrinal milite pour la reconnaissance des compétences autonomiques comme "*contenu essentiel* " de la Constitution, au même titre que la protection des droits individuels, et a trouvé un certain écho dans l'arrêt du 4 juillet 1985 du Tribunal constitutionnel rappelant un devoir de coopération entre les administrations centrales et autonomiques dans la formation de l'opinion étatique (arrêt 80-1985, BJC 551/85).

Section 2 : La territorialisation des pouvoirs centraux

A la phase *d'inspir* politique, faisant remonter la plupart des dossiers jusqu'au centre administratif et intégrant la société dans un même Tout qui trouve sa cohérence dans la seule capitale, succède nécessairement, du fait des limites inhérentes à ce système, une phase *d'expir* des pouvoirs, faisant redescendre la décision de la capitale vers le territoire dans un vaste mouvement de reconnaissance du particulier et du local. La respiration sociale ne pouvant rester bloquée dans une apnée juridique asphyxiant les échanges internes, le principe d'intégration et de centralisation est donc amené à évoluer et à projeter sur le territoire même les fondements de sa logique.

Les déséquilibres régionaux, l'engorgement des bureaux parisiens et la déliquescence du lien social poussent ainsi d'eux-même à une telle réforme. Le mouvement ascendant d'unification sociale par la centralisation ayant montré ses limites, c'est par un mouvement inverse que s'opère la nouvelle intégration. Ainsi, par un curieux jeu des contraires, la dynamique d'intégration jusque là observable à travers la seule centralisation va poursuivre son évolution par un renversement dialectique de tendance aux endroits même qui posaient problème, par la territorialisation des pouvoirs centraux.

Cependant, ce changement ne remet pas en cause le principe de centralisation déjà observé. Au contraire, l'unité et la souveraineté nationale ainsi que la logique du Pouvoir impliquent que le centre garde la maîtrise de cette rediffusion de l'autorité. La reconnaissance du territorial se présente alors comme la rencontre de deux forces distinctes obéissant toutefois à un même besoin : à la projection locale nécessaire du pouvoir répond néanmoins une tension centralisatrice ayant produit ses habitudes et sa culture persistante, dans une logique identique d'unification sociale.

Comme le fédéralisme et la centralisation exprimaient une pareille tendance de regroupement, la territorialisation des pouvoirs par la déconcentration (**Paragraphe 1**) et par la décentralisation (**Paragraphe 2**) sont alors à mettre en parallèle comme assurant l'intégration de la société dans un même Tout par les voies administratives et démocratiques. Loin de s'opposer, leur mise en œuvre dévoile le même complexe de centralisation, poursuivant des buts qui se rejoignent par des moyens complémentaires bien que dotés de valeurs spécifiques.

Paragraphe 1

La projection locale du centre par la déconcentration

En posant dès son article 1° que "*la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat*", la récente Charte de la déconcentration[102] se présente comme l'aboutissement d'un long processus renversant totalement dans son principe l'organisation traditionnelle de l'Etat. Issue de la loi relative à l'administration territoriale de la République[103], elle apparaît comme le point d'orgue du mouvement de territorialisation des pouvoirs entraîné par la loi du 2 mars 1982.

La déconcentration se définit classiquement comme le transfert de "*l'exercice de pouvoirs des autorités centrales de l'Etat vers d'autres autorités qui demeurent hiérarchiquement subordonnées*" [104]. Elle puise pourtant son origine dans l'érection même de l'Etat centralisé, et l'affirmation de son importance en 1992, aboutissement d'une histoire mouvementée (**A**), laisse envisager toute la problématique qui lui attachée (**B**). D'ailleurs, la refonte de l'organigramme étatique qu'elle vise se heurte à des limites, à des contradictions qui augurent bien du rôle qu'elle est amené à jouer dans cette projection du centre sur son territoire (**C**).

A / *La déconcentration, compagne historique de la centralisation*

Dans l'évolution du pouvoir centralisé, la déconcentration figure à une place de choix, et apparaît intimement liée à la centralisation comme son double nécessaire. Historiquement, la concentration des pouvoirs conquis par la monarchie s'est simultanément accompagnée d'une délégation de pouvoirs à certaines autorités périphériques, chargées de gérer pour la capitale les affaires locales du royaume. Alexis de Tocqueville rappelle ainsi le rôle fondamental joué par les intendants, issus d'une nouvelle classe montante, et dont l'indépendance met d'ailleurs parfois en danger le système central lui-même [105].

---

102 Décret n°92-604 du 1° juillet 1992 portant charte de la déconcentration, J.O. du 4 juillet p.8898

103 Loi d'orientation n°92-125 du 6 février relative à l'administration territoriale de la République, JO du 8 février p.2064, dont l'article 6 annonçait ce décret fondamental de la déconcentration

104 Olivier DIEDERICHS et Ivan LUBEN *La déconcentration*, Que-sais-je ? n°2954, p.3.

105 *L'ancien régime et la Révolution*, livre II chapitres 2 et 3

De même, si la loi du 28 pluviose an VIII élabore un système fortement centralisé où les préfets ne sont que la courroie de transmission entre le Gouvernement et les municipalités, la Restauration est rapidement amenée à redonner plus d'autonomie aux représentants de l'Etat dans le territoire[106], mouvement qui se poursuivra jusqu'aux fameux décrets impériaux des 28 mars 1852 et 13 avril 1861.

Ces décrets sont réputés fondateurs du principe de déconcentration, même si le mot est attribué à Léon Aucoc, maître des requêtes au Conseil d'Etat, en 1865[107]. Mais se proposant de revoir la "*décentralisation administrative*" du pays en donnant plus de pouvoirs aux préfets dans le contrôle des affaires traitées par les autorités locales, ces décrets ont installé une durable confusion de vocabulaire et de concept, dont le caractère non fortuit augure des enjeux d'une telle politique.

La décentralisation porte déjà en elle, à cette époque, un accent démocratique par opposition à la centralisation administrative que Tocqueville attache dès 1856, date de la première édition de *L'ancien régime et la Révolution*, à la monarchie décapitée. Dès lors, dans le débat agité qui secoue la France sur la question territoriale[108] et après le coup d'Etat de Napoléon III dont il veut adoucir le côté autoritaire, la "décentralisation administrative" remplit un double objectif. Elle cherche à attirer la sympathie des républicains spoliés, et vise à renforcer le système centralisateur en désengorgeant les bureaux ministériels sans pour autant le remettre en cause.

L'échec de cette ambition[109], qui laissera toutefois en place l'organigramme d'un Etat dont certaines décisions relèvent désormais de fonctionnaires locaux[110], ne

106 V. les ordonnances du 30 mars 1816 et du 8 août 1821, par lesquelles le préfet obtient des pouvoirs d'approbation sur les délibérations des conseils municipaux, confirmés par la loi du 18 juillet 1837 sur la commune, les délibérations du conseil ne devenant exécutoires qu'après approbation du préfet (art.10), celui-ci pouvant également annuler les arrêtés du maire (art.11)

107 Léon AUCOC, *Introduction à l'étude du droit administratif*, Paris, 1865. Cité par Olivier DIEDERICHS et Ivan LUBEN, *La déconcentration*, op.cit. p.13

108 V. François BURDEAU *Affaires locales et décentralisation...*, op.cit.

109 Odilon BARROT lancera à cette occasion son mot célèbre : "*c'est toujours le même marteau qui frappe, on a seulement raccourci le manche*". Le républicain VIVIEN s'opposera pareillement à cette réforme, et les ministères auront du mal à accepter cette déconcentration et continueront encore à revendiquer la maîtrise des affaires locales traditionnelles (le décret de 1852, article 6, rappelant que "*les préfets rendent compte de leurs actes aux ministres compétents*" qui leurs adressent leurs instructions ou évoquent les affaires qui leurs sont déléguées).

110 Si les budgets locaux, les impositions extraordinaires et les délimitations territoriales relèvent toujours d'une décision du ministère de l'Intérieur, les préfets deviennent compétents en matière agricole, commerciales et sanitaires, pouvant s'affranchir en certains cas de l'autorisation du ministère des Finances ou des Travaux publics et pouvant nommer directement à des emplois publics. Le décret du 13 avril 1861 développera ces compétences préfectorales.

peut faire oublier que dès son origine, la déconcentration est souvent pensée comme une décentralisation à moindre mal, comme un rapprochement local des décisions centrales faisant l'économie de la démocratie. La déconcentration est alors rangée dans la gamme d'outils des régimes dits conservateurs[111].

Cependant, les besoins réels de l'Etat centralisé dont le développement accroît dangereusement la taille, le problème du nouveau lien social et national à instaurer en période de crise ainsi que le renouveau démocratique de l'après-guerre ont fait évoluer cette perception. La IV° République sera tentée d'initier une nouvelle politique de déconcentration[112], mais c'est surtout la V° République qui se voit dans la nécessité de réorganiser le rapport administratif entre le centre et son territoire.

Trois décrets de 1964 vont lancer alors la dynamique de la déconcentration moderne[113]. Les objectifs sont clairs : "*Pour faire face à des tâches croissantes, l'Etat se trouve amené à intervenir sous les formes les plus diverses dans la vie du pays... devant ces phénomènes et devant cette politique, l'adaptation de nos structures administratives s'impose... cette remise en ordre facilitera la déconcentration, laquelle aura pour avantage de rapprocher l'administration des administrés et d'accélérer la décisions*"[114], dans la lignée des propos de la Constitution de 1946. Ces décrets font suite à des expériences locales limitées qui, par leurs résultats jugés positifs, vont être généralisées à l'ensemble du territoire[115].

---

111 Olivier DIEDERICHS et Ivan LUBEN rappellent ainsi le "*modèle selon lequel les régimes démocratiques favorisent la décentralisation tandis que les régimes autoritaires préfèrent la déconcentration*", op.cit. p.15, que le régime de Vichy confirmera en mettant l'accent sur le pouvoir des gouverneurs des provinces rétablies.

112 Aux objectifs de l'article 89 de la Constitution ("*des lois détermineront...les conditions dans lesquelles fonctionneront les services locaux des administrations centrales, de manière à rapprocher l'administration des administrés*") succéderont le projet de loi, rejeté, du 6 mars 1948 relatif au pouvoirs des préfets et à la déconcentration, et les décrets du 19 juin 1950 et du 26 septembre 1953 portant sur la déconcentration administrative et les pouvoirs des préfets.

113 Décrets n°64-250 à n°64-252 du 14 mars 1964, relatifs à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale et à la déconcentration administrative, JO du 20 mars p.2587.

114 Rapport introductif des décrets du 14 mars 1964, JO du 20 mars p.2587

115 Au décret n°59-171 du 7 janvier 1959, JO du 11 janvier p.761, portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale, initiant la régionalisation de l'action de l'Etat, succèdent en effet le décret n°62-392 du 10 avril 1962 portant expérience d'organisation nouvelle des services de l'Etat dans les départements et l'arrêté de la même date instituant une mission interministérielle chargée de suivre et d'apprécier les résultats de l'expérience d'organisation nouvelle de ces services, JO du 11 avril 1962 p.3731 et 3732.

Initiée sous un Gouvernement envisageant encore l'action sur le territoire selon un modèle dirigiste[116], cette déconcentration, qui fait suite à la réforme sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, confirme la restauration de l'autorité de l'Etat à travers le préfet, qui est de plus chargé du rôle *d'animateur* et de *coordinateur* des services extérieurs des administrations centrales. Elle crée les préfets de région qui succèdent aux préfets coordonnateurs de 1959[117] et vise selon l'expérience de 1962 à "*donner des responsabilités accrues aux administrations locales*" et à "*accroître l'unité de commandement et d'exécution au sein des services de l'Etat dans les départements*"[118].

La réforme de la décentralisation de 1982 va entraîner la déconcentration vers de nouveaux horizons, symbolisés par le changement d'appellation des préfets qui deviennent "commissaires de la République". Deux décrets majeurs du 10 mai 1982 en marquent les orientations[119]. Le préfet est toujours dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département ou dans la région mais est confirmé dans son rôle de représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres, chargé du contrôle administratif des collectivités locales, de l'application des lois et des décisions gouvernementales, et il *dirige* désormais les services extérieurs des administrations civiles centrales, sauf exceptions.

Cette nouvelle pratique de la déconcentration innove surtout par rapport aux objectifs de 1964, dont elle n'assure en fait que le renforcement, par sa motivation interne.

---

116 Loin d'une réelle politique décentralisatrice, l'aménagement du territoire est organisé dans les années soixante sous la forme d'une politique volontariste directe de l'Etat, comme en témoigne par exemple l'aménagement du littoral languedocien et la construction de La Grande Motte *ex nihilo*, emmenée par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (D.A.T.A.R.) crée par un décret du 14 février 1963, JO du 15 février p.1531

117 Le décret n°59-171 du 7 janvier 1959, art.2, avait en effet prévu la désignation de préfets chargés de coordonner l'application des programmes d'action régionale, dérivés des anciens Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaires (IGAME) créés par le décret n°51-611 du 24 mai 1951, JO du 26 mai p.5524, eux-même descendant peut-être des préfets de région du Gouvernement de Vichy revus par l'ordonnance du 10 janvier 1944 et finalement supprimés par l'ordonnance du 3 juin 1944 (supplément au JO du 12 septembre 1944, p.53 et 94)

118 Rapport introductif au décret n°62-392 du 10 avril 1962

119 Décret n°82-389 du 10 mai 1982, JO du 11 mai p.1335, relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, et décret n°82-390 du 10 mai 1982, JO du 11 mai p.1337, relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public

La circulaire du 13 juillet 1982 pose bien les enjeux nouveaux qui sont à la base de cette modernisation des structures étatiques locales : "*le législateur a voulu qu'une large déconcentration constitue le complément indispensable de la politique de décentralisation*" [120]. Désormais, la déconcentration perd de son caractère unilatéral et est considérée comme la nécessaire alliée de la décentralisation dont elle suit la consécration et dont elle apparaît même comme la conséquence. Elle n'est plus liée, en apparence, à une pratique autoritaire de l'Etat sur le territoire mais vise d'une part à offrir aux élus locaux des partenaires étatiques compétents en unifiant les services sous la responsabilité du commissaire de la République, et d'autre part à initier un nouveau dialogue local basé sur des liens conventionnels[121].

Une dernière étape viendra parachever l'œuvre initiée en 1964, qui associe la déconcentration à la réforme de l'Etat. Si la décentralisation était la "grande affaire" du premier septennat du Président Mitterrand, la réforme de l'Etat apparaît à bien des égards comme celle de son second mandat, dont la nécessité est confirmée par tous les gouvernements depuis lors[122]. Les séminaires gouvernementaux abordant la question du renouveau des services publics[123] débouchent rapidement sur la nécessité de revoir l'organigramme des décisions dans l'Etat et de faire de la déconcentration "*le droit commun des interventions de l'Etat, l'inverse étant une exception à justifier*" [124].

---

120 Circulaire du 12 juillet 1982 relative à l'application des décrets n°82-389 et n°82-390 du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des commissaires de la République et des commissaires de la République de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et dans les régions et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public, JO du 13 juillet 1982 p.2209, *in fine*

121 Circulaire du 12 juillet 1982 : "*Les collectivités locales, pour agir avec efficacité, devront n'avoir qu'un seul interlocuteur capable d'engager l'Etat*" ; "*l'article 10 du décret vous confie le pouvoir exclusif de conclure pour le compte des administrations civiles de l'Etat toute convention...compte tenu de la nouvelle logique qui doit présider aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales*". Circulaire du 22 juillet 1982, JO du 23 juillet p.2354, relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales : "*Le dispositif prévu par la loi du 2 mars 1982 a été précisé ou modifié pour...permettre un contrôle effectif et conforme à la mission qui vous est dévolue par la Constitution mais sans paralyser l'action des élus locaux, et en laissant sa place à votre mission traditionnelle de conseil*" (*in fine*).

122 Au rapport "BLANC" *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général* établi dans le cadre de la préparation du XI° Plan il faut ajouter le rapport "PICQ" *L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde* commandé par E. BALLADUR Premier ministre en novembre 1993 et publié en 1995, qui a servi de base à la Circulaire d'A. JUPPE Premier ministre du 26 juillet 1995, JO du 28 juillet p.11217, relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics

123 Trois séminaires ont ainsi été convoqués par M. ROCARD Premier ministre, en septembre 1989, juin 1990 et avril 1991, et un autre séminaire était prévu pour septembre 1995

124 conclusions du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990

La loi du 6 février 1992 issue de ces travaux entérine cette volonté politique en rebaptisant les services extérieurs des administrations "*services déconcentrés*", en énonçant dès son article 1° "*L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat*", selon une hiérarchie sémantique du reste à souligner, et en affirmant que "*sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial*" dans son article 2.

Après dix ans d'expérience de la décentralisation et face aux nouveaux enjeux locaux, européens et mondiaux dans une refonte générale de l'organisation de l'Etat[125], une seule conclusion revient généralement : "*changer l'Etat central*"[126]. La Charte de la déconcentration du 1° juillet 1992 pose alors les bases d'une telle réforme. Elle précise le cadre d'action des différents échelons administratifs, du centre à l'arrondissement, confirme le rôle du comité interministériel de l'administration territoriale (C.I.A.T.E.R.) créé par le décret du 10 mai 1982, accentue la prééminence des préfets qui ont depuis retrouvé leur appellation d'origine[127], et réorganise le fonctionnement des services déconcentrés sous leur autorité.

Le mouvement ne semble pas arrêté pour autant, et la loi sur le développement et l'aménagement du territoire de 1995[128] poursuit cette volonté, en prévoyant un renforcement des transferts d'attribution des administrations centrales aux services déconcentrés et en confirmant le rôle du préfet en la matière, dans son Titre III. Ce mouvement de déconcentration et de réforme de l'Etat figure de plus dans les objectifs prioritaires du Président Chirac. Mais l'ampleur de ce phénomène ne doit pas masquer cependant les ambiguïtés et les enjeux qui gravitent autour de lui.

---

125 V. par exemple sur ces mutations les différents colloques organisés par l'Institut International d'Administration Publique (IIAP) de Paris *Les administrations qui changent* (19-20 mai 1994) ou *La modernisation des administrations* (16 juin 1995) et les actes de ces colloques

126 3° objectif prioritaire de la Circulaire du 26 juillet 1995, dont le chantier principal précise que "*les tâches de gestion aujourd'hui encore prises en charge par les administrations centrales devront être résolument transférées vers les services déconcentrés*"

127 Par le décret n°88-199 du 29 février 1988 relatif au titre de préfet et de sous-préfet, JO du 2 mars 1988. A ce propos, la suppression de ce titre en 1982 n'était pas sans poser problème au vu de la Constitution qui nomme expressément les préfets dans son article 13, ce qui avait obligé d'une certaine manière le gouvernement à maintenir dans cette réforme les grades de préfet et de sous-préfet, et à en autoriser l'usage pour les correspondances personnelles (Circulaire du 12 juillet 1982)

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

B / *Une déconcentration néanmoins problématique*

Les choix pris dans le développement de la déconcentration laissent augurer de ses objectifs. L'évolution historique a permis de distinguer beaucoup plus sûrement sa pratique de celle de la décentralisation et a confirmé la déconcentration dans sa définition. Mais les aléas de sa reconnaissance, les desseins officiels ou officieux avoués et les diverses modalités de sa réalisation traduisent en fait toute une problématique qui touche aussi bien son rapport à la centralisation qu'à la décentralisation.

La définition de la déconcentration ne se limite pas à la seule délégation de pouvoirs aux autorités administratives locales. Dans ce cadre, se distinguent également la déconcentration horizontale et verticale. La première confie à un représentant unique de l'Etat sur le territoire la responsabilité des services déconcentrés des différents ministères, alors que la seconde rend ces derniers plus autonomes selon une hiérarchie directe où le chef de service dépend uniquement de son ministre de tutelle.

Les deux systèmes correspondent bien à une projection de la décision administrative sur la périphérie, mais selon une logique différente : la concentration de l'autorité locale dans les mains du préfet, représentant unique du Gouvernement, renforce le poids de celui-ci et applique sur le territoire un système administratif national dont la cohérence vise à l'efficacité, alors que la déconcentration verticale conserve une certaine continuité administrative mais reproduit directement sur l'espace les sectorialisations ministérielles.

Les grandes réformes de la V° République s'appuient essentiellement, dans leur politique, sur le renforcement des pouvoirs du préfet, qui se voit doté de plus grandes responsabilités notamment sur les chefs des services déconcentrés. Simple animateur et coordonnateur de ces services en 1964, il dirige ceux-ci dans les décrets de 1982, et en 1992 il peut désigner un chef de projet coordonnant les politiques communes de ces services, qui peuvent du reste être regroupés en "pôles de compétence" sous son autorité, et dont il fixe les moyens et les modalités d'organisation[129]. Le préfet devient le représentant incontournable et omniprésent de l'Etat sur le territoire, selon le vœux émis paradoxalement par la loi de décentralisation du 2 mars 1982[130].

---

[129] art.11 à 14 de la Charte de déconcentration du 1° juillet 1992

[130] art.34 : "*Le représentant de l'Etat...représente chacun des ministres et dirige les services de l'Etat dans le département...il est seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant le conseil général*", (V. également l'art.79 pour le commissaire de la République de région)

Le préfet possède ainsi aujourd'hui trois grands types de compétences : le contrôle administratif et budgétaire des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des organismes publics de l'Etat, la direction des services déconcentrés civils de l'Etat dans sa circonscription, et la représentation exclusive du Premier ministre et de chacun des ministres[131], ce qui lui donne pour mission de veiller à l'application de leurs décisions, de traiter pour eux avec les autorités locales et de préparer les différentes politiques nationales portant sur le territoire. A l'intérieur de ces trois grands cadres, il dispose de plus de prérogatives propres, quant au maintien de l'ordre, à la préparation du Plan et plus généralement pour tout ce qui touche à l'aménagement du territoire ou la coopération des collectivités locales.

La déconcentration se définit également par l'ampleur des délégations accordées aux agents locaux de l'Etat. Or la réforme de 1982 a accentué le poids de ces délégations en les recentrant autour du préfet. Dans la poursuite des principes de 1964, il peut seul recevoir les délégations ainsi que les pouvoirs de décision nouveaux des membres du Gouvernement[132], délégations qui lui attribuent une compétence exclusive rejetant toute possibilité d'évocation des affaires par les ministres et autonomisent donc les décisions locales. Il devient de plus l'unique ordonnateur secondaire des services extérieurs, à la place des chefs de services. De même, les délégations exceptionnelles de pouvoirs que le préfet pouvait lui-même consentir à d'autres fonctionnaires de par l'article 5 du décret n°64-250 du 14 mars 1964 sont supprimées par le décret de 1982 qui ne prévoit plus que des délégations de signatures, ce qui lui donne une meilleure maîtrise de la décision locale[133].

Le préfet dans le schéma pensé actuellement apparaît donc comme une sorte de "Premier ministre territorial" organisant autour de lui l'action des différentes administrations en ayant seul compétence d'agir ou de déléguer. La V° République, fondée dans son principe sur la restauration de l'autorité de l'Etat, a fait le choix d'une

---

131 "*Le représentant de l'Etat...est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres*", art.1° du décret n°82-389 du 10 mai 1982

132 Les articles 3 du décret n°64-250 et 10 du décret n°64-251 du 14 mars 1964 prévoyaient déjà l'exclusivité du préfet pour recevoir les délégations et pouvoirs de décision nouveaux des ministres, confirmée par l'art.14 du décret n°82-389 du 10 mai 1982

133 art.17, décret n°82-389 du 10 mai 1982. Cependant la circulaire du 12 juillet 1982 atténue la portée de cette règle en précisant aux commissaires de la République : "*vous concentrerez votre attention sur votre mission générale d'impulsion et de coordination. Vous serez donc amené à déléguer largement votre signature aux chefs des services extérieurs. Sauf cas particuliers, vous leur donnerez notamment toute initiative en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services sur lesquels ils ont autorité*", JO du 13 juillet p.2213

déconcentration horizontale poussée par rapport à une déconcentration verticale qui a pour handicap de réduire la lisibilité des compétences, de multiplier les démarches administratives et d'accroître l'autonomie des ministères dans leurs actions territoriales, alors que c'est justement la coopération des services qui est recherchée.

Ce choix n'est pas fortuit. Les objectifs de la réforme en dévoilent la logique intérieure : "*le législateur a voulu qu'une large déconcentration constitue le complément indispensable de la politique de décentralisation*"[134]. En 1964, le préfet recevait ses pouvoirs, du reste modestement affirmés et avec des résultats mitigés[135], en fonction de la nouvelle politique volontariste d'aménagement du territoire du gouvernement, et dans un plan général de restructuration de l'Etat cherchant encore ses marques. En 1982 et plus encore en 1992, la déconcentration est calquée sur les réformes induites par la décentralisation et veut poser ou opposer face aux collectivités locales un représentant fort de l'Etat.

Ainsi, plus que le rapprochement envers les administrés, dont parlent peu les nombreuses circulaires d'application[136] et qu'une seule déconcentration verticale aurait permise, c'est le contre-poids à l'autorité des élus locaux qui est recherché, dans le renforcement de l'efficacité de l'Etat central. D'ailleurs, les services déconcentrés qui échappent encore aux pouvoirs du préfet sont justement ceux qui concernent les seuls usagers privés des services publics : l'éducation, l'inspection du travail, les recettes et dépenses publiques et le contrôle des comptes ou encore la justice[137]. La déconcentration touche essentiellement les administrations qui offrent un service particulier directement utilisable dans les réformes territoriales en cours. Au dialogue initié par la décentralisation, la déconcentration répond en promouvant un interlocuteur étatique apte à converser, assez compétent pour éviter que les autorités locales ne se tournent vers les administrations centrales et suffisamment puissant pour prendre des décisions obligeant les différents services sous sa responsabilité[138].

---

134 Circulaire du 12 juillet 1982, JO du 13 juillet p.2212, *in fine*

135 La circulaire du 12 juillet souligne par exemple, à propos des décrets de 1964, que "*des déviations se sont produites dans leur application : des administrations de mission de nature très diverse ont empiété sur les attributions normales des services de l'Etat, certains services extérieurs ont repris l'habitude des liaisons directes avec leurs administrations centrales*"

136 A vrai dire, seule l'instruction générale du 26 mars 1964 pour l'application du décret n°64-250 du 14 mars 1962, JO du 1° avril p.2951, utilise cette référence, à propos... du sous-préfet.

137 art.7 à 9 du décret n°82-389 du 10 mai 1982

138 La circulaire du 12 juillet est très explicite en la matière en précisant dès ses premières lignes que "*Les collectivités locales, pour agir avec efficacité, devront n'avoir qu'un seul interlocuteur capable d'engager l'Etat en toutes circonstances et de mener avec elles des actions concrètes*"

Dès lors l'actuelle déconcentration ne se limite pas à une simple réorganisation du processus décisionnel étatique. Plus exactement, si elle tâche de décongestionner les administrations centrales, c'est avec le souci de renforcer la puissance de décision de l'Etat face aux pouvoirs des élus locaux. L'importance accrue du préfet ne doit donc pas seulement se concevoir par rapport aux services extérieurs des administrations centrales mais aussi en fonction des collectivités locales. Le crescendo depuis 1964 pousse à cette conclusion, notamment par l'évolution des pouvoirs préfectoraux.

Car dans la réforme impulsée par la décentralisation, la relation du centre au local est amenée à s'organiser selon une nouvelle dynamique. Au contrôle d'opportunité est substitué un seul contrôle administratif et budgétaire, et l'appréciation de légalité est renvoyée devant le juge saisi à posteriori par le représentant de l'Etat selon une procédure d'ailleurs tempérée par le centre lui-même[139]. A la tutelle directe des autorités locales succède alors un système complet de relations diverses : pouvoirs directs du préfet sur les collectivités locales[140] ou sur la coopération intercommunale[141], pouvoirs d'arbitrage[142] et de concertation[143], procédure contractuelle, incitations financières, dialogue institutionnel ou personnalisé, coopération et persuasion[144].

---

139 La circulaire du 22 juillet 1982 relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales, JO du 23 juillet p.2354, conclut ainsi que "*le dispositif prévu par la loi du 2 mars 1982*...[doit] *permettre un contrôle effectif et conforme à la mission qui vous est dévolue par la Constitution mais sans paralyser l'action des élus locaux, et en laissant sa place à votre mission traditionnelle de conseil*". Elle avait auparavant souligné que le recours à la procédure particulière pour les actes de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle "*doit rester exceptionnel*", tout comme l'appel des juridictions administratives de première instance. De même, en recommandant fortement aux commissaires de la République de multiplier les démarches préventives avant toute saisine du juge, cette circulaire indique clairement que le contentieux local doit rester limité et résolu par des relations directes plutôt que juridictionnelles.

140 Contrôle administratif, budgétaire ou technique, pouvoirs de police et en matière de défense non militaire, pouvoirs hiérarchique sur les actes des maires en tant que représentant de l'Etat, contrôle du programme local de l'habitat des villes, par exemple.

141 Comme la création des communautés urbaines, de communes ou de villes, l'élaboration des périmètres de coopération locale, des schémas directeurs ou encore la présidence de la Commission départementale de coopération intercommunale.

142 V. les conflits dans les transports scolaire prévus par l'art.29 de la loi du 22 juillet 1983

143 Notamment dans l'élaboration du plan et des divers schémas d'aménagement du territoire, ou dans la conclusion de conventions particulières avec les autorités locales.

144 La circulaire du 26 février 1988 relative à la relance de la construction et au développement de l'offre foncière en Ile-de-France, JO du 1° mars p.2814, pousse ainsi les préfets à "*convaincre*" les élus locaux de développer une politique d'offre foncière plus dynamique, leur indiquant les arguments à faire valoir, et les incite alors à faire un "*usage sélectif*" de leur pouvoir d'appréciation en matière d'aide au logement ou de déclaration d'utilité publique.

Cette politique de déconcentration met alors en place un tandem entre autorités locales élues et fonctionnaires représentant le centre, dans une dynamique d'échange et de contrainte destinée à couvrir l'ensemble de l'espace national de réseaux de pouvoirs se répondant et encadrant au mieux le tissu social. Loin de se dessaisir de son rôle, l'Etat a accompagné la politique de décentralisation de sa propre réforme, sur les bases déjà pressenties par la réflexion de 1964, afin de rester présent sur le terrain.

Il faut pourtant souligner une évolution certaine depuis 1995. Si la politique de déconcentration était liée en 1964 à la réforme du rendement de l'Etat et se posait en soutien à la décentralisation en 1982, un changement dans la tonalité des textes de 1992 se confirme dans la loi de 1995 qui lie explicitement la déconcentration à la politique d'aménagement et de développement du territoire. Au centre de cette évolution sont les "pays", qui expriment les périmètres de solidarité locale, sont la base nouvelle des projets de développement commun des collectivités territoriales, et qui deviennent parallèlement le cadre du redéploiement des services de l'Etat et des arrondissements.

De plus, cette loi donne au préfet le pouvoir de s'opposer à la suppression ou à la réorganisation des services publics de sa circonscription, et il saisit le ministre de tutelle de l'établissement concerné en cas de litiges[145]. Son rôle se confirme par l'élaboration d'une carte départementale des officines de pharmacie qu'il publie après avis d'autorités locales[146] et qui en conditionne les créations, ou par les pouvoirs qu'il reçoit en association avec le président du conseil général dans l'utilisation du fonds de gestion de l'espace rural qui vise à réhabiliter ou entretenir cet espace[147].

Si le préfet est ainsi toujours mis en relation avec les autorités locales élues, la portée de ses pouvoirs issus de la déconcentration dépasse les simples enjeux de la décentralisation. Il n'est plus seulement le représentant passif de l'Etat accompagnant ou contrôlant au besoin les collectivités territoriales, mais devient un véritable initiateur de la politique d'aménagement du territoire dans ses retombées publiques et privées. Il reçoit également les moyens de sa mission par la gestion de la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire créé par l'article 33 de la loi. La déconcentration vise maintenant à "*l'unité et à la solidarité nationale*" aux termes de l'article 1° de la loi.

145 art.29 de la loi d'orientation n°95-115 du 4 février 1995
146 art.30
147 art.38

Elle apparaît donc plus comme la projection sur le territoire de pouvoirs administratifs jusque là concentrés dans les administrations centrales, afin d'améliorer la capacité d'action de l'Etat central dans la périphérie et de résoudre la crise économique qui détruit le lien social et territorial[148]. Elle s'analyse au final comme un souci de ne pas laisser les autorités locales élues régner en maître sur un territoire confié à leur liberté, et comme une volonté de l'Etat central de trouver de nouvelles méthodes d'intervention sur le local afin de conserver, voire de parfaire, son emprise rendue nécessaire par sa mission : l'intégration sociale. La déconcentration se situe donc à la rencontre des deux politiques de centralisation, à laquelle elle offre des solutions, et de décentralisation, qu'elle accompagne et maîtrise à la fois.

Menée dans le contexte d'une démocratisation de la vie locale, elle s'éloigne de la critique d'autoritarisme du siècle dernier, mais issue d'une volonté de parfaire le processus décisionnel de l'Etat dans ses ramifications territoriales et traduisant un retour de l'interventionisme du centre dans la gestion des problèmes locaux, elle reste en relation étroite avec la motivation interne de la centralisation, dont elle apparaît comme le perfectionnement moderne. Mais ce double rapport constitue également les limites de son avènement.

C / *Une déconcentration rencontrant des limites*

La déconcentration est affaire d'équilibre entre les tensions centralisatrices qui veulent rattacher toute décision étatique aux seules administrations centrales et les projets de territorialisation des pouvoirs désirant rester proche des besoins réels du pays. Elle connaît également un problème de légitimité. Son évolution depuis 1964 traduit les nombreuses limites qui en sont issues et qui s'opposent à son effectivité.

La première tension interne que cache la dynamique moderne de déconcentration réside dans l'opposition entre les politiques de centralisation et de territorialisation des pouvoirs, dans une complémentarité qui a parfois du mal à se trouver. Le conflit est observable dès son origine. Alors que le décret relatif à l'expérimentation de nouvelles

[148] De nombreuses circulaires mettent ainsi l'accent sur la lutte contre la crise économique par la déconcentration. Ainsi la circulaire du 26 juillet 1995, JO du 28 juillet p.11217: "*alors que le redressement du pays et la priorité donnée à la lutte pour l'emploi exigent de l'ensemble de la collectivité nationale et de chacune de ses composantes des efforts de solidarité et de performance, l'Etat ne saurait s'exonérer de cette discipline commune*", ou la circulaire du 25 août 1995, JO du 31 août p.12886 qui parle de "*renforcer la compétitivité du territoire national*", ou de "*développement durable*".

organisations préfectorales[149] fait état d'un premier train de mesures déjà en cours en matière de déconcentration[150] et que ses innovations vont être confirmées par les décrets du 14 mars 1964, le décret portant création de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) constate que "*les tentatives de déconcentration de services administratifs ou d'établissements publics industriels dépendant de l'Etat ont eu des résultats limités*" [151], et justifie par là la création d'une délégation au niveau central prenant en charge la politique de développement équilibré du territoire.

Cette délégation a pour but de coordonner et animer les politiques des différents ministères, et rejoint dans cette ambition la politique de déconcentration horizontale des décrets de 1964. Cependant, elle prend la politique territoriale a contre-pied en organisant l'action sur l'espace à partir du centre et des administrations centrales. Si le préfet de région " *a pour mission de mettre en œuvre la politique du Gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire de sa circonscription*" [152], le décret de 1963 créant la D.A.T.A.R. institue une commission nationale de l'aménagement du territoire au sein du commissariat au plan, et précise dans son rapport introductif que "*le délégué est donc désormais le responsable de l'action régionale*". Dès lors, "*les préfets coordonnateurs et les conférences interdépartementales constituent ses correspondants normaux*" .

Les deux systèmes peuvent être mis en complémentarité, l'administration centrale assurant la cohésion des politiques locales et ponctuelles des préfets. Mais leur opposition n'en reste pas moins visible, dès lors que l'autonomie récemment acquise des préfets est immédiatement contrôlée par une délégation rattachée auprès du Premier ministre et qui dicte les orientations à prendre en matière d'aménagement du territoire. Deux politiques peuvent ainsi se construire en parallèle. Aux pouvoirs du préfet en matière d'investissements pour équipements collectifs tels que les routes, les écoles ou les hôpitaux[153] répondent les schémas généraux issus de la D.A.T.A.R. préconisant une répartition équilibrée de ces équipements sur l'ensemble du territoire et donc le contrôle cohérent de la liberté préfectorale.

149 Décret n°62-392 du 10 avril 1962, JO du 11 avril p.3731, portant expérience d'organisation nouvelle des services de l'Etat dans les départements

150 quarante mesures parues au JO du 17 janvier 1962

151 Décret n°63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué, JO du 15 février p.1531.

152 art.2 du décret n°64-251 du 14 mars 1964, JO du 20 mars p.2589

153 V. à ce titre les mesures de déconcentration du décret n°70-1047 du 13 novembre 1970

Si la déconcentration a pu être parfois considérée comme le "pare-feu" de la décentralisation, elle est elle-même encadrée par un centre peu désireux de voir les représentant locaux de l'Etat devenir indépendant dans leur politique territoriale. Trois arguments militent de plus pour leur contrôle.

Tout d'abord, le préfet étant le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres, son pouvoir d'action reste intimement lié aux décisions centrales qui en proviennent, quelqu'en soit l'origine. L'opposition déconcentration des pouvoirs/centralisation des projets n'est donc pas fondée juridiquement. Elle n'est que le résultat des tensions qui gravitent autour de la question, dont l'exemple type reste celui des primes d'aménagement du territoire. Alors que le choix des zones de développement prioritaire avait été déconcentré aux préfets de région, c'est depuis 1994 une compétence retournée à la D.A.T.A.R.[154]. La concurrence des pouvoirs internes dans l'Etat[155] et les différentes tactiques possibles de l'aménagement du territoire apparaissent bien pour la déconcentration comme une première limite.

De plus, les pouvoirs locaux des préfets sont naturellement tempérés par le principe d'égalité qui anime notamment le fonctionnement des services publics[156]. La liberté d'agir des préfets ne peut conduire à un accroissement des inégalités locales ou à des discriminations entre les citoyens où les usagers des services publics par rapport à l'ensemble du territoire national. Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'Etat ou du Conseil constitutionnel a permis l'évolution de cette notion stricte d'égalité, en acceptant notamment que "*si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes puissent faire l'objet de solutions différentes*"[157]. L'aménagement du territoire reposant justement sur le traitement inégalitaire de portions du pays se justifiant par leur situation particulière, les décisions propres du préfet dans sa circonscription, entraînant un traitement différent par rapport à l'ensemble des citoyens, peuvent donc être justifiées par là au regard de la globalité nationale.

---

154 Olivier DIEDERICHS et Ivan LUBEN, *La déconcentration*, op.cit, p.76

155 La concurrence pour la mise en œuvre de la déconcentration entre le ministère de l'intérieur et le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté (décret n°95-771 du 8 juin 1995) devenu ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation (décret n°95-1220 du 15 novembre) est également notable et a pu en retarder quelque peu l'effectivité.

156 V. Conseil d'Etat, section, 9 mars 1951 *Soc. des Concerts du Conservatoire*, Rec.151

157 Décision du Conseil constitutionnel n°79-106 DC du 25 juillet 1979 *Ponts à péage*

Mais ce qui limite plus spécialement la liberté d'agir des préfets reste cette volonté affichée "*d'assurer, à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire et de créer les conditions de leur égal accès au savoir*"[158]. La politique d'aménagement du territoire visant à réduire les inégalités économiques et culturelles entre les différentes parties du pays selon une perception globale des problèmes, l'autonomie de décision donnée aux préfets reste redevable d'un plan d'ensemble que symbolise le schéma national d'aménagement et de développement du territoire[159].

Le représentant de l'Etat n'est pas posé par les réformes de la déconcentration comme un super intendant moderne gérant seul le développement de sa circonscription mais reçoit au contraire ses pouvoirs pour l'application d'une politique globale élaborée au centre, et dont il n'est qu'un des maillons locaux d'exécution. La charte de déconcentration de 1992 résume cette donnée en attribuant aux administrations centrales le rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle, alors que les échelons territoriaux en assurent la mise en œuvre avec une autonomie théorique de décision qui masque difficilement leur sujétion réelle. Dès lors la déconcentration, projection locale du pouvoir d'agir de l'Etat, n'est que la modernisation d'une centralisation qui renonce à faire remonter tous les dossiers jusqu'à la capitale mais qui ne délaisse pas pour autant son emprise sur le local. Le centre se déleste des pures formalités administratives mais conserve un rôle premier dans l'élaboration des directives destinées à ses représentants en périphérie.

Face à cette opposition, le récent Comité interministériel de l'administration territoriale[160] fait figure d'arbitre, et le renforcement de ses pouvoirs en 1992[161] n'est pas anodin. Bien qu'y siègent désormais un préfet de région, de département et deux chefs de services déconcentrés avec voix consultative, ce comité "*propose toute mesure de déconcentration*" (art.6) qui pourront s'imposer par la suite aux préfets.

---

158 art.1° de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

159 Le schéma national d'aménagement du territoire créé par la loi du 4 février 1995, art.2, se décompose de plus en schémas régionaux élaborés par les conseils régionaux (art.6) et il comprend le schéma directeur routier national, le schéma directeur des voies navigables, le schéma du réseau ferroviaire, le schéma des ports maritimes et le schéma des infrastructures aéroportuaires (art.18). La liberté d'action des préfets est alors encadrée par l'affirmation posée par l'art.17 de la loi : "*En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse*"

160 Créé par le décret n°82-389 du 10 mai 1982, art.25

161 Décret n°92-604 du 1° juillet 1992, chapitre II

De plus, il agit sous l'autorité du Premier ministre comme la D.A.T.A.R., ce qui laisse supposer une connexion possible des politiques, notamment dans la rédaction de son bilan prospectif annuel. Son existence trahit cette tension indépassable entre centralisation et déconcentration, comme le prouve le cas des primes d'aménagement du territoire postérieur à son évolution de 1992.

Enfin, la déconcentration est limitée dans son développement par un problème de légitimité. Si le préfet est bien responsable devant ses supérieurs hiérarchiques, son statut privilégié dans la fonction publique l'éloigne de toute légitimité électorale, et son action reste perçue comme liée à l'autoritarisme de l'Etat et de la puissance publique face aux autorités locales élues. A l'heure où les revendications démocratiques augmentent, l'accroissement de ses pouvoirs au détriment des administrations centrales, plus liées à l'action du Gouvernement lui-même contrôlé par l'Assemblée nationale, reste une solution fragile. Peut-être faut-il alors voir dans cette fragile légitimité la motivation à un contrôle plus strict que font désormais peser sur lui les juridictions qui admettent de plus en plus la mise en jeu de sa responsabilité pénale personnelle[162].

C'est d'ailleurs pourquoi les différentes circulaires relatives aux mesures de déconcentration et de décentralisation mettent l'accent sur son rôle de *coordonnateur* de l'action des élus locaux et le poussent à dialoguer avec eux plutôt qu'à recourir systématiquement aux solutions juridictionnelles ou aux prérogatives de puissance publique[163]. La nouvelle légitimité du préfet ne vient plus de son seul drapeau et de sa cuisinière, mais trouve désormais son assise dans sa capacité personnelle à nouer de bonnes relations avec les autorités locales, et à compenser son déficit démocratique par une dynamique territoriale réussie dans le respect des libertés locales.

---

162 La mise en examen et le jugement en novembre 1996 de deux préfets rendus responsables de l'incendie des thermes de Barbotant est à ce titre révélateur de cette évolution, qui est en fait le pendant du principe de responsabilité pénale des personnes morales, et donc des autorités locales élues, de l'article 121.2 modifié du nouveau code pénal.

163 La suppression des tutelles administratives et financières par la loi du 2 mars 1982 a ainsi radicalement changé le sens des relations entre les élus locaux et le préfet, les poussant vers des procédures conventionnelles et la négociation. Il est recommandé au préfet d'informer largement les élus de ses intentions de saisir ou non la juridiction administrative sur un de leurs actes (circ. du 22 juillet 1982), de développer "*la mission traditionnelle de conseil des collectivités locales exercée par le corps préfectoral*" en incitant par l'information et le dialogue à la coopération intercommunale (circ. du 29 février 1988), de "*sensibiliser*" et de "*convaincre*" les élus d'accroître leur parc immobilier locatif (circ. du 26 février 1988) et de "*maintenir avec les collectivités territoriales un contact aussi étroit que possible*" afin de mieux les orienter dans leurs politiques de relations internationales (circ. du 12 mai 1987).

De toutes ces limites il résulte une certaine inertie à faire de la déconcentration le principe réel d'organisation de l'Etat, et ce malgré la volonté affichée de poursuivre son développement. Au delà de son rapprochement avec la politique d'aménagement du territoire, qui implique la subordination des préfets aux directives de la D.A.T.A.R.[164], subsistent des pratiques administratives auxquelles se heurtent les gouvernements.

Le Premier ministre note en effet en 1995, par rapport à la proclamation de la déconcentration par la charte du 1° juillet 1992, que "*beaucoup reste à faire pour inscrire ce principe dans la réalité*"[165]. La critique n'est pas récente. La circulaire du 12 juillet 1982 mettait déjà en avant les déviances rencontrées dans l'application des décrets de 1964[166] et depuis, nombre de textes identiques contestent l'action des diverses administrations centrales qui établissent des liens directs avec leurs services déconcentrés sans passer par le préfet, qui ne tiennent pas au courant ce dernier des affaires l'intéressant, qui négocient directement avec les collectivités locales ou qui préaffectent les délégations d'autorisation de programme en contournement de la compétence normale du préfet[167]. Des efforts de rationalisation sont alors régulièrement promus, rappelant à l'ordre les administrations notamment en ce qui concerne la centralisation du courrier dans les mains du préfet afin que celui-ci soit tenu informé des actions de ses principaux subordonnés[168].

---

164 La circulaire du 25 août 1995 relative à l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, JO du 31 août p.12886, précise ainsi que "*la D.A.T.A.R. est chargée d'animer l'ensemble du dispositif, et notamment d'organiser la circulation de l'information tant entre les instances nationales de réflexion qu'entre les niveaux national et régional. Dans ce cadre, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale est chargé de réunir périodiquement les présidents des instances nationales de concertation et les présidents des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire, afin de faire le point des travaux engagés et de formaliser le dialogue entre les deux niveaux de réflexion*". Elle élabore également la synthèse des travaux de prospective des préfets de région qui servira à arrêter le projet de loi portant sur ce schéma national.

165 Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, JO du 28 juillet p.11217

166 "*des déviations se sont produites dans leur application : des administrations de mission de nature très diverses ont empiété sur les attributions normales des services de l'Etat, certains services extérieurs ont repris l'habitude des liaisons directes avec leurs administrations centrales*"

167 V. la circulaire du 26 avril 1983 relative aux relations des services extérieurs de l'Etat avec les conseils généraux ou régionaux, JO N.C du 28 avril p.4108, ou celle du 5 décembre 1986 relative au code de conduite des administrations centrales en matière de déconcentration, JO du 24 décembre p.15547.

168 Les décrets de 1982 et de 1992 accordaient une attention particulière à ce point, le courrier devant être envoyé sous couvert du préfet et adressé à lui par les administrations centrales. Mais une circulaire du 22 décembre 1982 a dû rappeler ce principe, et limiter notamment l'usage des télécopieurs qui permettaient aux chefs de service de correspondre directement avec leur ministre de tutelle, laissant ainsi le préfet à l'écart.

Reste de plus la difficulté de rendre effective la déconcentration financière qui se heurte à de fortes résistances. Le décret du 13 novembre 1970 avait instauré une répartition des investissements publics en quatre catégories selon l'intérêt national, régional, départemental ou communal des dépenses (cette dernière catégorie étant supprimée en 1982), avec une certaine délégation de compétence aux préfets de région et de département. La réforme de 1982 viendra accroître cette déconcentration, donnant compétence au préfet de région pour individualiser les investissements d'intérêt régional après avis de la conférence administrative régionale, et en subdéléguer le cas échéant les opérations aux préfets de département concernés, et pour répartir les autorisations de programme entre les préfets de départements pour les investissements de catégorie III. De même, la gestion des crédits d'intérêt national, du F.N.A.D.T., peut être désormais déconcentrée au niveau du préfet de région.

Cependant, la pratique administrative freine ici aussi le développement de cette déconcentration, par rétention des programmes d'investissements, préaffectation des crédits, délégation directe aux chefs de services ou encore par l'envoi de directives si précises aux préfets que leur marge de manœuvre s'en trouve réduite d'autant[169]. Dans un autre domaine, la globalisation des crédits de fonctionnement en développement depuis 1985 se heurte elle aussi à des limites dues notamment à la trop grande sectorialisation des ministères et de leurs services déconcentrés. Si l'on ajoute à cela les problèmes rencontrés dans la déconcentration de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, et ce malgré les efforts notables depuis 1992, ou dans la gestion des ressources humaines, il apparaît que la déconcentration renouvelée de 1982 a du mal à se départir de l'organisation centralisée de l'Etat héritée de la Révolution.

Se voulant être un dépassement efficace de la centralisation dans une gestion moderne des ressources de l'administration, elle n'en reste pas moins tributaire de cette tendance inéluctable qui pousse les services centraux à conserver leurs pouvoirs de décision. Cette problématique est d'autant plus épineuse qu'au final, le doublon déconcentration-centralisation semble traduire un accroissement général de l'intervention de l'Etat au niveau central *et* local, la délégation incomplète des pouvoirs multipliant d'autant les centres de décision. Le complexe de centralisation trouve alors à se parfaire dans cette reproduction, en développant à ces deux échelons ses réseaux intégrateurs. La décentralisation, dans ce contexte, fait figure de solution pour sortir de ce cercle vicieux. Mais elle est prise elle-aussi dans une logique centralisatrice.

---

169 V. Olivier DIEDERICHS et Ivan LUBEN *La déconcentration*, op.cit. p.79 et suiv.

Paragraphe 2
La projection locale du centre par la décentralisation

La territorialisation des pouvoirs centraux peut connaître une autre forme qui dépasse la seule réorganisation interne de l'Administration centrale et qui tend à confier des pouvoirs en certains domaines aux collectivités locales. Cette décentralisation territoriale, qui se distingue de la décentralisation dite "technique" ou "par service"[170], repose sur un espace géographique déterminé qui englobe de fait tous les administrés se trouvant sur celui-ci, et permet aux collectivités locales de gérer des activités diverses confiées par la loi aux fins d'administrer les intérêts des populations de cette circonscription. Cette délégation de pouvoirs à des autorités locales non centrales peut paradoxalement se comprendre comme une poursuite réelle de l'œuvre d'intégration du cen : par la projection de ses compétences.

Cette décentralisation porte d'ailleurs en elle toute la problématique qui se retrouve dans son appellation même. A la différence du vocabulaire anglais qui utilise le terme de "self-government" c'est-à-dire "d'auto-gouvernement" local, ou de la notion allemande similaire du "selbsverwaltung", la "dé-centralisation" française procède directement de son contraire, la centralisation, dont elle peut aussi bien apparaître comme son..."dé-doublement". Bien qu'utilisée pour définir un mouvement distinct de celui historique de centralisation, l'affirmation de la décentralisation reste donc avant tout un rappel de celui-ci.

Cette terminologie donne ainsi une première indication sur le cadre qui lui est réservé. Politique du centre, la décentralisation est conçue en fonction du système opposé qui la fonde et qui a amené son apparition. Elle n'est pas une notion autonome mais reste conditionnée par toute une dialectique qui la rattache à l'Etat central d'un point de vue tant politique que juridique. Sa définition connaît alors des nuances susceptibles de controverses doctrinales (**A**), d'autant plus accentuées par les formes qu'elle peut prendre dans le temps (**B**) et qui traduisent en fait toujours ce même souci d'emprise du centre sur la société qu'il est en charge de structurer.

[170] La distinction est récurrente et se fonde sur l'opposition théorique *collectivité territoriale/ établissement public*. De nombreux auteurs rangent la décentralisation par services comme une technique de gestion administrative proche de la déconcentration (V. René CHAPUS *Droit administratif général*, Montchrestien Domat-Droit public, 4° ed 1988, Tome I p.263) ou comme un procédé de gestion de service public distinct à la fois de la décentralisation et de la déconcentration (V. Olivier DUGRIP et Luc SAIDJ *Les établissements publics nationaux*, L.G.D.J. coll. Systèmes-Droit administratif, 1992, p.15 et 54). Cette opposition n'est toutefois pas aussi déterminante en matière de décentralisation comme il sera vu infra

A - *La décentralisation à la recherche de sa définition*

Si le discours sur la décentralisation a connu une certaine recrudescence depuis 1982 et les lois votées en la matière[171], la notion n'est pas une inconnue du droit public français et agite l'ensemble des débats politiques et juridiques depuis près de deux siècles[172]. Sa définition est pourtant des plus vagues.

Dans un pays tendant historiquement à la centralisation de son administration, ce concept a en effet du mal à trouver les éléments précis de son cadre juridique. Plus exactement, la décentralisation semble victime de son succès. Réclamée durant tout le XIX° siècle tant par les défenseurs de la monarchie que par les socialistes ou les libéraux[173], abusivement nommée dans la politique de déconcentration initiée par les décrets impériaux de 1852 et de 1861, elle fait l'objet d'un même appel chez les gaullistes et les socialistes sous la V° République pour mettre fin au "*mouvement multi-séculaire de décentralisation*" que le rapport Guichard dénoncera également. Dès lors, les données politiques les plus diverses viennent bouleverser les caractéristiques administratives et juridiques de sa définition, entretenant une confusion douteuse. Les essais de clarifications doctrinales portent les marques de ces ambiguïtés (**1**), alors même que sont reconnues les bases minimales de sa définition (**2**).

1 / La décentralisation n'est pas une notion univoque

Dans la notion de décentralisation se retrouvent plusieurs niveaux de discours qui concourent à rendre son sens plus fuyant. Maurice Hauriou a pu un temps cerner de façon catégorique le phénomène en affirmant que "*la décentralisation est une manière d'être de l'Etat*", tout comme la centralisation d'ailleurs, n'ayant trait qu'à l'administration[174]. Le principe de l'Etat unitaire implique en effet que soit refusée la possession d'une quelconque souveraineté aux collectivités publiques infra-étatiques.

La décentralisation ne se conçoit alors que sous un angle administratif, comme organisation juridique particulière de la collectivité étatique. Dès lors, "*au point de*

171 V. le cahier spécial décentralisation de l'A.J.D.A. de mai 1982

172 Le dictionnaire étymologique Larousse op.cit. relève l'apparition de ce mot en 1829, mais la problématique territoriale est une récurrente depuis la Révolution

173 V. Roland DEBBASCH *Affaires locales...*, op.cit.

174 Etudes sur la Décentralisation, Repertoire Béquet 1882, p.482. Plus haut, l'auteur constate que "*centralisation et décentralisation sont deux manières d'être de l'Etat...* [elles] *n'ont trait absolument qu'à l'administration*"

vue du droit, la décentralisation [est] *caractérisée par le fait que l'État se résout en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouïssance de droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration*" [175]. Mais bien vite cette "parthénogénèse" étatique va se recouper avec d'autres valeurs qui excèdent le pur droit administratif.

Constatant que "*la souveraineté nationale est un pouvoir décentralisateur par cela même que c'est un pouvoir qui est retourné à la nation, formation essentiellement décentralisée*" [176], Maurice Hauriou oppose naturellement la décentralisation, dont la vertu démocratique est d'exprimer la "souveraineté de sujétion" du groupe national, au pouvoir autoritaire central, nécessaire par ailleurs au gouvernement de la société. La caractéristique fondamentale de la décentralisation est alors "*la participation directe du corps électoral, c'est-à-dire du Souverain, à la nomination des autorités administratives locales*" [177]. Au critère purement administratif posé antérieurement s'ajoute un critère plus politique concernant le rapport au pouvoir souverain. Cette immixtion de données démocratiques pousse alors vers d'autres changements relatifs à la tutelle, et cet auteur, analysant le développement historique de la décentralisation depuis 1789 en parallèle à l'évolution du pouvoir central, prévoit une prochaine étape juridique: celle du transfert de la tutelle administrative à un organe juridictionnel[178].

Tous les éléments de compréhension et de confusion de la décentralisation sont réunis ici à travers le mélange de ces trois critères administratifs, politiques et juridictionnels. Leurs combinaisons donnent lieu en effet à un très large éventail de situations, qui obscurcissent à la fois le sens à donner au concept de décentralisation et le seuil à partir duquel ce phénomène peut s'observer. Les nombreux auteurs qui reprendront ces bases achèveront de donner à la décentralisation un aspect flou et multiforme, à partir de concepts très différents. La décentralisation devient alors l'enjeu de définitions volontaristes, par lesquelles l'accent est particulièrement mis sur tel ou tel critère afin d'aménager une relation au pouvoir central dépendant d'une conception personnelle de la société et du pouvoir.

---

175 id.

176 Traité de droit constitutionnel, Sirey 1929, p.188

177 Rep. Bequet, op.cit.

178 "*La tutelle administrative pourrait aussi être modifiée... Il semble que ce serait un progrès de confier ce pouvoir d'annulation à un juge et que la tutelle administrative devrait en certains cas évoluer vers la tutelle juridictionnelle*", Etude sur la Décentralisation, extrait du "Répertoire du Droit administratif", ed. Dupont Paris 1892, p.33

Dans la droite ligne du doyen Hauriou, Jean Gicquel définira la décentralisation comme une "*délégation de certaines attributions administratives du pouvoir central au plan local, au bénéfice de représentants élus par les citoyens concernés*"[179]. Mais en mettant l'accent sur un transfert de compétences administratives conditionné par l'élection des représentants locaux, cet auteur écarte en fait de nombreuses situations, notamment celles où les collectivités locales dotées de compétences propres sont administrées par des organes nommés en tout ou partie par le pouvoir central[180].

D'autres auteurs se montrent alors plus réservés dans le choix des critères de définition. Ne désirant pas être aussi affirmatifs sur la question de l'élection, François et Yves Luchaire préfèrent considérer que "*la décentralisation consiste...à transférer certaines des attributions du gouvernement ou de ses agents à des représentants de la collectivité territoriale ne dépendant ni du gouvernement, ni de ses agents*"[181]. En ne reliant pas systématiquement l'indépendance des représentants locaux à leur élection, ces auteurs pensent ainsi intégrer dans la décentralisation des situations plus larges. Comme pour les juges réputés indépendants malgré leur nomination, l'intervention du centre dans le choix des organes des collectivités locales pourrait aussi bien aménager une réelle décentralisation si leurs statuts caractérisaient cette indépendance.

Mais cette définition reste trop imprécise. Si la notion de "*représentants de la collectivité territoriale*" semble impliquer que ces organes émanent de la collectivité même[182], il faut alors écarter de ce système l'organisation municipale issue de la loi du 5 mai 1855 par exemple, qui permettait au pouvoir central de choisir les maires en dehors du conseil municipal, alors même que ces collectivités possédaient certaines compétences propres[183]. En d'autre cas, le parallèle avec les magistrats du siège ouvre l'hypothèse d'une gestion des collectivités locales par des fonctionnaires issus de grands corps de l'Etat et désignés par concours par exemple, sans participation locale.

---

179 Jean GICQUEL *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien-Domat Droit public, 12° ed 1993, p.65

180 La loi du 7 juillet 1837 donne par exemple un caractère exécutoire à certaines délibérations du conseil municipal mais ne remet pas en cause la nomination administrative du maire et de ses adjonts issue de la loi du 21 mars 1831

181 François LUCHAIRE et Yves LUCHAIRE *Le droit de la décentralisation*, PUF-Thémis, 2° ed 1989, p.26

182 Ce lien représentation-émanation n'est cependant pas absolu. Un syndic, par exemple, représente bien un groupe dans la défense de ses intérêts mais n'en est pas obligatoirement issu, pouvant être un professionnel extérieur choisi par le groupe. Un administrateur judiciaire nommé par le juge représente pareillement l'organisme qu'il est en charge de gérer, mais ce en dehors de toute participation du groupe dans le choix de sa nomination.

183 cette disposition était d'ailleurs contenue dans la Constitution du 14 janvier 1852, art.52

De plus, l'indépendance de ces représentants connaît forcément des limites inhérentes au concept d'Etat unitaire qui contraint cette autonomie par une tutelle sur les actes ou les personnes plus ou moins forte au nom de l'intérêt général, ou par l'interférence du pouvoir hiérarchique sur les organes locaux du fait du dédoublement fonctionnel[184]. Enfin cette définition conduirait à exclure le système mis en place par les lois des 2 mars et 22 juillet 1982 qui n'a pas supprimé le pouvoir de dissolution ou de suspension des organes locaux par arrêté motivé du préfet ou décret motivé pris en conseil des ministre[185], faisant donc dépendre les représentants territoriaux du gouvernement ou de ses agents en matière de désinvestiture.

En matière de compétences, la doctrine connaît pareillement plusieurs divergences ne permettant pas de poser un seuil de décentralisation précis. Si la notion d'affaires locales a montré ses limites subjectives[186], la clause de compétence générale reconnue par exemple au conseil municipal par l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 ne saurait faire oublier que pendant longtemps la décentralisation ne s'est construite que sur des attributions spécifiques données aux collectivités locales. De plus, les réformes de la loi du 7 janvier 1983 et les "blocs de compétence" qu'elle institue ou les diverses missions spécifiques confiées aux collectivités par les récentes lois tendent aujourd'hui à amoindrir ce principe de compétence générale au fur et à mesure du développement de la décentralisation.

Cette dernière a pu alors être définie par la nature des pouvoirs dont disposent les organes locaux dans leur domaine d'action. Mais Charles Eisenmann a proposé en ce domaine une définition prenant à contre-pied la doctrine classique. Distinguant entre organes centraux ayant une compétence globale sur l'ensemble de la collectivité nationale et organes non centraux dont la compétence est limitée à une portion de celle-ci[187], l'auteur observe trois hypothèses de maîtrise des activités : par un organe

---

184 La sanction hiérarchique prise contre un maire considéré comme agent de l'Etat se répercutent ainsi directement sur la même personne du maire comme élu local.

185 art.L.2121-6 pour le conseil municipal, L.3121-5 pour le conseil général et L.4132-3 pour le conseil régional, du Code général des collectivités territoriales

186 V. Georges BURDEAU *Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien régime à la Restauration*", in *Le Pouvoir*, Mélanges offerts à Georges BURDEAU, L.G.D.J. 1977, p.765. Plus généralement V. supra p.4 et suiv.

187 "*Est central un organe qui est investi d'une fonction à l'égard de la collectivité toute entière, c'est-à-dire de tous ses membres indistinctement. Inversement, un organe qui n'est investi d'une fonction qu'à l'égard d'une fraction déterminée de cette collectivité, c'est-à-dire d'une partie seulement de ces membres, n'est pas central* ". in *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, L.G.D.J. 1948, p.8

central, par un organe non-central ou par les deux. La centralisation correspondrait à la première hypothèse, la décentralisation vaudrait pour les activités où un organe non-central possède l'initiative de l'acte mais sous le pouvoir de contrôle du centre, et dans un troisième cas l'organe central dispose d'un pouvoir de consentement associant les deux autorités dans une "co-décision" définissant la "semi-décentralisation"[188].

La décentralisation dans cette analyse est ainsi définie par la tutelle de légalité exercée par les autorités centrales sur les organes locaux en fonction d'une norme de référence, alors que la "semi-décentralisation" associe le centre à la prise de décision finale par son contrôle d'opportunité. Outre les critiques qui ont pu être formulées sur cette approche, notamment relatives à la présentation trop rigide et illusoire du contrôle de légalité et d'opportunité[189], cette distinction semble aujourd'hui remise en cause par la réforme de 1982. La suppression de la tutelle dite d'opportunité et le contrôle de légalité désormais exercé par le seul juge rendent en effet caduque cette analyse tripartite. Reste néanmoins posé le problème de la tutelle.

De nombreux auteurs ont en effet défini la décentralisation en fonction de la tutelle exercée sur les actes pris par les organes des collectivités[190]. Se distinguant du pouvoir hiérarchique caractérisant les relations internes à une même administration, la tutelle suppose en effet la dissociation du centre et des collectivités territoriales et l'exercice de compétences par ces dernières, bien que sous le controle de l'Etat.

Maurice Hauriou conçoit même que la décentralisation puisse coexister avec une très forte tutelle[191], et Maspétiol et Laroque dans leur ouvrage envisagent cette tutelle comme une "*institution de liberté*" favorable aux collectivités tout en prévoyant que celle-ci doive être d'autant plus forte que les autorités locales deviennent "libres". C. Eisenmann ne manquera pas de faire la critique de ce paradoxe. Mais la référence à la tutelle sur les collectivités locales comme définissant la décentralisation est elle-même sujette à discussion.

---

188 id. p.69

189 Sur la critique argumentée V. *L'acte de tutelle en droit administratif français*, thèse de Serge REGOURD, L.G.D.J. coll. Bibliothèque de Droit public, tome CXLII, Paris 1982, p.337 et suiv. Sur la question, V.*La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-décentralisé)* de François-Xavier AUBRY, L.G.D.J., Paris 1992

190 V. *La tutelle administrative* de R. MASPETIOL et P. LAROQUE, Sirey 1930, *La décentralisation administrative* de J. BOULOUIS in Répertoire de Droit Public et administratif, Dalloz p.627 ou M. WALINE dans son Manuel élémentaire de Droit administratif, 4° ed. Sirey 1946.

191 Rep. de Droit Administratif, op.cit. 1892, p.11. Mais le doyen HAURIOU fait toutefois dépendre cette coexistence de l'élection populaire de l'autorité locale.

D'une part, le contenu de la tutelle est très variable selon les auteurs, selon que ceux-ci y intègrent ou non le pouvoir de réformation ou le pouvoir d'instruction[192]. De même, la distinction entre la tutelle et le pouvoir hiérarchique connaît dans ses confins une zone de flou, qui conduit soit à nier l'existence même d'un pouvoir hiérarchique[193] soit à remettre en question la stricte orthodoxie juridique de la pyramide de commandement par l'étude plus sociologique de la réalité administrative[194]. Enfin, la Constitution de 1958, à la suite de celle de 1946, ayant volontairement écarté le terme de tutelle, c'est plutôt au "contrôle administratif" qu'il faut désormais se référer pour qualifier le pouvoir dont dispose le centre sur les autorités locales, contrôle que le Conseil constitutionnel a confirmé dans sa décision n°82-137 DC du 25 février 1982 dans laquelle la tutelle n'apparaît nullement.

Dans ce concert de définitions équivoques, la décentralisation ressemble fort à cette arlésienne dont il est partout question mais n'apparaissant jamais. Il n'est pas pour autant nécessaire de constater avec L. Duguit que "*l'existence dans un pays de collectivités territoriales distinctes de l'Etat et investies de droits de puissance publique est en contradiction avec la conception française de la souveraineté une et indivisible*"[195], et rejeter alors la décentralisation dans un improbable juridique. Au contraire, les bases de sa définition sont connues, mais leur simplicité même conduit à vouloir en développer la complexité et finalement à annuler leur signification.

2/ Le fondement juridique de la décentralisation

Si la décentralisation fait l'objet depuis le XIX° siècle, c'est-à-dire bien avant les lois de 1982, de tentatives de théorisation c'est que les éléments de sa définition se retrouvent bien en amont des avancées de ces lois récentes. En exhumer les fondements revient à écarter dans un premier temps toutes les additions idéologiques ou politiques qui en ont obscurci le sens. Celles-ci ne doivent intervenir que dans un deuxième temps pour qualifier la nature de la décentralisation en cours.

---

192 Sur la question, V. *L'acte de tutelle...* op.cit. p.40 et suiv.

193 V. la thèse de P. DI MALTA *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, L.G.D.J. 1960, ou l'article de J.C. GROSHENS *A propos du pouvoir hiérarchique dans l'administration*, A.J.D.A. 1966 p.140. Egalement *Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique*, d'André LEGRAND in *Mélanges en hommage à Roland DRAGO "L'unité du droit"*, Economica 1996, p.59

194 V. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français* de Pierre GREMION, ed. Le Seuil, Paris 1976.

195 Traité de Droit constitutionnel, ed. de Broccard, 1928, Tome II p.120

Tout d'abord, la décentralisation n'est pas fonction de l'élection des organes des collectivités locales. Différentes lois du XIX° siècle ont prouvé que la nomination en tout ou partie de ces organes par le centre n'était pas exclusive d'une décentralisation dans la mesure où les collectivités disposaient néanmoins de compétences propres dont l'initiative leur revenait[196]. De même, le fait que le préfet ait été jusqu'en 1982 l'organe exécutif du conseil général n'empêchait pas les auteurs de considérer la loi du 10 août 1871 comme une loi décentralisatrice.

Ensuite, la décentralisation n'est pas exactement fonction de la tutelle. Si cette dernière est une des formes classiques de l'emprise du centre sur sa périphérie, les ambiguïtés doctrinales à son sujet et l'évolution du vocabulaire constitutionnel depuis la deuxième guerre mondiale empêchent de réduire la contrainte étatique à la simple tutelle, au profit de l'usage plus large de contrôle administratif. Mais celui-ci ne peut être considéré comme l'élément de définition propre à la décentralisation. Il doit au contraire se comprendre comme l'élément de définition de l'Etat unitaire lui-même, existant en dehors de toute décentralisation et s'appliquant aux collectivités locales comme une réponse extérieure à leur reconnaissance et induit par l'unité étatique.

La décentralisation ne peut pas plus se définir par la suppression de la tutelle, comme il a pu être abusivement déclaré dans la loi du 2 mars 1982. Non seulement la décentralisation peut se concevoir dans le cadre d'une tutelle forte[197], mais la suppression de celle-ci ne peut toujours être que relative eu égard à la primauté nécessaire de l'Etat central dans un système unitaire.

Quand bien même cette tutelle serait allégée, subsisterait toujours un pouvoir d'annulation des actes locaux du fait du principe de légalité, même si cette annulation n'était prononcée que par le juge, et un pouvoir de suspension reconnu à l'Etat au nom de la sauvegarde de l'intérêt général dont il est seul responsable. Le Conseil constitutionnel a ainsi posé fermement le principe que la "suppression de la tutelle" ne pouvait signifier absence de contrôle administratif fut-ce temporairement[198], et la loi du 2 mars 1982 ne s'y est pas trompé en maintenant de nombreux cas de tutelle

196 Loi des 18 juillet 1837et 24 juillet 1867 pour les communes, ou lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1866 pour les départements par exemple

197 Le département dans la loi du 10 mai 1838 est par exemple reconnu comme une personne morale pouvant s'occuper d'affaires propres tout en subissant une très forte tutelle préfectorale, et le caractère exécutoire de certaines de ses délibérations accepté par la loi du 18 juillet 1866 ne supprime par pour autant cette tutelle.

198 Décision n°82-137 DC du 25 février 1982

directe du centre. Le préfet conserve ses pouvoirs de substitution en matière de police, possède un certain pouvoir d'instruction en matière de conservation d'archives[199], de nombreux actes sont encore soumis à approbation[200], et la capacité de déférer ou non un acte d'autorité locale devant le juge laisse au préfet une certaine marge d'appréciation proche de l'opportunité. Enfin, la suppression apparente de la tutelle en 1982 n'a pas pour autant donné aux actes des collectivités locales un caractère exécutoire dès leur adoption. Encore doivent-ils être publiés ou notifiés, et transmis au préfet.

Enfin, la décentralisation ne peut non plus se définir par la seule étendue des compétences reconnues aux collectivités locales. La notion d'affaires locales relevant d'une perception trop subjective des attributions "naturelles" de ces collectivités, il reste difficile de fixer un seuil au-delà duquel commencerait la décentralisation. Le doyen Hauriou considérait même la loi du 22 juin 1833 comme une loi décentralisatrice alors que par elle les conseils généraux n'avaient qu'un droit de formuler des avis. De plus, compétence ne signifie pas obligatoirement liberté d'agir, tout comme un domaine réduit d'actions locales peut néanmoins consacrer de larges pouvoirs et une forte autonomie des autorités dans ces matières là.

Ainsi, ni l'élection des organes locaux, ni la présence voire la suppression de la tutelle ni l'étendue des compétences des collectivités locales ne servent à définir au fond la décentralisation, bien que ces éléments puissent se retrouver ponctuellement en elle. Il s'agit là d'ajouts extérieurs qui viennent obscurcir l'appréhension première du phénomène par des objectifs volontaristes ou politiques. La décentralisation doit avant tout être prise dans sa forme première, liée à la personnalité même de l'Etat et au contexte de son unité.

Cette position implique de revenir aux fondements de l'analyse et de reprendre la définition première de Maurice Hauriou considérant la décentralisation comme "*une manière d'être de l'Etat caractérisée par ce fait que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives, qui ont la jouïssance de droits de puissance publique, et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits en faisant des actes d'administration*".

---

199 art.L.1421-9 C.G.C.T. : "*Lorsqu'il s'agit de documents présentant un intérêt historique certain...le représentant de l'Etat dans le département peut mettre en demeure la commune de prendre toutes mesures qu'il énumère*"

200 Comme pour le recours à l'emprunt (art.L.2336-3, L.2336-4 et L.1611-3 C.G.C.T.), ou en matière de coopération décentralisée dont le régime d'autorisation n'a été supprimé que par la loi n°92-125 du 6 février 1992

Cette approche énonce en effet la pierre angulaire de l'édifice décentralisateur qui inclut toutes les autres : *la condition essentielle de la décentralisation réside dans la distinction entre l'administration centrale et les autorités locales publiques dans le cadre d'un Etat unitaire, et donc la reconnaissance de la personnalité morale et juridique aux collectivités territoriales*. Tout le reste ne fait que découler de ce principe, car cette distinction d'autorités se fonde par évidence sur un désir de confier des missions et des compétences aux autorités locales, et entraîne par elle-même les questions du contrôle central induit par le système d'Etat unitaire et du statut en matière de nomination des organes locaux. Ces points sont donc dérivés de cette condition première, et c'est d'ailleurs leur réalisation qui introduit les notions volontaristes de la décentralisation, brouillant la signification de ce phénomène.

Dans sa définition première, la décentralisation commence ainsi dès qu'une "scissiparité étatique" permet de reconnaître des autorités administratives locales détachées de la hiérarchie centrale, bien que toujours soumises à son pouvoir final du fait du principe de l'unité de la souveraineté.

La division de l'Etat en divers organes non dotés de la personnalité juridique comme les ministères ou les autorités administratives indépendantes ne présume en rien un phénomène de décentralisation. La création de circonscriptions territoriales où s'exercent les activités des services déconcentrés des administrations centrales ne peut pas plus être considérée comme un acte décentralisateur dans la mesure où ces circonscriptions administratives ne sont que des projections locales de ministères non dotés de la personnalité juridique[201].

La personnalité morale comme critère fondamental de la décentralisation pose toutefois deux types de problèmes initiaux. Le premier concerne la provenance de cette personnalité. Acte d'Etat, la reconnaissance de la personnalité morale aux organismes locaux connait en France une certaine ambiguïté du fait de la confusion longtemps entretenue entre circonscription administrative et collectivité territoriale, et plus exactement, en remontant le problème, entre centralisation administrative et centralisation politique.

---

[201] Jean-Marie BECET rappelle ainsi que les circonscriptions territoriales sont des "*portions du territoire national servant de cadre d'action aux différents services de l'Etat et ne bénéficiant pas de la personnalité morale*", *Les grands problèmes relatifs à l'organisation administrative et les choix du législateur de 1982-83*, in "Droit Public" (sous la dir.) de Jean-Marie AUBY, Economica 2° ed. 1989, p.246

Or une distinction s'impose. La centralisation politique revient à la confiscation du pouvoir de représenter et d'exprimer la souveraineté et l'unité du groupe par les organes centraux, qui ont alors une certaine emprise sur la totalité du corps social par l'exercice du monopole de la légitimité nationale. Il s'ensuit que les autorités locales sont soumises en dernier lieu au respect de la norme édictée par le centre lorsque celle-ci concerne les intérêts de l'ensemble de la collectivité. Un pays fédéral se structure sur ce même principe qui lie la législation locale à l'observation de la Norme fondamentale ou des lois fédérales garanties par les organes centraux[202], quand la législation des organes fédérés n'est pas tout simplement considérée comme la simple application locale d'une norme centrale[203].

Dans ce schéma, les collectivités territoriales peuvent toutefois posséder une existence propre en tant qu'espace particulier, distinct de la division administrative de l'Etat en circonscriptions, quand bien même ce pouvoir central supérieur s'imposerait à eux. Il peut ne pas y avoir coïncidence des espaces du fait de la différence entre communauté politique locale et circonscription administrative. C'est la situation que connaît la France avant la Révolution de 1789, où les Généralités provinciales ne sont pas toutes contenues dans les multiples divisions administratives du pays. C'est pareillement le cas pour les circonscriptions académiques ou militaires actuelles dont le ressort territorial diffère des espaces départementaux et régionaux décentralisés, en dépit des efforts d'harmonisation des circonscriptions depuis les années soixante[204]

Mais la Révolution a fusionné en grande partie cette centralisation politique, qui permet un découplage des territoires, avec la centralisation administrative exprimant la projection de l'Etat sur le territoire du point de vue de son action propre. A la suite de la nuit du 4 août mettant à bas l'organisation historique de la société, les révolutionnaires ont été amenés à refonder une découpe territoriale de la Nation qui va

---

202 V. par exemple l'article 37 de la Constitution allemande du 23 mai 1949 "*Si un Land ne remplit pas les obligations qui lui incombent en vertu de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale, le gouvernement fédéral peut, avec l'approbation du Bundesrat, prendre les mesures nécessaires pour obliger ce Land, par la voie de la contrainte fédérale, à remplir ses obligations. - Pour la mise en œuvre de la contrainte fédérale, le gouvernement fédéral ou son délégué dispose du pouvoir d'instruction à l'égard de tous les Länder et de leurs administrations*". V. de plus la disposition de l'art.31 "*Le droit fédéral prime le droit de Land*"

203 L'art.85 de la Constitution allemande prévoit ainsi l'exécution par les Länder de lois fédérales et le système autrichien a pu être dénommé simple "fédéralisme d'exécution" (Alain DELCAMP *La diversification des formes et des structures étatiques en Europe*, rapport national français au IV° Congrès international de droit constitutionnel de Tokyo, 25-28 septembre 1995

204 V. décret n°60-516 du 26 avril 1960 portant harmonistation des circonscriptions administratives, JO du 3 juin 1960, p.5007

générer un amalgame durable. Dans un double élan de nationalisation du territoire et de territorialisation de la Nation, et dans un contexte de reconstruction de la puissance étatique, les départements sont créés comme circonscriptions administratives non dotées de la personnalité morale mais composées de fonctionnaires élus par le peuple[205], et les communes sont reconnues comme "sociétés de citoyens"[206] dont les officiers municipaux élus peuvent recevoir des fonctions relatives à l'intérêt général de l'Etat[207]. Le même phénomène se produira à la création des régions, initialement circonscriptions administratives[208] avant de regrouper dans cet espace à la fois les institutions préfectorales régionales et la nouvelle collectivité territoriale de la loi du 2 mars 1982 devenue effective avec les élections de mars 1986.

La reconnaissance de la personnalité morale des collectivités locales a donc une certaine ambiguïté, se faisant dans le cadre d'une coïncidence des territoires administratifs et politiques. Hormis pour la commune, dont l'antériorité à l'Etat la dote de certains privilèges, les autres collectivités voient leur création dériver d'un espace administratif préalable. Il s'ensuit que la "scissiparité étatique" dont elles proviennent traduit non pas la reconnaissance d'un réel pouvoir local s'opposant à l'Etat mais au contraire une filiation directe qui entâche la décentralisation qui se fonde sur elles. Et cette similarité des espaces, voire le dédoublement fonctionnel de certains organes comme le maire, entretient le doute sur le fondement réel de leur personnalité morale.

Le deuxième problème lié au critère de la personnalité morale comme base de la décentralisation est la confusion qui peut s'opérer entre collectivité territoriale et établissement public, et donc la distinction entre décentralisation territoriale et "par services". La chose paraît aujourd'hui entendue en rappelant que la caractéristique des collectivités locales est leur clause générale de compétence alliée à l'élection de leurs organes, alors que les établissements publics sont cantonnés à la spécificité de leurs missions dans la mesure d'une tutelle plus présente de l'Etat dans leur fonctionnement, rendue visible par l'intervention au niveau de leurs exécutifs[209].

---

205 Section 2 du chapitre IV du Titre III de la Constitution de 1791

206 Décret des 10-11 juin 1793. V. *Rupture révolutionnaire en France : la Commune, Société de citoyens*, de Maurice BOURJOL in *La Commune, l'Etat et le Droit*, actes du colloque des 9-10 novembre 1989, L.G.D.J. coll. Décentralisation et développement local,1990, p.55 et suiv.

207 art.8 et 9 du Titre II de la Constitution de 1791

208 Les circonscriptions d'action régionale du décret du 2 juin 1960 sur la base des délimitations tracées par l'arrêté du 26 octobre 1956

209 "*Les établissements publics...sont des personnes morales de droit public assumant une mission spéciale et disposant pour cela d'une certaine autonomie administrative et financière*", *Les établissements publics nationaux* d'O. DUGRIP et L. SAIDJ, op.cit. p.13

Cette opposition des collectivités locales et des établissements publics est loin cependant d'être aussi aisée, et un auteur fameux analysait bien plutôt les vicissitudes d'une telle distinction[210]. Historiquement l'opposition n'est pas en effet aussi tranchée et les deux notions ont pu être confondues comme l'affirmait Vareilles-Sommières : " *l'Etat est l'établissement public par excellence. Après lui, la province ou le département, la commune sont les deux principaux établissements publics*" [211].

D'une part, les collectivités locales ont connu avant la reconnaissance de leur compétence générale un régime de spécialité qui confinait leur action à certains domaines précis[212]. A l'inverse de nombreux établissements publics sont dotés par leurs statuts de compétences élargies et multiples : l'établissement public régional de 1972 concourt très généralement "*à l'administration de la région*", contribue à son développement économique et social par des missions très diverses et peut recevoir des attributions confiées par l'Etat ou par d'autres collectivités locales[213], et la communauté urbaine à travers son conseil "*règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la communauté urbaine*" [214] selon l'expression bien connue, se subsituant aux communes et à leurs organes dans ces compétences non limitatives[215]. D'autre part, les organes des collectivités locales n'ont pas toujours connu un régime électif direct ayant au contraire souvent dépendu d'une désignation centrale, alors que certains établissements publics, notamment de type corporatif, voient leurs organes dirigeants élus par la population concernée[216].

A ces non différences, s'ajoutent de plus de nombreuses ressemblances. Les deux catégories relèvent pareillement du droit administratif qui conditionne leurs activités[217], les établissements publics recevant des prérogatives de puissance publique qui donnent force exécutoire à leurs décisions et autorise des expropriations.

---

210 André de LAUBADERE " *Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. A propos des groupements de collectivités territoriales*", in Pages de doctrine, Tome II, L.G.D.J. 1980, p.95

211 V. la thèse de Roland DRAGO *Les crises de la notion d'établissement public*", 1950, p.34

212 V lois du 18 juillet 1837 sur les communes et du 10 mai 1838 qui divisent leurs compétences matérielles en trois catégories selon le degré d'autonomie et les sujets considérés

213 art.3 et 4 de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions

214 art. L.5215-19 C.G.C.T. V. surtout l'ancien art.L.165-1 abrogé du Code des communes

215 La jurisprudence admet de plus qu'un établissement public puisse exercer les activités induites par sa mission, dans la mesure du respect des statuts et d'un intérêt communautaire (V. Conseil d'Etat du 23 octobre 1985 *Cne de Blaye-les-Mines*, Rec. p. 297)

216 cas du Collège de France, des chambres de commerce et d'industrie ou des universités

217 C'est le cas pour les collectivités locales notamment depuis les arrêts du Conseil d'Etat du 6 février 1903 *Terrier*, Rec.94, et du 4 mars 1910 *Thérond*, Rec.193

Le régime de la tutelle a pu être allégé pour les universités dans des proportions comparables à celle des collectivités locales[218], et cet allègement peut juridiquement se concevoir pour nombre d'autres établissements.

Enfin, l'intervention des établissements publics dans l'action locale notamment par le biais de la coopération intercommunale, interdépartementale et interrégionale, tend à diminuer la spécificité des collectivités territoriales par rapport à leur compétence supposée de gestion de la vie quotidienne des habitants, et donc à rapprocher ces deux types d'organismes distincts de l'Etat central. C'est d'ailleurs dans ce rapprochement et dans la confusion des actions mutuelles en matière locale que le centre pourra interférer dans la décentralisation territoriale en y introduisant l'intervention d'établissements autonomes dotés de la personnalité morale mais ne s'assimilant pas pour autant aux collectivités locales.

Ce critère éminent de la reconnaissance de la personnalité morale aux collectivités locales semble donc suffisant pour caractériser la décentralisation mais porte en lui une généralité qui amène aujourd'hui quelques confusions dangereuses pour cette même décentralisation. C'est pourquoi de nombreux auteurs ont voulu aller plus loin en caractérisant cette dernière, mais ont introduit alors de nouveaux critères qui ne saisissent plus l'entièreté du phénomène décentralisateur.

Cette tension traverse finalement tout le problème de la définition exacte de la décentralisation, s'articulant essentiellement autour de la question démocratique. Pour certains auteurs "*la division de l'administration en personnes publiques n'est pas seulement une condition de la décentralisation, elle est aussi suffisante pour la faire naître*"[219] et donc "*la décentralisation exige assez peu de choses. Pour qu'il y ait décentralisation, il faut qu'il y ait pluralité de centres de décision*"[220]. La reconnaissance de la personnalité morale aux collectivités locales entraînant par la force des choses l'octroi de compétences minimales fondant cette identification, la décentralisation existe dès cette distinction et l'exercice de ces compétences, en dehors de tout critère démocratique car il n'est point besoin d'une élection des autorités pour qu'un centre de décision périphérique fonctionne.

---

218 V. art.46 et 47 de la loi du 26 janvier 1984 et les commentaires d'O. DUGRIP et L. SAIDJ *Les établissements publics nationaux*, op.cit. p.53

219 *La notion de personne publique en droit administratif*, thèse de J.-B. AUBY, Bordeaux 1979 p.189

220 id. p.192

D'un autre côté, le critère démocratique reste fondamental pour distinguer la décentralisation territoriale des autres formes de décentralisation que pourraient par exemple représenter l'intervention d'établissements publics locaux ou l'autonomisation d'administrations centrales déconcentrées. Ainsi, la reconnaissance de la personne morale n'est "*qu'une condition nécessaire mais non suffisante de la décentralisation*"[221]. Elle lui est sans doute antérieure, comme le prouve l'apparition progressive du département dans le processus décentralisateur du fait de l'octroi d'une personnalité propre au XIX° siècle, mais elle suppose une affirmation supplémentaire pour poser un réel principe de décentralisation. La Constitution de 1958, qui pourtant n'envisage que la libre administration des collectivités locales dans ses articles 34 et 72, apparaît alors comme le gage d'une décentralisation effectivement territoriale, c'est-à-dire reposant essentiellement sur des collectivités territoriales, en consacrant le principe de l'élection des assemblées locales, exigence démocratique que ne peut plus remettre en cause le législateur, et qu'il ne peut dès lors qu'accentuer.

Il n'en reste pas moins que le législateur, s'il doit respecter cette condition de l'organisation des collectivités locales, n'est pas sommé par le texte constitutionnel de réaliser une décentralisation reposant uniquement sur de telles collectivités. Il faut dès lors distinguer la libre administration de la décentralisation. La première concerne la reconnaissance même de groupes juridiques infra-étatiques, et la Constitution qui les nomme pose le principe d'une existence fondée sur la démocratie, alors que la seconde relève d'une autre matière qui est plus particulièrement la gestion dynamique du territoire national[222]. Or, celle-ci ne présuppose aucune exigence démocratique et le législateur en charge de cette question territoriale au niveau national peut aussi bien faire intervenir ici des organismes dotés de la personnalité morale, ce critère n'étant d'ailleurs même pas obligatoire, mais n'étant pas des collectivités locales.

Si la décentralisation territoriale entendue comme une décentralisation fondée sur les collectivités territoriales, repose alors sur la simple reconnaissance de leur personnalité morale qui entraîne toutes les autres questions à sa suite, à l'inverse toute la décentralisation, comprise comme la reconnaissance d'une action locale par des organismes juridiquement distincts de l'Etat central, ne se résume pas dans cette seule décentralisation territoriale. La porte est alors ouverte à une projection locale du centre à la fois par les pouvoirs qu'il se reconnaît et par la forme qu'il donne à cette décentralisation.

---

221 *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, thèse de Florian LINDITCH, Toulouse 1991 (L.G.D.J. Bibliothèque de Droit Public, 1997, tome 176), p.339

222 V. conclusions de la thèse de C. BACOYANNIS *Le principe constitutionnel*... op.cit.

B / *La projection centrale dans la décentralisation jusqu'en 1982*

A partir de la reconnaissance juridique de collectivités infra-étatique distinctes de l'Etat central, et en ne retenant ici que l'hypothèse de la décentralisation territoriale, les critères de l'élection des autorités locales, de leurs compétences et du degré de contrôle que se ménage le centre conduisent à une très grande diversité des formes que peut prendre cette décentralisation. Sans explorer toutes les situations du possible et s'en tenant aux seuls cas connus, la France a pu en expérimenter jusqu'en 1982 de nombreuses directions. Or, dans chacune se retrouve l'empreinte du centre qui veille à toujours rester présent dans cette reconnaissance du local, et qui trahit finalement l'hypothèse d'une décentralisation comme projection du centre sur son territoire.

La reconnaissance même des acteurs de la décentralisation donne l'occasion au centre de maîtriser à son goût l'émergence du local. Dans la vague démocratique de la Révolution et la stabilisation du régime territorial par la loi de pluviôse an VIII, la valorisation des pouvoirs locaux s'est traduite tout d'abord par l'instauration d'un échelon unique de collectivité locale : la commune, qui tirait sa légitimité de l'histoire. En 1818 encore le Conseil d'Etat ne reconnaît pas en effet de quelconque originalité aux départements : "*Les départements forment seulement des divisions territoriales tracées pour la facilité de l'administration...ils ne composent pas des associations distinctes, ni des corps ou agrégations susceptibles de l'application des principes suivis à l'égard des communes et des établissements publics particuliers*"[223]. La décentralisation se limite donc ici à une énonciation minimale des collectivités pouvant entrer en concurrence avec le pouvoir central. Seule la loi du 10 mai 1838 apportera modification à cette limite en consacrant la personnalité des départements[224].

De plus ces même communes, qui ne doivent leur statut qu'à leur appréhension comme "sociétés de citoyens" historiquement établies[225], sont intégrées dans une pyramide administrative centralisante. La Constitution de 1791 promulgue dans son

223 Avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 1818 et du 15 octobre 1819, cités par G. SAUTEL in *Histoire des institutions publiques*, Dalloz 1978, p.475 et suiv.

224 La reconnaissance des départements s'observe toutefois dans le décret impérial du 9 avril 1811 relatif à l'administration des aliénés énonçant qu'en cette matière "*les départements disposent gratuitement...de la pleine propriété des édifices ou des bâtiments nationaux*"

225 V. *Rupture révolutionnaire en France : la Commune, Société de citoyens* de M. BOURJOL, op.cit.

article 9 l'élection des officiers municipaux mais ajoute immédiatement "*il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'Etat*". Les Constitutions suivantes de 1793 et 1795 intègreront alors ces officiers municipaux dans le corps de l'administration intérieure, au même titre que les administrateurs des départements[226]. La décentralisation au niveau des communes s'analyse alors finalement comme l'utilisation des autorités locales comme agents étatiques, ainsi qu'en témoigne encore les pouvoirs du maire dans le dualisme de ses fonctions.

La consécration des départements, de leur personnalité morale comme de leurs activités, puis celle des régions depuis 1972 ouvre la décentralisation à une pluralité locale gravitant autour du centre[227], à charge pour lui d'en contenir alors les énergies entropiques. Le préfet reste par exemple pendant longtemps l'autorité exécutive du département, et la région à ses débuts n'a d'autre administration que préfectorale[228]. Cette soumission directe des collectivités témoigne alors explicitement de cette volonté centrale de maîtriser le processus décisonnel local, et contraint ces autorités à l'observance d'une politique dictée par le représentant de l'Etat, même si la loi du 10 août 1871 qui instaure une commision départementale donne à ces élus un certain droit inverse de regard sur ses activités.

Le critère de l'élection ouvre également la porte à de nombreuses formes de décentralisation dans laquelle le centre mène la danse. De la nomination pure et simple de tous les administrateurs territoriaux par le ministre ou le préfet, au principe de l'élection généralisée, les étapes sont multiples. La loi de l'an VIII, par exemple, soumet totalement les corps municipaux et départementaux aux choix du Prince, la Constitution de 1852 prévoyant de plus dans son article 57 que la nomination du maire peut se faire sur des personnes prises en dehors du conseil municipal. Il est clairement établi alors que les autorités locales sont les "hommes de main" du centre, et que du moins leur rattachement personnel limite leurs velléités autonomistes.

---

226 V. art. 78 et suivant de la Constitution de 1793 ou le Titre VII de celle de 1795 "*Corps administratifs et municipaux*"

227 Cette pluralité même est d'ailleurs entièrement sous la dépendance de la volonté centrale. En témoigne par exemple la non reconnaissance de la personnalité morale aux arrondissements, dont les conseils sont suspendus en 1940 et rétablis par l'ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics mais pour tomber rapidement dans l'oubli à partir de 1947 en l'absence d'une spécificité particulière dont ils pourraient être porteurs (V. *Recherche sur la personnalité morale*...op.cit. de F. LINDITCH, p.348)

228 V. loi du 5 juillet 1972 art16 qui fait du préfet de région l'instructeur et l'exécuteur des décisions de la région-établissement public

La loi du 21 mars 1831 prévoit l'élection, censitaire, du conseil municipal avec la nomination du maire et de ses adjoints au sein de ce conseil, cette organisation étant plus ou moins reprise pour le conseil général par la loi du 22 juin 1838. Cet artifice démocratique, quoique moins libéral que la nomination pure et simple des autorités locales, porte en lui-même la marque du centre. Le choix tout d'abord de ce système électoral traduit l'entière liberté centrale dans la reconnaissance du degré de légitimité démocratique des élus locaux. Guizot a alors beau jeu de répondre aux contestataires de ce régime son fameux "*Enrichissez-vous !*". Ensuite le système censitaire, outre la conception particulière de la citoyenneté et de la représentation qu'il énonce, est à même de fédérer à la politique centrale toute une frange de la population possédant les mêmes privilèges, et ne s'adresse finalement qu'à une élite partageant certaines valeurs communes avec le pouvoir en place.

La reconnaissance de la libre élection des conseils généraux ne sera effective qu'avec la loi du 10 août 1871, et celle de l'élection du maire par le conseil municipal par la loi du 28 mars 1882 confirmée par la loi du 5 avril 1884, après plusieurs essais en matière des communes de moins de six mille habitants (loi du 3 juillet 1848). La décentralisation se dote alors d'une assise démocratique qui fondera durablement sa spécificité. Pourtant, ce principe de l'élection reste toujours contrôlé par le centre selon une problématique assez révélatrice. La France a toujours refusé pour le moment d'essayer la solution adoptée au Portugal ou en Italie faisant en certaines circonstances du maire un élu au suffrage universel direct par la population communale[229]. L'élection dans la décentralisation française reste maniée avec une prudence toute centrale et institutionnelle. La Constitution de 1958 limite ainsi l'exigence de l'élection des autorités locales aux seuls conseils. Le législateur qui pourrait en étendre le principe aux autorités exécutives ne le fait pourtant pas, et l'élection du maire au second degré semble s'arranger du fait qu'il a généralement mené la liste candidate au succès électoral. Le débat n'est pas clôt pour autant.

La décentralisation s'analyse également en fonction du régime des compétences locales reconnu aux autorités périphériques. Une première question touche à l'octroi ou non d'une clause générale de compétence aux autorités locales[230]. Une telle clause semble traduire la reconnaissance d'un réel pouvoir local se construisant en parallèle au pouvoir étatique. Elle donne à la décentralisation une dimension générale qui fait des

229 V. Jacques ZILLER *Administrations comparées*, Montchrestien-Domat Droit public, 1992

230 V. thèse de Jean-Marie PONTIER *L'Etat et les collectivités locales. La répartition de compétences*. cf. supra, p.6 et suiv.

collectivités locales un double territorial du pouvoir central. Néanmoins, les limites à son effectivité, qui n'est finalement que subsidiaire dans le système français[231], et les interventions centrales qu'elle permet également ne font pas de son affirmation un élément déterminant dans la décentralisation. Sa valeur de principe peut même plutôt conduire à sa banalisation et à sa minoration pratique. L'octroi de compétences spéciales en certaines matières déterminées serait par exemple plus à même de donner aux autorités locales une base claire pour revendiquer leurs pouvoirs sous le contrôle d'un juge qui aurait alors des critères stables et définis pour protéger les collectivités des empiètements centraux. La retenue du centre à mettre un terme à ce symbole lui permet alors de construire une décentralisation affirmée abstraitement mais qui contraint pratiquement les collectivités selon des matières fluctuantes qu'il fixe à son gré en redéfinissant à chaque fois la notion d'affaires locales.

Une autre question réside dans la nature des compétences reconnues aux autorités locales. Les pouvoirs octroyés aux collectivités pouvant aller du simple avis à la prise et l'exécution des décisions elles-mêmes, cette rubrique reste un élément clef de la politique de décentralisation. Or, pendant longtemps les compétences locales ont été soumises à une forte tutelle centrale, leur autonomie ne se dégageant que peu à peu dans le mouvement décentralisateur du XIX° siècle, dans certaines matières et toujours avec un droit de regard préfectoral ou ministériel. Les trois catégories des lois du 18 juillet 1837 pour les communes et du 10 mai 1838 pour les départements découpent ainsi l'activité locale : dans un premier groupe d'affaires, le conseil délibère seul et n'encourt qu'une annulation ou une suspension de ses actes. Les matières sont ici assez réduites[232]. Dans un deuxième groupe, la délibération locale a besoin d'une sanction du préfet pour obtenir sa validité et devenir exécutoire. Ces affaires sont les plus nombreuses[233]. Enfin, dans un dernier registre, les autorités locales ne sont dotées que d'un pouvoir d'avis donné au gouvernement. Ces trois catégories se retrouveront en fait dans les lois de 1871 et de 1884, décomposant les compétences des autorités élues en fonction du degré de leur autonomie[234].

---

231 V. supra p.6 et suiv.

232 Pour les communes, ce pouvoir de délibérer seul concerne essentiellement la jouïssance des biens communaux, et pour le département le conseil délibère seul en tant que délégué du pouvoir central (répartition des contributions directes entre les arrondissements par exemple).

233 Pour les communes il s'agit de la gestion des biens communaux, notamment leur aliénation, ou les opérations à caractère financier (emprunts, participationdans une société). Les journaux officiels du début du siècle regorgent encore de ces autorisations ministérielles d'emprunts. Pour les départements, il s'agit en fait de la plupart des affaires locales soumises à l'approbation du préfet.

234 V. par exemple art.61 et suiv. de la loi de 1884 sur les communes

Cette répartition traduit en fait la conception même de l'Etat central quant aux compétences locales considérées comme périlleuses et appelant donc à une autonomie contrôlée au nom de la gestion des collectivités elles-mêmes, pour les emprunts engageant les finances locales par exemple, ou au nom de sa propre souveraineté à décider dans des matières relevant d'un ordre public qu'il se juge seul garant. En tout état de cause il reste le seul maître de cette reconnaissance des pouvoirs et institue une guidance des activités locales par le contrôle plus ou moins affirmé qu'il continue d'exercer. Si l'initiative locale demeure la caractéristique de cette décentralisation[235] et ne traduit donc pas vraiment une projection locale de la décision centrale, du moins le pouvoir de récupération a posteriori de cette initiative par le centre transporte son intervention au delà des limites de la seule capitale. Dans l'octroi ou l'exercice de ces compétences locales, le centre reste toujours présent, et cette présence le renvoit par là même dans la périphérie dont il contrôle les activités.

Enfin, le domaine justement de cette tutelle consacre cette projection locale du centre par la décentralisation. Le législateur n'a envisagé jusqu'à présent que deux situations, par lesquelles les autorités locales sont soumises à une tutelle directe du centre par le ministre ou le préfet, ou à une tutelle indirecte par le biais de la saisine du juge administratif. Le droit positif n'a pas ainsi toujours pas osé imaginer d'autres hypothèses de contrôle local.

Pourtant, des chemins ont été tracé. Maurice Hauriou reconnaît par exemple que "*la tutelle administrative n'appartient pas exclusivement à l'Etat. Il y a une décentralisation de la tutelle elle-même*"[236]. Il envisage alors le cas de la tutelle des collectivités locales sur leurs établissements publics mais aussi, dans la législation de son époque, les cas où le conseil général exerce un contrôle sur les communes par son avis sur les modifications territoriales de celles-ci, par son accord sur le vote des centimes additionnels ou par sa compétence en matière de voies vicinales et autres organisations de foires et marchés.

Mieux, la réflexion à la fin du siècle dernier sur la nouvelle organisation territoriale à donner à la France a donné lieu à l'exploration de plusieurs hypothèses de la part des parlementaires les plus libéraux. La plus intéressante reste celle d'une tutelle exercée sur les communes par le conseil général et non par le préfet, c'est-à-

235 Sur le critère de l'initiative locale comme fondement de la décentralisation et de la tutelle, V. *L'acte de tutelle en droit administratif français*, thèse de S. REGOURD op.cit., p.202 et suiv.
236 *Etude sur la décentralisation*, op.cit. 1892, p.42

dire finalement l'exercice d'une tutelle administrative par une autorité élue et non par les seuls fonctionnaires d'Etat. Cette proposition s'inscrivait d'ailleurs dans une valorisation générale du rôle et de l'autonomie du département devenant un pivot quasi-autonome du territoire[237]. Le législateur ni le constituant n'ont encore osé aller jusque là. Ainsi, la tutelle reste une activité relevant du seul Etat central par laquelle il s'immisce dans la gestion locale au nom de l'intérêt général. La tutelle indirecte de la loi du 2 mars 1982 ne fera qu'ébrêcher cet édifice en confirmant le droit de saisine directe du juge par les citoyens lésés par un acte local illégal.

Que conclure ainsi sur le phénomène de décentralisation jusqu'aux lois de 1982 et 1983 ? L'Etat central est éminemment présent dans cette reconnaissance du fait local et préside à son évolution. Il veille strictement sur "l'émancipation" des collectivités dont il contrôle à la fois l'apparition et le développement, comme la nature de la légitimité des autorités locales et l'étendue de leurs compétences.

La décentralisation, qui se distingue de la libre administration, n'est toujours pas dotée d'un statut constitutionnel qui permettrait d'encadrer plus précisément cette liberté centrale[238]. Elle reste de seul ordre législatif et dépend donc des conceptions directes du centre en matière d'organisation dynamique du territoire. Elle offre alors un double visage selon les systèmes mis en place : sous forte tutelle du centre, elle apparaît comme un projection directe de celui-ci sur le territoire lorsqu'il nomme les autorités locales et enchaîne leurs décisions à l'approbation générale du préfet ou du ministre, ou qu'il leur assigne des compétences faisant d'elles les gestionnaires d'activités centrales ou étatiques ; sous une tutelle plus souple, les collectivités sont plutôt *encadrées* dans leur initiative, mais doivent néanmoins respecter une guidance centrale qui continue de faire exister le centre dans un local pourtant réputé plus autonome. Finalement, l'expérience française reste assez pauvre et timorée.

D'autres pays fournissent par exemple plusieurs cas de décentralisation à des degrés différents. La compétence législative reconnue au Parlement de Catalogne ouvre ainsi la reconnaissance du fait territorial à une dimension beaucoup plus systématique

237 V. *La commission de décentralisation de 1870*, de Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET, PUF 1973, op.cit.20 et suiv.

238 A noter toutefois qu'après l'analyse des *Fondements constitutionnels de la décentralisation* (F. LUCHAIRE, R.D.P. 1982, p.1543-1566) ou des rapports *Décentralisation et Constitution* (L. FAVOREU, R.D.P. 1982, p.1253-1296), certains auteurs affirment clairement aujourd'hui un *Droit constitutionnel local* (André ROUX, ed. Economica, coll. Droit public fondamental, 1995)

et structurelle, mais crée par là des situations encore fortement rejettées en France. L'Espagne connaît néanmoins des régimes beaucoup plus restrictifs de libertés pour d'autres autonomies dont le statut plein n'est pas reconnu, et qui restent cantonnées à une simple exécution des décisions centrales[239].

De même, si l'on convient avec Stéphane Rials que les Etats membres des Etats fédérés ne sont finalement pas des Etats[240], et tombent alors dans le cadre des "collectivités territoriales" avec cependant un statut renforcé par leur histoire, le régime fédéral se présente alors comme une forme de décentralisation dont les multiples systèmes seraient à même d'enrichir la présente réflexion. Mais s'oppose presque immédiatement à cette hypothèse une conception beaucoup plus française de la décentralisation qui réserve finalement au centre une importance beaucoup plus grande que celle transportée dans la notion de fédéralisme[241].

La décentralisation française considérée selon le critère de la reconnaissance de la personnalité morale des collectivités locales ne traduit finalement jusqu'en 1982 qu'une politique spéciale du centre sur son territoire dont il conserve la primeur, et la primauté. Elle reste contenue dans des limites strictes, la tutelle n'étant toujours qu'une activité d'Etat, la désignation et la compétence des autorités locales ne pouvant remettre en cause la puissance centrale, ni exécutive ni législative. La pyramide centralisante qui repose sur le sol soumet ce dernier aux décisions de son sommet.

Un développement réel de la décentralisation s'observe toutefois. Les autorités locales sont progressivement élues par l'ensemble des citoyens locaux, leurs compétences sont étendues et leur autonomie s'accroît sans cesse jusqu'à l'aube des réformes de 1982, dont la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales annonce la teneur. Le local s'émancipe du central. Mais c'est alors la centralisation qui transmute à son tour. Si le pouvoir devient participatif et reconnaît de nouveaux acteurs locaux, la décentralisation de 1982 prend des formes dans lequel le centre réapparaît d'autant, annexant toujours le territoire à son projet du social.

---

239 V. la différence de régime constitutionnel et législatif entraîné par les trois voies d'accession à l'autonomie selon les articles 148 et suiv. de la Constitution de 1978

240 V. son article *La puissance étatique et le droit dans l'ordre international. Eléments d'une critique de la notion usuelle de «souveraineté externe»*, in Archives de Philosophie du Droit tome 32, et notamment p.190 et suiv.

241 "*Dans un sytème fédéral...le pouvoir n'y est pas en état de concentration excessive. Il y est en état de partage...*", conférence de Pierre DUCLOS, Genève le 12 novembre 1965, in L'être fédéraliste, L.G.D.J. 1968, Bibliothèque constitutionnelle et de Science politique,T. 30, p.4

CHAPITRE 2
UNE DÉCENTRALISATION INSCRITE DANS LE JEU DE LA CENTRALISATION

Le cycle de décentralisation amorcé dans les années quatre-vingt se proposait de faire mentir le principe de centralisation en impulsant une réelle politique de décongestion centrale et de délégation des pouvoirs aux autorités périphériques. Il s'est de plus accompagné d'une délocalisation des grands corps de l'Etat en province remplissant une double fonction. Par elle, la représentation physique de l'Etat devient accessible visuellement aux non-parisiens : si ces déplacements peuvent être économiquement bénéfiques aux régions d'accueil, rapprochant les agents étatiques de la société civile et vice-versa, ils réimplantent en outre l'idée de l'Etat, son expression matérielle, dans un tissu social pouvant avoir tendance à l'abstraire et donc à s'en abstraire

Le ton est donné. La décentralisation promue a pour but de rééquilibrer les relations centre-périphérie mais, initiée par un Etat central en proie à des problèmes structurels propres, elle ne saurait s'analyser en un seul abandon de ses pouvoirs. Plus exactement, la délégation de pouvoirs consentie aux autorités locales vise essentiellement une réforme de l'Etat, et les collectivités territoriales sont utilisées dans une problématique qui les dépasse. Cette décentralisation contenue s'analyse alors comme une technique de projection de la centralisation dans la périphérie.

Elle initie un réseau de contraintes qui profite en dernier ressort à l'Etat central, et les compétences octroyées servent finalement l'Etat qui se décharge sur les collectivités locales des fardeaux qu'il ne peut plus gérer lui-même, administrativement ou financièrement. Certains auteurs ont ainsi pu critiquer cette "*décentralisation confisquée*" [242] ou stigmatiser une "*décentralisation en retard*" [243]. Mais en fait, la décentralisation ne peut se considérer autrement que comme inscrite dans une logique centrale, dont elle apparaît comme l'une des figures modernes. Dans le mouvement de délégation des pouvoirs, le processus de décision des autorités locales est en effet limité par la persistance d'une contrainte réelle (**Section 1**), et les moyens accordés à ces autorités sont eux-mêmes contrôlés (**Section 2**).

242 Paul VIOLET "*La décentralisation confisquée*", Albin Michel 1990

243 "*La décentralisation en retard*" Albert MABILEAU in *La décentralisation dix ans après*, actes du colloque des 5-6 février 1992, LGDJ coll. Décentralisation et développement local, 1993, chapitre 38

Section 1 : La persistance d'un encadrement territorial

A la différence du fédéralisme, la décentralisation part de l'Etat central et se développe selon son impulsion. Partant du principe que le Pouvoir, moteur de la dynamique étatique, ne peut vouloir sa propre fin puisqu'il tend au contraire à capter la société dans ses rets afin de lui donner corps, la délégation de compétence ne peut être que limitée et subir la logique de centralisation qui préside à son avènement. Comme le souligne Pierre Legendre "*la France est en train de réformer son centralisme comme on réforme une religion, non pas de le supprimer*" [244].

Cette logique transparaît dans l'énonciation même de la décentralisation et dans la prudence notable d'emploi de ce mot et de sa famille. La première référence explicite dans la loi du 2 mars 1982 n'apparaît qu'à l'article 65 pour désigner d'ailleurs les " *collectivités décentralisées étrangères*". Par la suite, il faut attendre 1988 pour que l'expression "*amélioration de la décentralisation*" soit lancée[245]. Entre temps, il est question de simples "*dispositions diverses relatives aux collectivités locales*" [246], et les textes fondateurs même de ce mouvement donnent le ton de cette prudence[247]. Dès lors, le régime de la décision locale ne peut qu'être limité dans l'autonomie qu'il reconnaît aux autorités décentralisée (**Paragraphe 1**), qui subissent de plus une certaine tutelle persistante, et même se développant (**Paragraphe 2**).

---

244 Article paru dans Le Monde le 3 novembre 1983

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

246 Loi n°86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, JO du 22 août p.10190 ; loi n°86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, JO du 10 janvier p.470 ; loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux , J.O. du 8 janvier p. 367 ; loi n°85-97 du 25 janvier 1985, JO du 26 janvier p.1088, modifiant et complétant la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ; loi n°83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, JO du 31 déc. p.3887.

247 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (JO du 3 mars p.730) ; loi n°82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative (JO du 3 mars p.748) ; loi n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales (JO du 23 juillet p.2347) ; loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (JO du 23 juillet, p.2286)

Paragraphe 1
Une décision locale contrainte

La décentralisation apparaît comme l'autonomisation des collectivités locales notamment par la liberté reconnue à leurs autorités pour gérer les affaires les concernant. Mais tant la difficulté de définir la nature de ces affaires locales que le principe de souveraineté nationale postulent pour un encadrement réel de cette décision locale, d'autant que le fondement de cette évolution n'est pas la seule libéralisation des autorités territoriales mais l'aménagement d'un nouveau mode de fonctionnement de l'Etat central. Le rapporteur au Sénat du projet de loi de 1979 sur la liberté locale précisait d'ailleurs que "*la réforme des collectivités locales est d'abord une réforme de l'Etat*" [248].

Cet axiome se révèle et se confirme dans le temps. De la loi sur les libertés communales de 1970[249] à celle sur le développement du territoire de 1995[250], le législateur passe insensiblement d'un discours libéral à une pratique interventioniste, où les autorités locales sont contraintes par le jeu de la démocratie locale (**A**), et dont les décisions sont de plus en plus encadrées par des interventions extérieures (**B**).

A / *Une organisation maîtrisée du processus de décision*

La réforme de 1982 a été voulue comme se démarquant des suspicions qui entouraient toute décentralisation depuis les décrets de 1851 et 1863. Elle promeut au contraire une certaine démocratie locale dans la désignation des autorités en charge de la collectivité et transfère le pouvoir exécutif au président du conseil local élu. Mais elle rejoint les caractéristiques d'une décentralisation contenue en imposant simultanément à cette représentation territoriale certains caractères contraignant, dans la formation et le fonctionnement de ces autorités locales. Dès lors, si l'élaboration de la décision locale porte en elle certains mécanismes du régime parlementaire, celui-ci reste organisé de telle manière qu'il reste difficile de parler d'un véritable parlementarisme territorial.

248 Rapport du sénateur sur le projet de loi de 1979 relatif aux libertés locales, cité par Jean-Marie PONTIER *La décentralisation territoriale dans les réflexions sur la réforme de l'Etat*, op.cit. p.408

249 Loi n°70-610 du 10 juillet 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JO du 12 juillet p.6539

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

La décentralisation de 1982 s'inscrit dans une continuité historique qui a directement influencé le mode de désignation des autorités locales. Le schéma adopté confirme en effet celui mis au point par les lois de 1871 et de 1884. Le conseil municipal issu du suffrage universel direct élit à son tour le maire et ses adjoints parmi ses membres[251]. Quant au département et à la région, le conseil pareillement élu choisit parmi ses membres son président, les vice-présidents ainsi que les autres membres de la commission permanente qui formeront le bureau[252]. Le conseil régional est en outre assisté d'un conseil économique et social régional.

L'autorité décentralisée comporte ainsi d'une manière générale une assemblée, dont l'existence est prévue par l'article 72 alinéa 2 de la Constitution, et un organe exécutif unipersonnel[253] entouré d'un collège restreint, c'est-à-dire le président et le bureau pour les régions et départements, ou le maire et ses adjoints pour les communes. La caractéristique essentielle de cet organigramme est donc, depuis le transfert des pouvoirs du représentant de l'Etat, l'administration de l'entité locale par un exécutif unique désigné par l'assemblée territoriale.

Mais si la décentralisation à la française pose le principe d'un exécutif local représentant de la collectivité territoriale et ne dépendant pas d'un acte de nomination par le pouvoir central[254], est écarté le système lui donnant une légitimité propre par le biais d'une élection directe[255]. Au contraire, l'exécutif ne reçoit de légitimité que de

251 V. art. L.1 à L.118-3, L.225 à L.270 et L.273 du Code électoral, art.L.2122-4 du Code général des collectivités territoriales

252 art. L.191 et L.192 du Code électoral, art. L.3122-1, L.3122-4 et L.3122-8 du C.G.C.T. tels qu'issus de la loi du 2 mars 1982, art. 24 et 38 pour les départements. Art. L.336 suiv. du Code électoral, art. L.4133-1, L.4133-4, L.4133-8 et L.4134-1 du C.G.C.T pour les régions, les lois du 2 mars 1982 et du 6 janvier 1986 ayant modifié la loi du 5 juillet 1972.

253 Les art. L.2122-18 et L.2122-21 du C.G.C.T. disposent ainsi que "*le maire est seul chargé de l'administration...*" et que "*sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décision du conseil municipal*". La loi du 2 mars 1982 stipule pour sa part que "*le président du conseil général est l'organe exécutif du département*" (art.25) et que "*le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région*" (art.73).

254 Avant la réforme de 1982 l'exécutif de la collectivité, était en effet le préfet, représentant de l'Etat. D'autres pays en Europe optent d'ailleurs pour cette solution : le "Gouverneur" des provinces belges par exemple, avant la réforme de 1993, qui présidait la députation permanente élue par le conseil provincial était nommé par le roi et représentait l'Etat dans la province, tout comme le commissaire de la reine aux Pays-Bas présidant les Etats provinciaux. Le président des Communautés autonomes espagnoles est, quant à lui, élu par l'assemblée locale mais sa nomination se fait par le roi avec contre-seing du Gouvernement.

255 Le maire des communes portugaise est par exemple élu directement en même temps que l'assemblée locale, comme le maire espagnol en certains cas, et comme le maire italien qui nomme par la suite sa "giunta".

par l'assemblée dont il procède[256], bien que le maire puisse se prévaloir d'une représentativité quasi-directe en menant la liste qui obtiendra la majorité au conseil municipal.

Dès lors si l'exécutif possède des pouvoirs propres dans la gestion du personnel local ou dans certains actes d'administration, faut-il voir dans le processus de décision un appel à la concertation voire à la négociation, au compromis. Les assemblées locales élaborant de plus chacunes leurs règlements intérieurs[257], la décentralisation ne donne à l'exécutif local, dans ses textes, aucun des moyens du parlementarisme rationalisé qui procure au Premier ministre la possibilité d'assujettir la volonté d'une chambre récalcitrante. Cette limite semble déduite de la Constitution même qui, en ne reconnaissant que les "conseils locaux", indique que le pouvoir local est avant tout un pouvoir de délibération et non de décision, celui-ci étant réservé en dernier lieu à l'appréciation souveraine du centre.

L'exécutif local ne dispose pas ainsi des moyens de dissoudre l'assemblée locale, de poser institutionnellement une question de confiance ou de faire de déclaration de politique générale conditionnant l'adoption de son programme[258]. A l'inverse, son mandat est régulièrement mis en jeu lors des renouvellements partiels de l'assemblée si tel est le cas. Le maire fait ici figure de cas particulier, trônant sur son conseil municipal avec de forts pouvoirs de contrainte sans contre-partie. Mais l'histoire de la liberté municipale ne pouvant se comparer avec celle des autres collectivités locales, et la proximité démocratique donnant à ce mandat un caractère spécifique, il faut de plus souligner que c'est la seule autorité territoriale élue représentant également l'Etat pour ses actes d'administration ou de police. Il bénéficie par ricochet de cette autorité supérieure qui appelle à une plus grande stabilité des fonctions.

Hormis ce cas, l'union organique de l'exécutif avec l'assemblée locale entraîne plusieurs conséquences. D'une part est créée une certaine confusion structurelle qui empêche de parler de reproduction du régime parlementaire national au niveau local,

---

256 Cette dépendance de légitimité s'observe plus particulièrement pour les départements et les régions, où le président est élu à chaque renouvellement partiel.

257 art. L.2121-8, L.3121-8 et L.4132-6 du C.G.C.T. pour les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions. Ces règlements peuvent être déférés devant le tribunal administratif.

258 L'investiture du Président de la communauté catalane par exemple se fait par présentation de son programme, *avant* la désignation des membres de son gouvernement si le parlement local lui a donné sa confiance.

et d'autre part une plus grande importance est laissée aux arrangements politiques de partis, tant dans la désignation de l'exécutif que dans son maintien ou dans sa politique, qui ne va pas sans rappeler alors les vestiges d'une IV° République faillie et qui enchaîne d'autant les pouvoirs de cet exécutif nommé.

Ce choix a donc pour effet de lier les pouvoirs de l'exécutif à l'expression générale de la circonscription que l'assemblée représente. En opposant ainsi deux pouvoirs sans définir clairement l'ascendant de l'un sur l'autre, le centre garde sa position d'arbitre et limite l'autoritarisme d'un décideur territorial qui ne respecterait pas la volonté générale locale. La seule garantie accordée à cet exécutif est que, procédant de l'assemblée qui le nomme, il dispose par là-même d'une majorité supposée le soutenir. Mais que cette majorité résulte d'une entente par défaut, qu'elle se divise en autant de groupes distincts unis par un jeu d'alliances temporaires ou ponctuelles, ou qu'elle évolue dans le temps, et c'est toute l'autonomie de cet exécutif qui s'affaiblit d'autant[259].

Toute la logique de la décentralisation semble d'ailleurs se fonder sur la peur d'une trop grande puissance des exécutifs locaux, et sur leur limitation conséquente. A la crainte des républiques municipales de la Révolution, succède aujourd'hui la critique d'une "république des fiefs"[260], que les élus ont parfois eux-mêmes suscité par leurs dépenses somptuaires ou leurs luttes intestines. Le centre a alors beau jeu de lier dans son discours la décentralisation à la démocratisation des institutions, et à promouvoir alors une démocratie locale contraignant les élus à rebours.

La loi d'orientation sur l'administration de la République de 1992 est particulièrement frappante à cet égard, en précisant dans son Titre II les améliorations apportées à la "*démocratie locale*" sur les constats réguliers de son dysfonctionnement. Ce titre se décompose en deux volets, l'un traitant des droits des "*habitants*" (sic) relatifs aux affaires locales et à leur consultation[261], et l'autre aux "*droits des élus au sein des assemblées locales*" (chapitre 3) qui concerne plus particulièrement les pouvoirs de l'opposition. Ces deux groupes de dispositions se complètent dans une même restriction de la liberté de l'exécutif.

---

259 Les tribulations d'alliances entre partis politiques, par exemple avec le Front national dans la région Languedoc-Roussillon, montre ainsi les limites de ce "parlementarisme" local.

260 Yves MENY in *L'Etat de la décentralisation*", Cahiers français n°256, p.60 à 65

261 Titre II, Chapitre 1° *De l'information des habitants sur les affaires locales*, chapitre 2 *De la participation des habitants à la vie locale*

En ce qui concerne les droits des membres des assemblées locales, la loi établit plusieurs principes. Le premier est relatif aux pouvoirs de contrôle de l'exécutif. Il passe par un droit d'information[262], et plus précisément d'information éclairée et utilisable[263], par un droit de convocation de l'assemblée locale[264], et par des séances de "questions orales"[265] que le conseil doit prévoir dans son règlement intérieur ou par délibération, selon le principe adopté au niveau national pour les assemblées législatives. De même, ce règlement intérieur désormais obligatoire, notamment pour les communes qui s'en étaient dispensées jusque-là, peut-il être déféré devant le tribunal administratif par les membres de l'assemblée locale[266].

Un autre pouvoir est accordé aux élus de l'opposition, celui de participation. Les commissions d'appel d'offre, d'adjudication, les commissions de passation de marchés et de contrats publics ou les différents conseils d'administration des centres d'action sociale sont désormais soumis au régime de la représentation proportionnelle pour ce qui est de la nomination de leurs membres[267]. L'exécutif ne peut donc plus avoir la certitude de l'appui de membres dociles recrutés parmi ses proches, les élus de l'opposition nouvellement intégrés dans ces commissions se faisant fort d'y exercer une pression certaine quant aux choix pris et d'assurer par leur vigilance un relais non négligeable auprès de l'opinion publique.

262 "*Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération*", art.28 de la loi qui envisage aussi ce droit pour les membres du conseil général, et qui est également reconnu pour les conseils régionaux (art. L.4132-17 C.G.C.T.)

263 L'art.30 de la loi prévoit ainsi un délai normal de 3 jours francs au moins pour l'envoi d'une convocation aux membres du conseil municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants (1 jour en cas d'urgence acceptée par le conseil réuni), et de 5 jours pour les communes de plus de 3 500 habitants (3 jours en cas d'urgence). De plus, la convocation qui doit comporter les éléments nécessaires d'information sur les questions à l'ordre du jour est complétée pour les communes de plus de 3 500 habitants par une "*note explicative de synthèse*" sur les affaires soumises. En cas de question de passation d'un contrat de service ou de marché public, tout élu doit pouvoir consulter librement les pièces du dossier.

264 Le maire est ainsi tenu de réunir le conseil municipal si la demande lui en est faite par un tiers seulement de ses membres (art.29 de la loi), la même obligation étant reconnue pour le conseil général (art.L.3121-10 du C.G.C.T.) et régional (art.L.4132-9 C.G.C.T.).

265 art.32 de la loi

266 Sur la "révolution" opérée par la loi du 6 février 1992 et sur l'abandon de la jurisprudence du Conseil d'Etat de ne pas statuer au contentieux sur un litige concernant ces règlements intérieurs, V. le commentaire de L. TOUVET et J.-H. STAHL sous Conseil d'Etat, section, 10 février 1995 *M. Riehl* et *Commune de Coudekerque-Branche*, AJDA du 20 mai 1995, p.370. Ainsi disparaît au niveau local par l'intervention de cette loi la théorie du "pouvoir souverain" de l'organe délibérant local, le juge contrôlant désormais ces règlements intérieurs et leur respect.

267 art. 41 de la loi du 6 février 1992. V. plus généralement sur toutes ces questions la circulaire du ministre de l'Intérieur du 31 mars 1992 relative à l'administration territoriale de la République, B.O. du ministère de l'Intérieur n°2/92

Ces diverses dispositions lient ainsi fortement l'exécutif à son assemblée, et le soumettent notamment au contrôle vigilant de l'opposition[268], dont les conditions de travail sont améliorées[269]. Intervenant dans une loi tendant à concilier "*le respect du principe de libre administration...* [et] *à garantir la démocratie locale*" (art.1° al.2 de la loi), il faut en déduire que la décision locale reste pensée comme un processus de rencontre et de négociation entre *toutes* les tendances locales, comme un choix pris en commun au nom des principes mêmes de l'administration de la République.

La démocratie locale n'est donc plus seulement relative aux principes de la décentralisation et à l'autonomisation des représentants locaux par rapport au centre. Son renforcement ne considère pas non plus le problème de l'efficacité dans la prise de décision. Elle est avant tout affirmée comme un problème éthique et républicain, et, par cette référence fondamentale, permet un encadrement toujours plus affirmé des exécutif locaux par l'opposition, mais aussi par des tiers.

B / *L'intervention de tiers dans la décision locale*

L'encadrement de la décision se fait également par une intervention croissante d'organismes ou de personnes extérieures aux institutions locales. Depuis 1982, deux procédures ont été mises au point par le législateur central pour ouvrir la prise de cette décision locale à une participation extérieure, sous la forme d'avis et autres informations. La première concerne l'intégration du citoyen dans la politique locale.

La loi du 6 février 1992 reconnaît ainsi aux habitants de la "cité", de la collectivité, un droit "*à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales*"[270]. Par cette déclaration, la loi modifie sensiblement le sens donné par la

[268] La loi prévoit également que l'élection des membres de la commission permanente se fait dans l'heure qui suit la décision de leur nombre, ce qui impose un court délai empêchant de trop longues négociations de couloirs et autres arrangements politiques alambiqués. L'exécutif se retrouvera alors avec un bureau qu'il n'aura pas eut le temps de "peaufiner" face à l'opposition.

[269] Cette revalorisation des élus de l'opposition et de leur fonction est d'autant plus visible dans l'article 26 *in fine* de la loi : si "*dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun*", cette précision est d'ailleurs étrangement inscrite dans le chapitre consacré à la participation des habitants à la vie locale et non dans celui relatif aux droits des élus aux seins des assemblées locales. L'opposition est confirmée non seulement d'un point de vue institutionnel mais aussi comme partie liée aux droits des habitants. Elle traduit justement l'introduction de l'opinion publique au sein de l'institution locale.

[270] art.10 de la loi.

Constitution à la notion de libre administration. Celle-ci, qui était rattachée jusqu'à présent à une liberté *des autorités locales* par rapport aux pouvoirs de l'Etat[271], est désormais liée à une intégration forte *des habitants* à la conduite des actions locales. Cette évolution semblerait confirmer la différence à faire entre la décentralisation concernant les institutions administratives et la libre administration plus attachée à la reconnaissance juridique des collectivités comme groupes de citoyens[272].

Le droit d'information qui est reconnu aux habitants de la collectivité[273] est de plus étendu à toute personne physique ou morale[274], ce qui implique également dans cette démocratisation de la vie publique locale les entreprises mêmes extérieures et étrangères concernées par les choix pris. Cette exigence répond d'ailleurs au principe de libre concurrence fixé par l'Union européenne[275]. Elle n'en déborde pas moins largement du cadre classique d'interprétation de la démocratie locale, lui donnant de nouveaux horizons économiques et européens.

Ce droit est complété par une possible consultation des populations. Celle-ci n'est pas assimilée à un référendum, qui lierait le pouvoir local à la volonté des électeurs de la collectivité[276]. De plus, cette consultation n'est pas prévue pour les collectivités locales autres que les communes[277].

---

271 L'art.72 de la Constitution lie essentiellement (dans son essence) le principe de la libre administration à l'institution de conseils élus, et le Conseil constitutionnel a largement confirmé ce principe et l'interprétation à donner à cette disposition : "*il résulte...de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans des conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attribution effectives*" (décision n°85-196 DC du 8 août 1985). Cette loi de 1992 n'a cependant pas fait l'objet d'une saisine constitutionnelle, qui aurait pu être fort utile pour juger de la validité de l'affirmation posée par cet article 10.

272 V. thèse de C. BACOYANNIS *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica-P.U.A.M., Paris 1993

273 La loi oblige ainsi à mettre à la disposition du public les budgets de la commune, du département ou de la région, de présenter les "*données synthétiques sur la situation financière*" de la collectivité et autres actes de gestion des deniers publics (concours, participation à d'autres organismes, emprunts, exploitation des services publics délégués), de les publier également par voie de presse ou d'affichage et dans les recueils des actes administratifs consultables permettant à toute personne de se référer clairement aux décisions prises par les élus.

274 art.17 de la loi de 1992 qui remplace à l'article L.121-19 du code des communes les mots "tout habitant ou contribuable" par "toute personne physique ou morale"

275 M. BOURJOL, soulignant que la publication de la loi coïncide à un jour près avec la signature du Traité de Maastricht, précise toute la problématique européenne de cette loi, la publicité de passation des marchés publics permettant par exemple un meilleur contrôle de la Commission européenne. *La réforme de l'administration territoriale*, AJDA 20 avril 1992, p.140 et suiv.

276 "*La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis*", art.21 de la loi de 1992 modifiant l'art.L.2142-2 du CGCT

277 La loi d'orientation du 4 février 1995 étendra cependant cette possibilité aux établissements publics de coopération locale (art.85), mais pas aux départements ni aux régions

Cependant si dans le système de la loi de 1992 la procédure était initiée par le seul maire ou sur demande écrite d'un tiers des conseillers pour les communes de 3 500 habitants et plus, ou de la moitié des conseillers pour celles de moins de 3 500 habitants, la loi d'orientation du 4 février 1995 en a étendu l'usage et la consultation peut désormais être demandée par un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales (art.85).

Cette évolution renforce les pouvoirs des électeurs face aux décisions des autorités locales. Par elle, et du fait de la possibilité pour les administrés d'initier eux-mêmes cette procédure de consultation[278], le législateur favorise l'émergence d'un contrôle direct des exécutifs locaux par un censeur autrement plus efficace que l'administration centrale : l'électeur, qui pourra sanctionner au prochain scrutin les dirigeants de la collectivité.

La démocratie se concevant depuis Montesquieu et Tocqueville comme un mode particulier du choix des gouvernants mais aussi comme ce réseau de contre-pouvoirs limitant le pouvoir effectif, cette innovation du législateur permet donc d'encadrer l'autonomie de décision de ces autorités locales, en "plaquant" leur légitimité et leur liberté d'action sur un électorat d'autant plus sensible à leur décisions[279]. Comme le souligne Jean-Pierre Sueur, ancien secrétaire d'Etat aux collectivités locales, à propos du "référendum local" : "*c'est quelque chose qui peut rendre le "local" ingouvernable*"[280]. Or, la procédure est conçue comme en voie d'extension. Cette démocratie locale peut alors se révéler comme une limitation à la liberté et à l'efficacité des autorités locales, si elle favorise néanmoins les citoyens eux-mêmes.

Elle n'est pas, de plus, la seule limitation à l'autonomie des élus locaux dans les nouvelles des lois supposées renforcer la décentralisation dans la lignée de 1982. Le législateur, soucieux d'une part de limiter les excès locaux et en proie d'autre part à une crise sociale et économique qui appelle une intervention accrue des collectivités locales, soumet les décisions de celles-ci à un réseau de plus en plus dense d'avis formulés par des autorités extérieures.

---

278 La loi de 1995 laisse cependant au conseil municipal la liberté de délibérer sur le principe même et sur les modalités d'organisation de cette consultation.

279 Sur cette problématique semblable des contre-pouvoirs, V. l'intervention de Jacqueline DOMENACH et le débat qui s'ensuit "*L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté ou relance notabiliaire*" in *Intercommunalités*, actes du colloque de l'I.E.P. de Rennes, P.U.R. 1994, p.131 et suiv.

280 id. p.148

Car en fait, la décentralisation a évolué dans ses motifs depuis 1982. Si alors elle se concevait comme l'octroi de libertés aux élus locaux, nécessaires pour alléger le fonctionnement des diverses administrations et sur la base d'un approfondissement de la démocratie, les collectivités territoriales sont désormais intéressées à la résorption d'une crise économique et institutionnelle nationale qui les dépasse.

C'est ce qui se confirme lorsque le Premier ministre déclare aux membres de son gouvernement que "*le redressement du pays et la priorité donnée à la lutte pour l'emploi exigent de l'ensemble de la collectivité nationale et de chacune de ses composantes des efforts de solidarité et de performance*"[281]. La réforme locale est ainsi comprise dans un plan d'ensemble, où chaque acteur social et politique est appelé à jouer son rôle. Le réaménagement des compétences locales est tempéré par le besoin de solidarité entre toutes les collectivités de la nation, et a pour horizon la rentabilité territoriale. A la création et la conservation d'un lien social et à la cohésion nationale que se proposait de mener à bien l'ancien mode de fonctionnement centralisé de l'Etat s'ajoute plus que jamais une réflexion en terme d'efficacité économique.

Dès lors, les autorités locales sont ramenées à tout un réseau de rencontre pour une prise de décision fondée sur l'intéressement de tous les acteurs de la société. La participation des administrés-citoyens s'accompagne de celle de tous les organismes en charge de la vie locale. Le territoire devient un lieu de convergence des initiatives sous l'impulsion du centre, coordonnées pour n'agir qu'en rapport les unes avec les autres.

La loi du 6 février 1992 avait inauguré l'institutionnalisation de ces liens locaux en prévoyant l'établissement de comités consultatifs au niveau des communes destinés à créer un lien entre les municipalités et les administrés, et notamment les "*représentants des associations locales*", pour tout problème d'intérêt communal[282]. De même organisait-elle une commission consultative relative à la gestion des services publics locaux comprenant des représentants d'usagers ou des services concernés[283]. Ces deux organismes restent présidés par le maire, qui dispose de plus d'une certaine compétence dans la fixation de leur membres. Ils s'analysent en fait comme une interface permettant aux exécutifs locaux de connaître la nature des problèmes rencontrés par les administrés, tout en conservant leur liberté de réponse.

---

281 Circulaire du 26 juillet 1995, JO du 28 juillet p.11217, relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics

282 art.22 de la loi rédigeant le nouvel art.L.121-20-1 du Code des communes

283 art.26 de la loi

Mais depuis, la multiplication de l'intervention d'autorités extérieures dans la prise de la décision locale semble être le leitmotiv du législateur central. L'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes mis en œuvre par le conseil régional en concertation avec l'Etat se fait par consultation des diverses autorités académiques et économiques de la région[284]. Est de plus mis en place un comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue composé d'experts nommés par arrêté inter-ministériel et chargé d'évaluer les politiques régionales, de recommander les mesures propres à les améliorer, et recevant les avis des comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi[285].

La loi du 4 février 1995 prévoit, elle, l'intervention d'un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire donnant son avis sur les politiques territoriales et composé pour moitié de "*représentants des activités économiques, sociales, familiales, culturelles et associatives et de personnes qualifiées*" sous la houlette du Premier ministre et de la D.A.T.A.R.[286].

Au niveau local, elle confirme et étend le rôle de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics donnant son avis au représentant de l'Etat *et* au président du conseil général[287] pour les réaménagements de ces services dans le département. La loi donne également pouvoir à une commission composée de représentants de l'Etat, des diverses collectivités territoriales et de leurs groupements, et "*de la profession agricole et autres partenaires économiques et du milieu associatif*" pour arrêter les orientations générales d'entretien et de réhabilitation de l'espace rural, qui vont servir à l'emploi du fonds de gestion de l'espace rural sous la direction du préfet et du président du conseil général[288].

---

284 art.52 de la loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, JO du 21 décembre p.17769, qui rédige le nouvel article 83.III de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 : "*Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes est approuvé par le conseil régional après consultation du préfet de région et des autorités académiques concernées, des partenaires économiques et sociaux de la région ainsi que du conseil économique et social régional*". Sont préalablement consultés "*les conseils généraux, le conseil économique et social régional, le conseil académique de l'éducation nationale, le comité régional de l'enseignement agricole, les organisations d'employeurs et de salariés au niveau régional, les chambres de commerces et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture au niveau régional*".

285 art.53 de la loi n°93-1313 du 20 décembre 1993

286 art.3 de la loi n°95-115 du 4 février 1995

287 art.28 de la loi n°95-115 du 4 février 1995

288 art.38 de la loi complétant l'art.L.112-16 du code rural

La politique territoriale des autorités décentralisées est reprise au sein d'une conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire, composée de représentants de l'Etat et des diverses collectivités locales ou groupements de la région mais aussi du président du conseil économique et social régional[289]. Ce rôle du conseil économique et social régional ne cesse d'ailleurs de s'accroître au fil des lois, devenant un véritable partenaire obligé du conseil régional depuis que la loi du 6 février 1992 lui a donné ses lettres de noblesses en remplaçant son ancien nom de "comité économique et social". Ses compétences consultatives obligatoires sont alors élargies, et ses avis de plus en plus intégrés à la prise de décision locale impliquent tous les acteurs économiques et sociaux qu'il représente[290].

Au niveau départemental, les autorités locales sont pareillement soumises à une pression extérieure dans la prise de leurs décisions. Une commission départementale d'équipement commercial présidée par le préfet statue sur les demandes d'autorisation en matière d'urbanisme commercial et de grandes surfaces en prenant en compte les travaux d'un observatoire départemental d'équipement commercial[291], alors qu'une autre commission propose au conseil général et au représentant de l'Etat dans le département les améliorations à apporter au fonctionnement des services publics dans les zones de montagne[292].

Le président du conseil général est également amené à consulter une commission comprenant des représentants des institutions sanitaires et sociales, de leurs usagers et des professionnels de la santé et autres travailleurs sociaux pour l'élaboration du schéma départemental relatif aux établissements et services sociaux et médico-sociaux[293].

---

289 art.6 de la loi qui rédige un nouvel art.34 ter dans la loi n°83-8 du 7 janvier 1983

290 Le conseil économique et social régional est en effet conçu comme représentant les organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région (art.13 de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions). Pourtant, sa consultation n'est pas exclusive de celle d'autres organismes compétents dans les mêmes matières, comme pour l'élaboration du plan régional de formation professionnel des jeunes déjà cité. Le législateur central renforce donc l'encadrement régional en doublant parfois les consultations nécessaires auprès d'autorités similaires.

291 art.31 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JO du 30 janvier p.1588, modifiant l'art.28 de la loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat

292 art.2 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO du 6 janvier p.208

293 art.5 de la loi n°86-972 du 19 août 1986, JO du 22 août p.10190, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales

Enfin, il n'est que de citer les commissions d'aménagement foncier instituées par le représentant de l'Etat pour mener à bien la revitalisation des communes rurales[294], ou les interventions de diverses personnes extérieures publiques ou privées dans la politique de la ville en matière d'habitat[295] ou dans les chartes intercommunales de développement et d'aménagement[296] pour confirmer que la prise de décision municipale est également imbriquée à ce niveau dans un tissu dense de rencontres qui limite d'autant la liberté de cet exécutif.

Les autorités territoriales qui ont ainsi reçu de nombreux pouvoirs par les diverses lois de décentralisation restent cependant encadrées par ces procédures de concertation, d'avis ou d'information qui entourent l'exécutif local d'un réseau complet le liant à tous les organismes concernés par la politique locale. La liberté d'agir des collectivités locales n'est donc pas une liberté autonome. Elle porte en elle une double inquiétude centrale : celle d'une autonomie trop grande des élus, et celle d'une disjonction trop importante avec les intérêts de la population locale. Les collectivités sont alors impliquées dans une politique d'ensemble, où la revalorisation de leurs pouvoirs reste fonction d'un objectif national de cohésion et de dialogue social. Cette forme de décentralisation ne fait pas du reste disparaître toutes les tutelles.

Paragraphe 2
Le renforcement des contrôles sur la décision locale

Si la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions annonce bien dans son Titre I la "*suppression de la tutelle administrative*", elle ne supprime pas pour autant toutes les tutelles qui pèsent sur les collectivités locales. Même, l'expérience de la décentralisation aidant, faut-il noter la persistance de la tutelle préfectorale (**A**) et l'apparition de nouvelles contraintes (**B**) progressivement liées d'ailleurs à l'aménagement du territoire.

---

294 art.1° de la loi n°85-1496 du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural, JO du 3 janvier 1986 p.71, modifiant le chapitre 1° du Livre 1° du code rural

295 Selon la loi d'orientation pour la ville n°91-662 du 13 juillet 1991, JO du 19 juillet p.9521, l'établissement public de coopération intercommunale chargé d'établir le programme local de l'habitat associe à son projet "*toute autre personne morale qu'il juge utile*" (art.12 de la loi), et le programme de référence élaboré pour le maintien de l'habitat dans les quartiers anciens ou à vocation sociale est soumis pour avis au conseil départemental de l'habitat ou à l'architecte des Bâtiments de France (nouvel art.300-5 du Code de l'urbanisme inséré par l'art.20 de la loi)

296 L'art.29 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 dispose ainsi que "*les communes ... déterminent les modalités de concertation avec l'Etat, la région, le département et les principaux organismes professionnels, économiques ou sociaux qui le demandent*"

A / *Le maintien d'une "tutelle" préfectorale*

En transférant le contrôle des actes des collectivités territoriales du préfet au juge administratif, la décentralisation de 1982 a toutefois conservé une certaine tutelle préfectorale sur les actes des autorités locales[297], que d'autres lois ont pu alors accroître. D'ailleurs, l'aménagement de la tutelle organisé par la loi du 2 mars 1982 modifiée par celle du 22 juillet 1982 ne porte essentiellement que sur le pouvoir d'annulation dont disposait jusque là le préfet et sur son pouvoir d'autorisation, qui subsiste néanmoins en matière de coopération transfrontalière[298]. Son pouvoir d'approbation avait quant à lui déjà été fortement diminué par la loi du 31 décembre 1970[299], la loi de 1982 ne faisant que confirmer le caractère exécutoire des actes des collectivités dès leur publication ou notification et leur transmission au représentant de l'Etat. En ce qui concerne son pouvoir de substitution, la loi ne le supprime pas et le confirme pour tous les actes pris en tant qu'agent de l'Etat, au nom de l'Etat ou pour les pouvoirs de police dévolus à l'exécutif local.

Ainsi, les actes du président du conseil général relatifs à son pouvoir de police (art.25 de la loi du 2 mars 1982) comme ceux identiques du maire restent-ils soumis à l'autorité hiérarchique qui peut se substituer à l'autorité défaillante en cas de mise en demeure d'agir non suivie d'effets. De plus, le maire en tant qu'agent de l'Etat reste soumis au contrôle du représentant de l'Etat qui veille à la bonne exécution de ses fonctions (état civil, attributions électorales, urbanisme et autres mesures de sûreté générale) selon les dispositions en vigueur[300]. Cette mesure est particulièrement pesante en matière d'urbanisme pour les autorisations d'occupation des sols accordées au nom de l'Etat, qui font l'intérêt majeur de la décentralisation mais qui restent dépendantes d'un tel contrôle préfectoral.

---

297 Sur la conservation du terme "tutelle", V. Prolégomènes, supra p.12 et suiv.

298 La loi du 6 février 1992 supprimera ce pouvoir d'autorisation en accordant l'entrée en vigueur de ces conventions dès leur transmission au représentant de l'Etat (art.131 al.2).

299 Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JO du 1° janvier 1971 p.3, dont l'article 1° modifie en ce sens l'art.46 de l'ancien code de l'administration communale : "*les délibérations des conseils municipaux , y compris celles qui sont relatives au budget sont exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt qui en a été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture*". Le pouvoir d'approbation est limité aux budgets déficitaires (nouvel art.47) et à certaines délibérations municipales relatives aux emprunts ou garanties d'emprunts, aux taxes excessives, traitement du personnel communal et aux interventions des communes en matière économique et industrielle (nouvel art.48), avec un recours hiérarchique toujours possible auprès du ministre de l'intérieur en cas de refus d'approbation (nouvel art.49)

300 V. circulaire du 22 juillet 1982 relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et communales, JO du 23 juillet p.2354

Le grand changement apporté par la loi du 2 mars 1982 reste donc celui relatif au pouvoir d'annulation du préfet[301]. Celui-ci ne peut plus désormais annuler l'acte lui-même mais doit recourir au juge administratif pour obtenir cette annulation. En fait cette tutelle ne disparaît pas, le représentant de l'Etat restant titulaire du contrôle administratif que lui donne l'article 72 de la Constitution sur les collectivités locales, mais est simplement aménagée sur deux principes. D'une part, le préfet ne peut plus apprécier l'acte sous l'angle de l'opportunité, et la circulaire du 22 juillet 1982 en rappelle plusieurs fois le fait, mais selon sa seule légalité externe et interne. D'autre part, seul le juge administratif se révèle compétent pour statuer sur l'acte en question à charge pour lui de constater une erreur commise en fait ou en droit.

Mais le champs d'application de ce contrôle préfectoral ne subit pas de grands bouleversements par rapport à ses anciennes limites. La loi de 1982 distingue bien deux catégories d'actes des autorités locales, selon que ceux-ci doivent être obligatoirement transmis au représentant de l'Etat pour devenir exécutoires ou qu'ils le deviennent par simple publication ou notification. La première catégorie regroupe les actes qualifiés d'importants, qui restent cependant assez nombreux[302], et la seconde concerne les actes de gestion autres que ceux compris dans le premier groupe[303]. Si le préfet est donc mieux à même de contrôler les actes de la première catégorie, pouvant les déférer dans les deux mois suivant leur réception, son examen reste cependant tout aussi possible sur les actes de la seconde espèce qu'il peut pareillement déférer devant le juge administratif après avoir réalisé le même type de contrôle que pour les premiers. Il peut également déférer ces actes sur la demande d'un particulier qui s'estime lésé, si celui-ci ne saisit pas lui-même le juge compétent.

---

301 Rappelons que depuis les arrêts du Conseil d'Etat du 9 janvier 1959 *Chambre syndicale nationale des entreprises de boulangerie*, R. p.23, et du 8 novembre 1961 *Coutarel*, R.p.632, il est confirmé que l'autorité de tutelle ne dispose pas envers les autorités des collectivités locales ni d'un pouvoir d'instruction ni de réformation des actes. V. René CHAPUS *Droit administratif général*, T.I 4° édition, Montchrestien 1988, p.269.

302 Ils recouvrent les délibérations des assemblées locales et les décisions prises par le maire ou le bureau par délégations de celles-ci, les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire ou par le président du conseil général dans l'exercice de son pouvoir de police ou par une compétence donnée par la loi. En plus de ces actes réputés "*généraux, impersonnels et permanents*" par la circulaire du 22 juillet 1982, il faut ajouter les conventions relatives aux marchés, aux emprunts, et les conventions de concession ou d'affermage des services publics locaux à caractère industriels ou commercial ou encore les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement des agents locaux.

303 Notamment les actes de gestion courante des services ou du domaine public de la collectivité, les actes d'administration interne, de gestion de personnel, les conventions de droit public autres que celles mentionnées dans la première catégorie ou encore les échanges de correspondance divers.

Il n'en reste pas moins que les changements apportés par la loi modifiée du 2 mars 1982 ont fortement allégé la tutelle administrative pesant sur les autorités locales, tant dans la forme que dans le fonds. Le faible nombre de recours préfectoraux auprès du juge administratif indique sans ambiguïté la liberté désormais donnée à ces collectivités. Mais la pression préfectorale sur les élus locaux n'a pas disparu pour autant et revêt aujourd'hui, en plus de "*la mission traditionnelle de conseil*"[304], deux formes principales : la relation conventionnelle et le renforcement des pouvoirs des préfets en certains domaines.

La loi du 7 janvier 1983 a initié de nombreuses procédures de concertation entre les élus et le représentant de l'Etat. Certaines sont peu contraignantes et visent essentiellement des domaines pratiques, comme les modalités de mise à disposition des services administratifs déconcentrés au profit des collectivités locales[305]. Les conventions signées entre les deux autorités sont alors le fruit d'une négociation encadrée par la loi, dont l'objectif limite la marge de manœuvre des préfets.

D'autres cependant donnent à ce dernier plus de pouvoirs d'appréciation et de pression. Au-delà des rencontres au sein des diverses conférences d'harmonisation d'investissement, il s'agit ainsi des cas où le préfet dispose d'un réel pouvoir d'initiative et de direction dans la conduite de la politique locale du fait notamment d'objectifs d'intérêts généraux fixés par la loi, comme par exemple en matière d'habitat[306]. Si le mode conventionnel suppose l'égalité des contractants, le préfet comme représentant de l'Etat, disposant alors de prérogatives de puissance publique, de moyens financiers d'incitation et obéissant à une politique générale fixée par le gouvernement, garde toutefois en plusieurs domaines une nette supériorité qui lui donne un avantage certain dans la conduite des négociations. Son extériorité vis à vis d'intérêts purement locaux le promeut également dans la position forte d'arbitre des relations entre collectivités locales elles-mêmes.

---

304 Circulaire du 22 juillet 1982, JO du 23 juillet p.2354, *in fine*

305 art.10 à 14 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 par exemple, ou art.10 de la loi n°86-29 du 9 janvier 1986, JO du 10 janvier p.470, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, en ce qui concerne les services des affaires sanitaires et sociales

306 Dans le cadre des opérations d'amélioration de l'habitat prévues par la loi d'orientation pour la ville n°91-662 du 13 juillet 1991, les conventions signées entre les collectivités locales et l'Etat doivent prendre en compte le maintien des services publics ou commerciaux de proximité, le respect des équilibres sociaux ou le logement des personnes défavorisées, domaines où le préfet de par son impartialité et obéissant aux politiques d'aménagement du territoire fixées par ses supérieurs hiérarchiques dispose d'un certain pouvoir d'orientation, notamment appuyé par les aides financières qu'il peut alors fournir.

C'est notamment en urbanisme que les élus locaux s'accordant avec le préfet sont le plus soumis à une contrainte, leurs actes restant soumis à une compétence générale de l'Etat[307]. Si l'élaboration du plan d'occupation des sols et son approbation donne ainsi lieu à un accord entre le conseil municipal et le préfet quant aux modalités d'application de l'article L.111-1 du code de l'urbanisme, le préfet peut notifier à la commune les modifications à apporter à ce plan au regard de la loi ou des schémas directeurs[308] et garde les moyens d'intervenir ultérieurement de par ses pouvoirs issus de l'article L.110 du même code[309]. La dépendance des élus pour obtenir du préfet une déclaration d'utilité publique est à ce titre un symbole non négligeable.

De même, la convention signée entre les élus locaux et le représentant de l'Etat pour l'application du nouvel article L.510-1 du code de l'urbanisme issu de la loi du 4 février 1992[310] doit-elle prendre en compte "*les orientations définies par la politique d'aménagement et de développement du territoire national et par la politique de la ville*" et autres équilibres locaux, et donne de ce fait un pouvoir important d'appréciation au préfet dans la passation de la convention.

Le préfet voit également ses pouvoirs de tutelle et de contrôle direct sur les actes des collectivités locales renforcés en quelques matières. Pour rester dans le domaine de l'urbanisme par exemple, si une commune dotée d'un plan d'occupation des sols approuvé peut s'émanciper de la contrainte directe du préfet[311] ou peut avoir une certaine liberté d'action même sans un tel plan[312], le représentant de l'Etat reste

---

307 L'art. L.111-1 du Code de l'urbanisme rappelle ainsi sans ambiguïté que "*les règles générales applicables...en matière d'utilisation du sol...sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat*", et précise que si les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé peuvent y déroger, "*un décret en Conseil d'Etat fixe celles de ces règles qui sont ou peuvent néanmoins demeurer applicables sur les territoires couverts par ces documents*"

308 art L.123-3-2 C. urb.

309 En déclarant que "*le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences*", cet article qui énonce également les objectifs de l'utilisation de l'espace facilite ainsi le contrôle de légalité du préfet sur tous les actes d'urbanisme des autorités locales

310 Cet article soumet à agrément de l'autorité administrative "*la construction, la reconstruction, l'extension, le changement d'utilisateur ou d'utilisation de locaux ou installations ou de leurs annexes servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement ne relevant pas de l'Etat ou de son contrôle*"

311 Un plan d'occupation des sols approuvé peut ainsi être modifié ultérieurement par le conseil municipal si l'économie générale n'en est pas bouleversée (art. L.123-4 C. urb)

312 Par exemple, le préfet ne peut substituer sa propre appréciation d'opportunité à la délibération motivée d'un conseil municipal relative à un permis de construire en l'absence d'un plan d'occupation des sols si celle-ci fait état d'un intérêt de la commune justifié et argumenté. Art. L.111-1-2 du C. urb, plusieurs fois modifié depuis 1983

compétent pour arrêter lui-même le schéma directeur d'un établissement public de coopération intercommunale si celui-ci n'a pas procédé aux modifications demandées[313]. De même possède-t-il un pouvoir de pression et de contrainte pour l'élaboration du programme local de l'habitat[314], ou peut-il intervenir dans l'accès de certaines voies à la circulation routière pour des raisons très diverses[315].

Cette pression préfectorale s'exerce également dans d'autres domaines. Les actes économiques des collectivités locales sont ainsi soumis à un contrôle de plus en plus contraignant, notamment au nom de la prévention et de la répression de la corruption des élus. La loi n°91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés élabore tout d'abord une véritable tutelle "a priori" sur les préparations, passations et exécution des marchés des collectivités territoriales dont la surveillance est confiée à une "*mission interministérielle d'enquête sur les marchés*" à laquelle le préfet peut confier des enquêtes[316].

La loi d'orientation du 6 février 1992 énonce par la suite tout un chapitre sur le "*contrôle a posteriori des actes des collectivités locales*", obligeant notamment l'autorité territoriale à transmettre toutes les conventions de marchés publics des communes, des départements et des régions au représentant de l'Etat[317] qui en assure le contrôle de légalité avant de transmettre le cas échéant à la chambre régionale des comptes, tout comme les délégations de service public. Cette disposition est développée par la loi du 29 janvier 1993 qui assure le contrôle par le préfet de toutes les opérations d'urbanisme et d'équipement commercial en obligeant à la transmission de ces actes, en donnant l'instruction des demandes aux services déconcentrés de l'Etat, et faisant présider la commission départementale d'équipement commercial par le préfet[318].

---

313 art. L.122-1-3 du code de l'urbanisme issu des différentes lois de décentralisation

314 art. L.302-2 du code de la construction et de l'habitat tel qu'issu de l'art.12 de la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville

315 L'art. L.2215-3 du code général des collectivités territoriales le charge ainsi de la protection de la tranquillité publique, des espèces animales ou végétales, des espaces naturels, des paysages ou des sites ou de leur mise en valeur esthétique, écologique, agricole, forestière ou touristique. Le préfet peut alors interdire l'accès aux véhicules par arrêté motivé après mise en demeure adressée au maire et restée sans effet.

316 V. Michel GUIBAL *Commentaire de la loi du 3 janvier 1991*, AJDA 1991 p.4, ou Maurice BOURJOL *Commentaire de la loi d'orientation du 6 février 1992*, AJDA 1992 p.140. Sur les modifications de cette loi, V. loi n°93-122 du 29 janvier 1993, art.49

317 art.43, loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

318 Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JO du 30 janvier p.1588, art.30 et suiv.

Il reste cependant difficile de répertorier toutes les contraintes établies sur les actes des collectivités locales depuis 1982, et d'apprécier exactement ce nouveau pouvoir préfectoral sur leurs activités. Mais il apparaît clairement que depuis les premières lois de décentralisation, tout un ensemble de normes s'est développé afin de contraindre ces collectivités, d'encadrer leurs décisions et de les soumettre au regard vigilant du représentant de l'Etat. Si la tutelle d'opportunité a pu disparaître, elle est ainsi remplacée par un réseau dense de contrôle de légalité qui n'en est pas moins efficace.

La décentralisation semble alors connaître le même paradoxe que la politique de dérèglementation qui, voulant libérer l'initiative privée du poids des autorisations centrales, accroît encore davantage l'intervention de l'Etat pour réguler l'usage de ces libertés. Mais en matière de décentralisation le paradoxe reste relatif s'il s'analyse en fonction de la logique d'intégration et de centralisation qui la fonde. De plus si la tutelle préfectorale est réputée être allégée depuis 1982, la logique de ce contrôle ne peut disparaître pour autant, étant inscrite dans l'article 72 al.3 de la Constitution.

A ce propos, une dernière précision semble nécessaire pour apprécier l'étendue réelle des pouvoirs du préfet. La Constitution lui confie expressément la charge du respect des lois et du contrôle administratif des collectivités locales, mais l'enjoint également de veiller aux intérêts nationaux que pourraient enfreindre ces autorités locales. Dès lors, c'est à un véritable contrôle d'opportunité qu'elle incite le représentant de l'Etat, l'amenant à analyser les actes des collectivités locales en fonction des atteintes possibles à ces intérêts nationaux, dont l'absence de définition rend l'invocation assez aisée[319]. C'est d'ailleurs sur ce principe que la loi du 9 janvier 1986 donne au préfet le pouvoir de saisir le Conseil d'Etat pour annulation d'actes des collectivités portant atteinte aux intérêts de la défense nationale[320].

---

319 De l'intégrité et de l'unité du territoire au contrôle des relations "internationales" en passant par la prévention des risques écologiques ou épidémiologiques, ou par les atteintes aux objectifs fixés par le gouvernement (aménagement du territoire, lutte contre l'exclusion, logement...), la palette d'invocation des intérêts nationaux reste finalement très large, variant essentiellement en fonction d'un contexte qui ne garantit en rien la liberté locale.

320 Loi n°86-29 du 9 janvier 1986, JO du 10 janvier p.470, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, art.26 : "*si le représentant de l'Etat estime qu'un acte pris par les autorités communales, départementales et régionales, soumis ou non à l'obligation de transmission, est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense, il peut en demander l'annulation par la juridiction administratif pour ce seul motif*". La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 précisait d'ailleurs à ce sujet que "*les collectivités territoriales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale*" (art.26).

La même procédure peut alors s'envisager pour de nombreux actes relevant de sujets sensibles[321], et la précision d'une loi semble même superfétatoire au regard de cet article 72 de la Constitution. Bien qu'une tutelle ne puisse s'exercer sans texte qui la fonde et malgré les réformes apportées par les lois de décentralisation, le préfet obligé constitutionnellement de veiller aux intérêts nationaux conserve ainsi toutes ses prérogatives de puissance publique et semble pouvoir statuer même en opportunité dans son contrôle des activités locales.

La seule limite apportée par les lois de décentralisation reste finalement dans les modalités de ce contrôle : l'annulation des actes des autorités locales élues ne peut être faite que par le juge administratif. La liberté des collectivités locales issue de la décentralisation ne peut donc ainsi s'analyser ni comme une indépendance ni comme une autonomie, et les pouvoirs aménagés du préfet ne le font pas disparaître de la scène locale, au contraire. La décentralisation reste prise dans la logique de la centralisation.

B / *L'apparition de nouvelles contraintes extérieures*

La pratique de la décentralisation depuis 1982 fait apparaître également de nouvelles tutelles qui correspondent en fait à l'intervention directe des autorités centrales sur la politique locale, ou à l'apparition de certains rapports hiérarchiques entre collectivités locales elles-mêmes.

L'intervention étatique directe sur les politiques territoriales peut prendre deux formes essentielles : l'action de commissions et autres organismes nationaux, et l'édiction de normes centrales obligeant les autorités locales dans leurs décisions. Toutes les commissions nationales intervenant dans les politiques locales ne disposent pas à l'égard des autorités locales d'un pouvoir de tutelle. Certaines ont surtout un rôle d'évaluation et de recensement, comme le groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire créé par l'art. 9 de la loi d'orientation du 4 février 1995, et disposent parfois d'un pouvoir de proposition comme la commission nationale de la coopération décentralisée prévue par la loi du 6 février 1992[322].

---

[321] La loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier p.200, prévoit ainsi une dérogation au code de l'urbanisme pour les installations et ouvrages "*nécessaires à la sécurité maritime, aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance*" (nouvel art. L.146-8 au C.urb. inséré par l'art.3 de la loi), donnant une idée des zones et sujets sensibles à protéger.

[322] art.134 de la loi d'orientation n°92-125 relative à l'administration territoriale de la République

D'autres interviennent plus directement dans cette coordination des actions locales, et leurs pouvoirs de proposition ne sont pas seulement facultatifs mais déjà un peu plus prescriptifs. Il s'agit par exemple du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, dont la création auprès du Premier ministre par l'article 84 de la loi du 7 janvier 1983 stipulait qu'il veillait "*à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises par l'Etat et par les régions en matière de formation professionnelle*", pouvant "*proposer toute mesure tendant à mettre en harmonie les programmes régionaux*", mais dont la réorganisation issue de la loi du 20 décembre 1993[323] dispose que désormais "*il recommande les mesures propres à améliorer les résultats des politiques régionales et à assurer la complémentarité des politiques régionales entre elles et avec les actions menées par l'Etat*", selon une évolution sémantique notable.

La commission nationale d'équipement commercial[324] ou la commission nationale d'aménagement foncier[325] ont, quant à elles, un rôle d'appel vis à vis des commissions départementales de même nature, mais leurs décisions s'imposent alors aux autorités locales élues dans les conflits qui touchent à ces domaines de leurs compétences (autorisation d'urbanisme, opérations d'aménagement foncier).

D'autres commissions sont de plus chargées de veiller au bon déroulement de la politique locale, ou plus exactement de surveiller les agissements des élus locaux, comme la mission interministérielle d'enquête instaurée par la loi n°91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés réaménagée par la loi du 29 janvier 1993, cette dernière créant de plus un service central de prévention de la corruption[326].

Enfin, certains organismes interviennent plus directement encore sur les compétences des autorités locales, et se situent à la limite d'un exercice conjoint de ces pouvoirs. Si les articles 63 et 64 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 donnent aux

---

323 Loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1983, JO du 21 décembre p.17769, relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, art.53.

324 Créée par l'article 35 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JO du 30 janvier p.1588, modifiant la loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat

325 Loi n°85-1496 du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural, JO du 3 janvier 1986 p.71, art.1 modifiant l'art.2-8 du Titre 1° du Livre 1° du code rural

326 Loi n°93-122 du 29 janvier 1993, art.1 et 49

communes aux départements et aux régions l'initiative et la responsabilité de la création d'établissements d'enseignement public de la musique, de la danse, de l'art dramatique et des arts plastiques, une nouvelle loi du 9 janvier 1986[327] conditionne néanmoins cet enseignement à l'avis du comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, créé par l'article 65 de la loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, et à celui du comité des finances locales. Ce dernier comité apparaît d'ailleurs comme l'instrument le plus conséquent d'une pression centrale sur les collectivités par les diverses compétences qu'il possède, notamment en matière des décisions locales impliquant un investissement financier et quant aux multiples aides financières dont elles peuvent alors disposer, comme il sera vu ultérieurement.

Mais une autre forme d'intervention plus conséquente encore de l'Etat central réside dans l'édiction de normes s'imposant directement aux choix des élus locaux. Ceux-ci ne pouvant jouir de leurs pouvoirs que dans le respect des lois, ces normes peuvent alors les obliger immédiatement ou prévoir des mécanismes de contraintes particuliers. Au-delà des nombreux textes qui contraignent naturellement les autorités locales dans un processus normal de législation, il faut surtout relever l'apparition et la consécration des schémas nationaux qui imposent les bornes de l'action locale ou qui fondent les choix des décideurs territoriaux dans l'exercice de leurs compétences.

Des schémas limités à certaines zones de montagne ou de littoral aux schémas nationaux se décomposant en schémas directeurs particuliers, en passant par les directives territoriales d'aménagement et les décrets pris en Conseil d'Etat fixant les zones recevant une attention particulière, c'est tout un ensemble de règles, de plans et d'autres contraintes qui limitent d'autant les pouvoirs des élus et qui ont tendance à s'accroître dans le temps. Par cette emprise de plus en plus marquée du centre sur sa périphérie, c'est toute une conception décentralisatrice qui évolue : si "*le territoire français est le patrimoine commun de la nation*"[328] et n'appartient donc pas aux collectivités locales qui reçoivent de nouveaux pouvoirs, l'affirmation de ce principe en 1983 connaît aujourd'hui une nouvelle application qui renforce la légitimité de l'action de l'Etat personnifiant cette nation sur "son" territoire, au détriment des compétences locales. Cette évolution annonce en fait le passage de la décentralisation à l'aménagement du territoire, qu'il est encore prématuré d'analyser plus avant.

[327] Loi n°86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales JO du 10 janvier p.470, art.20

[328] art.35 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 modifiant l'art.L.110 du code de l'urbanisme

Les autres contraintes qui se développent depuis 1982 correspondent quant à elles aux pouvoirs des collectivités locales les unes sur les autres issus d'une certaine mise en hiérarchie territoriale. L'article 2 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 avait posé le principe d'une absence de tutelle entre les collectivités locales dans la gestion de leurs compétences[329]. Pourtant, la pratique et les nouveaux objectifs de la décentralisation semblent pousser vers une autre conception de cette indépendance locale.

La répartition des pouvoirs était pensée dans la loi de 1983 selon la théorie des "blocs de compétences" attribués en totalité, dans la mesure du possible, soit à l'Etat soit aux diverses collectivités. Chaque autorité disposant dans son domaine d'une certaine exclusivité et de moyens propres d'action, cette décentralisation visait à les autonomiser les unes des autres afin de permettre l'indépendance recherchée, ou du moins de juridiciser, de contractualiser leurs rapports pour éviter la confusion. Mais les résultats d'une telle découpe ne sont pas toujours à la hauteur de leurs objectifs.

En matière de formation professionnelle par exemple, la loi pose un principe de coresponsabilité entre la région, qui élabore son programme d'apprentissage et de formation, et l'Etat qui assure une grande partie de son financement. Pour ce qui touche le logement, la loi institue une complémentarité entre toutes les collectivités. Les régions définissent un programme d'actions prioritaires après consultation des départements et au vu des programmes locaux d'habitat élaborés par les communes ou leurs groupements, et le représentant de l'Etat répartit les crédits nationaux au sein des régions et départements, tenant compte des programmes et priorités de chacun[330].

Dans un autre registre, les interventions économiques des collectivités font bien souvent l'objet d'une mise en rapport étroit entre toutes les autorités locales. La loi du 2 mars 1982, article 5, distingue à ce sujet entre les aides au développement local et les aides aux entreprises en difficultés. Si les aides indirectes en faveur du développement économique local ne connaissent pas de limitation particulière, chaque collectivité pouvant librement investir pour faciliter l'activité des entreprises[331],

---

329 art.2 :" *les transferts de compétence prévus par la présente loi au profit des communes, des départements et des régions ne peuvent autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle sous quelque forme que ce soit, sur l'une ou l'autre d'entre elles*"

330 Section III de la loi, art.76 à 81

331 Ces aides s'inscrivent d'ailleurs souvent dans les projets d'urbanisme et de développement de la ville : création de zones d'aménagement commercial ou de pôles d'activités, construction de bureaux, amélioration des dessertes routières comme à Sochaux en fonction des usines Peugeot, création de pépinières d'entreprises, par exemple

les aides directes sont cependant conditionnées par l'intervention initiale de la région et selon un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat. De même en matière d'aide aux entreprises en difficulté, la loi de 1982 ouvrant cette possibilité nouvelle aux collectivités locales a vu son principe restreint par la loi du 5 janvier 1988 "d'amélioration de la décentralisation". Les aides directes comme indirectes n'étaient pas soumises à obligation spéciale en 1982 dès lors que "*la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale*" l'exigeait. Mais le titre II de la loi de 1988, qui fixe des critères plus contraignants pour ces aides afin d'empêcher le développement d'un certain clientélisme, remet la région au centre du système d'aides directes et limite d'autant les collectivités infra-régionales.

S'il est difficile de parler ici de pouvoir hiérarchique au sens réel du terme, les communes et départements pouvant toujours contourner les décisions régionales par le biais des aides indirectes, le choix de la région d'aider ou non reste néanmoins au cœur du système et conditionne ainsi directement l'action des autres autorités. Un tel risque de tutelle est en fait indissociable d'une répartition des compétences par blocs, et se retrouve en d'autres cas. Par exemple, en donnant au département une compétence importante en matière d'équipement rural, l'article 31 de la loi du 7 janvier 1983 a été obligé de rappeler, sous la pression des sénateurs, que les subventions du département aux communes dans le cadre de son programme d'aide à l'équipement rural ne devait pas déboucher sur une tutelle technique interdite par l'article 90.I de la loi du 2 mars 1982, preuve que l'hypothèse a été sérieusement envisagée.

De même, la répartition des compétences en matière d'enseignement fournit-elle de nombreux risques de hiérarchisation des collectivités locales. Si la loi du 22 juillet 1983 délimite de façon assez précise les compétences de chaque collectivité, limitant ainsi les risques d'interférences et de hiérarchisation[332], la loi du 25 janvier 1985 donne par exemple au département le pouvoir d'obliger les communes à participer aux frais de fonctionnement des collèges déjà existant[333].

---

[332] art.14 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : "*la commune a la charge des écoles...le département a la charge des collèges...la région a la charge des lycées et des établissements d'éducation spéciale*"

[333] Loi n°85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n°83-663 du 22 juillet et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, JO du 29 janvier p.1088, art.9 : "*le département fixe le taux global de participation des communes ou de leurs groupements*" et "*répartit la contribution entre toutes les communes concernées au prorata du nombre d'élèves de chaque commune qui fréquentent un collège*", cette dépense étant obligatoire pour les communes.

Cet enchevêtrement des compétences et des financements est de plus compliqué par le système de mise à disposition des locaux élaboré par les articles 19 et suivants de la loi du 7 janvier 1983. Les collectivités ne disposant pas à l'époque des transferts de compétences des moyens matériels pour remplir leurs missions, le législateur a alors imaginé un dispositif par lequel "*le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence*". Il s'en suit un obscur mélange de pouvoirs de propriété et d'usage entre les diverses collectivités qui partagent les frais de fonctionnement ou d'investissement en fonction de leurs droits sur ces meubles et immeubles.

Si la collectivité bénéficiaire est subrogée dans les droits et obligations des contrats antérieurement conclus par la collectivité propriétaire ou locataire, perçoit les fruits et produits de ces biens et possède tous les pouvoirs de gestion nécessaires à leur usage, se pose le problème des dépenses lourdes de construction, reconstruction et autres investissements de structure sur ces biens, la collectivité bénéficiaire n'étant pas propriétaire des murs. Il s'ensuit de difficiles répartitions des frais entre autorités usagères et propriétaires, qui aboutissent à des compromis, à des conventions ou à des dépenses concurrentes n'excluant pas l'apparition de pressions fortes entre les diverses collectivités[334].

Mais au-delà de ces problèmes techniques inhérents à toute répartition des compétences et des moyens financiers, les pouvoirs d'une collectivité locale sur une autre sont encore plus visibles lorsqu'elle dispose d'une réelle capacité à imposer ses choix et à encadrer alors l'action des autorités inférieures, ces situations apparaissant d'ailleurs en augmentation depuis 1982. En restant dans le domaine de l'enseignement, la loi du 22 juillet 1983 modifiée par celle du 25 janvier 1985 dispose par exemple que la région établit des schémas prévisionnels, un plan de formation, d'implantation et d'investissement concernant les collèges et lycées qui, s'il requièrent l'accord des départements, ne s'impose pas moins à eux.

---

[334] La loi n°85-97 du 25 janvier 1985 prévoit ainsi dans son article 7 modifiant l'article 14 de la loi du 22 juillet 1983 que "*la collectivité locale propriétaire...se voit confier de plein droit par le département ou la région la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un collège, d'un lycée, d'un établissement d'éducation spéciale, d'un établissement d'enseignement agricole*" et "*une convention entre la collectivité locale propriétaire...et le département ou la région détermine les conditions, notamment financières, dans lesquelles est réalisée cette opération*". Nul doute que cet enchevêtrement de compétence et de financement tempéré par la voie conventionnelle ne peut que déboucher sur des influences locales réciproques.

Cette prédominance des régions dans la menée des politiques locales se confirme par la loi n°95-115 du 4 février 1995 créant un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire élaboré par le conseil régional qui oblige à rebours les différentes collectivités du territoire. De même, le schéma directeur de la région Ile-de-France issu du nouvel article L.141-1 du code de l'urbanisme[335] "*détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire*" et il "*a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement*", c'est-à-dire qu'il pose les contraintes territoriales s'imposant aux schémas directeurs et de secteurs locaux et donc aux plans d'occupation des sols et autres actes d'urbanisme des communes[336].

Certes, ces schémas régionaux restent élaborés en association avec les autres collectivités locales[337]. De même, la loi de 1995 ne consacre pas la région comme étant la seule collectivité pouvant obtenir une primauté dans l'exercice de compétences communes ou complémentaires. Mais si le Conseil constitutionnel a censuré la disposition de la loi confiant aux collectivités locales elles-mêmes la détermination d'une autorité "chef de file" compétente pour un projet[338], le principe d'une hiérarchisation variable entre les collectivités semble acquis, à charge pour le législateur d'en prévoir les modalités d'usage ou d'en développer le principe.

Les deux grands principes des premières lois de décentralisation, allégement de la tutelle administrative et égalité entre les collectivités, sont ainsi mis en balance dans les lois ultérieures qui les ont complétées. Au renforcement des contrôles de légalité et à l'apparition de nouvelles tutelles étatiques répond cet emboîtement contraignant des pouvoirs locaux. La décentralisation apparaît alors comme un système hybride n'ayant pas encore trouvé son ossature définitive. Plus exactement, après les premiers efforts de libéralisation de l'activité locale, reparaît la logique de fond qui assujettit les pouvoirs des autorités territoriales à la satisfaction d'objectifs nationaux dans la limitation pratique de leur autonomie réciproque. Au fil des lois, ces pouvoirs locaux sont ainsi conditionnés dans leur évolution. A ces contraintes de choix, il faut de plus ajouter les contraintes d'action et de moyens.

335 Tel que modifié par l'article 40 de la loi du 4 février 1995

336 Selon l'art. L.111-1-1 du c. urb. modifié

337 Il faut noter toutefois que si le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire est soumis préalablement pour avis aux conseils généraux et aux plus grandes villes du territoire (art.6 de la loi du 4 février 1995), le schéma directeur d'Ile-de-France ne recueille que les propositions des conseils généraux des départements intéressés, sans les communes, et son approbation par décret en Conseil d'Etat ôte aux négociations locales toute l'importance qu'elle aurait pu avoir en cas d'adoption par le conseil régional lui-même.

338 Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à l'article 65 de la loi.

Section 2 : Des moyens locaux contrôlés

Les contraintes exercées sur les décisions des collectivités locales ne sont pas seulement fonction d'interventions d'autorités extérieures, étatiques ou non, et de l'apparition de nouvelles tutelles. Elles sont également comprises dans les moyens mêmes dont disposent les autorités locales pour mener à bien leurs missions. La loi du 7 janvier 1983 précise à ce sujet "*les transferts de compétences...sont accompagnés du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences*"[339] ajoutant "*tout transfert de compétences de l'Etat au profit des départements et des régions s'accompagne du transfert des services correspondants*"[340]. Les collectivités sont alors supposées bénéficier d'un pouvoir réel d'agir, à la hauteur de leur nouvelle liberté.

Mais l'analyse de ces pouvoirs d'action montre ici aussi dans quelle mesure la décentralisation et son évolution comporte dans son principe même une limitation à la liberté locale, ou plus exactement conditionne cette liberté pour empêcher que les collectivités locales ne s'émancipent de trop de la tutelle du centre et pour les ramener à la satisfaction d'objectifs nationaux. Deux volets sont à appréhender dans cette analyse: le conditionnement des moyens financiers des collectivités locales (**Paragraphe 1**) et le contrôle de leurs moyens matériels d'agir (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1
Le contrôle des moyens financiers

Toute la décentralisation repose en fait sur la liberté financière accordée aux collectivités locales. Selon que celles-ci disposent d'une autonomie de financement ou non, leur pouvoir d'agir sera réputé réel ou relatif. Or, la décentralisation depuis 1982 a confirmé une structure des finances locales (**A**) qui laisse à l'Etat central une réelle maîtrise financière, contestée par les autorités locales (**B**).

---

339 art. 5 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, reprenant en fait l'art.102 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 stipulant que "*tout accroissement net des charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités locales ou la région sera compensé par un transfert de ressources. Ces ressources seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert...*"

340 art.7 de la loi, qui renvoit aux modalités de la mise à disposition des services extérieurs de l'Etat prévues dans les articles 8 et 9 suivants.

A / *Une structure des finances locales limitant l'autonomie*

La liberté financière des collectivités locales s'exerce sous la vigilance du Parlement, compétent selon l'article 34 de la Constitution pour fixer "*les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes nature*", et pour déterminer "*les principes fondamentaux*" des ressources des collectivités locales. L'autonomie financière de ces collectivités n'est donc pas protégée constitutionnellement, et dépend au final de l'appréciation du centre législatif. Or, la décentralisation n'a pas bouleversé les règles en la matière, et a maintenu une structure des finances locales profitant à l'Etat central.

Les sources du financement des collectivités locales sont très diverses. Depuis 1982, elles se partagent en quatre catégories : fiscalité propre directe et indirecte, actes de gestion (emprunts et produits du patrimoine), concours financiers de l'Etat (subventions, dotations et autres fonds mis en place pour des situations particulières), et financements communautaires provenant de fonds structurels de l'Union européenne. Il est cependant mal aisé de connaître exactement la situation financière de l'ensemble des collectivités locales, et de se faire une idée précise des sommes en jeu[341].

Certaines caractéristiques marquent toutefois ces finances locales. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales impliquant que ces collectivités doivent avoir les moyens financiers de leurs compétences[342], la loi du 2 mars 1982 établit dans son article 102 le principe du transfert de ressources aux collectivités locales compétentes pour la gestion de leurs nouvelles missions sur la base d'une compensation équivalente, principe confirmé par les articles 5 et 94 de la loi du 7 janvier 1983 qui énonce de plus une règle de transfert d'impôts d'Etat devant représenter à terme au moins la moitié des ressources des collectivités (article 95).

[341] Le rapport demandé par le Premier ministre BALLADUR en octobre 1993 au groupe de travail présidé par François DELAFOSSE fait ainsi état de trois sources statistiques donnant chacune des chiffres différents selon qu'elles se basent sur les comptes des administrations publiques locales (APUL) publiées par l'INSEE, sur les estimations publiées par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ou sur celles non publiées établies par la Direction de la comptabilité publique (DCP), auxquelles il faut ajouter celles du Crédit local de France, et souligne que la plupart de ces chiffres sont connus avec 4 à 5 années de retard. Le rapport prévoit cependant une "*réduction significative des délais de publication des données financières des collectivités locales par la Direction de la comptabilité publique, suite à l'amélioration de la centralisation des comptes de gestion*". *Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*, La documentation française, coll. rapports officiels, Paris 1995, p.17.

[342] V. la décision du Conseil constitutionnel n°83-168 DC du 20 janvier 1984, Rec.38, ou celle n°90-277 DC du 25 juillet 1990, Rec.70, "*les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources locales au point d'entraver leur libre administration*"

Tout l'enjeu de la décentralisation est là : de la part d'auto-financement des collectivités dépend leur autonomie. Mais l'Etat hésite à leur confier une réelle indépendance fiscale, et les chiffres d'aujourd'hui ont du mal respecter le principe posé par l'article 95 de la loi de 1983. La part de ressources des collectivités provenant de leur fiscalité propre était en effet de 43,8% en 1993, bien qu'en légère progression depuis 1987 où elle n'était que de 40,7%[343], et semblerait atteindre seulement aujourd'hui la moitié de leurs recettes[344]. Ceci dit, l'autonomie locale ne se jauge pas seulement à l'aune de la fiscalité des collectivités mais aussi par rapport à la liberté d'emploi de leurs recettes, quelqu'en soit la provenance. Mais les finances locales ne peuvent se départir de ce désavantage certain pesant sur les autorités territoriales et qui assure une nette supériorité de l'Etat, d'ailleurs en augmentation.

Au titre des avantages acquis de la décentralisation, il faut porter la simplification des procédures d'emprunts. Ainsi les collectivités locales n'ont plus besoin, depuis la loi du 2 mars 1982, d'obtenir l'approbation du préfet pour contracter un emprunt et, bien que ces emprunts doivent uniquement couvrir des dépenses d'équipement, peuvent librement choisir le montant, le taux et l'organisme prêteur par simple décision de l'assemblée locale régulièrement publiée et transmise au préfet qui assure un contrôle classique a posteriori, tenant néanmoins en compte les impératifs de la gestion de la dette. Il faut également porter à cet actif l'amélioration de la gestion du patrimoine local privé et public, rendue possible par une plus grande liberté donnée aux autorités locales et à un plus grand souci de leur part de rentabiliser leur richesse par l'apparition de modes nouveaux de gestion, souvent inspirés de l'économie privée, et surtout par une meilleure coopération locale[345].

Mais d'un autre côté, les finances locales traduisent d'une part une certaine vétusté dans leurs principes et d'autre part une complexité pouvant mettre en danger la démocratie locale, l'une étant dépendante de l'autre.

---

343 Chiffre tirés du Rapport *Relations financières*..., op.cit.p.19, à partir de l'ensemble des comptes de produits des collectivités après élimination des doubles comptes. Selon une autre répartition des recettes décomptant des produits fiscaux les compensations (exonérations et dégrèvements) versés par l'Etat , la part de fiscalité propre tombe à 35% (33,9% en 1987).

344 Selon Michel BOUVIER, la fiscalité directe des collectivités locales, avec ses 360 milliards de francs en 1995, atteindrait ainsi les 50%. In *Les finances locales*, LGDJ coll. Systèmes, 4° ed.1996, p.12

345 V. le rapport introductif de Robert HERTZOG à la table-ronde *De nouvelles pratiques de gestion*, in actes du colloque de Rennes *Les nouvelles relations de l'Etat et des collectivités locales*, Documentation française 1991, et *La solidarité intercommunale dans ses expressions financières* de Michel BOUVIER in *La libre administration des collectivités locales*, ouvrage collectif dirigé par Jacques MOREAU, Economica, 1993.

La pierre angulaire de la liberté des collectivités locales réside dans le rapport entre fiscalité propre et concours financiers de l'Etat. Or, l'un et l'autre de ces deux points souffrent de maux que les nouvelles lois ne savent ou ne veulent résoudre, et leur rapport traduit une limite certaine à l'autonomie financière locale.

En matière de fiscalité locale propre, la critique générale repose sur l'obsolescence de ses fondements. La fiscalité directe se base en effet sur quatre taxes issues de la Révolution, aujourd'hui dénommées taxe foncière sur les propriétés bâties, sur les propriétés non bâties[346], taxe d'habitation[347] et taxe professionnelle[348]. Pendant longtemps impôts d'Etat, elles ont été progressivement affectées aux collectivités locales, notamment par manque de rentabilité face aux nouveaux instruments fiscaux dont s'est doté l'Etat central[349].

Bien que l'ordonnance du 7 janvier 1959 ait envisagé par la suite une réforme de cette fiscalité locale, ses principes maintiennent en vigueur le système antérieur essentiellement basé sur la valeur foncière[350] en le simplifiant et en le modernisant, et ne seront effectifs que par les lois du 31 décembre 1973, du 18 juillet 1974 et du 29 juillet 1975. La loi du 10 janvier 1980 qui systématise cette réforme ne porte plus alors que sur "*l'aménagement de la fiscalité directe locale*" sans en revoir les bases d'imposition[351], bien qu'elle donne aux conseils généraux, aux conseils municipaux et aux instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre le pouvoir de voter à partir du 1° janvier 1981 les taux de ces quatre taxes[352].

346 C'est la loi du 8 août 1890 qui divise l'impôt foncier issu des lois des 23 novembre et 1° décembre 1790 en deux contributions distinctes sur les propriétés bâties et non bâties

347 Cette taxe est issue de la loi du 31 décembre 1973 mais trouve son fondement dans la contribution mobilière organisée par les lois des 13 janvier et 18 février 1791

348 La taxe professionnelle créée par la loi du 29 juillet 1975 fait suite pour ainsi dire à la patente instaurée par la loi des 2 et 17 mars 1791

349 La contribution des patentes et la contribution mobilière sont transférées aux collectivités locales après la taxation des revenus par les lois du 15 juillet 1914 et du 31 juillet 1917, et c'est en 1948 que les deux taxes foncières inspirées par les principes physiocrates sont affectées aux collectivités locales dans un monde désormais essentiellement industriel.

350 Même si la taxe professionnelle constitue la ressource fiscale la plus importante des collectivités locales avec près de 130 milliards de francs en 1995 (81,3 milliards pour les communes, 36,7 milliards pour les départements et 11,3 milliards pour les régions), elle ne représente que 49,2% du total des quatre taxes, et son assiette repose d'ailleurs sur les immeubles et terrains des entreprises imposées. Source : Michel BOUVIER *Les finances locales*, op.cit. p.46

351 Loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, JO du 11 janvier p.72

352 art.2 de la loi, qui leur permet également de faire varier ensemble le taux des quatre taxes d'une année sur l'autre ou de faire varier ces taux entre eux, sous certaines conditions.

Il faut donc remarquer que si les lois de décentralisation ont bien, depuis 1982, apporté certaines modifications à ce système, elles n'ont pas jugé bon d'en revoir fondamentalement le principe, et élaborent ainsi une réforme restant régie par une fiscalité locale antérieure dont la critique n'a pas pour autant disparu. Car en fait, si les collectivités locales peuvent désormais voter les taux de ces taxes, leur marge de manœuvre reste encadrée strictement par la loi[353] sachant par ailleurs que la valeur locative servant de base à la fixation des taxes est bien souvent sous-évaluée[354]. De même, en l'absence de protection constitutionnelle, le législateur peut régulièrement imposer aux autorités locales des dégrèvements et autres exonérations dans sa politique d'incitation économique ou d'aménagement du territoire, et le Conseil constitutionnel ne semble pas prêt de garantir les collectivités contre de tels agissements au vu de la compétence générale tirée de l'article 34 de la Constitution[355].

En plus de ces impôts directs[356], les collectivités locales bénéficient aussi d'impôts indirects et autres droits d'enregistrements, se décomposant en taxes d'urbanisme[357], taxes diverses[358] et droits de mutation[359].

---

353 La loi établit deux types de limites : est tout d'abord institué un taux plafond de référence interdisant toute taxation supérieure à deux fois et demi le taux moyen départemental constaté pour la même taxe l'année précédente (si le taux moyen national est plus élevé, c'est ce dernier qui sert alors de référence), et dans l'hypothèse où la collectivité veut faire varier les taux entre chaque taxe, la taxe professionnelle ne peut excéder un certain taux plafond.

354 Michel BOUVIER *Les finances* ..., op.cit. p.40, constate ainsi que si une loi du 30 juillet 1990 a lancé une procédure de révision générale des bases cadastrales, qui datent de 1970 pour les propriétés bâties et de 1961 pour les non bâties, de nombreux problèmes se posent pour ces dernières, l'intégration de cette révision dans les rôles d'imposition étant alors sans cesse reportée car pouvant être préjudiciables pour les petites communes défavorisées.

355 V. supra p.273 et suiv.

356 Aux "quatre vieilles" précitées il faut également ajouter les deux taxes obligatoires que sont la redevance communale et départementale des mines se substituant à la taxe professionnelle pour les entreprises d'extraction de produits miniers, et l'imposition forfaitaire sur les pylônes payée par les distributeurs d'énergie électrique, ainsi que les taxes facultatives comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage (d'une extrême rareté) ou les taxes de garage et de trottoirs lorsqu'elle existent.

357 Taxe locale d'équipement, versement pour dépassement du plafond légal de densité si celui-ci est maintenu par la commune, participation financière pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, taxe départementale des espaces naturels sensibles, redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en Ile-de-France, participation des constructeurs immobiliers pour non-réalisation d'aires de stationnement ou encore versement destiné aux transports en commun

358 Comme les taxes sur les remontées mécaniques, les taxes sur les cartes grises perçues par les régions et les vignettes octroyées aux départements (art.99 de la loi du 7 janvier 1983), les droits de licence des débits de boisson et autres taxes de séjour (art.55 et suiv. de la loi du 5 janvier 1988) ou de participation à la diversité de l'habitat (art.16 de la loi du 13 juillet 1991)...

359 Taxe et droit départemental d'enregistrement, de publicité foncière, taxes additionnelles communales et régionales, taxes additionnelles aux droits de mutation recouvrés par l'Etat, etc.

A ce système fiscal déjà complexe s'ajoutent les divers concours financiers de l'Etat au titre du principe de compensation posé par les lois de 1982 et de 1983. Ici aussi certains dysfonctionnements jouent au détriment des autorités décentralisées, notamment dans les délais de reversement, et donnent à l'Etat central un avantage lui permettant de maîtriser les finances locales.

Les subventions de l'Etat sont multiples et leur emploi souvent compliqué. Les principales aides du centre envers les autorités périphériques se font par dotations, globales, spéciales ou particulières, par fonds et par d'autres subventions spécifiques, qui se sont sédimentés pour former actuellement un ensemble hybride. La première de ces aides est en fait antérieure à la décentralisation, et est issue de la loi n°79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement[360]. Modifiée par la loi du 19 novembre 1985, elle est réaménagée par la loi du 31 décembre 1993 et comprend pour les communes une dotation forfaitaire[361] et une dotation d'aménagement se décomposant en aide aux groupements à fiscalité propre, en dotation de solidarité urbaine instaurée par l'article 6 de la loi du 13 mai 1991 et en dotation de solidarité rurale[362]. Quant aux départements, la dotation forfaitaire tombe à 45% mais se complète d'une dotation de péréquation et d'une dotation de fonctionnement minimale créée par la loi n°83-1186 du 29 décembre 1983, article 3.

Le deuxième grand volet de cette aide étatique réside dans la dotation générale de décentralisation créée par l'article 96 de la loi du 7 janvier 1983 qui a pour but "*la compensation intégrale des charges résultant des compétences transférées et qui ne sont pas compensées par des transferts de fiscalité*" (art.98). Son montant, en constante progression depuis sa création, est fixé annuellement par la loi de finance et concerne toutes les collectivités territoriales dans des proportions variables[363].

---

360 Cette dotation est une refonte du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) issu d'une loi du 29 décembre 1968 réaménageant la taxe sur les salaires instaurée par la loi du 6 janvier 1966 en remplacement de la taxe locale de 1941-45

361 Cette dotation forfaitaire est composée d'une dotation de base, d'une dotation de péréquation et d'une de compensation auxquels s'ajoutent des concours particuliers de l'Etat. Depuis la loi n°96-241 du 26 mars 1996, cette part qui représente près de 90% de la dotation en 1996 connaît une garantie de progression minimale indexée sur la consommation des ménages

362 art.L.2334-13 du code général des collectivités territoriales

363 D'un montant supérieur à 17 000 millions de francs en 1993, et malgré une légère baisse en 1992, son taux de progression est de 13,7% entre 1987 et 1993. Cependant, ce sont les départements qui profitent le plus de cette dotation (11 300 millions de francs en 1993), devant les régions (près de 4 500 millions en 1993, en hausse de 56% depuis 1987) et les communes (1 300 millions en 1993). Sources : *Relations financières*...rapport op.cit. p.154-156

La dotation globale d'équipement, créée par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982[364], concerne quant à elle les communes et les départements. Son évolution est révélatrice de la politique territoriale de l'Etat central, répondant aux disparités des collectivités locales par des principes pouvant surprendre ceux de la décentralisation. Cette dotation est également en constante progression[365], mais la forme des aides a évolué notamment depuis 1988.

Alors que le mécanisme prévu en 1983, application d'un taux de concours de 2% pour tous les investissements prévus par les collectivités locales, favorisait en fait les grandes communes investissant régulièrement et nuisait à celles plus petites aux dépenses plus ponctuelles, le législateur a réintroduit en 1988 et a généralisé en 1996 le principe de dotations spécifiques réparties par le préfet après avis d'une commission départementale d'élus locaux en fonction des demandes des communes[366] et a supprimé cette dotation pour les villes de moins de 20 000 habitants. Pour les départements, le principe des dotations spécifiques n'est cependant pas retenu, et l'aide de l'Etat divisée en deux se répartit notamment en taux de concours aux investissements prévus, selon la longueur de la voirie départementale ou en fonction de l'aménagement foncier rural, avec une aide aux départements à faible potentiel fiscal.

Ces dotations sont complétées par d'autres plus diversement réparties entre les collectivités locales. En faire une liste exhaustive n'épuisant pas pour autant le sujet, il faut toutefois citer parmi elles la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (article 94 de la loi du 2 mars 1982), la dotation culturelle (article 93 de la loi de 1982 modifié par l'article 117 de la loi du 7 janvier 1983), la dotation régionale d'équipement scolaire (article 16 de la loi du 22 juillet 1983) et la dotation départementale d'équipement des collèges (article 12 de la loi n°85-97 du 25 janvier 1985), ou encore les dotations supplémentaires ou particulières pour les communes touristiques et thermales (article 9 de la loi n°83-1186 du 29 décembre 1983) et pour les bourgs centre, ou encore la dotation "élu local" pour les petites communes (article 42 de la loi n°92-108 du 3 février 1992).

---

364 Les mécanismes aménagés par la suite par les art.101 et suiv. de la loi du 7 janvier 1983 ont été modifiés de façon conséquente par les lois des 29 décembre 1983, 20 décembre 1985, 5 janvier 1988, et la loi de finance initiale pour 1996 augure de nouvelles transformations.

365 Avec près de 5 700 millions de francs en 1993, elle affiche une progression de 30% depuis 1987. Sources : *Relations financières*... op.cit. p.154

366 Comme autre subventions spécifiques, il faut citer le fonds national pour le développement des adductions d'eau et le fonds d'amortissement des charges d'électrification (art.109 de la loi du 7 janvier 1983) ou encore le fonds national pour le développement du sport

Enfin, s'ajoute à tous les autres concours et fonds régulièrement créés par les lois de décentralisation ou d'aménagement du territoire[367] le fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.) créé par la loi du 13 septembre 1975 et dans sa forme actuelle par la loi du 29 décembre 1976. Destiné à compenser les frais de T.V.A. des collectivités locales lors de leurs investissements en équipements il est en fait ouvert aux nombreuses collectivités publiques réalisant de telles dépenses d'investissement[368].

Sans besoin de rentrer plus précisément dans ces divers financements de l'Etat central, force est de constater que cette multiplicité des aides allouées, en perpétuelles évolutions d'ailleurs, va à l'encontre d'une réelle fiscalité propre des collectivités locales, ou du moins impose un rapport centre/périphérie que contestent de plus en plus d'élus dénonçant l'agonie des finances locales. Car en fait, et malgré les profondes mutations qui sont annoncées par les nouvelles lois de finances et d'aménagement du territoire, l'Etat ne semble pas prêt d'abandonner sa maîtrise des enjeux locaux.

B / *Des finances locales limitées*

Les élus locaux semblent résolument favorables à une refonte globale du système des finances locales, le rappelant régulièrement aux différents gouvernements qui se succèdent[369]. Réagissant à l'augmentation de leurs dépenses, naturelles ou imposées par le législateur, et aux limites de leurs recettes, ils remettent déjà en cause le "pacte de stabilité" qu'ils ont été contraints de signer avec le Gouvernement pour une limitation des concours financiers de l'Etat à la hausse de l'inflation, et ce pour trois ans à partir de 1996.

---

367 Citons parmi les plus importants le fonds de solidarité des communes en Ile-de-France, le fonds de correction des déséquilibres régionaux, le fonds national d'aménagement et de développement du territoire, de péréquation de la taxe professionnelle, de développement des entreprises, le fonds de gestion de l'espace rural, de péréquation des transports aériens, le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle, ainsi que les aides à l'amélioration de l'habitat, aux massifs montagneux, les aides pour le fonctionnement des bureaux municipaux d'hygiène, les concours financiers pour les musées, pour les bibliothèques, pour les archives et autres frais d'urbanisme compris dans la dotation générale de décentralisation mais pouvant s'accompagner de subventions particulières des différents ministères.

368 Si l'Etat remboursait ainsi 1 milliard de francs en 1976, c'est de 23 milliards dont il s'agit en 1996 avec une augmentation de plus de 63% entre 1987 et 1993. Sources : *Relations...* rapport op.cit. p.154, et Michel BOUVIER *Les finances locales*, op.cit. p.101

369 Aux complaintes issues des premières assises des conseillers généraux tenues à l'hôtel de ville de Paris le 10 juin 1993 (V. *Départements*, n°26, juillet-août 1993) répondent par exemple les réclamations lancées par l'association des maires de France inquiète des perspectives budgétaires pour 1997 (Le Monde daté du 24 avril 1996, p.7)

Ce pacte et la grogne qu'il suscite chez les élus locaux met le doigt sur une des faiblesses majeures des finances locales et du rapport centre/périphérie issu des lois de décentralisation. Ne modifiant pas l'assise de la fiscalité locale et la maintenant dans son cadre traditionnel, l'Etat a été contraint d'appuyer la décentralisation par une augmentation de ses aides directes, tout en affirmant le principe d'une fiscalité locale devant intervenir à la hauteur de la moitié des financements des collectivités.

Cette immixtion dans les affaires locales par le biais budgétaire apparaît alors en contradiction avec le projet même de décentralisation. Car si les diverses dotations sont réputées être librement employées par les autorités locales, nombreuses sont celles qui correspondent à des frais réels et sont alors affectées directement à cet usage[370], tandis que se multiplient de nouvelles dotations spécifiques accordées par le préfet en fonction des demandes individualisées des collectivités, les élus n'obtiennant donc pas l'autonomie financière attendue d'une décentralisation réussie. Bien que la tutelle financière soit réputée supprimée par la loi du 2 mars 1982, chapitre II, la dépendance des collectivités locales envers la manne étatique est à même de donner un éclairage tout différent à la décentralisation en cours, à moins qu'elle n'en révèle son fondement implicite.

Le maintien de la fiscalité locale dans ses anciens carcans peut alors entraîner un certain blocage de l'élan de cette décentralisation, lorsque l'aide étatique se ralentit, ou modifier la nature des engagements locaux. A titre d'exemple, les budgets des collectivités pour 1996, en hausse moyenne de 6,44%, font prévaloir désormais les dépenses de fonctionnement sur celles d'investissement[371], et une étude publiée par l'association des maires des grandes villes de France prévoit une réduction des dépenses d'équipement de dix milliards sur trois ans afin d'éviter une pression fiscale trop importante[372].

Si l'arrêt de croissance d'un urbanisme bétonnier peut alors satisfaire tant les sphères dirigeantes centrales que les particuliers écologistes, cette évolution inquiète néanmoins le devenir d'un dynamisme local contraint à une gestion de l'acquis sans horizon de développement, celui-ci étant pourtant demandé par le Gouvernement[373].

---

370 Il s'agit notamment des concours particuliers de la dotation générale de décentralisation

371 Le Figaro du 4 avril 1996, p.II du supplément économique

372 Le Monde daté du 4 avril 1996 p.8

373 "*Je vous demande de prendre votre juste part de cet effort*" économique, déclare le Premier ministre BALLADUR aux premières assises des conseillers généraux de juin 1993

D'un autre côté, l'intervention financière de l'Etat par les dotations spécifiques ou générales ainsi que la répartition des subventions ponctuelles lui laisse une grande marge de manœuvre pour favoriser telle ou telle collectivité et pour impulser la politique d'aménagement du territoire qu'il désire[374] ou pour s'assurer la dépendance d'une catégorie de collectivités particulière[375].

Le système en place perd alors de sa cohérence. Alors que la décentralisation devait alléger le fonctionnement des administrations centrales, les aides de l'Etat ne cessent d'augmenter dans un accroissement général des formalités administratives et des cas nécessitant un traitement particulier. Et les contribuables ne voient pas leur dette d'impôt diminuer pour autant, renforcée au contraire par ces deux niveaux de taxation, les finances locales ayant tendance à fortement augmenter[376]. Alors que la décentralisation devait libérer l'initiative locale, le rapport fiscalité propre/aides nationales dans son équilibre actuel ne semble pas favorable à l'émancipation des collectivités locales, car il influence directement et indirectement les choix des décideurs locaux dont les capacités de financement ne sont pas toujours positives[377]. Alors que la réforme proposait l'indépendance de chaque niveau territorial, il est fait de plus en plus appel aux financements croisés, ce qui conduit à des partenariats pouvant entraîner de nombreux compromis tutellaires. Enfin, alors que le Gouvernement ne tient pas toujours ses promesses d'une compensation financière intégrale[378], il a tendance à se décharger de plus en plus sur les collectivités des dépenses qu'il ne peut plus assumer lui-même et qu'il leur impose d'autorité en leur faisant jouer alors un rôle d'intégrateur social non fortuit.

---

374 La répartition des diverses aides entre collectivités locales ou groupements de collectivités est ainsi révélatrice des choix qu'il peut faire. Les compensations fiscales ou les dotations globales d'équipement profitent ainsi surtout aux communes, il est vrai plus nombreuses (sur les plus de 67 000 millions de francs de compensation fiscales, 40 000 vont aux communes, 18 000 aux départements et 4 000 aux régions), alors que la dotation générale de décentralisation est surtout affectée aux départements (11 300 millions de francs en 1993 pour 5 000 millions aux régions et 1 300 millions aux communes). Source: *Relations financières*...op.cit. p.154-156

375 Par exemple, le premier poste de ressources pour les régions reste la dotation générale de décentralisation, avant ses propres rentrées fiscales. Sources : id.

376 Selon Michel BOUVIER, op.cit. p.12, les dépenses des administrations publiques locales atteignent désormais la moitié de celles de l'Etat

377 Les comptes simplifiés des APUL (Administrations publiques locales) font ainsi apparaître un déficit chronique entre leurs dépenses et leurs ressources (par exemple en 1992 : 707 milliards de francs pour 692 milliards de rentrées), malgré l'augmentation croissante des aides de l'Etat. Source: *Relations financières*...op.cit. p.142

378 Comme le souligne Le Monde daté du 11 septembre 1996, "*en plus d'une décennie de décentralisation, les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales ne se sont pas toujours accompagnés de compensations financières à la hauteur des enjeux*" (p.7)

Le transfert de compétences en matière sociale est à ce titre révélateur. Le département est investi d'une compétence générale en la matière[379] à laquelle sont associées les communes. La proximité de ces collectivités locales envers les problèmes traités assure d'une part une meilleure appréciation des situations et renforce d'autre part les liens réciproques entre ces autorités et les administrés, dans une lisibilité plus efficace des compétences qui renforce l'intégration sociale locale. Mais l'Etat qui assure son aide par de nombreuses subventions[380] finit par demander toujours plus aux départements, au nom par exemple de la politique nationale de réduction de la fracture sociale.

La prise en charge de 20% du revenu minimum d'insertion établi par la loi n°88-1088 du 1° décembre 1988, le financement d'établissements accueillant les adultes handicapés exclus des C.A.T. (amendement Creton dans la loi du 13 janvier 1989), ou encore la participation pour moitié des dépenses de l'Etat en faveur du logement des personnes défavorisées sont ainsi imposés aux départements[381]. Car l'Etat central conserve toute son autorité pour décider des obligations qui pèsent sur les budgets locaux. Il peut ainsi retirer une ressource locale à son profit[382], affecter le produit d'un impôt local à d'autres collectivités[383], jouer sur les bases d'imposition locale au détriment des collectivités concernées[384] et imposer des dépenses obligatoires que les collectivités doivent inscrire dans leur budget[385].

Dans ce système de finances locales, l'Etat central n'a pas non plus perdu les moyens de son contrôle direct sur les choix des collectivités, au contraire.

---

379 art.32 de la loi du 22 juillet 1983 et art.10 de la loi du 9 janvier 1986

380 Dotation pour charges sociales (art.3 de la loi du 22 juillet 1983) ou de frais de personnels départementaux d'aide sociale (art.26 de la loi du 29 décembre 1983) par exemple

381 Au sujet de cette loi sur le droit au logement de 1990, le Conseil constitutionnel avait ainsi remarqué que répondant à "*une exigence d'intérêt national*", cette politique, qui intègre les départements par le biais d'un fonds de solidarité pour le logement et d'un plan départemental, peut tout à fait les contraindre à de telles dépenses, puisque "*le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire*" (Décision n°90-274 DC du 29 mai 1990)

382 Cas de la taxe sur les hippodromes retirés à la ville de Paris (décision n°91-298 DC du 24 juillet 1991 du Conseil constitutionnel, Rec.82)

383 Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, Rec.40, *Fonds de solidarité des communes*

384 Décision n°90-277 DC du 25 juillet 1990, Rec.70 *Établissement d'impôts directs locaux*

385 L'art.11 de la loi du 2 mars 1982 précise en effet que "*ne sont obligatoires pour les communes que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé*", dont la tournure négative qui devait prouver la suppression de cette tutelle financière ou du moins la cantonner à l'exception fait aujourd'hui sourire.

Ce contrôle des finances locales s'exerce a posteriori et a priori, l'appréciation de légalité frôlant souvent celui de l'opportunité. Certaines contraintes pèsent tout d'abord sur les collectivités décentralisées. A la différence du budget de l'Etat, celui des communes, départements et régions et de leurs groupements doit respecter la règle de l'équilibre réel, une collectivité ne pouvant pas de plus être en rupture de trésorerie. Ce principe entraîne plusieurs conséquences. Le budget primitif, supplémentaire ou les décisions modificatives ainsi que les documents annexes doivent être transmis au préfet quinze jours avant leur entrée en vigueur, afin de laisser à ce dernier le temps nécessaire à son analyse.

En cas de vote du budget hors des délais, de défaut d'inscription d'une dépense obligatoire, de déficit du compte administratif tenu par l'ordonnateur de la collectivité ou d'absence d'équilibre du budget, le préfet saisit la chambre régionale des comptes, créée par l'article 84 de la loi du 2 mars 1982, qui exerce un triple contrôle sur les documents : un contrôle juridictionnel quant aux gestions de fait par exemple, un contrôle budgétaire quant au respect des règles comptables et un contrôle de gestion par lequel la chambre présente a posteriori ses observations sur la tenue des comptes et une appréciation sur l'état des finances de la collectivité. Bien qu'un réel dialogue soit instauré entre les juges et les élus locaux, ces observations qui ne devraient pas être assimilées à une appréciation d'opportunité peuvent néanmoins s'en rapprocher, de fait.

Si la chambre des comptes constate une infraction elle formule des propositions visant au rétablissement des finances et met en demeure la collectivité de prendre des mesures allant dans ce sens, ou saisit le représentant de l'Etat de ses observations. Celui-ci peut alors mettre pareillement en demeure la collectivité d'agir, d'inscrire une dépense dans son budget par exemple, et à défaut procède lui-même aux opérations nécessaires[386], le budget ayant été suspendu lors de sa transmission à la chambre des comptes.

---

386 La liberté d'agir du préfet suite aux recommandations de la chambre régionale des comptes s'apprécie diversement. En cas d'inscription d'office d'une dépense ou de rétablissement de l'équilibre du compte administratif, le préfet peut déroger aux propositions de la chambre par arrêté motivé. En ce qui concerne le rétablissement de l'équilibre budgétaire ou l'adoption du budget non élaboré à temps, il semble que le préfet dispose également d'une certaine laxité d'action avec, comme l'affirme Raymond MUZELLEC, "*un pouvoir d'appréciation, un pouvoir discrétionnaire quant à la pertinence des propositions formulées par les chambres régionales des comptes*" justifié par des raisons d'intérêt national et d'ordre public (V. *Trésorerie et endettement des collectivités locales*, Revue française de finances publiques n°30, 1990 et la controverse entre cet auteur et R. HERTZOG)

Le préfet dispose d'ailleurs, au fur et mesure du développement des lois de décentralisation[387], d'un pouvoir de contrôle accru sur ces budgets locaux. En plus de son pouvoir de saisine du juge des comptes et du juge administratif, seul compétent pour annuler les actes des autorités locales, il peut également s'assurer de la sincérité des inscriptions des recettes et des dépenses au compte administratif (loi n°94-504 du 22 juin 1994, article 7), et est tenu particulièrement au courant de toute opération de marché public et autres contrats au nom de la transparence financière publique et de la prévention de la corruption[388] ou de la gestion des dettes locales.

Le contrôle des collectivités est également assuré par le comptable public des collectivités, nommé par le ministre du budget parmi les agents du Trésor, qui établit la double comptabilité locale, saisit la chambre régionale des comptes si une dépense obligatoire n'est pas inscrite au budget et peut suspendre l'exécution d'une opération mandée par l'ordonnateur s'il estime celle-ci irrégulière. Le trésorier-payeur-général est également, depuis la loi du 5 janvier 1988 article 23, un élément de contrôle sur les communes de moins de 2 000 habitants de faible budget, sous la surveillance de la chambre régionale des comptes.

Enfin, ce tour d'horizon des finances locales ne serait pas complet s'il ne faisait pas état du rôle joué par le comité des finances locales issu du fonds d'action locale créé par la loi du 6 janvier 1966 et remanié par celle du 3 janvier 1979. Composé d'élus locaux, de parlementaires et de fonctionnaires des administrations centrales[389], ses compétences ne cessent de se développer. Chargé de donner son avis sur les attributions de diverses dotations étatiques aux collectivités locales[390], il intervient également dans les péréquations des richesses entre collectivités [391], et la loi du 4 février 1995 lui donne une mission générale d'information et d'analyse des dispositions des projets de loi de finances intéressant les collectivités locales, et créé en son sein un observatoire des finances locales[392].

---

387 V. notamment les lois des 2 mars et 22 juillet 1982, du 6 janvier et du 19 août 1986, du 5 janvier 1988 et les récentes lois du 13 mai 1991 et 22 juin 1992.

388 V. Loi n°93-122 du 29 janvier 1993, chapitre III et IV

389 27 élus locaux, 4 parlementaires et 11 fonctionnaires des ministères du budget, des DOM-TOM, de l'intérieur, de l'économie, du tourisme et de la ville

390 Ainsi pour la dotation globale d'équipement (art.4 de la loi du 5 janvier 1988), pour celle concernant les agglomérations nouvelles (art.8) ou pour les dotations de solidarité urbaine (art.7 et 19 de la loi du 13 mai 1991)

391 art.124 loi du 6 février 1992 à propos de la dotation de solidarité rurale, art.69 de la loi du 4 février 1995 pour le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

392 art.75 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995.

Il ressort de cet aperçu du système financier local une interrogation quant à la réalisation d'une décentralisation effective et réussie en ce domaine. Cette dernière reposant sur des règles édictées avant 1982, elle se développe dans une fiscalité locale peu performante, qui instaure une nouveau degré d'imposition peu populaire en l'absence d'une baisse conséquente de la taxation au niveau national, conserve un rapport financement propre/aides nationales peu avantageux pour les autorités locales et qui donne encore une large part d'intervention à l'Etat central.

Les collectivités territoriales subissent un contrôle de légalité qui reste contraignant et limite leur marge de manœuvre[393], avec une intervention centrale conséquente à travers l'imposition de dépenses obligatoires sans transferts financiers de même hauteur ou par le biais d'un comité des finances locales dans lequel elles ont leur place mais qui dispose de plus en plus de pouvoirs de décisions pour les questions locales d'impact immédiat. Soumises à des impératifs de gestion qui les rapprochent de la sphère économique privée[394] elles sont cependant obligées par les règles de comptabilité publique qui leur interdit tout déséquilibre budgétaire, leur impose de déposer leurs fonds libres au Trésor et ce sans rémunération[395], disposition qui par son rattachement au bloc de constitutionnalité déroge aux règles de libéralisation des capitaux de la directive communautaire du 24 juin 1988[396]. Leur participation financière aux organismes les intéressant est également conditionnée[397].

D'un autre côté, l'accroissement de l'imposition locale et les risques inhérents de gestion qui en découlent, de la corruption à la cessation de paiement, militent pour un encadrement efficace des possibles dérives financières locales. A l'interface entre les acteurs publics et privés, les collectivités semblent vouées à un contrôle "systémique"[398] et à une gestion quantifiable, planifiée impliquant l'intervention accrue des agents centraux dans la prévision et la concertation des problèmes locaux.

---

393 Le budget peut ainsi être rejeté par la chambre régionale des comptes, comme ce fut le cas pour la région de Guadeloupe (Le Monde du 5 juin 1993). De même, en cas de perturbations financières trop importantes, les collectivités peuvent être remises sous tutelle comme Avignon (Le Monde daté 31 mars-1° avril 1996) ou administrées par une délégation spéciale (pour la commune du Chesnay en Yvelines V. Le Monde du 19 décembre 1992 par exemple)

394 L'instruction comptable M 14 issue de la loi n°94-504 du 22 juin 1994 se rapproche ainsi du plan comptable utilisé par les entreprises depuis 1982

395 art.15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances

396 V. Réponse ministérielle du 10 juillet 1989 du ministre de l'Economie et des finances et les art.104 et 104 A issus du Traités de Maastricht

397 Sur la limite à la participation des collectivités locales dans la capitalisation du Crédit local de France, V. le décret n°94-1082 du 15 décembre 1994, JO du 16 décembre p.17824

398 Selon l'analyse de Michel BOUVIER, op.cit. p.172 et suiv.

En fait, les finances locales toujours critiquées et toujours confirmées ne font que traduire l'enjeu de la décentralisation qui, en impliquant les collectivités locales dans la résorption de la crise économique nationale, ne peut courir le risque d'une émancipation trop grande des autorités territoriales. La réforme des finances locales qui semble désormais mieux engagée ne saurait faire croire à un accroissement de la liberté des élus locaux : si leurs moyens financiers peuvent effectivement s'améliorer, si la spécialisation des impôts donne une meilleure lisibilité des compétences de chaque collectivité, ce ne peut être en tout état de cause qu'au prix d'une récupération de cette liberté sous d'autres formes contraignantes, par voie directe ou par enchevêtrement de leurs pouvoirs dans de nouveaux réseaux[399]. Car la décentralisation, et l'exemple de ces finances locales semble le prouver par les imperfections qu'elles recèlent, reste facteur de la centralisation dont elle procède. Le problème de l'action des collectivités vient confirmer ces limites structurelles qui entachent cette réforme territoriale.

Paragraphe 2
Le contrôle des moyens techniques

La décentralisation reste conçue et mise en œuvre par une création perpétuelle de normes étatiques, supposées libérer l'activité locale par la multiplication des textes encadrant les pouvoirs des élus. Cette inflation normative traduit en fait une certaine conception de l'Etat qui ne peut s'empêcher d'intervenir dans tous les domaines[400] et dont le libéralisme reste marqué par de vieilles traditions colbertistes. Les sphères de libertés et d'indépendance envers ce pouvoir apparaissent donc suspectes aux yeux des administrations centrales qui, ayant peut-être horreur du vide, tâchent de se rappeler sans cesse aux administrés et aux décideurs locaux. L'activité locale subit pareillement cette influence, bien que la décentralisation appelle les collectivités locales à plus d'autonomie. Dès lors, si les administrations centrales cherchent à développer leurs contraintes et autres partenariats techniques avec les autorités territoriales (**A**) elles s'assurent également que les moyens dont ces dernières disposent restent limités et encadrés (**B**).

---

399 Le Conseil des impôts a par exemple proposé en janvier 1997 l'unification du taux de la taxe professionnelle sur tout le territoire. Mais cette simplification des calculs égalisant la concurrence économique entre collectivités entraîne alors la perte pour les élus locaux de leur liberté de mener à bien leur propre politique financière

400 "*actuellement, il n'existe aucun domaine dont l'Etat ne soit totalement absent*" remarquait Jean ARTHUIS, rapporteur général du budget au Sénat en automne 1994 (cité par *Sénat*, n°4, session d'automne, p.32)

A / *Des contraintes techniques pesantes*

La décentralisation n'a pas supprimé les contraintes techniques qui pèsent sur les collectivités locales, et a conservé l'idée d'une compétence étatique dans la fixation de ces normes. Si l'objectif se justifie en matière par exemple de sécurité[401], et s'il s'explique bien souvent par le monopole d'un savoir hérité d'écoles centrales prestigieuses, il entraîne par la même occasion comme une mise sous tutelle des autorités locales réputées d'un savoir et d'un savoir-faire de moindre valeur et dont le souci technique est alors parfois mis en doute. Cette domination particulière du centre sur sa périphérie s'observe à deux niveaux mis en relief par les lois de décentralisation.

Le premier niveau instaure une tutelle directe des services techniques de l'Etat sur les actions des autorités décentralisées. Cette suprématie est posée sans ambiguïtés dès la loi du 9 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, et concerne plusieurs domaines. Par exemple en matière de sauvegarde du patrimoine et des sites, le pouvoir du maire de délivrer un permis de construire à l'intérieur de la zone de protection déterminée par le préfet est soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France compétent, ou du collège du patrimoine et des sites en cas de contestation[402].

Développant ces transferts de compétence, la loi du 22 juillet 1983 impose elle aussi certaines tutelles. Toujours en matière de protection du patrimoine et des sites "*l'Etat exerce un contrôle technique sur l'activité du personnel scientifique et technique*" des collectivités qui s'occupent de ces questions (article 65). De même, l'activité des bibliothèques municipales de prêts ainsi que celle des départements "*est soumise au contrôle technique de l'Etat*" [403], et ces bibliothèques sont tenues par des agents étatiques. Le même "*contrôle technique et scientifique*" de l'Etat s'impose aux diverses collectivités pour la gestion de leurs archives, ces collectivités recevant les archives des services extérieurs de l'Etat[404].

---

401 La compétence de l'Etat pour fixer les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires posée par le principe guère contestable de l'art.7 de la loi se justifie ainsi "*dans l'intérêt des personnes ou des biens*"

402 art.69 et suiv. loi n°83-8 du 7 janvier 1983. M. GOUZES, alors président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, notait "*en matière d'urbanisme, quel est le maire qui n'est pas agacé par la direction départementale de l'équipement qui lui fait telle ou telle observation ou parce qu'il est obligé de demander l'avis de l'architecte des bâtiments de France ?*", in *La décentralisation dix ans après*, LGDJ 1993, coll. décentralisation et développement local, p.559. Un décret paru au JO du 7 juin 1996 créant un service d'architecture et du patrimoine au sein de chaque département et relevant du ministre de la culture vient renforcer cette crainte.

403 art.60 et 61. V. le décret d'application n°88-1037 du 9 novembre 1988, JO p.14307

404 art.66 et 67. V. le décret d'application n°88-849 du 28 juillet 1988, JO p.9796

Le principe est d'ailleurs développé par la loi n°86-972 du 19 août 1986 qui dispose dans son article 7.II que "*la conservation et la mise en valeur des archives... sont assurées conformément à la législation applicable en la matière sous le contrôle scientifique et technique de l'Etat*". Les musées des régions, des départements et des communes sont pareillement soumis au "*contrôle technique de l'Etat*" dans la loi du 22 juillet 1983, article 62, et "*le contrôle administratif et technique des règles d'hygiène relève de la compétence de l'Etat qui en détermine les modalités et en assure l'organisation et le financement*" [405].

En matière d'enseignement toutefois, il semble que cette tutelle se soit allégée, les articles 63 et 64 de la loi du 22 juillet 1983 relatifs aux établissements de musique, danse, d'art dramatique et d'arts plastiques stipulant que l'Etat "*définit les qualifications exigées du personnel enseignant des établissements et assure le contrôle de leurs activités ainsi que du fonctionnement pédagogique de ces établissements*", mais l'article 13 de la loi du 19 août 1986 redonnant l'initiative et la responsabilité de ces établissements aux collectivités locales. Cette loi ne supprime pas cependant le contrôle établi dans la loi n°86-29 du 9 janvier 1986, article 20, par le comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

C'est finalement dans le cadre de l'urbanisme que subsistent les plus forts pouvoirs de l'Etat. Des décrets pris en Conseil d'Etat fixent les normes applicables aux constructions d'habitation devant respecter certaines mesures de sécurité[406] et les services préfectoraux doivent donner un avis favorable, après enquête, pour les autorisations de permis de construire données par le maire en zones dangereuses, et apprécient pareillement l'étude de sécurité publique rendue obligatoire par la loi n°95-73 du 21 janvier 1995[407] pour toute construction dans les quartiers sensibles. De même les avis et prescriptions du comité interministériel pour la ville influencent-il directement les actions des collectivités locales en ce domaine[408].

---

405 art.49. L'art.41 conditionne de plus les bureaux municipaux d'hygiène au respect des règles édictées par le code de la santé publique et autres réglementations spécifiques, et l'art.32 donne au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions générales requises pour l'attribution des prestations sociales par les départements et les communes.

406 art.L.111-3 du code de l'urbanisme

407 art.L.111-3-1 du code de l'urbanisme

408 V. Décret n°88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, JO du 3 novembre.

Enfin, les services préfectoraux peuvent émettre des propositions ou des remarques quant à la qualité, l'utilité, l'esthétisme ou la viabilité des projets des élus locaux. A noter que ces élus, souvent critiques à l'égard de l'intervention préfectorale, ont souvent tendance à se réfugier derrière ce "parapluie administratif" pour limiter également leur responsabilité en matière d'urbanisme.

Cependant, les lois de décentralisation traduisent un certain effort en matière d'allégement de la tutelle technique. En réponse au rapport Guichard de 1976 qui dénonçait "*la prolifération des normes techniques* [comme]*l'une des causes les plus certaines -encore que la moins connue- de la dépendance des collectivités locales*" [409], la loi du 2 mars 1982 consacre tout un chapitre à "*l'allégement de la tutelle technique*" énonçant que les collectivités locales ne peuvent être contraintes que par des prescriptions et procédures techniques prévues par une loi ou un décret, et non par la pratique administrative ou par les pressions issues d'un prêt ou d'une subvention, et prévoyant la réalisation d'un code des normes techniques dans un délai théorique de deux ans, et la création d'un comité d'allégement des prescriptions et procédures techniques ouvert aux élus locaux[410]. L'édiction de normes techniques étant toutefois une activité fondamentale de l'Etat et se doublant aujourd'hui d'un travail similaire des autorités européennes, un tel projet d'allègement apparaît à bien des égards illusoire et ne saurait empêcher le développement d'une telle activité, qui constitue par ailleurs un moyen efficace de contrôle appuyant des politiques protectionnistes ou centralistes.

Un deuxième niveau de contrainte sur les moyens d'action des collectivités locales apparaît également dans le travail collectif entre élus et services préfectoraux. La loi du 2 mars 1982 prévoyait dans ses articles 27 et 74 la mise à disposition des services extérieurs de l'Etat au profit des autorités départementales et régionales élues pour l'exercice de leurs nouvelles compétences transférées, en attendant que celles-ci disposent des moyens propres de leurs missions. Cette mise à disposition était conçue comme devant être temporaire[411], donnant lieu à une convention entre les exécutifs locaux et le représentant de l'Etat.

---

409 Rapport "Vivre Ensemble" de la commission de développement des responsabilités locales présidée par Olivier GUICHARD, La documentation française, 1976, p.106

410 art.90 et 91. A noter que le délai d'édiction du code des prescriptions a été allongé de deux ans supplémentaires par l'art.117 de la loi du 22 juillet 1983

411 "*La mise à disposition des services extérieurs de l'Etat est une formule provisoire qui ne saurait préjuger des solutions définitives qui seront retenues...il convient dans cette période transitoire de donner aux exécutifs élus la possibilité d'exercer dès maintenant et dans des conditions satisfaisantes toutes leurs responsabilité*", circulaire du 2 juin 1982, JO du 4 juin p.1775.

La loi du 7 janvier 1983 va développer ce principe dans ses articles 7 et suivants, et étendre cette mise à disposition à tous les services extérieurs de l'Etat "*en tant que de besoin*"[412]. Même s'il est prévu que l'exécutif concerné "*adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il confie auxdits services*"[413] et que la loi stipule que "*les agents des services extérieurs de l'Etat qui ont apporté directement et personnellement leur concours à une collectivité territoriale pour la réalisation d'une opération, ne peuvent participer, sous quelque forme que ce soit, à l'exercice du contrôle de légalité des actes afférents à cette opération*"[414], plusieurs questions restent posées sur la liberté d'agir des autorités locales envers ces services qui dépendent également du préfet[415].

Mais cette mesure temporaire s'expliquant par la nouveauté de la réforme et n'ayant pas suscité de vive polémique, il faut surtout s'interroger sur le maintien de ces mesures ou plus exactement sur leur encouragement ultérieur. C'est le cas pour l'urbanisme, rubrique de la décentralisation sensible s'il en est, où la loi du 19 août 1986, article 2, prévoit que "*le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement, et en tant que de besoin, des services extérieurs de l'Etat pour effectuer l'étude technique de celles des demandes de permis de construire sur lesquels il a compétence...et qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services*".

C'est également le cas lorsque la même loi énonce dans son article 49 que "*le département peut confier à l'Etat l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie de certaines attributions de la maîtrise d'ouvrage*", tout comme la région. La loi sur la ville du 13 juillet 1991, article 3, prévoit également que les réhabilitations des quartiers anciens doivent se faire "*avec le concours des organismes gestionnaires des logements et de l'Etat*", dont les responsables en matière de patrimoine vont alors conditionner l'action locale, et l'article 16 modifiant l'article L.332-20 du code de l'urbanisme oblige la consultation du directeur des services fiscaux dans l'évaluation financière des participations à la diversité de l'habitat.

---

412 art.10 de la loi. L'art.12 prévoit également la mise à disposition des services de l'Etat, des régions et des départements au profit des communes

413 art.27 et 74 de la loi du 2 mars 1982

414 art.13 de la loi du 7 janvier 1983

415 Si l'art.11 de la loi du 7 janvier 1983 donne pouvoir aux présidents des conseils généraux et régionaux de contrôler l'exécution des tâches, les instructions qu'ils donnent sont désormais adressées aux seuls chefs de service, la coordination des services locaux et préfectoraux étant assurée conjointement par le préfet et le président (art.29 et 76 de la loi du 2 mars 1982).

Ce désir du législateur de voir se renforcer les liens entre les administrations locales et les services déconcentrés de l'Etat apparaît encore plus fort dans la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Malgré les principes de coopération déjà établis par les lois de 1982 et de 1983, et suite à une pratique qui lie encore profondément les services préfectoraux aux administrations décentralisées[416], cette loi confirme dans son article 7 et juste après l'annonce d'une charte de la déconcentration que " *les services déconcentrés de l'Etat peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande*" .

Sachant que ces services déconcentrés de l'Etat sont appelés à un renforcement de leurs pouvoirs par le biais de la déconcentration, que le préfet exerce sur eux un meilleur contrôle depuis le décret du 1° juillet 1992, qu'une amélioration de leur efficacité est recherchée par des regroupements fonctionnels de leurs activité[417], le rapport entre les collectivités locales, et notamment les plus petites et les moins bien équipées, et ces super-structures risque d'entraîner une nouvelle conquête tutellaire de fait de l'administration sur les élus locaux.

Car si ces services ne disposent pas du pouvoir de décider dont peut jouir par exemple une commission locale d'aménagement foncier[418], ils restent doués d'un réel pouvoir de pression par leur compétence technique ou par les missions que peuvent leur confier les lois à venir. L'article 26 de la loi du 4 février 1995 précisant que " *lorsque les pays sont situés aux confins de départements ou de régions bénéficiant d'aides spécifiques...l'Etat veille en coordination avec les collectivités concernées à assurer la continuité de leur développement*" ouvre à cet égard de nombreuses possibilités.

---

416 En matière d'urbanisme Jacques BAGUENARD rappelle ainsi que la plupart des communes continuent de soumettre l'expertise de leur politique aux directions départementales de l'équipement, y compris pour 207 villes de plus de 20 000 habitants. *La décentralisation*, op.cit. p.63

417 Suite à l'article 25.II de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoyant dans les dix-huit mois ces "*regroupements fonctionnels favorisant leur efficacité, leur polyvalence et leur présence sur le territoire*", la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics annonce ainsi un rapprochement entre les directions départementales de l'équipement et celles de l'agriculture et de la forêt sous l'autorité du préfet.

418 Créées et présidées par le préfet ces commissions communales, intercommunales ou départementales réalisent toutes les opérations d'aménagement rural, financées par les collectivités locales. V. loi n°85-1496 du 31 décembre 1985, relative à l'aménagement foncier rural, JO du 3 janvier 1986 p.71

B / *Des moyens matériels encore limités*

En dehors de ces liens entre administrations déconcentrés et collectivités locales, le législateur veille également à ce que les élus locaux ne s'autonomisent pas de trop dans leur capacité d'agir, et leur accorde seulement des moyens limités. Un des meilleurs exemple de ces entraves qui résultent de la décentralisation réside dans les mises à dispositions des meubles et immeubles entre collectivités prévues par les articles 19 et suivants de la loi du 7 janvier 1983.

Le mécanisme part d'une bonne intention apparent qui établit que "*le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence*". Désirant une mise en œuvre rapide de la réforme, le législateur a élaboré ce mode souple de transfert gratuit des moyens entre collectivités mais cette précipitation n'a pas résolu tous les problèmes en jeux et a entraîné en fait une complication juridique liant les collectivités dans un réseau de relations obscures.

La mise à disposition se différencie du transfert de propriété par le maintien au profit de la collectivité cédante des droits d'abusus, la collectivité bénéficiaire ne recevant que les seuls droits d'usus et de fructus et les pouvoirs de police afférents à la gestion de ce domaine[419]. Texte de compromis, ce système opère alors de nombreuses confusions de droits et devoirs entre les collectivités dans un cadre juridique flou.

Selon une constante juridique, c'est la collectivité propriétaire par exemple qui maîtrise l'affectation de ses biens, liant la bénéficiaire[420]. Or, le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale, J.P. Worms, précise en l'occurence qu'il convient "*de laisser à la collectivité bénéficiaire une certaine liberté d'action quant à l'affectation de ces biens*"[421] justifiée par une possible utilisation polyvalente des locaux affectés.

---

419 Estimant "*qu'il est trop tôt pour régler cette question*" (JO Débats Ass. Nat. du 30 novembre 1982 p.7781), Gaston DEFERRE ne voulait pas en effet envisager de transfert de pleine propriété qui aurait soulevé l'indignation des collectivités propriétaires dépossédées autoritairement par l'Etat au profit d'autres collectivités. Le transfert des propriétés de l'Etat lui-même n'a d'ailleurs pas été non plus envisagé. Il faut noter que cette méthode joue dans tous les sens, les collectivités locales ayant remis à la disposition de l'Etat les palais de justice dont elles étaient propriétaires (art.87 des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983).

420 Ce que confirme d'ailleurs l'article 114 de la loi du 2 mars 1982 : "*les biens de l'Etat affectés ... au fonctionnement des services des départements et les biens des départements affectés... au fonctionnement des services de l'Etat conservent leur affectation, sauf accord contraire du représentant de l'Etat et du président du conseil général*"

421 JO Débats Ass. Nat. du 30 novembre 1982

De même, le droit administratif impose en matière domaniale les obligations d'entretien, d'aménagement et de conservation des biens à la collectivité propriétaire, que confirme la jurisprudence[422]. Pourtant, la collectivité bénéficiaire reçoit ici dans ses pouvoirs de gestion le devoir de renouveler les biens mobiliers et la possibilité de procéder à "*tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens*"[423] sans toutefois que cette possibilité ne soit pour elle une obligation, bien que les débats parlementaires puissent faire penser l'inverse. Le même flou entoure les obligations de grosses réparations, pareillement mises à la charge de la collectivité propriétaire par la jurisprudence[424]. En fait, si le Gouvernement désirait transférer l'ensemble de ces frais à la collectivité bénéficiaire[425] le texte final laisse cependant la part au compromis et au partage des frais entre les deux collectivités[426].

La solution s'explique aisément en 1983 au vu de l'état de délabrement avancé des immeubles concernés, qui pouvait transformer ces mises à dispositions en cadeaux empoisonnés. Le procès-verbal constatant le transfert contient alors une évaluation de la remise en état des bâtiments, qui servira de base pour un concours particulier dans la dotation générale de décentralisation.

Enfin, la technique de la mise à disposition ne résout pas plus le problème du régime juridique des nouvelles constructions réalisées par la collectivité bénéficiaire, comme les extensions de bâtiments scolaires, les marinas portuaires ou les canalisations des cours d'eaux. Selon les règles du droit privé, la propriété d'un bien entraîne celle de ses accessoires, tout comme la possession du sol emporte la propriété du dessous et du dessus[427]. Mais appliquée au cas de la mise à disposition, cela reviendrait à déposséder la collectivité bénéficiaire des ouvrages réalisés par ses soins, et limiterait alors sérieusement ses initiatives. Une autre solution peut alors s'envisager à partir de l'usufruit civil, auquel ne manquera pas de s'inspirer le juge de l'expropriation rendu compétent par la loi pour régler ces conflits.

---

422 Conseil d'Etat 4 avril 1962 *Min. des Trav.pub.et Soc. Chais d'Armagnac*, AJDA 1962 p.592

423 art.20 al.2 de la loi du 7 janvier 1983

424 Par l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 novembre 1926 *Préfet du Doubs*, la collectivité propriétaire peut même être obligée de rembourser une collectivité affectataire ayant entrepris volontairement ces travaux de grosses réparations.

425 JO Débats Ass. Nat. du 30 novembre 1982

426 V. par exemple les solutions adoptées pour les établissements scolaires par la loi n°85-97 du 25 janvier 1985 où la collectivité bénéficiaire assure également les grosses réparations (art.7)

427 art.546 et suivants du Code civil

Par l'usufruit des articles 578 et suivants du code civil, les constructions réalisées par le preneur sont réputées provisoirement de sa propriété, et il dispose alors sur elles d'un droit de superficie[428], et ne reviennent au nu-propriétaire qu'à la fin du lien contractuel selon le principe "superficies solo cedit" de l'article 555. Ce dernier peut alors demander la destruction des ouvrages ou les conserver, à charge pour lui de rembourser les matériaux et la main d'œuvre à l'usufruitier[429]. Cette hypothèse, qui semble d'ailleurs implicitement contenue dans l'article 21 de la loi du 7 janvier 1983 sur le rachat des biens désaffectés, aurait en outre l'avantage de pousser de fait au transfert définitif des biens, leur retour à la collectivité propriétaire devenant sujet à paiement compensatoire.

Car au final, le système mis en place par cette loi de décentralisation aboutit à des confusions nombreuses que le temps n'a su résoudre mais qu'il a compliqué. Les modalités du transfert en pleine propriété étant renvoyé à une hypothétique loi ultérieure par l'article 22, loi qui n'a jamais vu le jour, la mise à disposition soulève aujourd'hui des problèmes qui jouent en fait dans le sens d'une limitation certaine de l'autonomie des collectivités, si elle n'empêche pas pour autant leur activité.

Cette situation affaiblit en effet la notion même de propriété. La collectivité propriétaire se voyant dépossédée de fait et dans le temps de ses biens meubles et immeubles, le système ne débouche pas pour autant sur le transfert de ses pouvoirs à la collectivité bénéficiaire qui est limitée dans son utilisation des choses. Les deux autorités s'installent alors dans un usage commun que le ministère de l'intérieur ou de la décentralisation ne sait toujours pas résoudre en équité. Aucune des deux ne pouvant ni en droit ni en fait procéder à une désaffectation des biens au cours de leur utilisation, c'est vers une véritable dissociation entre propriété et usage que conduit la loi, qui ramène peut-être à cette conception du XIX° siècle d'un domaine public insusceptible de propriété.

Ce réseau d'interdépendance qui lie alors les deux collectivités, et qui fait également intervenir le représentant de l'Etat et une juridiction de droit privé, promeut finalement un dialogue constant entre ces diverses autorités dans la gestion des biens mis à disposition, et amène des montages économiques et juridiques propres à limiter les initiatives excessives de ces pouvoirs décentralisés.

---

428 Civ. 1° décembre 1964 et Civ. 4 octobre 1972

429 Civ. 30 janvier 1970

Les grosses réparations, les constructions, les dépenses d'entretien aboutissent à de nombreuses conventions entre les deux autorités[430] qui définissent ensemble l'affectation des biens à l'usage des services. Mais de telles conventions font également courir le risque de la réapparition d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, la collectivité propriétaire pouvant ainsi faire pression sur la bénéficiaire. Enchevêtrement des compétences ou harmonisation des échanges, la mise à disposition met en tous cas en relief les difficultés de trouver des solutions satisfaisantes en matière de décentralisation, et reflète cette volonté centrale de limiter la liberté des autorités locales par le développement de ces liens transversaux qui rattachent l'action de l'une à la volonté de l'autre, et réciproquement.

Dans ce domaine de l'action locale, il faut également souligner le problème des établissements publics locaux et du contrôle exercé par l'Etat. Les lois de décentralisation ont multiplié les établissements passant sous l'autorité des collectivités locales, notamment dans le domaine de l'enseignement. Mais elles ont gardé la tutelle préfectorale sur nombre d'entre eux, notamment pour les établissements publics d'Etat (collèges, lycées, hôpitaux, HLM...).

Cette méthode révèle pareillement une certaine logique de la réforme, qui vise à donner aux collectivités locales des pouvoirs de gestion au profit de l'Etat qui conserve le pouvoir de direction. C'est le cas pour les établissements d'enseignement dont la gestion financière immobilière est assurée par les autorités locales qui prennent en charge les frais d'entretien et de réparation mais dont la création ou le contrôle académique relèvent de l'Etat qui nomme le chef d'établissement et participe au conseil d'administration[431], et dont les conflits sont réglés en dernier ressort par le ministre de tutelle. C'est le cas également des établissements hospitaliers soumis à un contrôle préfectoral mais dont la gestion financière est assurée par les collectivités locales.

Ce principe de délégation de la gestion d'un établissement public local d'Etat à une autorité décentralisée tout en conservant le pouvoir de tutelle entraîne ainsi une situation juridique floue mais astucieuse. Permettant à l'Etat de se défausser des frais inhérents à cette gestion, elle lui conserve néanmoins le pouvoir de contrôle.

---

430 V. par exemple la convention prévue par l'art.8.III de la loi du 25 janvier 1985 pour les établissements d'enseignement

431 V. loi n°85-97 du 25 janvier 1985 Titre I, et le décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, JO du 31 août p.1010

La complexité juridique des organismes de gestion locale limite également les autorités décentralisées dans leurs choix. Ainsi, le régime des établissements publics industriels et commerciaux locaux pose-t-il deux types de problèmes. Outre les difficultés posées par leur qualification[432], l'intervention de l'Etat reste toujours possible malgré le pouvoir de création et de direction des autorités locales. Le préfet peut intervenir dans la composition du conseil d'administration, comme pour les OPAC, et le comptable public rattache ces établissements à une comptabilité publique plus contraignante que les règles privées bien qu'ils soient soumis aux règles de la concurrence.

Les modes de gestion locale portent eux-aussi certaines contraintes. Si les associations municipales organisées sous le régime de la loi du 1° juillet 1901 voient leur popularité baisser[433], les régies directes, dotées de l'autonomie financière ou personnalisées, sont toujours soumises à un certain contrôle du préfet sur les actes et sur la composition du conseil d'exploitation. Ce contrôle est d'ailleurs alourdi pour les délégations de service public[434] et en général pour toutes les conventions de marché public au nom de la transparence économique et de la libre concurrence[435].

Le législateur semble alors inciter les autorités locales à la création de sociétés d'économie mixte locales[436] dont le fonctionnement souple au profit des partenaires ou d'autres personnes n'intervenant pas dans leur capital (article 4 de la loi du 7 juillet 1983) n'empêche pas l'obligation de transmettre les délibérations et contrats passés

432 Depuis la jurisprudence *Bac d'Eloka* du Conseil d'Etat en 1921, les critères de qualification EPA/EPIC reposant sur des faisceaux d'indices ont ainsi souvent évolué. Il n'est pas rare qu'un établissement qualifié d'EPIC par le législateur soit en fait assimilé à un EPA par le juge, qu'un service public industriel et commercial soit considéré comme un service public administratif par le Conseil d'Etat comme pour les offices de tourismes. Les établissements publics à double visage viennent compliquer la situation, où un EPIC est chargé d'une mission de SPA et réciproquement. Des EPA ont également évolué dans leurs formes, comme les caisses de crédits municipal devenues EPIC depuis leur modification de 1989.

433 Alors que le recours à ces associations semblait privilégié par les élus locaux (V. Le Moniteur du 19 avril 1996, p.48), l'augmentation des contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes (101 en 1992 contre 23 en 1988) et l'accroissement des risques juridiques, pénaux ou financiers qui pèsent désormais sur les élus ou l'obligation de publicité énoncée par l'art.13 de la loi du 6 février 1992 les incitent à présent à vouloir reprendre en régie directe les activités exercées par ces associations. V. Le Moniteur du 18 octobre 1996 p.67 et suivantes.

434 V. loi n°93-122 du 29 janvier 1993, Titre II chapitre IV qui conditionne la durée de ces délégations, introduit une représentation proportionnelle dans les commissions d'appel d'offre et encadre l'activité même des délégataires. V. également art.19 et 47 de la loi du 6 février 1992

435 V. loi du 29 janvier 1993 Titre II chapitre I , II et III, et art.43 de la loi du 6 février 1992

436 Loi n°83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, JO du 8 juillet 1983 p.2099

par ces sociétés au représentant de l'Etat (article 6 de la loi). Celui-ci exerce alors un contrôle sur leur activité financière, et saisit la chambre régionale des comptes en cas d'aggravation notable des charges financières et de l'accroissement du risque encouru par les collectivités locales concernées[437]. La loi du 6 février 1992 a de plus ajouté l'obligation faite aux collectivités locales de plus de 3 500 habitants de faire figurer en annexe de leur budget un bilan de l'exercice de ces sociétés, article 13.

Ce mélange de dispositions publiques et privées, les sociétés mixtes locales prenant la forme de sociétés anonymes mais étant soumises à un contrôle public, se retrouve dans le groupement d'intérêt public, organisme hybride dont la souplesse d'action permet la conjonction d'actions publiques et privées pour la réalisation d'opérations locales[438]. Ouverts désormais aux collectivités locales étrangères[439], ces groupements traduisent le maître-mot de "partenariat" qui marque l'activité locale.

Ainsi, imbriquant les collectivités locales dans un nouveau réseau relationnel, le centre fait de l'action locale un terrain privilégié de rencontre entre tous les partenaires intéressés au développement territorial, et poursuit toujours le même but qui assujettit les collectivités locales à l'œuvre d'intégration sociale. De plus, ce développement de réseaux entraînant des risques certains de concussion et autres malversations financières locales, il trouve par là justification à accroître son contrôle sur les actes des collectivités décentralisées où à les soumettre à la vigilance des citoyens-contribuables. Il s'ensuit une complexification notable des liens entre élus locaux, partenaires privés et services déconcentrés, où chacun intervient dans la gestion d'opérations communes et se surveille mutuellement sous l'œil arbitre du représentant de l'Etat.

Une dernière manière de concevoir l'action locale et le développement de ces réseaux réside dans la politique de coopération locale entre les diverses collectivités décentralisées. Mais entrant en ce domaine, il faut faire un saut qualitatif notable. Car il est finalement ici question d'autre chose que de simple décentralisation. Plus exactement, si la politique d'aménagement du territoire et le débouché actuel de coopération intercommunale qui la traduit ont bien été liées à la décentralisation, elles l'éclairent de nouvelles lumières confirmant la logique implicite de centralisation.

---

437 V. circulaire du 16 juillet 1985 sur cette loi

438 Lois n°82-610 du 15 juillet 1982 et n°84-52 du 26 janvier 1984 et décret n°83-204 du 15 mars 1983. V. Franck MODERNE *Le G.I.P.*, in *Les petites affiches* n°49 du 25 avril 1983

439 art.133 de la loi du 6 février 1992

TITRE II

LA CENTRALISATION PAR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La décentralisation et l'aménagement du territoire apparaissent dans l'histoire contemporaine comme un couple s'appelant et se répondant mutuellement, comme allant de pair l'un avec l'autre. C'est ainsi le souci de lutter contre les inégalités et les disparités territoriales constatées après la deuxième guerre mondiale[1] qui a entraîné les réformes de la déconcentration et de l'aménagement du territoire dans les années soixante, elles-mêmes prémices de l'actuelle décentralisation.

De même, le train de réforme initié par la loi du 2 mars 1982 a très tôt fait le lien entre la décentralisation et l'aménagement du territoire. L'article 1° de la loi du 7 janvier 1983 dispose en effet que "*les communes, les départements et les régions ... concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie*", confirmant d'ailleurs par là tout l'assujettissement et l'utilisation de la décentralisation à des fins nationales.

En fait, en revitalisant les pouvoirs locaux, les lois de décentralisation semblaient reprendre en main une politique d'aménagement du territoire qui avait eu tendance à décliner dans les années soixante-dix, suite à l'échec des fusions de communes[2]. Mettant l'accent sur l'initiative locale libérée de la tutelle étatique, la décentralisation se proposait de résoudre les problèmes territoriaux par la base, l'aménagement du territoire se faisant alors naturellement par l'action des collectivités locales.

---

[1] V. l'ouvrage de Jean-François GRAVIER *Paris et le désert français*, paru en 1947

[2] Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes

Pourtant les deux politiques ont vu leur complémentarité se transformer peu à peu en concurrence, malgré un discours officiel proclamant leur indissociable union dans la recherche d'une même amélioration de la vie locale. Répondant toutes deux à des objectifs différents, n'étant pas fondées sur la même conception de l'action administrative, elles peuvent en effet se rencontrer dans la menée de politiques territoriales, mais en l'occurrence c'est bien la dynamique de décentralisation qui semble avoir été mise au service de l'aménagement du territoire qui en reprend les instruments.

Cette concurrence se remarque tout d'abord dans une certaine séparation des tâches. Dès 1981, le gouvernement du Premier ministre Mauroy comprenait deux ministères distincts, l'un de l'Intérieur et de la décentralisation et l'autre du Plan et de l'aménagement du territoire, et jamais depuis les deux domaines n'ont été regroupés dans une même structure. Mieux, alors que le maître d'œuvre de la décentralisation, Gaston Deferre, est promu ministre d'Etat au Plan et à l'aménagement du territoire en juillet 1984 et que le ministère de la décentralisation disparait à partir de 1986, c'est l'aménagement du territoire qui voit sa reconnaissance accrue de par son rattachement au ministère de l'Intérieur en 1991 puis en 1993, tandis que la décentralisation ne réapparaît en 1995 que pour être liée à la réforme de l'Etat et à la citoyenneté ou à la fonction publique comme en juin 1997[3].

De ce symbole des ministères, peut transparaître une évolution révélatrice de la politique territoriale. Car en fait, l'aménagement du territoire reste avant tout une politique centrale (***Chapitre 1***). Elle s'appuie de plus sur une coopération entre collectivités locales qui, si elle met à profit leur pouvoir hérité des réformes décentralisatrices, se pose parfois en contradiction avec les principes libéraux qui animaient la loi de 1982, et se donne alors comme parasite de ces conquêtes (***Chapitre 2***). Le regain de lois depuis 1992 sur le thème de la refonte de la France territoriale de l'an 2015 accentue en effet une coopération locale réputée résoudre les problèmes posés par la décentralisation et améliorer la coordination des pouvoirs locaux que les lois de 1982-1983 avaient valorisé d'une manière trop vague.

Au final, c'est alors l'Etat central qui boucle la boucle de ses réformes de centralisation, obtenant davantage de pouvoirs sur l'espace de sa domination par son retour en force dans la politique locale.

---

[3] *La Cinquième République*, n° spécial des dossiers et documents du Monde, octobre 1995. V. également le décret du 4 juin 1997 relatif à la composition du Gouvernement JOSPIN, JO du 5 juin p.9121

CHAPITRE 1

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, POLITIQUE CENTRALE

" *En France, la politique d'aménagement du territoire est indissolublement liée à une certaine idée de l'intervention publique et de l'Etat, dans ses obligations les plus nobles et les plus impérieuses, dont le Plan représente une autre illustration*" annonce avec emphase le député Patrick Ollier en présentant son rapport sur la future loi sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995[4]. On ne saurait être plus clair. Dès lors, si l'aménagement du territoire n'est pas à proprement parler une politique centralisatrice, du moins ses fondements (**Section 1**) et les contraintes qu'elle fait peser sur les collectivités locales (**Section 2**) en font une politique résolument centrale.

Section 1 : Le centre au cœur de l'aménagement du territoire

L'action de l'Etat sur l'espace de son emprise a toujours revêtu pour lui un triple enjeu : améliorer le fonctionnement de la société dont il tient les rennes et qui obtempère par là à son pouvoir, manifester sa compétence et la valeur de son organisation, et rester présent sur le terrain, se montrer et agir, afin de se poser comme le seul arbitre final entre les différents pouvoirs périphériques qui seraient susceptibles de le concurrencer. Selon les époques, son action sur le territoire s'est parée de marques plutôt techniques, comme les travaux de canalisations des cours d'eaux par les Ponts et Chaussées[5], plutôt militaires avec des applications diverses[6] ou même plutôt culturelles pour exprimer localement par exemple la magnificence du Souverain. Les domaines de cette intervention étatique sur le sol sont nombreux.

---

[4] Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi (n°1382) d'orientation pour le développement du territoire par Patrick OLLIER, dixième législature n°1448, Tome I, p.7

[5] par exemple la canalisation de la Vilaine à Rennes au milieu du XIX° siècle

[6] Edmonde CHARLES-ROUX rappelle ainsi "*on ne peut pas, dans une ville comme Marseille, oublier que les forts qui ont été construits à l'entrée du port de Marseille par le roi Louis XIV n'ont pas été construits pour défendre le port mais pour tenir en respect une population qui, je vous le répète, à toujours été considérée rebelle*". In *La décentralisation, dix ans après*, op.cit.p.581

Depuis la deuxième guerre mondiale, son action porte plus essentiellement sur l'économie, ayant en charge une société de plus en plus fondée sur un tel lien. Toutefois sa méthode d'intervention semble inverse aux présupposés libéraux, et se base sur un volontarisme visant justement à compenser les défaillances de la libre concurrence. Mais si l'objectif évolue, le fondement de son action reste le même. Comme le rappelle M. Jean-Louis Guigou, directeur à la D.A.T.A.R. "*l'aménagement du territoire c'est pour nous, à la D.A.T.A.R., le contrôle ; essayer de contrôler la répartition des hommes et des activités sur le territoire*" [7]. L'aménagement du territoire est alors avant tout l'histoire d'une administration étatique en croissance (**Paragraphe 1**) chargée d'apporter une réponse centrale aux problèmes territoriaux (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1
Une administration étatique en croissance

L'aménagement du territoire n'a pas commencé avec la création d'une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en 1963. Si l'on peut considérer que l'action de l'Etat sur l'espace jusqu'à la seconde guerre mondiale répondait encore au souci d'asseoir un pouvoir fondé sur la puissance publique, les impératifs de reconstruction à la Libération ont donné à cette action étatique un tout autre sens. L'économie fait son entrée dans cette Administration avec la création en 1949 d'une direction de l'aménagement du territoire au sein du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme. L'aménagement du territoire est ainsi lié dès son origine à ce regain nouveau de l'interventionisme de l'Etat par le droit de l'urbanisme[8].

Sous l'impulsion d'Eugène Claudius-Petit, ministre de la reconstruction et de l'urbanisme de 1948 à 1953, c'est toute une politique de planification qui est lancée avec la publication d'un plan national d'aménagement du territoire[9] et la création d'un fonds national d'aménagement du territoire par loi du 8 août 1950. La dynamique est continuée par les décrets du 30 juin 1955 qui créent le fonds de développement

[7] id, p.593

[8] Avec la création du permis de bâtir par la loi du 15 juin 1943 validée par l'ordonnance du 27 octobre 1945, l'Etat achève superbement sa politique de contrainte sur le territoire en obtenant un pouvoir réel sur le sol et sur son utilisation, domaine qui était encore faiblement encadré jusque là. La réalisation progressive d'une code de l'urbanisme viendra institutionnaliser par la suite cette prétention sur l'espace, et si le droit de l'urbanisme est encore une matière où le fait vient souvent contredire le droit, du moins les fondements de l'emprise étatique sont là.

[9] Ce plan reposait sur quatre objectifs : la promotion d'une industrialisation décentralisée, la rénovation de l'agriculture, le renouvellement de l'équipement touristique et la décentralisation culturelle. V. Rapport du député Patrick OLLIER, op.cit., Tome I p.8

économique et social (F.D.E.S.) ainsi que les sociétés de développement régional (S.D.R.). L'Etat s'implique de plus en plus dans une politique de revitalisation de la périphérie, accordant subventions et garanties d'emprunts, après avoir subi la dure critique d'une accaparation centrale excessive de la richesse du pays, émise en 1947 par Jean-François Gravier décrivant un véritable "*désert français*" autour de Paris.

L'expansion de la méthode, quasi colbertiste, de l'aménagement du territoire connait un saut qualitatif au début des années soixante par la diffusion de ses objectifs à travers toute l'Administration. A une action circonscrite dans un seul ministère en 1949, succède une conception transversale de cette politique, comme viennent le prouver la création par arrêté du 15 juin 1960 d'un comité interministériel d'information destiné aux industriels, d'un comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) par le décret du 19 novembre 1960 et surtout par la création de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) par le décret du 14 février 1963[10].

L'objectif posé en introduction du décret du 14 février 1963 est clair: "*mettre progressivement en place les instruments d'une expansion économique équilibrée des diverses régions françaises*" et selon "*la nécessité d'une action plus efficace de coordination des opérations conduites par chaque ministère, de surveillance d'ensemble de l'exécution du plan en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'action régionale*". Il suppose un investissement global de la structure étatique au profit d'une politique qui peut résumer en elle toutes les autres. C'est l'époque conquérante de la planification française[11] et des actions d'éclat comme par exemple la construction de La Grande Motte, tirée *ex nihilo* des marais languedociens.

Le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) créé auprès du Premier ministre[12] finance les opérations menées dans les nouvelles circons-

[10] Décret n°63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué, JO du 15 février p.1531

[11] Alain-Serge MESCHERIAKOFF tempère cependant cet optimisme des défenseurs du Plan en soulignant notamment qu'aucun d'eux n'ira véritablement jusqu'à son terme, le IV° Plan de 1962-1965 étant par exemple remis en question par le rapatriement des français d'Algérie et celui lui succédant tombant en désuétude après les accords de Grenelle de 1968. In *La planification française entre centralisation et décentralisation*, RFDA 1995-5, sept.oct., p.1002

[12] art.8 du décret du 14 février 1963. "*Destiné à financer des opérations complémentaires d'équipement reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire*" (introduction du décret), il prend place à côté du fonds de développement économique et social du décret n°55-875 du 30 juin 1955 et de l'ancien fonds national d'aménagement du territoire qui devient le fonds national de l'aménagement foncier et de l'urbanisme.

criptions d'action régionale[13] et appuie les diverses missions d'aménagement créées dans les zones sensibles de développement, comme celle du Languedoc de 1963 ou celle de la Côte aquitaine de 1967. Des comités spécialisés sont institués dans les ministères et dans les fonds d'intervention, une commission nationale de l'aménagement du territoire est créée au sein du commissariat au plan intéressé à ce domaine[14] et des conférences locales chargées de gérer des problèmes spécifiques se développent sous la coordination de la D.A.T.A.R. en expansion[15]. Des schémas prospectifs d'aménagement du territoire sont élaborés, distincts du Plan, comme celui de 1962 ou celui de 1970 " *Une image de la France de l'an 2000, scénarios de l'inacceptable*" .

Mais cette politique d'aménagement du territoire développée dans un contexte de croissance économique va subir les méfaits de la crise de 1973 et connaître alors une période de déclin. A l'interventionisme économique de l'Etat préconisé par Keynes[16] succède les thèses libérales soutenues par F.A. Hayek qui visent au retrait étatique au profit de l'action propre des divers acteurs économiques et sociaux. "*L'aménagement du territoire solidaire s'efface au profit de l'aménagement concurrentiel du territoire*" peut en conclure la commission sénatoriale de 1994[17].

Le budget de l'Etat obligé de prendre en compte la crise économique freine sa politique d'aide, malgré un besoin accru des collectivités qui subissent profondément la restructuration du tissu économique. Les subventions se font plus ponctuelles, ciblées, et l'aménagement du territoire prend une tournure plus prospective, autour des nouveaux établissements publics régionaux créés par la loi n°72-619 du 5 juillet 1972. Cette évolution amène le VII° Plan de 1976-1981 à intégrer une réflexion sur cet aménagement territorial, menée par la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie, à consacrer un chapitre aux "Français sur leur territoire" et à élaborer neuf programmes d'actions prioritaires sur vingt-cinq pour cette politique.

---

13 Décrets n°64-250 à 64-252 du 14 mars 1964 relatifs à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale et à la déconcentration administrative, JO du 20 mars 1964 p.2587

14 V. décret n°63-113 du 14 février 1963 modifiant les attributions du commissariat général du plan d'équipement et de la productivité, JO du 15 février p.1534

15 V. par exemple le décret n°63-114 du 14 février 1963, JO du 15 février p.1534 modifiant le décret n°61-728 du 6 juillet 1961 relatif aux attributions du comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, et les conférences interdépartementales sur les problèmes de l'eau de l'art.3 réunies à la demande du délégué D.A.T.A.R.

16 V. son ouvrage *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* publié en 1936

17 *Aménagement du territoire*, Rapport n°343/1993-1994 de la commission sénatoriale présidée par J. FRANÇOIS-PONCET , tome I Les propositions de la mission d'information, p.13

Car de nouveaux champs d'action sont créés. La coopération locale est relancée par le biais des communautés urbaines en 1966[18], et malgré l'échec des fusions de communes c'est un vaste programme de création de villes nouvelles qui est initié[19]. Si la manne financière est désormais limitée et si la D.A.T.A.R. a du mal à trouver sa place dans la structure des administrations centrales[20], l'aménagement du territoire prend du galon ministériel[21] sous l'impulsion d'Olivier Guichard.

Cette décennie des années soixante-dix semble en fait au centre d'un équilibre qui se cherche. Alors que la question territoriale débouche sur l'aspiration à une dose certaine de décentralisation comme en témoigne la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, que se recomposent de nouveaux espaces locaux autour des régions créées en 1972, et que l'intérêt pour l'aménagement du territoire ne se dément pas, les formes et les méthodes en ces domaines semblent tâtonner à la recherche d'une logique. Dans cette attente, le local au cœur de toutes les questions[22] et réticent aux interventions autoritaires est comme livré à lui-même, choisissant sa propre coopération à travers par exemple les contrats de pays de 1976.

L'alternance de 1981 va apporter un nouveau souffle, chaud et froid, dans ce doute structurel. L'objectif étant de revitaliser la vie économique et sociale locale par la décentralisation *et* l'aménagement du territoire, tous deux promus au rang de ministère d'Etat, les élus locaux sont rendus plus autonomes dans leurs capacités d'agir, leur est confiée la mission générale d'aménager le territoire et une prime à l'aménagement (P.A.T.) est créée en 1982 pour les actions locales[23].

---

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

19 Loi n°70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomération nouvelle, JO du 12 juillet p.6539

20 Directement rattachée au Premier ministre de sa création jusqu'en 1967 elle passe successivement du ministère chargé du Plan et de l'aménagement du territoire à celui de l'Intérieur en 1974, puis revient au ministère du Plan (1976), est transférée à celui de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1977) avant de retourner au Premier ministre en 1978.

21 Un ministère autonome de l'aménagement du territoire est créé dans le gouvernement MESSMER de mars 1974, et s'il est à nouveau rattaché au Plan (août 1976) ou à l'Equipement (mars 1977), un secrétariat d'Etat chargé de l'aménagement du territoire est créé auprès du Ministre de l'Equipement et de l'aménagement du territoire en mars 1977

22 V. comme point d'orgue de cette réflexion de fonds le colloque présidé par Lucien SFEZ en 1977 portant sur *L'objet local*, actes in Union Générale d'Editions, coll. 10/18, Paris 1979. V. également le célèbre Rapport GUICHARD *Vivre ensemble* de 1976

23 Décret n°82-379 du 6 mai 1982 modifié par le décret n°82-754 du 31 août 1982, JO du 4 septembre p.2718 instituant une prime à l'aménagement du territoire

Nombreux sont toutefois ceux qui constatent un "*déclin de la politique d'aménagement du territoire*" entre 1980 et 1990[24]. En fait, il s'agirait plutôt d'une évolution en sourdine se faisant dans le brouhaha de la décentralisation. S'il est vrai que le budget de l'aménagement du territoire en autorisations de programmes traduit une baisse des crédits selon une courbe irrégulière mais certaine[25], ces chiffres sont à prendre avec précaution. La commission sénatoriale fait d'ailleurs état de leur relativité, les aides étant parfois attribuées par des ministères différents d'une année sur l'autre, pouvant se traduire par des dépenses autres que les seules subventions directes comme celles relatives aux infrastructures de transport, et surtout les données ministérielles ne prenant pas en compte les frais pris en charge par les collectivités locales elles-mêmes, nouvellement compétentes.

Car en fait, l'administration relative à l'aménagement du territoire ne semble pas avoir trop souffert de la crise. L'aménagement du territoire, dans l'optique de la loi du 7 janvier 1983, n'est plus en effet le seul fait de l'administration centrale mais se reproduit en autant d'autres collectivités locales par le biais des aides directes et indirectes versées par les élus dans leurs politiques d'incitation économique locale[26]. Aux seuls chiffres nationaux s'ajoutent donc les dépenses engagées par ces autorités locales ainsi que le nouveau personnel local en charge de ces questions.

De plus, à une aide clairement rattachée à l'aménagement du territoire il faut additionner toutes les subventions et fonds créés depuis 1982. Certes, les crédits de la prime d'aménagement du territoire ont bien baissés de 600 millions de francs en 1986 à 220 millions en 1989[27], mais s'y ajoutent les aides aux zones agricoles défavorisées, les primes aux agriculteurs, les aides aux zones minières et celles au développement du tourisme par exemple qui sont gérés ponctuellement par des ministères aussi divers que ceux de l'agriculture, de l'équipement, du tourisme et du commerce. De même faut-il y rattacher tous les concours de la dotation générale de décentralisation ou de celle d'équipement ayant des répercussions directes sur l'action

---

24 Le rapport de Patrick OLLIER à l'Assemblée nationale op.cit. p.13 et celui de la commission sénatoriale présidée par Jean FRANÇOIS-PONCET, op.cit. p.23, s'accordent ainsi tous deux pour dénoncer l'abandon de cette politique lors de la mise en œuvre de la décentralisation

25 Le rapport de la commission sénatoriale fait ainsi état d'un budget de 1 860 millions de francs en 1980 (en francs base 1990) tombant à 1 000 millions en 1990, que les hausses de 1982 (+19%) et de 1984 (+23%) n'ont su enrayer. Op.cit. p.25

26 Sur les responsabilités de chaque niveau d'action locale, V. loi n°82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire, art.4, annonçant déjà un privilège régional des aides directes

27 Source : rapport n°343 de la commission sénatoriale de 1994, p.28

locale, les aides issues du Plan ou de la communauté européenne et tous les divers fonds mis en place depuis que le Conseil central de la planification réuni en 1975 avait donné l'impulsion d'une "*politique économique de développement global du pays*", que la décentralisation a amplifié[28].

L'administration centrale n'a pas connu non plus de régression notable en la matière. A la suite du groupe interministériel pour la restructuration des zones minières, le G.I.R.Z.O.M. créé en 1972, c'est tout un ensemble d'institutions qui se développe comme le fonds interministériel pour l'auto-développement de la montagne, le FIAM, et qui coordonne les actions spécifiques sur certaines parties du territoire. Les services de gestion de la P.A.T., les diverses commissions nationales traitant de questions locales relatives à l'aménagement foncier rural, à l'habitat, à la formation professionnelle ont également tendance à s'accroître ainsi que le personnel ministériel chargé de tous les nouveaux calculs de répartition des dotations de décentralisation.

La plus grande critique émise par les récents rapports parlementaires réside d'ailleurs dans cette multiplication des aides et organismes compétents en matière d'aménagement du territoire, et qui détruit le schéma cohérent d'une D.A.T.A.R. trônant seule au milieu des différentes actions en faveur du développement local. C'est bien cette "*mise en sommeil*" de la D.A.T.A.R. qui reste le point d'orgue d'un constat d'échec[29] après que la Rapport Guichard "*Propositions pour l'aménagement du territoire*" de 1986 ait noté que "*la D.A.T.A.R. a servi de Canadair à des incendies sociaux dus à des situations économiques que la puissance publique n'avait ni prévues, ni aménagés et qu'elle n'a pu redresser*"[30]. L'action directe des ministères sur le territoire, la constitution de groupes transversaux de travail et d'aide venant court-circuiter la compétence d'une délégation dont la distinction de mission avec celle du Plan se fait plus floue, semblent être les piliers fondateurs d'un appel au ressaisissement qui inaugure la décennie des années quatre-vingt-dix.

Dès lors, la croissance de la politique d'aménagement du territoire reprend de la vigueur, ou du moins son affirmation se fait désormais au grand jour. Un ministère à la ville est créé en mai 1991, également relatif à l'aménagement du territoire qui était

28 Fonds de péréquation de la taxe professionnelle ou de développement des entreprises, aides à l'amélioration de l'habitat ou aux massifs montagneux, s'accompagnant des subventions particulières ministérielles, etc.

29 Rapport de la commission sénatoriale, op.cit. p.19

30 Cette phrase est ainsi reprise par les deux rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat de 1994 qui semblent voir en elle l'explication de tous les maux

lui dévolu à celui de l'industrie depuis mai 1988, une loi est votée instituant une dotation de solidarité urbaine et départementale[31] suivie de celle revitalisant la politique de la ville[32]. L'administration territoriale de la République est réaffirmée avec force comme visant " *à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public*" [33], dans le seul *respect* du principe de la libre administration, et non de la décentralisation d'ailleurs. Elle inaugure de plus un nouveau type de coopération locale renforcée par la création d'établissements publics aux compétences élargies et prescriptives, limitant l'autonomie des élus locaux qui veulent y adhérer. Les primes à l'aménagement du territoire sont revalorisées[34] et sont créées de nouvelles institutions accordant des subventions comme le comité interministériel pour l'aide à la localisation, le C.I.A.L.A.

La D.A.T.A.R. se fait de plus de plus prolixe, multipliant à travers ses membres les interventions dans les conférences[35], les recherches menées conjointement avec des pôles universitaires[36] et les études à moyen et long terme sur le développement local à la suite du débat lancé le 12 juillet 1993 par le C.I.A.T. de Mende en Lozère relatif à l'organisation territoriale de la France de 2015[37]. Après treize ans de décentralisation, il n'est dorénavant question que " *d'aménagement et de développement du territoire*" [38]. Or, si "l'aménagement" traduit bien cette main-mise initiale du centre sur son territoire, la nouvelle référence à son "développement" implique une intervention tout aussi velléitaire et surtout dynamique de l'Etat central.

---

31 Loi n°91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, JO du 14 mai p.6329

32 Loi d'orientation n°91-662 du 13 juillet 1991 pour la ville, JO du 19 juillet p.1848. Cette politique de la ville est d'ailleurs clairement posée par l'art.2 de la loi comme "*un élément de la politique d'aménagement du territoire*", terme qui réapparaît donc sur la scène législative

33 art.1° de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992

34 Elles atteignent à nouveau les 683 millions de francs en 1995. Le Monde daté 5 avril 1996

35 Jean-Louis GUIGOU, directeur des études prospectives à la D.A.T.A.R., intervient ainsi régulièrement dans les conférences, comme celles organisées à la Sorbonne par le professeur François-Xavier AUBRY (*Quelles relations Etat-Région dans l'Union européenne ?*, 5 avril 1994, ou *L'Europe des Régions : à un carrefour*, 4 avril 1995), et dans les colloques comme celui de *La décentralisation, dix après* au Palais du Luxembourg les 5-6 février 1992

36 V. par exemple le colloque *Politiques des territoires* de l'I.E.P. de Bordeaux présidé par Claude SORBETS des 19-22 octobre 1994 et qui est en fait la présentation des travaux du programme de recherche "Pouvoirs et territoires" commandité par la D.A.T.A.R.

37 V. ainsi le Document introductif au débat national pour l'aménagement du territoire, La Documentation française, 1993

38 Loi n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

Paragraphe 2

Une réponse centrale aux problèmes territoriaux

Si Patrick Ollier rappelait dans son rapport à l'Assemblée nationale de 1994 que l'aménagement su territoire était l'une des plus nobles conquêtes de l'Etat central, Jean-Louis Guigou, directeur des études prospectives à la D.A.T.A.R., en confirme la même nécessité au nom de l'économie : "[le] *phénomène d'aggravation des disparités inter-régionales justifie l'intervention de l'Etat*" [39]. Les problèmes locaux sont alors pris dans le réseau d'une triple centralité (**A**) en surprenante évolution actuelle (**B**).

A / *Le traitement du territoire par une triple centralité*

L'aménagement du territoire provient en premier lieu d'une *perceptioncentrale* des problèmes territoriaux, qui n'est pas sans influence sur sa méthode. Issue de la centralisation historique de l'administration, la remontée des données relatives à l'aménagement du territoire suscite une appréhension globale des dysfonctionnements, et milite en retour pour le perfectionnement de ce regroupement des informations[40].

Un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire est ainsi créé par l'article 3 de la loi du 4 février 1995 pour réaliser des études et synthèses dans le cadre de sa mission de conseil dans l'élaboration des schémas nationaux de développement du territoire. Est également créé un groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire "*chargé de recueillir des informations et des données nationales et internationales sur l'aménagement et le développement du territoire ainsi que sur les expériences de développement local, de les traiter et de les diffuser aux utilisateurs publics et privés*" [41], qui prend place à côté de l'Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux et de la commission nationale de la coopération décentralisée de la loi du 6 février 1992 [42].

---

39 *Une ambition pour le territoire*, Ed. L'Aube-D.A.T.A.R., Paris 1995, p.29

40 Le rapport DELAFOSSE, op.cit., qui critique la disparité des informations financières sur les collectivités décentralisées est ainsi favorable à la réforme centralisatrice de la Direction de la comptabilité publique pour une amélioration des politiques locales au niveau national (p.17).

41 art.9 de la loi n°95-115 du 4 février 1995

42 art.53 de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 : "*l'Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux mène toute étude et recherche sur l'organisation, le financement et les compétences des collectivités territoriales et des services publics locaux*". Art.134 : "*Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités locales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci*"

Ce regroupement central des informations conduit à une perception particulière du phénomène territorial. Ne pouvant être une compilation d'expériences humaines et de politiques ponctuelles, il amène à saisir le territoire sous la forme de données chiffrées, de statistiques et de présentation en tableaux. L'imaginaire local est passé au crible du management économique et ne donne lieu qu'à un discours technique appuyé sur une nombreuse cartographie. Cette mutation informatique transforme le sol en une réalité virtuelle, saisie abstraitement par un langage globalisateur. Se réalise dans ces statistiques le passage des territoires "à sang chaud" aux espaces "à sang froid" selon l'expression même des responsables de la D.A.T.A.R.[43].

Dès lors, le territoire lui-même devient une abstraction résumable en données synthétiques dont la clef de déchiffrement est forgée par le centre. Les élus locaux sont soumis à une évolution faisant d'eux les techniciens de l'aménagement local, selon les méthodes d'action et de gestion expérimentées dans les bureaux centraux. Surtout, cette recollation des données les insère dans un plan plus vaste dont ils n'apparaissent que comme les derniers maillons chargés d'expérimenter des politiques et de fournir les résultats attendus.

Le discours local s'en ressent, et les revues spécialisées de la politique locale reprennent à leur compte les bases de ce langage, fourmillant de chiffres, d'analyses comparatives, de cartes et mettant de plus en plus l'accent sur cet aménagement technique du territoire qui est pour eux une double chance : celle d'être entendus par les décideurs nationaux en parlant la même langue qu'eux[44] et celle de développer alors leurs espaces en accord avec les schémas d'ensemble, bien dotés financièrement. Car souvent, un projet de développement local ne trouve de relais au niveau national que par une rencontre dans la même intelligence des problèmes, et les élus sont alors obligés de présenter non seulement une idée mais les chiffres et les prospectives

---

43 "*Les territoires sont bien souvent encore à «sang chaud» ; ils ont eu des ennemis, des rivalités des morts, des monuments... tels les nations, les communes, les pays. Ils sont faits de passions, de chair et d'histoire. A l'opposé, les espaces sont à «sang froid» (personne ne s'est encore battu pour l'espace européen ou l'espace aérien), faits de rentabilité et de virtualité... Les territoires sont peuplés de sociétés locales qui génèrent des différences ; les espaces sont peuplés d'opérateurs qui produisent de l'homogénéité...Il est temps de ne plus les opposer, mais de les concilier et de les valoriser*", Jean-Louis GUIGOU *Une ambition pour le territoire*, op. cit. p.35-36.

44 V. par exemple les dossiers spéciaux de la revue *Départements* de décembre-janvier 1993 - 1994 sur l'aménagement du territoire, ou les brochures de présentation de l'agglomération rennaise et de son district par exemple reprenant cartes et données chiffrées illustrant les divers projets de développement urbains et technologiques.

analytiques qui l'accompagnent[45]. Le centre élaborant, pour ses besoins, une nouvelle grammaire d'appréhension du local transmet son vocabulaire aux autorités territoriales qui en reprennent à leur compte les mots mais aussi et par là la logique sémantique centrale.

A cette perception répond un *traitement tout aussi central des problèmes* par les administrations chargées de leur saisie. Si l'Etat central assure la coordination des informations qui lui parviennent, il est également considéré comme le point optimum d'analyse des dysfonctionnement locaux, celui d'où le recul est le plus adéquat pour comprendre l'ampleur des phénomènes. Plusieurs conséquences en découlent. Tout d'abord, les solutions aux problèmes ponctuels locaux sont envisagées à travers des institutions centrales qui portent en elles une certaine logique, et sont réinsérées par la suite dans des horizons nationaux et internationaux les dépassant.

Sont ainsi créées cinq commissions nationales thématiques sous l'égide du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, dont les études et rapports éclaireront les politiques centrales à mener dans un tel cadre[46] et dont les travaux sont mis en parallèle avec les quatre groupes transversaux de réflexion prospective créés au sein du Commissariat général du Plan et qui doivent "*éclairer l'avenir en fournissant les éléments de fait et d'analyse ayant une incidence sur le développement et l'aménagement du territoire, en fonction des évolutions prévisibles ou concevables à échéance de vingt ans*" [47].

La D.A.T.A.R. joue un rôle certain dans l'élaboration de ces analyses, la loi du 4 février 1995 venant renforcer encore son importance. C'est par exemple le délégué à l'aménagement du territoire lui-même qui assure le secrétariat du Conseil national de

---

45 Cette politique du chiffre s'installe d'ailleurs par nécessité, les aides diverses de l'Etat étant conditionnées par des ratios, des crans et autres des fractions comptables, dont la plus importante reste celle de la population locale. D'ailleurs au-delà des anecdotes, comme celle du maire de Rennes retenant par quelques attractions financières la troupe du cirque Achille Zavata de passage en ses murs pour qu'elle figure dans le recensement de sa population et lui permette d'atteindre par là une tranche plus élevée ouvrant droit à des aides étatiques supplémentaires, il faut souligner que cette mise en statistique du territoire n'est pas à l'abri de chiffres surprenants comme ceux des populations fictives établies par l'Etat par arrêté pour les communes sans habitants (et qui feraient presque penser aux "bourgs pourris" anglais du siècle dernier). V. par exemple l'arrêté du 8 février 1982, JO du 19 février, Numéro complémentaire p.1904.

46 La circulaire publiée au JO du 31 août 1995 les répartit en développement économique, emploi et population ; villes, organisation des territoires et services collectifs ; réseaux et territoires ; développement rural ; environnement et développement durable (p.12887)

47 id., JO du 31 août 1995 p.128887

l'aménagement et du développement du territoire (article 3.I de la loi). Or, les études de cette délégation traduisent bien la logique de pensée du centre et les impératifs qui guident sa réflexion. Elle raisonne en effet en termes de macro-économie en resituant l'espace dans des enjeux beaucoup plus larges de développement économique.

La croissance de chaque région est ainsi remise dans le cadre des grands axes de développement européens, surnommés parfois "la banane et le croissant", analysée en fonction des réseaux d'échanges à grande échelle, des systèmes de mobilité interne et externe, des perspectives démographiques et économiques déduites des évolutions en cours, et autres schémas de croissance dérivés de projections à moyen et long terme des échanges. Le territoire ressort modifié de ces analyses. Son découpage s'affranchit des limites administratives traditionnelles qui fondent son identité et son autonomie.

Les "pays" de la loi du 4 février 1995 par exemple sont issus de l'analyse du développement local en fonction de nouveaux enjeux économiques et selon la définition d'une rentabilité territoriale optimale. A une échelle plus importante, la réflexion sur l'espace débouchait sur la création dès 1975 de huit "zones d'études et d'aménagement du territoire", les ZEAT, destinées à remplacer peut-être les 22 régions jugées trop nombreuses et trop petites au regard de leurs concurrentes européennes[48].

Surtout, cette réflexion macroscopique entraîne par la force des choses une pensée en termes de schémas de développement élaborés à partir du centre qui maîtrise les données et a le pouvoir de leur mise en application. La loi du 4 février 1995 porte profondément les marques de cette pensée, qui prévoit outre un schéma national de développement des schémas sectoriels et des schémas régionaux, imbriqués les uns dans les autres selon une logique issue des prospectives parisiennes.

Cette logique centrale prend alors des accents centralisateurs. Si les schémas locaux sont réputés être décidés par les autorités locales ou avec leur accord, leur adoption reste en effet soumise au respect de normes posées par le centre intervenant de plus en plus dans l'analyse des objectifs locaux. Le territoire devient non plus la base d'une pyramide de commandement autoritaire sur le principe de l'étoile de Legrand de 1831[49] mais apparaît comme l'espace plein d'une roue tournant autour du moyeux central, la capitale, qui en définit la direction.

---

48 V. *Une ambition pour le territoire*, op.cit., p.111

49 V. le Document introductif au débat national pour l'aménagement du territoire, op.cit.

Cette évolution vers une centralisation "schématique" ou "schématisée" se retrouve aujourd'hui à l'échelle européenne avec l'élaboration, sous l'impulsion de la France depuis le Conseil de Liège de 1993, d'un schéma de développement de l'espace communautaire, le S.D.E.C.. Orientant les investissements communautaires des fonds d'intervention sur les grandes lignes d'un développement européen équilibré, ce schéma fixe les futures voies de communication routière, ferroviaire et informatique de demain, en prenant en compte les enjeux des pays du sud et de l'est méditerranéen, les P.S.E.M., et les pays de l'Europe centrale et orientale, les P.E.C.O.. Il s'imposera par la suite aux demandes de subventions locales et aux choix d'action du F.E.D.E.R., du F.S.E. ou du F.E.O.G.A..

Le traitement central, et partant centralisateur, des informations territoriales débouche alors sur une *prise de décision centrale* dont les mécanismes d'adoption gardent à l'Etat toute sa prédominance. Il en va ainsi tout d'abord pour les choix de subventions ponctuelles lorsque celles-ci ne sont pas issues d'une obligation législative générale. Le comité interministériel pour l'aide à la localisation détermine librement par exemple les aides qu'il accorde, et le taux important de rejet des dossiers [50] prouve bien en l'occurrence que l'aménagement du territoire reste avant tout une décision de puissance publique centrale autonome par rapport aux demandes locales, qui permet finalement un traitement territorial plus "politisé".

D'ailleurs, les aides à l'aménagement du territoire étant en France d'une assez faible grandeur[51], leur attribution renforce le pouvoir de décision de l'Etat central et des organismes de subvention, pousse à rentabiliser ces investissements et relie donc d'autant cette politique aux choix nationaux. Les collectivités locales, obligées de développer des réseaux de connaissance ou de s'inscrire volontairement dans le cadre des choix d'aménagement imposés par le centre sont alors prises dans une logique de soumission qui entrave ainsi leurs libertés acquises par les lois de décentralisation. Ce système de réseaux poussse également nombre d'élus à cumuler des mandats locaux et nationaux, reliant ainsi le sol au centre et monopolisant les mandats démocratiques.

---

[50] Le Monde du 5 avril 1996 souligne ainsi qu'en 1995, le C.I.A.L.A. a rejeté un dossier sur dix.

[51] Le Sénat, après consultation des services gérant la prime à l'aménagement du territoire, conclut ainsi que "*la France est le seul pays de la CEE à ne pas se donner les moyens financiers d'attirer les projets industriels*" (cf Avis budgétaire de M. Jean PUECH, *Aménagement du territoire*, Sénat 1992, n°58 tome X p.42, cité par le rapport de la commission sénatoriale de 1994, op.cit.p.27). Sur une base 100 pour les aides françaises régionales, l'aide en Belgique est ainsi de 300, celle de l'Allemagne de 655 et celle de l'Italie de...1160 (*Aménagement du territoire*, rapport de la commission sénatoriale op.cit. p.28)

Garant de l'intérêt général, l'Etat devient alors un "*Etat stratège*" [52] c'est-à-dire un Etat dont la logique est basée sur une "*reconquête du territoire*" [53], dans un vocabulaire militaire confirmant bien que le territoire reste en tout état de cause l'espace de sa domination. Ses aides, si importantes pour les collectivités dont les finances n'ont pas été rénovées[54], sont alors pour lui l'occasion d'un double gain : elles conditionnent les choix des élus locaux obligés de se soumettre à ses décisions d'attribution, et permettent de développer une politique d'aménagement selon des plans fixés par les administrations centrales, et notamment par la D.A.T.A.R..

B / *Un aménagement systématique du territoire par le centre*

La politique étatique d'aménagement du territoire connaît aujourd'hui une évolution notable. Alors que jusqu'à présent l'aide de l'Etat cherchait à lutter contre les zones creuses du pays par une politique de fonds perdus, la D.A.T.A.R. se transformant en "pompier-Canadair" toujours dépassé par le nombre de foyers à éteindre, une nouvelle dynamique est mise en place depuis 1990 qui associe les subventions à une prospective et une réflexion d'ensemble. "*Il s'agit de passer d'une conception en termes de redistribution de richesses existantes à une conception en terme de production de richesses durables et mieux réparties*" [55].

Cette politique sort alors du cadre étroit de saupoudrage financier, coordonné par une D.A.T.A.R. concurrencée par les aides directes des ministères dans une absence totale de plan préétabli. Au contraire, elle vise à instaurer un véritable partenariat entre le centre et les élus locaux par leurs rencontres au sein des commissions de réflexion prospective et par la mise au point d'une totale *réorganisation* du territoire où les élus sont partie prenante. La décentralisation des années quatre-vingt est sans doute pour beaucoup dans ce changement, les collectivités locales étant devenues de vrais acteurs dotés des moyens de tenir leur rôle. Il ne s'agit plus seulement désormais d'aménager le territoire mais de le "développer".

---

52 Titre du Rapport de préparation de préparation du XI° Plan de la commission présidée par Christian BLANC en 1993 ("*Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*")

53 Jean FRANÇOIS-PONCET *Acquis et carences de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire*", RFDA 1995-5, sept-oct 1995, p.871

54 Selon la DGCL, si les dépenses réelles des départements se montaient en 1993 à 74.070 millions de francs leurs ressources réelles n'étaient que de 50.836 millions dont près de 20.000 millions de dotations (pour les régions 26.023 millions de dépenses pour 18.623 millions de ressources, dont 13.000 millions de dotations). La Tribune Desfossés, 19 sept. 1996, p.17

55 Jean-Louis GUIGOU *Une ambition pour le territoire*, op.cit. p.84

Mais cette nouvelle politique ne restreint pas pour autant l'emprise de l'Etat et donne au complexe de centralisation un autre éclairage révélant justement certaines zones restées encore dans une ombre pudique. Cette volonté de développer des " *territoires intégrés*" producteurs de leur propre richesse[56] accroît d'autant plus les pouvoirs de l'Etat dans sa capacité d'organisation. L'action étatique centrale vise ouvertement la construction d'un lien territorial issu de sa propre réflexion, et l'aménagement qu'elle cherche à atteindre n'est plus seulement fonction d'une aide ponctuelle aux territoires en péril mais répond à une politique délibérée et systématique dépassant largement les actions locales des élus ou la vie spontanée des habitants.

L'aménagement du territoire devient une science dont la légitimité est publiquement affirmée et que même les élus réclament, comme il ressort du discours sénatorial de la commission de 1994, véritable plaidoyer pour l'intervention de l'Etat[57]. D'ailleurs, à la lecture de la loi du 4 février 1995, c'est l'Etat qui sort grand gagnant de la consultation lancée en 1993 auprès de toutes les collectivités locales et des citoyens. Le mot "Etat" apparaît 90 fois dans les 88 articles de la loi sans compter les multiples renvois au Gouvernement et aux compétences du Conseil d'Etat. L'Etat incite, définit, veille, coordonne, conclut, attribue, aide, contrôle désormais l'ensemble de la politique d'aménagement dans une dynamique qui relègue ses anciennes actions à la préhistoire de la science du territoire.

De plus, la différence de traitement territorial n'ayant pas été censurée par le Conseil constitutionnel dans son analyse de la loi du 4 février 1995[58], il dispose de toute liberté d'action envers les espaces. "*L'égalité des chances ne suppose pas l'égalité*

---

56 Jean-Louis GUIGOU, op.cit. p.86

57 "*Pour nécessaire que soit l'aménagement du territoire, il ne s'inscrira dans la réalité que s'il exprime une stratégie claire...*" (Rapport p.109) "*Seul l'Etat peut donner à la politique d'aménagement du territoire l'homogénéité qui lui est indispensable et seul il peut, par une réglementation appropriée, maintenir les collectivités locales dans les limites d'une concurrence compatible avec l'unité territoriale du pays...Le renouveau d'une telle politique passe donc nécessairement par l'affirmation par l'Etat d'un projet national qui assure la cohérence des choix d'aménagement et la solidarité entre les individus et les collectivités*" (p.124-125)

58 Dans sa décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995 le Conseil a en effet constaté à propos des directives territoriales d'aménagement que "*la circonstance que leur champ d'application soit limité à certaines parties du territoire national répond à la prise en compte de situations différentes et ne saurait par suite méconnaître le principe d'égalité non plus que porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République*" (4° considérant). De même, relativement aux zones prioritaires de développement a-t-il rajouté que "*le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte par l'octroi d'avantages fiscaux des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire dans un but d'intérêt général*". La diversité territoriale est donc reconnue par le Conseil, du moins quant aux pouvoirs de l'Etat en la matière. V. Le Monde des 29-30 janvier 1995, p.8

de traitement" peut en conclure son infatigable promoteur Paul Bernard[59]. Dès lors l'aménagement du territoire s'inscrit dans une politique à la fois globale et précise, découpant l'espace en autant de portions que nécessaire, isolant certaines dans des missions particulières comme l'Ile-de-France[60] et en ciblant d'autres comme les zones prioritaires de développement sur lesquelles il peut décider d'office tels ou tels aménagement fiscaux. L'Etat reprend la totale maîtrise de *son* territoire.

Il reste d'ailleurs dans les cartons de la D.A.T.A.R. bien d'autres projets encore. Le redécoupage territorial en sept ou huit grandes régions et même en cinq dans la nouvelle perspective européenne ouvrirait par exemple la voie à de plus grands bouleversements avec notamment la création de "*cinq ministres ou secrétaires d'Etat...nommés pour exercer l'autorité de l'Etat dans ces cinq régions*"[61]. Ces nouveaux territoires politico-économiques s'appuyant sur les "espaces conformes" mis en exergue par le chercheur de la D.A.T.A.R. François Damette dans son analyse sur l'histoire des développements[62] débouchent ainsi sur une refonte totale du sol national et sur une remise en question fondamentale de sa découpe révolutionnaire.

La délimitation artificielle des départements et des communes à la Révolution s'était en effet fondée sur le projet "sociologique" de Mirabeau, à l'exclusion de la conception purement mathématique de Thouret. La délimitation des régions par la D.A.T.A.R. dans les années soixante avait déjà entamé cette conception en produisant des unités territoriales très inégales reposant les calculs économiques, et les pressions politiques de tous bords, séparant Nantes de la Bretagne, coupant la Normandie en deux ou faisant coexister huit départements en Midi-Pyrénées et seulement deux en Alsace. L'aménagement du territoire dans la nouvelle optique actuelle va encore plus loin dans cette "révolution du chiffre" et dépasse le seul accompagnement d'une décentralisation en mal de finances et en proie aux déséquilibres. Le *développement* appelé par la loi de 1995 prépare une *réorganisation* totale de l'espace sur ces données économiques, et sous la guidance de plus en plus contraignante de l'Etat.

---

59 *La loi sur l'aménagement du territoire:un texte fondateur*, du préfet Paul BERNARD, Revue Administrative n°283, p.71

60 Au schéma directeur de la région Ile-de-France du chapitre I° Titre V de la loi, approuvé par décret en Conseil d'Etat, répond ainsi la mission de "*renforcer la position de Paris comme métropole européenne, conforter le rayonnement international de la régions Ile-de-France et assurer son développement qualitatif tout en maîtrisant sa croissance quantitative*" (art.39)

61 Jean-Louis GUIGOU, *Une ambition...*, op.cit. p.130

62 V. F. DAMETTE et M. FOUCHER, *Travaux de préparation au schéma de développement de l'espace communautaire*, D.A.T.A.R. 1995. Cité par Jean-Louis GUIGOU, p.121

Section 2 : Un aménagement du territoire contraignant

La décentralisation, en redonnant l'initiative aux élus locaux, a redynamisé un tissu local qui étouffait sous l'emprise de l'Etat, même si la loi du 31 décembre 1970 sur les libertés communales en avait desserré l'étau. L'alternance politique de 1981, nationale et locale, a de plus favorisé l'éclosion de projets de la part des nouveaux élus. L'ère des maires et présidents de conseil dynamiques, impatients d'exercer leurs nouvelles compétences, pris dans le jeu d'une concurrence locale renouvelée et porteurs d'un activisme audacieux soutenu par leur nouvelle légitimité démocratique, par rapport aux anciens notables rompus aux pratiques administratives plus secrètes, a fait du territoire un grand chantier où chaque collectivité construit sa piscine, son terrain de golf, son hôtel administratif dans une compétition parfois bien désordonnée.

De ce foisonnement d'initiatives un constat amer a pu être tiré. La concurrence entre collectivités a multiplié les actions s'annulant elles-mêmes, l'une organisant par exemple un festival culturel visant à couper l'herbe sous les pieds d'une autre, a conduit à des dépenses somptuaires investissant l'argent dans des projets non rentables et a mené à la désertification de régions au profit de zones urbaines plus dynamiques mais n'arrivant pas à digérer l'afflux de nouveaux arrivants et reproduisant alors des poches d'exclusion.

L'aménagement du territoire se proposant de réguler l'activité locale dans un plan d'ensemble part d'une conception inverse, qui cherche à utiliser la puissance publique pour contraindre les projets locaux à respecter une harmonie profitable pour tous. Dès lors, il s'analyse en un encadrement des autorités locales (**Paragraphe 1**), et vise aujourd'hui à développer des réseaux de pouvoirs (**Paragraphe 2**) qui pèsent sur la liberté locale afin d'en infléchir le sens ou du moins afin d'en limiter les excès.

Paragraphe 1
L'encadrement accru des autorités locales

En ramenant l'aménagement du territoire à un pouvoir d'organisation du centre sur son espace d'expression, force est de constater que cette politique a toujours constitué une contrainte pour les autorités locales (**A**). Mais l'évolution actuelle d'un aménagement par la planification antérieure des espaces au niveau national conduit à un redoublement de ces contraintes (**B**), bien que les élus participent à ces choix.

A / *Une contrainte directe sur les autorités locales*

L'aménagement du territoire, étant intimement lié depuis sa création à l'urbanisme, a toujours constitué sous quelque forme qu'il se présente une contrainte directe sur les autorités locales, interdictive ou prescriptive. A la Libération, le pouvoir de l'Etat est réaffirmé avec force. L'aménagement des terres coloniales se fait par décret[63] et la réorganisation des locaux immobiliers donne de larges pouvoirs au ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, de l'économie et au ministre de l'intérieur[64]. L'apparition en 1963 d'une commission nationale de l'aménagement du territoire au sein du commissariat général du plan, pouvant intégrer dans ses réflexions des personnalités n'appartenant pas aux administrations centrales, va progressivement ouvrir l'autoritarisme de l'aménagement du territoire vers une certaine consultation externe[65].

Mais l'essence même du droit de l'urbanisme donne à cet aménagement un accent coercitif identique. L'exemple des villes nouvelles est à ce titre révélateur, une loi du 7 août 1957 donnant les pleins pouvoirs au gouvernement quant à leur création, et l'apparition d'un véritable statut de ces villes et d'une réelle concertation avec les autorités locales impliquées ne survenant que par la loi du 10 juillet 1970.

L'aménagement du territoire, œuvre de puissance publique, s'est d'ailleurs souvent développé en excluant le droit[66]. Et s'il revêt une forme plus juridique c'est alors celle de décisions ou autorisations administratives unilatérales. Le code de l'urbanisme, article L.111-1, pose ainsi un principe de base : "*les règles applicables...en matière d'utilisation des sols...sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat*".

---

63 V. ordonnance n°45-2686 du 2 novembre 1945 relative à l'aménagement du Cap-Vert, JO du 4 novembre p.7246

64 Ordonnance n°45-2715 du 2 novembre 1945, JO du 5 novembre p.7294, tendant à faciliter les opérations de regroupement des locaux administratifs dans la région parisienne : "*à l'intérieur des périmètres définis par les décrets...aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux...l'aliénation des immeubles compris à l'intérieur desdits périmètres ne peut, à peine de nullité de l'acte d'aliénation, avoir lieu qu'au profit de l'Etat*" (art.5), "*l'affectation des bâtiments définitifs est prononcée par des décrets*" (art.8), "*les dispositions de la présente ordonnance sont applicables aux collectivités locales...*" (art.12).

65 Arrêté du 14 février 1963, JO du 15 février p.1536. Cette commission comprend notamment Raymond BARRE, Jacques CHABAN-DELMAS, Eugène-Claudius PETIT, Jean-François GRAVIER, Léon-Paul LEROY, directeur général de la Société centrale pour l'équipement du territoire, Alfred SAUVY et René PLEVEN, président du comité d'études et de liaison et d'action pour l'économie bretonne, aux côté de Maurice SCHUMANN et Pierre PFLIMLIN

66 Yves MADIOT, *L'aménagement du territoire et le droit*, RFDA 1994-5 sept-oct 1994 p.891, parle ainsi d'un droit "*ignoré...bafoué par l'aménagement du territoire*"

A l'issue de ces décrets, l'Administration dispose de réelles prérogatives, pouvant ajouter des clauses à ses agréments (art.L.510-1 du C.urb.), imposer des servitudes aux gestionnaires des espaces ou interdire des activités et prescrire le respect de conditions particulières[67] ou encore conditionner son aide aux résultats d'une enquête[68]. La D.A.T.A.R. a joué son rôle dans l'apparition de telles règles. Surtout, elle a disposé d'une grande liberté d'appréciation dans leur énoncé et dans la contrainte qu'elle pouvait exercer sur les élus locaux en mal d'aides financières. Certains ont pu alors parler de véritable "*chantage*" aux subventions[69].

L'édiction unilatérale des termes des autorisations d'aménagement du territoire s'accompagne de plus d'un contrôle administratif dans l'exécution et l'utilisation a posteriori des aides octroyées. Les pouvoirs des directions départementales de l'équipement ou de l'agriculture influent ainsi fortement sur l'action des élus locaux soumis aux accords nécessaires de certaines de ces autorités, responsables des méfaits commis lors des aménagements[70], et débiteurs finalement d'une dette territoriale en devant respecter dans leurs P.O.S. les prescriptions des anciennes directives d'aménagement national prises sur la base de l'article R.111-15 du code de l'urbanisme.

Un exemple type de cette contrainte unilatérale de l'administration centrale en matière d'aménagement reste celui de la politique en Ile-de-France. Si les subventions sont ici moindre qu'en province[71], les pouvoirs publics ont pu intervenir plus directement sur les bases de son développement. Par exemple, à l'instauration en 1976 d'une redevance pour la création de locaux à usage de bureaux et à usage industriel destinée à limiter le développement asphyxiant de la région capitale, succède son abrogation par la loi n°82-1020 du 3 décembre 1982 face à la désertification constatée de la région parisienne.

---

67 V. par exemple en matière de protection des monuments historiques et des sites, pour les activités d'extraction minière et autre protection de la nature. Sur les contraintes de salubrité et de sécurité publiques, V. Trib. adm. de Marseille 22 mars 1993 *Préfet du Vaucluse c. Cne de Murs*, La semaine Juridique (JCP) n°45, 1993, n°2488

68 V. *La loi paysage et le droit des enquêtes publiques*, Jean-Claude HELIN, AJDA novembre 1993, p.776

69 V. Yves MADIOT *L'aménagement...*, op.cit. p.892

70 Sur l'atténuation de cette responsabilité des élus locaux mandant les services préfectoraux pour la réalisation de travaux d'aménagement, V. cependant Cour adm. d'appel de Bordeaux, formation plénière, 27 février 1992 *Cne de Tonneins, SARL Masini et fils*, et ses conclusions, RFDA nov-déc. 1993, p.1135

71 Sur les 100 milliards de francs comptabilisés dans les crédits de contrats de Plan en 1989-1993, la part revenant à l'Ile-de-France est de 720 francs/hab pour une moyenne de 1000 francs/hab en France. In *Aménagement...*, rapport de la commission sénatoriale op.cit. p.58

Mais ce pouvoir contraignant de l'Etat en matière d'aménagement du territoire réside surtout dans la possibilité qu'il a de fixer des directives auxquelles les élus locaux doivent se conformer dans l'élaboration de leurs plans d'occupation des sols. La loi de décentralisation du 7 janvier 1983, article 36, prévoit cette possibilité en complément de l'article L.111-1 du code de l'urbanisme, et y insère un nouvel article L.111-1-1 disposant que "*des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire sont fixées en application de lois d'aménagement et d'urbanisme...Les schémas directeurs, les schémas de secteur, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec leurs dispositions*" .

Il s'agissait en fait de donner un fondement législatif aux anciennes directives d'aménagement national du territoire prises sur la base réglementaire de l'article R.111-15 de ce code, et de renforcer leur poids en les imposant aux documents d'urbanisme. Les lois d'aménagement concernées par cet article ont été prises en matière de zones de montagnes[72], de zones littorales[73] et de zones contiguës aux aérodromes[74]. Cet article 36 ne pose toutefois vis à vis des directives nationales qu'un principe de compatibilité et non de conformité, dont l'aspect trop contraignant irait à l'encontre même du principe de décentralisation.

Ce dispositif est repris à l'article 4 de la loi du 4 février 1995 à la suite d'un rapport du Conseil d'Etat, tout en restant en dessous des réformes proposées[75]. S'il confirme la règle de seule compatibilité, la contrainte exercée par l'ensemble de cet article apparaît encore plus forte que précédemment. Il y est question "*d'orientation fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement*" et des "*principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages*". Les domaines considérés sont nombreux et sensibles.

[72] V. art. L.145-1 et suivants du code de l'urbanisme

[73] V. art. L.146-1 et suivants du code de l'urbanisme

[74] V. art. L.147-1 et suivants du code de l'urbanisme

[75] Rapport du Conseil d'Etat *Urbanisme, pour un droit plus efficace*, Documentation française 1992. Ce rapport proposait que les directives territoriales d'aménagement remplacent les schémas directeurs, et que les chartes intercommunales de développement et d'aménagement incitatives dans la loi du 7 janvier 1983 s'imposent désormais aux élus locaux, comme prévu initialement. La loi de 1992 ne suit que partiellement l'avis du Conseil d'Etat en limitant aux schémas de mise en valeur de la mer (art.57 de la loi du 7 janvier 183), aux schémas directeurs de la Corse et de l'Ile-de-France cette valeur de directive d'aménagement du territoire (art.40, nouveaux art. L.141-1 et L.144-5 du C.urb.), tout comme aux directives de protection et de mise en valeur des paysages de la loi n°93-24 du 8 janvier 1993.

Ces directives peuvent finalement couvrir la majeure partie du territoire selon une interprétation large du texte, et peuvent de plus adapter l'application des lois d'aménagement et d'urbanisme à certaines parties du pays en raison de leurs "*particularités géographiques*" ou concerner des régions comme l'Ile-de-France, la Corse ou l'outre-mer déjà dotées d'un statut particulier[76]. Bien que les projets de directives soient élaborés "*en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents*", l'avis de ces élus est réputé favorable dans un délai de trois mois, et les directives restent "*élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative*". Elles s'imposent aux schémas directeurs et de secteurs ainsi qu'aux plans d'occupation des sols et documents d'urbanismes en tenant lieu.

Le Conseil constitutionnel a accepté dans l'ensemble cette conception de l'action étatique, tant à propos des pouvoirs du centre sur le territoire qu'au sujet des discriminations territoriales "positive", selon sa jurisprudence déjà ancienne en la matière[77]. Il semble ainsi faire droit aux revendications du Gouvernement faisant référence à un Etat "*gardien des intérêts nationaux, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire, du logement, et notamment du logement social, des grandes infrastructures de transport et des autres grands équipements...*"[78]. Mais ce gardiennage étatique ne peut faire oublier que la nouvelle disposition législative va dans le sens d'un renforce-ment de ses pouvoirs, et de la centralisation.

Au détour d'un désir officiel d'harmoniser les actions d'aménagement du territoire des collectivités locales, compétentes depuis la loi du 7 janvier 1983, l'Etat revient en force dans le débat. C'est en effet lui qui fixe l'étendue et la nature des directives par le biais du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire qui désigne un préfet coordonnateur dirigeant la procédure d'élaboration physique des périmètres en question, et par l'adoption des directives par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil national d'aménagement et de développement du territoire. Or, il a été vu sur quelles bases ces différentes institutions raisonnent.

---

[76] Observations du Gouvernement faisant suite à la décision du Conseil constitutionnel n°94-358 DC du 26 janvier 1995, JO du 1° février p.1715. Le Gouvernement affirme néanmoins que "*les DTA n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble du territoire national, tout comme bien d'autres documents d'urbanisme : schémas directeurs...POS...ou autres documents...*"

[77] V. décision n°85-189 DC du 17 juillet 1985 *Principes d'aménagement*

[78] Observations du Gouvernement, op.cit.

De plus, la loi du 4 février envisage la création de trois catégories de zones de développement économique prioritaire. L'article 42 distingue ainsi les zones d'aménagement du territoire pour les espaces de faible tissu industriel, les territoires ruraux de développement prioritaires comprenant les espaces de revitalisation rurale fragile, et les zones urbaines sensibles plus couramment appelées les banlieues défavorisées. Il renvoit cependant au pouvoir réglementaire pour déterminer ces zones, avec l'aval du Conseil constitutionnel estimant que ces zones sont définies avec suffisamment de précision par la loi et par le renvoi aux articles du code général des impôts.

Si ce zonage reprend effectivement des dispositions connues[79], il faut noter toutefois une évolution dans cette politique d'aide et d'exonérations fiscales. La loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, article 26, prévoyait que les communes pouvaient fixer par délibération du conseil municipal des périmètres d'exonération de la taxe professionnelle afin d'inciter la création ou l'extension d'établissements. Cette initiative s'inscrivait dans le cadre d'une liste établie par décret et selon les conditions de l'article 1639 A bis du code général des impôts, mais relevait en dernier lieu d'une appréciation des élus locaux eux-mêmes.

A l'inverse, la loi du 4 février 1995 donne au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les zones d'exonération fiscale, et ces avantages fiscaux entrent en vigueur par le seul fait de l'élaboration de ces zones *si la collectivité territoriale ne s'y oppose pas*[80]. Ce renversement de la liberté des élus, accepté par le Conseil constitutionnel[81], est révélateur des fondements de ce nouveau pouvoir de contrainte du centre. L'Etat ne pose plus seulement le cadre de l'action locale, il intervient directement *sauf décision contraire*. Et le mécanisme de compensation financière prévu par l'article 52.III ne semble pas suffisant pour tempérer cette immixtion[82].

---

79 Zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire présenté au C.I.A.T du 20 septembre 1994 ou zones "FIDAR" du décret n°94-1139 du 26 décembre 1994 et de la loi n°93-1313 du 20 décembre 1993 et autres grands ensembles urbains de la loi n°91-662 du 13 juillet 1991

80 "*Sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales, dans les zones de revitalisation rurale dont le périmètre est fixé par décret, les entreprises...sont exonérées de taxe professionnelle*", art.52 de la loi du 4 février 1995. Même principe pour les zones de redynamisation urbaine (art. 1466 A.I du code général des impôts)

81 Le Conseil rappelle dans sa décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995 précitée que le législateur, compétent pour fixer les conditions des ressources locales, a prévu un mécanisme de compensation, et que les collectivités gardent en tout état de cause les moyens de s'opposer à cette décision administrative centrale par délibération contraire prise dans les délais.

82 Un même principe d'exonération fiscale décidée par décrêt est prévu pour les 43 zones franches de la loi sur l'intégration urbaine, qui suscite des inquiétudes locales identiques (Les Echos du 18 juin 1996, p.24)

Cette politique d'aménagement du territoire par le centre se fait donc plus directive, plus prescriptive[83], faisant apparaître les élus locaux comme les "empêcheurs de tourner en rond" en leur donnant désormais le seul pouvoir de contredire l'action de l'Etat. La compétence partagée de 1983 dont il restait encore quelques vestiges dans la loi sur la ville de 1991[84] se trouve donc annulée en pratique par la reprise en main et à son propre compte de cet aménagement par l'Etat. D'ailleurs, seul l'Etat apparaît au fil des ans comme le mieux à même de mener cette politique, éclairé au niveau national par les prospectives de la D.A.T.A.R. et négociant auprès des instances européennes les aménagement sur lesquels la Commission veille au nom du respect de la libre concurrence[85]. Son pouvoir de contrainte issu de la loi du 4 février 1995 est enfin renforcé sur deux autres points.

B / *Le renforcement de la tutelle étatique*

La tutelle étatique prend un nouvel élan dans cette loi d'orientation de 1995, qui d'ailleurs annonce d'autres réformes à venir en dépit de délais non respectés[86]. La relance de l'aménagement du territoire décidée au cours de la réunion du comité interministériel de l'aménagement du territoire de Mende le 12 juillet 1993 se base en effet sur une logique différente de celle des années soixante aux accents dirigistes et sans réelle prospective, et élabore de nouveaux moyens conditionnant d'autant plus les élus locaux. Les deux piliers principaux de cette action étatique sont en fait des améliorations de techniques déjà connues, les schémas d'orientation et la péréquation financière, mais s'inscrivent dans un renforcement du pouvoir d'imposition de l'Etat.

---

83 A titre d'exemple, il faut souligner le sursaut administratif déclenché par le débat au Sénat du 29 mai 1990 et débouchant sur la multiplication des réunions du C.I.A.T. (5 novembre 1990, 3 octobre et 7 novembre 1991, 29 janvier et 23 juillet 1992 notamment). Les mesures ne tardent pas à suivre dont les plus symboliques restent les décisions *unilatérales* de délocalisation des administrations centrales, touchant près de 15 000 emplois et prises dans une précipitation juridique notable dans laquelle le pouvoir pensait pouvoir s'affranchir au nom de l'aménagement du territoire des procédures normales de décision, et ne prenant parfois même pas la peine de prévenir les élus locaux concernés. V. notamment les rebondissements du transfert de l'ENA.

84 Mais la création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain, d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain par le décret n°88-289 du 28 mars 1988, JO du 30 mars p.4227, puis d'un ministère à la ville et à l'aménagement du territoire dans le Gouvernement Cresson de mai 1991 avait déjà bien amputé l'initiative locale réputée défaillante en la matière

85 V. ainsi les difficultés et transactions pour faire accepter les zones franches de Corse, Les Echos, 29 mai 1996, p.22

86 Le projet d'une loi de clarification des répartitions de compétences annoncé par l'art.65 de la loi du 4 février 1995 pour l'année suivante a cependant bien été repris par le Premier ministre JUPPE dans sa déclaration de politique générale du 23 mai 1995 (Le Monde, 25 mai 1995, p.6)

La principale innovation de la loi, qui n'a pourtant pas fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel, réside dans la création d'un *schéma national d'aménagement et de développement du territoire*, article 2 de la loi. Le concept de "développement" du territoire semble issu des études de la D.A.T.A.R. et de cette évolution de l'action étatique ne désirant plus seulement combattre le dépérissement de zones délaissées par les flux économiques mais voulant initier un véritable élan général de production de richesses profitant au final à ces territoires en déclin. L'idée avait déjà été initiée d'ailleurs par la D.A.T.A.R. publiant en 1970 ses "*scénarios de l'inacceptable*".

Elle sous-entend alors deux choses. La première est un engagement fondamental de l'Etat pour appuyer de façon cohérente l'émergence de ces richesses territoriales. La seconde consiste à coordonner, voire à contraindre les activités locales dans un plan d'ensemble leur donnant une harmonie et limitant leurs errements. De la conjonction de ces deux volets naît le schéma national de la loi du 4 février 1995, déjà appelé de ses vœux par le député Patrick Ollier dans un document de réflexion paru en 1993 en plein débat sur l'aménagement du territoire.

Il comprend cinq parties relatives à la place de la France dans l'Europe, à son architecture interne en fonction de l'espace et des équipements, à la situation des départements d'outre-mer et à une méthode d'évaluation et d'action. Cette analyse débouche sur une appréhension du territoire en sept grands espaces interrégionaux mis en relation avec les grands axes de développement européens, celui du "Centre-Est" étant également présenté comme une alternative au développement de l'Ile-de-France. Au sein de ces espaces est présentée une politique de localisation des infrastructures d'enseignement, culturelles, sportives ou sanitaires reliées par des voies de communication routières, ferroviaires, aéroportuaires et informatiques selon une implantation correspondant à la fois aux schémas de développernent européens et aux carences nationales[87].

A côté de ce schéma national, prennent place des schémas sectoriels relatifs à l'enseignement supérieur et la recherche, aux équipements culturels, aux communications et à l'organisation sanitaire qui sont l'application détaillée des principes posés par le schéma national[88], et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire voire des schémas interrégionaux et particuliers.

---

[87] V. le Rapport de Patrick OLLIER n°1448, 10° législature, Ass. Nat. p.34 et suivantes.

[88] art.10 "*Les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire sont précisées par des schémas sectoriels...*"V. sections 1 à 4, chapitre V du titre I de la loi.

Le pouvoir de contrainte de l'Etat se remarque à deux niveaux : celui de l'élaboration et celui de la décision. Etonnamment, l'article 2 de la loi qui définit le schéma d'aménagement du territoire ne stipule pas la méthode de son adoption[89]. Le projet de schéma est bien soumis pour avis aux régions, aux départements et aux principales organisations représentatives des établissements publics de coopération intercommunale, cet avis étant réputé favorable dans un délai de quatre mois, mais l'hypothèse d'un avis négatif des élus n'y apparaît pas. De même cet article précise que le projet sera présenté au Parlement mais sans faire mention des pouvoirs des parlementaires en la matière[90]. Enfin, si le conseil national de l'aménagement et du développement du territoire est consulté lors de l'élaboration et de l'exécution du schéma, point de renseignements supplémentaires sur la nature de sa consultation.

Cette conjonction d'imprécision est d'autant plus regrettable, ou révélatrice, que la loi donne au schéma national de grandes ambitions. La politique d'aménagement et de développement du territoire étant déclarée d'intérêt général par l'article 1°, avec les conséquences que cela entraîne notamment dans la jurisprudence constitutionnelle, ce schéma qui la résume "*fixe les orientations fondamentales...établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national. Il détermine la manière dont les politiques de développement économique, social, culturel, sportif, d'éducation, de formation, de protection de l'environnement, du logement et d'amélioration du cadre de vie concourent à la réalisation de ces orientations et à la mise en œuvre de ces principes*" (article 2). Autrement dit, il s'occupe de tout.

C'est en fait la grande revanche de la D.A.T.A.R délaissée dans les années quatre-vingt, mais promue par cette loi grande organisatrice du territoire et de son développement, sous la direction du ministre de l'intérieur puis du ministre de l'aménagement du territoire[91], et finalement sous la férule du Premier ministre responsable de la politique d'aménagement du territoire[92].

---

89 Une circulaire du 25 août 1995, JO du 31 août p.12886, viendra en préciser les modalités

90 Lors des auditions pour le rapport du député OLLIER, M. Pierre-Henri PAILLET, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, a cependant rappelé que ce document pourrait être "*amendé*" par le Parlement, et qu'il ferait l'objet d'une "*évaluation*" tous les cinq ans

91 V. *Les attributions de M. Dominique PERBEN* de Serge SALON, Cahiers de la Fonction Publique n°141, décembre 1995 p.14, et pour le Gouvernement JOSPIN de 1997 V. le décret n°97-715 du 11 juin relatif aux attributions de ce ministère, JO du 12 juin p.9349

92 "*La responsabilité de la politique d'aménagement du territoire incombe bien au Premier ministre, et il va de soi que le ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire n'agit que sous son autorité*", Rapport OLLIER op.cit. p.79, audition du délégué M. PAILLET

C'est en effet la D.A.T.A.R. qui est "*chargée d'animer l'ensemble du dispositif*" de l'élaboration de ce schéma national et assure "*la coordination interministérielle*"sous la conduite du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports[93]. Elle réunit les travaux régionaux présidés par les préfets de régions ayant engagé le dialogue avec les élus locaux et notamment la région[94], réalise leur synthèse, participe aux cinq commissions thématiques créées au sein du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire[95] dont elle fait également la synthèse, réunit périodiquement les présidents des instances nationales de concertation et les présidents des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire, et produit la synthèse générale qui sera l'avant-projet de schéma national.

Mais cette élaboration du schéma national dans les bureaux de la D.A.T.A.R., soumis à de seuls avis d'élus locaux ou nationaux et à l'appréciation des membres du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire offre un aspect juridique troublant.

En effet, ce schéma ne propose pas seulement les grandes orientations de l'aménagement de l'espace mais possède des caractéristiques qui s'imposent à d'autres normes juridiques. Plus qu'une simple déclaration d'intention, il conditionne ainsi les futurs contrats de plan Etat-région, les directives territoriales d'aménagement de l'article 4 de la loi qui elles même encadrent les divers actes d'urbanisme local, il est également pris comme base dans l'élaboration des schémas adoptés par les conseils régionaux et oriente les décisions prises dans le cadre des schémas sectoriels. Il s'accompagne de plus de lois de programmation quinquennales (article 32) pour la réalisation des équipements prévus par lui, lois quinquennales qui sont pourtant souvent critiquées par les parlementaires eux-mêmes comme les dépossédant pour cinq ans de leur pouvoir de contrôle financier.

---

93 Circulaire du 25 août 1995 relative à l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, adressée aux ministres, JO du 31 août p.12886

94 Circulaire du 25 août 1995 relative à l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, adressées aux préfets, JO du 31 août p.12888

95 le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale est d'ailleurs le secrétaire général de ce Conseil (Décret n°95-1066 du 29 septembre 1995 portant création du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, JO du 1° octobre 1995 p.14381). Il prépare de plus l'ordre du jour du comité interministériel de l'aménagement et de développement du territoire présidé par le Premier ministre (Décret n°95-414 du 19 avril 1995 relatif au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et pris pour l'application de l'article 33 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 21 avril p.6209)

Au total, pour aussi louable que soit cette intention de donner un nouvel élan à l'aménagement du territoire producteur de richesse, d'emploi et de lien social, il faut noter que ce schéma qui s'impose à tous de façon directe ou indirecte, qui conditionne l'action des élus locaux dans leurs compétences classiques ou nouvelles, est élaboré au grand jour avec la concertation de multiples partenaires mais sous la direction exclusive d'une administration centrale et reste adopté autoritairement par décret, sans que soient précisées les modalités du contrôle des élus ni leur pouvoir d'influence. L'Etat obtient dans ce projet des pouvoirs qu'il n'avait jamais possédé auparavant et devient le grand maître d'œuvre de l'aménagement du territoire qui prend de plus en plus le pas sur la décentralisation. Si "*en France, l'innovation passe uniquement par la Loi*" [96] il faut reconnaître que cette loi du 4 février innove dans un sens tout à fait central ou centralisateur et semble ajouter que "l'innovation passe par la D.A.T.A.R.".

A côté de ces schémas de développement, l'Etat réforme également ses moyens financiers pour mener à bien son ambition. Il accroît pareillement en ce domaine son pouvoir de décision par le biais d'une redistribution territoriale des richesses ou plus exactement selon le nouveau mot de rigueur par *la péréquation* toujours plus accentuée de ces richesses.

L'évolution du vocabulaire est assez révélatrice de la volonté de systématiser cette intervention de l'Etat dans les finances locales. Comme l'explique avec ferveur Jean-Louis Guigou "*nous avons longtemps vécu en France uniquement sur le système de la redistribution. On prenait aux gens riches...pour donner aux gens pauvres mais nous n'avons jamais eu cette conception de prélever dans des espaces riches pour donner à des espaces pauvres suivant des clés de répartition automatique et l'Allemagne a, sur la péréquation horizontale, un système très performant...La décentralisation impose la péréquation et non pas la redistribution*" [97].

L'aménagement du territoire s'est très tôt accompagné d'une politique de fonds de distribution et de redistribution. La création en 1963 du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) s'est accompagné en 1972 d'un fonds interministériel pour la restructuration des zones minières (G.I.R.Z.O.M.) puis en 1975 d'un fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.), d'un fonds interministériel pour l'autodéveloppement de la montagne (F.I.A.M.) en 1985 et

---

[96] Jean-Louis GUIGOU *Une ambition*, op.cit. p.106

[97] Intervention au colloque *La décentralisation, dix ans après*, op.cit. p.597

autres fonds d'aide à la délocalisation (F.A.D.) et fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (F.R.I.L.E.). Ces fonds, essentiellement issus de dotations, sont désormais regroupés au sein d'un unique fonds national d'aménagement et de développement du territoire (F.N.A.D.T.) créé par l'article 33 de la loi du 4 février 1995.

L'évolution est d'importance car elle regroupe la gestion de ce fonds multimodal au sein d'un seul comité, sous la présidence du seul Premier ministre. Non seulement la responsabilité du chef du Gouvernement comme grand organisateur de l'aménagement du territoire est renforcée, mais sa maîtrise des dépenses publiques et son contrôle des investissements selon les orientations du schéma national également. De plus, le seul contrôle parlementaire sur la gestion de ce fonds national n'est prévu par la loi qu'à travers un rapport présenté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, sans que soit précisé ici non plus le pouvoir d'appréciation du Parlement.

Mais au-delà de cette redistribution des richesses, se met progressivement en place un réel système de péréquation territoriale appelé de ses vœux par Jean-Louis Guigou. La péréquation de la taxe professionnelle créée en 1975 joue à ce titre un rôle initiateur, notamment par son organisation nationale (Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, F.N.P.T.P.) et départementale (fonds départementaux de péréquation). Mais son évolution laisse toutefois la porte ouverte aux critiques.

Cette péréquation de la taxe professionnelle est alimentée par l'écrêtement des bases communales dépassant un certain taux de taxation pour des entreprises choisies, et par le reversement de cette taxe dans un fonds départemental qui assure la redistribution aux communes les plus défavorisées, c'est-à-dire celles dotées d'un faible potentiel fiscal. Le fonds national, créé par la loi du 10 janvier 1980, provient essentiellement pour sa part de subventions étatiques et de la perception de cotisations des entreprises situées sur les communes où le taux de taxe professionnelle est inférieur à la moyenne. Il redistribue ces ressources en deux fractions gérées par le comité des finances locales selon une dotation de développement rural pour les communes de moins de 10 000 habitants ne bénéficiant pas déjà d'autres subventions et pour les groupements de communes[98], et selon une dotation spéciale pour les communes en difficulté[99].

---

[98] Soit 31 547 communes et 939 EPCI dont 690 communautés de communes en 1995. *Les finances locales*, Michel BOUVIER op.cit. p.55

[99] 13 509 collectivités et 19 groupements à fiscalité propre en 1994. Id p.56

Le fonctionnement de cette péréquation de taxe professionnelle est aujourd'hui sujet à critique notamment de la part des départements. Il apparaît en effet d'une part que la rentabilité de cette péréquation pourrait être améliorée en abaissant le seuil d'écrêtement[100] et d'autre part que l'Etat intervient dans un sens particulier pour donner à cette péréquation une valeur incitative au regroupement des communes. La loi de finances pour 1993 impose en effet aux départements de reverser plus spécialement les produits de leur fonds aux établissements intercommunaux à fiscalité propre au détriment des communes isolées[101]. La péréquation reste donc bien un instrument de politique volontariste de l'Etat.

Néanmoins, cette idée de soutenir les collectivités de faible potentiel fiscal s'est développée avec la décentralisation. Par exemple à la dotation de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement de 1979 est ajoutée une dotation minimale instaurée par la loi du 29 décembre 1983[102], attribuée aux départements de moins de 200 000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne nationale. Mais c'est réellement depuis les années quatre-vingt-dix qu'une péréquation à grande échelle est élaborée, à côté du mécanisme traditionnel de fonds.

Une dotation de solidarité urbaine est créée par la loi du 13 mai 1991[103], encore soumise à subvention de l'Etat, et un mécanisme de solidarité financière est également créé entre les départements à partir de la dotation globale de fonctionnement au profit des collectivités les plus défavorisées (article 18). Cette péréquation organisée exclusivement par l'Etat s'accompagne surtout d'un fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France "*alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région Ile-de-France*" et dont la répartition est soumise par le ministre chargé de la ville à un comité d'élus de la région qui donne son avis sur les bases de perception et sur la carte de péréquation (article 14).

La loi du 6 février 1992 poursuit ces avancées en créant un fonds de correction des déséquilibres régionaux, alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales des régions les plus riches (Ile-de-France, Rhônes-Alpes et Alsace en 1995) et réparti

100 Actuellement, la perception des taxes pour les établissements "exceptionnels" se fait si la taxe qu'ils acquittent excède deux fois la moyenne nationale. La commission sénatoriale de 1994 propose de ramener ce niveau à une fois et demie et d'élargir la base à toutes les autres entreprises (Rapport op.cit, p.187)

101 Rapport op.cit. p.185

102 Loi n°83-1186 du 29 décembre 1983, JO du 31 décembre p.3887, art.3

103 Loi n°91-429 du 13 mai 1991, JO du 14 mai p.6329, art.6

annuellement d'office par arrêté entre les collectivités de métropole et d'outre-mer dont le potentiel fiscal est inférieur de 15% à la moyenne nationale[104]. La dotation de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement est portée à 37,5% du montant total pour les départements par la loi du 31 décembre 1993.

La globalisation de cette approche est réalisée par la loi du 4 février 1995 qui pose comme principe : "*la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire*", et donc "*a compter du 1° janvier 1997, une péréquation financière est opérée entre les espaces régionaux de métropole*" (article 68). Un fonds national de péréquation de la taxe professionnelle est créé qui prend en charge la part anciennement affectée au fonds national de 1980 relative aux communes et groupements à fiscalité propre en difficulté (article 70), ainsi qu'un fonds de péréquation des espaces régionaux.

S'il est également créé un fonds de gestion de l'espace rural (article 38) sur la base de dotations étatiques, de nouveaux prélèvements accentuent les mécanismes de péréquation : un fonds de péréquation des transports aériens instaure une taxe par passager reversée aux compagnies qui desservent des zones peu rentables (article 35), et un fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables alimenté par les sociétés d'autoroutes et EDF soutient lesdits investissements (article 36-37) dans les espaces défavorisés.

Cette politique de péréquation entraîne plusieurs remarques. L'intervention économique de l'Etat, outre les problèmes qu'elle pose au regard du principe de libre concurrence européen et des servitudes qu'elle fait peser sur les compagnies publiques et privées, accroît en effet ses pouvoirs sur les autorités locales.

Le Conseil constitutionnel a précisé à plusieurs reprises sa liberté de manœuvre en la matière. En effet, le législateur "*n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux*" du fait de sa compétence générale tirée de l'article 34 de la Constitution, et a donc "*le pouvoir de décider que le produit d'une imposition perçue au profit d'une catégorie de collectivités territoriales pourra...être affecté pour partie à une ou plusieurs autres collectivités territoriales*"[105].

[104] art.64 de la loi d'orientation du 6 février 1992. V. arr. du 17 mars 1995, JO du 30 avril p.6762
[105] Décision n°91-291 DC du 6 mai 1991 *Fonds de solidarité des communes*

Bien que la loi décidant cette affectation doive respecter la libre administration de ces collectivités et être définie précisément dans son objet et sa portée, peu de contraintes sont opposées au législateur dans ses choix. D'autant que la péréquation ponctionnant les ressources des collectivités riches, elle est réputée par définition ne pas entraver leur libre administration[106]. De même, si "*le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité un caractère obligatoire*"[107], l'Etat peut alors contraindre les autorités locales à participer à une solidarité locale ou à inscrire leurs dépenses dans les schémas nationaux d'aménagement du territoire qu'il décide par ailleurs.

Mais la loi du 4 février 1995 va plus loin encore que cette péréquation par le législateur puisqu'elle donne l'essentiel des pouvoirs aux administrations centrales ou créées par la loi sur lesquelles le Parlement, qui pose le principe de la péréquation, ne possède que peu de contrôle. Les députés auteurs de la saisine constitutionnelle contre cette loi justifient d'ailleurs leur démarche par le dépassement "*d'un palier décisif dans la dissolution par évanescence du pouvoir législatif*", bien que le Conseil ne les ait pas suivi sur ce point. La gestion du fonds national d'aménagement et de développement du territoire se fait par exemple par un comité présidé par le Premier ministre qui ne présente qu'un rapport annuel aux parlementaires, c'est-à-dire postérieurement à l'utilisation des fonds.

De même, les divers fonds de péréquation ne sont encadrés dans la loi que par des dispositions assez vagues, cette loi n'étant il est vrai qu'un texte d'orientation. Pourtant, bien que la péréquation reste affirmée comme effective à l'horizon 2010, de nombreux principes entrent en application dès 1995 comme la réforme de la dotation globale de fonctionnement ou dès 1997 comme la péréquation des espaces régionaux, c'est-à-dire en l'absence de lois précises réglementant leur usage.

Enfin, l'Etat peut à travers cette liberté de calcul des péréquations élaborer une véritable politique à grande échelle modifiant l'organisation territoriale en favorisant telle ou telle collectivité ou groupement. Les finances des collectivités locales rendant celles-ci dépendantes de la manne étatique, ces incitations financières sont pour elles

[106] V. la décision n°91-291 DC considérant que les communes et départements supporteront "*sans doute*" une minoration de leur dotation globale de fonctionnement mais que ceci ne constitue qu'une partie minime de leur budget d'ailleurs élevé. De même, le transfert des taxes sur les courses de chevaux dans le budget de l'Etat est accepté "*eu égard*" le budget total de la ville de Paris ne souffrant pas de cette perte (décision n°91-298 DC du 24 juillet 1991, Rec.82)

[107] Décision n°90-274 DC du 29 mai 1990 *Droit au logement*

bien plus que de simple possibilités et apparaissent comme de réelles injonctions[108]. La commission sénatoriale soulignait déjà que la loi de finances pour 1993 instaurait des mécanismes de répartition de la taxe professionnelle favorisant les groupements de communes au détriment des communes elles-mêmes[109]. Il ne semble pas que ce mouvement subisse de réel changement dès lors que la loi du 6 février 1992 a mis l'accent sur la nécessité de la coopération intercommunale, ardemment soutenue par la D.A.T.A.R.[110], et que la loi du 4 février 1995 entend favoriser cette même coopération locale[111]. Cet aménagement du territoire promu d'intérêt général donne ainsi à l'Etat de forts pouvoirs de contrainte directe sur l'espace national, à travers les schémas et les péréquations qui en découlent. Mais il assujettit également les élus locaux par la création de réseaux de pouvoirs moins directs mais tout aussi contraignants.

Paragraphe 2

La création de réseaux de décision contraignants

En énonçant que "*le schéma national propose une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en pays, et de réseaux de villes. Il tient compte des solidarités interdépartementales, interrégionales et européennes*", l'article 2 de la loi du 4 février 1995 pose le principe animant le nouvel aménagement du territoire qui consiste à tisser sur l'ensemble de l'espace national des connexions et des liens impliquant toutes les autorités dans une action commune. Ces réseaux de pouvoirs s'inspirent de la pensée systémique vulgarisée en France par Joël de Rosney qui donne la définition suivante: "*un système est un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but*"[112].

---

108 V. *Les collectivités locales et la loi de finances pour 1995*, Jean-Marie PONTIER, Revue administrative n°283, p.76

109 Rapport op.cit. p.185

110 "*A travers une intercommunalité renforcée, clarifiée et fortement encouragée, il s'agit d'assainir les finances publiques locales, de réduire le nombre d'élections qui finit par décourager l'électeur* [sic], *d'améliorer les services au public, de produire des économies externes, d'avoir un développement durable et conserver les paysages, voire les recréer, de renforcer le pouvoir collectif des maires face aux entreprises et à l'Etat central, d'accepter et organiser un contre-pouvoir critique*", Jean-Louis GUIGOU, *Une ambition...* op.cit. p.107

111 L'art.78 de la loi prévoit un rapport du Gouvernement visant à réduire le nombre d'organismes de coopération, à simplifier leur régime juridique, à accroître leurs compétences et leur intégration fiscale. L'art.65 prévoit quant à lui la possibilité de créer des collectivités "chef de file" et l'art.68 affirme que le renforcement de la péréquation portera en priorité sur les communes et les régions, sans préciser les fondements de cette péréquation incitative.

112 *Le macroscope*, Joël de ROSNEY, ed. du Seuil coll. Points, Paris 1975 p.91

L'aménagement du territoire repensé par la D.A.T.A.R débouche de même sur des "systèmes" décisionnels touchant tant les rapports verticaux (**A**) qu'horizontaux (**B**) et visent à créer une densité territoriale dont le maillage enserre les élus locaux dans autant de contraintes destinées à les maintenir dans l'équilibre voulu par le centre.

A / *L'accroissement des relations centre/territoire*

L'approche systémique du nouvel aménagement du territoire[113] trouve son expression dans l'évolution des relations entre le centre et le local. Dans le programme de réforme de l'Etat[114] il est question de "*changer l'Etat central*" et de "*rénover la gestion publique*" ou de "*déléguer les responsabilités*" tout en prenant mieux en compte "*les besoins et les attentes des citoyens*". Cette volonté amène à réaménager les structures administratives centrales pour une meilleure souplesse dans la décision, et passe notamment par une déconcentration accrue renforçant l'interactivité locale.

Cette évolution des relations touche par exemple les simples usagers. Les 4 000 régimes d'autorisation administrative sont en voie d'être simplifiés[115], sont créées des "maisons de services publics" regroupant diverses administrations de service surtout dans les milieux ruraux, ou encore des "visio-guichets" mettant en relation les administrés avec les bureaux compétents par voie informatique et audio-visuelle[116]. La transformation du silence de l'administration de rejet en accord tacite facilite également les rapports entre les individus et les services, accroît l'échange des informations et pose finalement les préfectures et les services déconcentrés comme des interlocuteurs immédiats, en concurrence avec les élus locaux.

Les services préfectoraux voient également leurs compétences augmentées dans leurs relations avec les collectivités locales, par le biais d'une déconcentration que la loi du 4 février 1995 cherche encore à renforcer[117].

---

113 V. par exemple Jean-Louis GUIGOU qui propose des "*évolutions d'aménagement du territoire pour remodeler l'armature urbaine autour des systèmes urbains, créer de vraies alternatives à Paris et restructurer à l'échelle mondiale plusieurs moyeux (hubs) susceptibles d'intégrer la France dans les flux mondiaux, sachant bien que ces sites seront fortement polarisant...*", *Une ambition...* op.cit. p.110

114 V. Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, JO du 28 juillet p.11217

115 V. *Actualité de la réforme de l'Etat en France*, de Jean-Luc SILICANI, commissaire à la réforme de l'Etat, RFAP n°77, jan-mars 1996, p.179

116 V. l'expérience menée en Lorraine in *Service Public*, n°37 jan-février 1996 p.18 et suiv.

117 art.25 de la loi

Au centre du réseau territorial voulu par l'aménagement du territoire moderne se situe en effet le préfet qui reçoit des pouvoirs accrus lui permettant de "*devenir pleinement l'animateur et le coordonnateur de cet Etat renforcé au plan local*" [118]. Ce recentrage des échanges locaux autour du préfet s'observe autour de deux axes.

Le premier concerne le renforcement de la figure du préfet au sein des services déconcentrés. Tout d'abord l'accroissement de ses pouvoirs sur ces services, vu plus haut, est une tendance de plus en plus visible depuis l'élaboration de la charte de la déconcentration de 1992. De plus, s'observe une hiérarchisation progressive au sein du corps préfectoral entre le préfet de région, de département et le sous-préfet. La réforme par le décret du 10 mai 1982 avait accentué les pouvoirs du préfet de région en matière de crédits d'investissements locaux, lui donnant compétence pour répartir les autorisations de programme pour les investissements de catégorie III (concernant les départements) entre les préfets de département.

La loi du 4 février 1995 renforce ce fait et lui confie la gestion de la section locale des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, l'autorisant à individualiser les opérations financières dans sa circonscription. De plus, il dispose désormais d'un véritable état-major que constitue la conférence administrative régionale comprenant les préfets de département, le secrétaire général de sa circonscription, le trésorier-payeur-général de région et les chefs de services si besoin est. "*Instance de consultation, de prospective et d'évaluation, elle se prononce sur les orientations de l'action de l'Etat dans la région notamment en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire*" [119].

Coordonnateur des services déconcentrés au niveau régional ou départemental, le préfet devient deuxièmement l'animateur des autorités décentralisées en matière d'aménagement du territoire, et possède de plus en plus les moyens de cette prétention. Il gère par exemple les crédits de la dotation globale de fonctionnement dont la répartition en subventions spécifiques accroît son pouvoir dans ses relations avec les communes. La généralisation des enveloppes globalisées de crédits lui permet également de mieux diriger les initiatives locales par son encouragement financier sélectif.

---

118 *Poursuivre la décentralisation* Livre Blanc de la commission présidée par Jacques CHABAN - DELMAS et René MONORY, ed. Pouvoirs Locaux, Paris 1994 p.63

119 V. décret n°92-604 du 1° juillet 1992 portant charte de la déconcentration, JO du 4 juillet p.8898, art.15 VI et VII

Pareillement, sa compétence dans la répartition de la dotation de développement rural, de la dotation globale d'équipement[120] ou des crédits du F.R.I.L.E. lui permet de mener une politique territoriale cohérente[121], que l'on retrouve dans les arrondissements avec les nouvelles compétences du sous-préfet "développeur" et du sous-préfet "rural"[122]. La création d'un sous-préfet à la ville témoigne enfin de la même intention de faire de cet échelon administratif un élément d'intervention dans toutes les politiques territoriales, et de ne pas laisser les élus locaux gérer seuls des problèmes pour lesquels l'Etat central se sent compétent.

L'aménagement du territoire moderne renforce également le "système" local autour du préfet. A la suite du grand débat lancé en 1993 sur la France de l'an 2015 déjà animé par lui, le préfet de région est chargé d'engager les travaux de réflexion au niveau de sa circonscription, de susciter la participation des élus locaux dans la mise au point collective des schémas nationaux et sectoriels[123] en présentant "*les stratégies et les voies d'action au niveau territorial, tant au plan régional qu'interrégional, de nature à répondre aux enjeux évoqués*"[124], et de fournir aux services centraux de la D.A.T.A.R. une synthèse de cette consultation et les projets du développement local. De plus, il copréside avec le président du conseil régional la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire créée dans chaque région par l'article 6 de la loi du 4 février 1995.

Le préfet devient ainsi la figure incontournable de l'aménagement du territoire local dans la formule de 1995. Il conserve de plus les compétences issues des lois de décentralisation en matière de planification.

---

120 V. Décret n°95-413 du 19 avril 1995 portant répartition de la dotation globale d'équipement des communes pour 1995, JO du 21 avril p.6209, art.1° : "*Les crédits...pourront faire l'objet d'une délégation aux représentants de l'Etat en vue de l'attribution de cette dotation...*"

121 V. en ce sens la circulaire du 13 juillet 1994 relative au plan de modernisation des procédures financières au service de la déconcentration, JO du 28 juillet p.10898

122 *Poursuivre la décentralisation* Livre Blanc op.cit. p.62. V. également le décret n°95-486 du 27 avril 1995 relatif aux pouvoirs des sous-préfets, JO du 30 avril p.6761

123 La circulaire du 25 août 1995 relative à l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire adressée aux préfets de région les enjoint ainsi de se rapprocher du président du conseil régional, "*associer à ces travaux les présidents de conseils généraux, les principaux maires et présidents de groupements de communes, le président du conseil économique et social régional, les principaux organismes socioprofessionnels régionaux*", ainsi que les parlementaires élus dans la région et les préfets de départements.

124 id. Il faut remarquer de plus que la circulaire étant adressée le 31 août 1995 et demandant une synthèse des travaux pour le 30 octobre 1995, délai qui ne sera pas respecté d'ailleurs, la rapidité d'élaboration exigée donne au préfet de région un rôle supplémentaire, devant pallier aux retards de consultation en partie par ses propres réflexions.

La loi du 29 juillet 1982 réformant la planification a institué les contrats de plan Etats-régions destinés à réaliser les objectifs posés par le Plan national. Les régions et les services de la préfecture régionale élaborent ainsi chacun un document qui sera l'objet de leur négociations, "*l'idée* [étant] *d'asseoir le contenu des contrats de plan sur un dialogue entre les structures administratives décentralisées et déconcentrées*" [125]. Sachant que la décentralisation a mis en place des compétences souvent enchevêtrées entre les collectivités locales, qu'elle débouche sur de nombreux financements croisés, et que des contrats particuliers supplémentaires peuvent être signés entre l'Etat et les départements ou les communes, faisant l'objet des mêmes négociations, la procédure de concertation au niveau régional ou local entraîne ainsi la mobilisation de toutes les administrations territoriales, déconcentrées et décentralisées, dans une recherche commune d'accords.

Cette élaboration de documents parfois très complexes suscite de plus une réelle collaboration entre tous les services, ou la création de structures de rencontre comme " *Info-plan*" réunissant au sein du commissariat au plan les présidents de commission, les présidents des conseils régionaux et les préfets de régions, ou comme le Groupe de travail mixte Etat-région et la Conférence régionale de concertation regroupant les représentants départementaux et communaux dans la région Rhône-Alpes pour la préparation du XI° Plan. L'Etat garde néanmoins à l'issue de ces rencontres toute sa capacité décisionnelle, puisque ces contrats signés par le conseil régional doivent obtenir l'approbation finale du C.I.A.T..

Au-delà de ces structures de rencontres et de négociation qui créent des liens complexes de pression et de rapport de force, il faut souligner la tendance induite par la conception offensive de l'aménagement du territoire moderne. Les contrats de plan dits de deuxième génération (1989-1993) ont en effet été encadrés par de nouveaux principes, se révélant notamment plus sélectifs dans leurs objets et les préfets étant dotés par une déconcentration accrue de plus grands pouvoirs financiers pesant dans la discussion[126]. Surtout, ces contrats s'inscrivent plus systématiquement dans une politique d'aménagement du territoire fondée notamment sur les programmes d'aménagement concerté du territoire (P.A.C.T.) et sur le développement social des quartiers (D.S.Q.), dont le plan d'ensemble donne au préfet un avantage sur les élus locaux isolés.

---

125 *La planification française entre centralisation et décentralisation*, article de Alain-Serge MESCHERIAKOFF, RFDA 1995-5 sept-oct 1995, p.1004.

126 V. *Les contrats de plan Etat-régions*, Philippe CHAIN, chargé de mission à la D.A.T.A.R., Regards sur l'actualité novembre 1995, p.35

Le financement de ces contrats étant amélioré de 25% par rapport à ceux de la première génération, les objectifs étant mieux définis et le préfet voyant ses pouvoirs accrus, l'influence de la volonté étatique a pu se faire alors encore plus sentir dans les négociations, infléchissant les désirs locaux dans le sens attendu d'un certain développement territorial. Ce double mouvement de déconcentration accentuant les pouvoirs du préfet, et de sélection des objectifs en fonction des objectifs nationaux d'aménagement du territoire, comme par exemple ceux issus du programme Université 2000 publié en 1991, va se poursuivre et intégrer la liberté locale dans un nouveau réseau de contrainte.

Le C.I.A.T. du 3 octobre 1991 fixera l'orientation générale des contrats de plan de la troisième génération, les préfets de région étant chargés d'élaborer un document sur la stratégie de l'Etat dans leur circonscription et les conseils régionaux devant élargir leurs consultations et travailler en plus étroite liaison avec le conseil économique et social régional. Le C.I.A.T. du 23 juillet 1992 et plus encore celui de Mende du 12 juillet 1993 vont achever la liaison entre les contrats de plan et l'aménagement du territoire. Au final, la loi du 4 février 1995 dispose que ces contrats de plan doivent tenir compte des orientations fixées par le schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

Le mouvement observable depuis 1982 est donc le passage d'une semi-liberté contractuelle vers l'assujettissement progressif à des objectifs décidés nationalement et le renforcement du préfet, devenant un puissant organisateur territorial doté de compétences réglementaires et financières réelles pour orienter les désirs des élus locaux et susciter leur adhésion par la participation à une réflexion collective. Il n'est plus seulement l'interlocuteur entre le centre et la périphérie, il devient le porte-parole des intérêts centraux chargé de convaincre les élus de suivre les orientations décidées par ailleurs. Si "*les contrats de plan Etat-région sont définis comme un outil privilégié de l'aménagement du territoire*"[127], ils ne sauraient faire oublier que la planification reste une politique éminemment centrale, voire centralisatrice[128]. Les autorités élues sont prises, de plus, dans d'autres réseaux locaux de décision.

---

[127] Philippe CHAIN op.cit. p.41

[128] Selon Alain-Serge MESCHERIAKOFF, op.cit. p.999, "*La planification est un instrument naturel de centralisation car à partir d'une structure politico-administrative unique...le pouvoir politique régit (ou prétend régir) l'activité économique d'un espace donné durant un temps fixé. La planification fait donc bien intervenir le rapport centre-périphérie caractéristique de la centralisation*"

B / *La mise en place de "territoires intégrés"*

L'aménagement du territoire vise à remplacer aujourd'hui la traditionnelle centralisation hiérarchique par la mise en place de réseaux de décision concertée tant entre les élus locaux et les représentants de l'Etat central qu'entre les personnalités du territoire elles-mêmes. La D.A.T.A.R. résume le phénomène par la formule de " territoires intégrés", poursuivant : "*le passage du concept d'aménagement à celui de développement est fondamental : l'aménagement est consenti, octroyé, mais largement attendu ; il est redistributif et porte souvent sur les équipements matériels; le développement est voulu, organisé et partagé. Il est productif de richesse*" [129].

Le mouvement recherché est cette dynamique des autorités territoriales elles-mêmes, dans un développement économique auquel elles sont parties prenantes et actrices. Mais leur action doit avoir un sens, et au développement des relations avec le préfet revitalisé par une déconcentration toujours accentuée se joint la mise en relation des autorités entre elles. Les premières lois de décentralisation semblaient préférer un certain cloisonnement des relations avec une répartition des compétences pensée par "blocs". Elles prévoyaient cependant certains mécanismes de rencontre.

Ainsi les élus municipaux, généraux ou régionaux pouvaient se retrouver dans des agences départementales[130] ou coordonner leurs actions financières dans un comité de prêts[131]. Un syndicat mixte était également prévu pour réaliser les schémas directeurs concernant plusieurs collectivités[132], et le maire rencontrait le conseil d'arrondissement pour établir le plan d'occupation des sols le concernant[133]. C'est surtout en matière d'enseignement que des mécanismes de rencontre étaient organisés. Pour établir son schéma prévisionnel des formations des collèges, lycées et établissements d'enseignement spécial, le conseil régional devait obtenir l'accord des communes et départements concernés tout comme le département devait obtenir celui des communes pour son programme prévisionnel d'investissement[134]. De même dans le cadre de sa politique sanitaire et d'aide sociale le conseil général collaborait avec les conseils municipaux[135]. Mais ces structures de rencontre restaient limitées.

129 V. Jean-Louis GUIGOU, *Une ambition pour le territoire*, op.cit. p.86
130 art.32 de la loi du 2 mars 1982
131 art.68 de la loi du 2 mars 1982
132 art.93 de la loi du 22 juillet 1983
133 art.80 de la loi du 22 juillet 1983
134 art.13 de la loi du 22 juillet 1983
135 art.33 de la loi du 22 juillet 1983

Elles vont se développer au fur et à mesure que la décentralisation s'installe dans ses habitudes et que l'action sur le terrain implique une meilleure coordination des initiatives. Le législateur va encourager ces contacts, comme avec le principe de mise à disposition des bâtiments destinés à l'enseignement. La commune bénéficiaire et celle propriétaire doivent s'entendre pour partager les frais et la maîtrise d'ouvrage des grosses réparations par exemple[136]. En matière foncière, des commissions communales, intercommunales et départementales sont réunies par le préfet et sous sa présidence, développant des relations verticales entre elles et s'ouvrant à une représentation de propriétaires et d'exploitants[137]. Cette ouverture aux exploitants locaux est confirmée par la loi du 3 janvier 1988 sur le littoral qui donne dans son article 8 la possibilité aux sections régionales de conchyliculture qui le demandent d'être associées à l'élaboration des schémas directeurs et des POS des communes.

Puis, aux syndicats mixtes ouverts aux institutions interrégionales ou inter-départementales par l'article 26 de la loi du 6 janvier 1986 succèdent les syndicats intercommunaux d'études et de programmation de la loi du 5 janvier 1988 où se rencontrent les élus concernés par des schémas directeurs ou de secteurs communs. Cette loi créé surtout une commission de conciliation de coopération intercommunale chargée en l'état de servir de tiers dans les conflits locaux. Ces différentes structures somme toute peu nombreuses de rencontre, en dehors des établissements de coopération locale qui relèvent d'une autre logique, vont être vivifiées dans les années quatre-vingt-dix.

La loi de répartition des fonds de solidarité urbaine en Ile-de-France entraine la création d'un comité d'élus locaux donnant son avis sur les sommes et les communes touchées par cette péréquation[138]. De même, la politique de la ville fait se rencontrer les diverses collectivités lors de l'élaboration des schémas directeurs urbains, dans les établissements fonciers ou les établissements publics de coopération intercommunale s'occupant du programme local de l'habitat[139]. La commission départementale d'équipement commercial présidée par le préfet regroupe également les maires concernés par l'implantation de surfaces commerciales et les maires des deux villes les plus peuplées de l'arrondissement[140].

---

136 art.7 de la loi n°85-97 du 25 janvier 1985
137 art.1 de la loi n°85-1496 du 31 décembre 1985
138 art.14 loi n°91-429 du 13 mai 1991
139 art.7, 12 et 27 de la loi du 13 juillet 1991
140 art.32 loi n°93-122 du 29 janvier 1993

La loi du 6 février 1992 mettra davantage l'accent sur une réelle coopération locale, par les communautés de villes et de communes ou par les ententes inter-régionales et les schémas de coopération instruits par la commission départementale de la coopération intercommunale, mais lancera l'idée des "*périmètres de solidarités*" dans son article 66 qui annonce le thème de l'intéressement collectif au développement commun. Cette politique sera reprise et fortement amplifiée par la loi du 4 février 1995 qui va propulser les rencontres locales dans une nouvelle dynamique.

L'accroissement des relations locales externes était déjà pressenti dans la procédure d'adoption des contrats de plan où le préfet négociait de plus en plus au sein de groupes de travail réunis à cet effet et qui regroupaient l'ensemble des élus concernés et agités des mêmes préoccupations, les contrats particuliers et les relations directes et individuelles ayant tendance à disparaître. La conception moderne de l'aménagement du territoire va renforcer cette option et forcer au dialogue les élus locaux au sein de structures et de procédures de rencontre créées par le législateur.

L'adoption du schéma national d'aménagement et de développement du territoire donne tout d'abord lieu à de vastes rencontres orchestrées par le préfet de région et qui réunissent les acteurs publics et privés concernés par ce schéma. Les élus locaux y côtoient d'autres élus locaux, et échangent leurs points de vue avec les industriels, les fonctionnaires et autres représentants de la vie locale et associative. Mais s'il s'agit ici de rencontres essentiellement prospectives dans le cadre du schéma national, la loi de 1995 prévoit un mécanisme plus prescriptif d'échanges et de rencontres pour l'adoption du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Le conseil régional qui élabore ce schéma exprimant les orientations générales de son territoire doit en effet recueillir l'avis des conseils généraux des départements et du conseil économique et social régional. De même, les départements, les communes chefs-lieux de départements ou d'arrondissement, les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement sont " *associés à l'élaboration de ce schéma*" [141]. Les principaux acteurs politiques de la circonscription sont ainsi étroitement mêlés dans l'élaboration d'un document qui sera le support aux futurs contrats de plan, qui fixe les infrastructures et les grands équipements pour cinq ans et qui conditionnera également les utilisations futures du sol en matière d'urbanisme.

[141] art.6 de la loi du 4 février 1995

La politique en matière de littoral et de massifs montagneux peut également donner l'occasion de rédiger un schéma spécifique qui associe de plus les élus sur une base interrégionale[142] dans le respect du schéma national. Pareillement, le schéma directeur de la région Ile-de-France qui "*détermine la destination générale de différentes parties du territoire*" est élaboré par le conseil régional et doit prendre en compte les avis des conseil généraux des départements intéressés, et ceux du conseil économique et social régional et des chambres consulaires.

La loi envisage encore deux moyens de mettre en relation les autorités locales. La première est la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire créée dans chaque région et composée de représentants de l'Etat et des exécutifs de la région, des départements, des communes et des groupements de communes compétents ainsi que du président du conseil économique et social. Elle est coprésidé par le président du conseil régional et le préfet de région qui la réunissent une fois par an au moins sur un ordre du jour déterminé par eux, et elle est consultée sur les schémas qui concernent "*de manière directe ou indirecte*" la région. Le second moyen imaginé par le législateur est celui de la désignation d'une collectivité "chef de file" pouvant exercer une compétence ou un groupe de compétences au profit d'autres collectivités (article 65).

L'organisation et l'aménagement du territoire implique désormais tous les acteurs locaux politiques, économiques et sociaux dans un réseau de rencontres, de relation et d'échanges, selon de simples contacts ou au contraire dans le respect d'une certaine hiérarchie. Plus aucun acte de collectivité n'est isolé, chacun étant relié à une décision collective ou devant respecter des conditions fixées par un schéma national ou local.

Il ressort de cette nouvelle dynamique locale plusieurs remarques. Tout d'abord ces diverses rencontres se réalisent toujours sous la férule d'une autorité supérieure qui dispose en dernier ressort du pouvoir de trancher. Il faut toutefois remarquer une évolution. Jusqu'à la loi du 4 février 1995, c'était le préfet qui exerçait la présidence de la plupart des structures de contacts, de la commission locale d'aménagement foncier à celle d'équipement commercial, ou qui disposait du pouvoir d'agrément comme pour les schémas régionaux d'enseignement. Désormais, le président du conseil régional est également intrônisé comme la deuxième grande figure de ce développement local.

[142] art.7 et 8 de la loi du 4 février 1995

De plus, ce mode de décision collective met tous les élus en interdépendance et rejoint en cela la pensée systémique basée sur la complexité des échanges. Or, cette dynamique des systèmes peut être soumise à l'accroissement des divergences ou être bloquée par une paralysie dans la circulation des données. "*Le maintien de l'équilibre exige donc un contrôle très serré*" [143].

L'aménagement du territoire débouche alors sur une restriction nécessaire des libertés acquises de la décentralisation, qui se fait par les divers moyens déjà analysés: soumission renforcée à un organe régulateur, préfet ou président de conseil régional, encadrement de la direction des échanges par un plan d'ensemble permettant de juger de la convergence ou de la divergence des actions locales et jugulant alors les risques d'entropie, interconnection croissante des acteurs mis en dépendance mutuelle pour limiter les marges de manœuvres individuelles facteurs de déstructuration ou de tension, dépendance dans l'acquisition de l'énergie (financière) nécessaire au mouvement et donc contrôle de ces actions, ajustements permanents des choix politiques locaux à la demande locale (par le biais de la démocratie participative)...

Les systèmes mis en place par l'aménagement et le développement du territoire engagent les élus locaux dans la voie de la complexité moderne[144] mais obligent simultanément à les contraindre dans des mécanismes d'auto-régulation endogènes ou exogènes. Ce nouvel aménagement territorial ne répond donc pas vraiment à une nouvelle centralisation faisant remonter à Paris toutes les décisions. Au contraire, il faut noter le souci d'intégrer les élus locaux à la prise de décision et cette volonté affichée de revitaliser les espaces locaux. Mais il répond plus exactement au *complexe de centralisation* déjà aperçu. D'une part, si les collectivités décentralisées sont bien associées à l'élaboration des décisions, celles-ci restent en tout état de cause prises au centre politique du pays, par le biais notamment des travaux de la D.A.T.A.R.. D'autre part la décision locale est intégrée dans un plan d'ensemble accomplissant le but poursuivi par ce centre. Enfin, les élus locaux sont toujours soumis à un fort pouvoir de contrainte que la décentralisation avait un temps assoupli.

---

143 Joël de ROSNEY *Le macroscope*, op.cit. p.103

144 "*avec la mobilité généralisée des hommes, des capitaux, des marchandises, des activités et des informations, nous entrons dans une ère du mouvement et de nomadisme; tout se passe comme si le temps et l'espace avaient disparu pour laisser place à une vaste réseau de connexions et d'interdépendances. Cette mobilité généralisée fait de la planète un seul et même espace, même s'il se polarise autour de quelques grandes régions mondiales, avec une conséquence majeure: la recomposition des territoires*", Jean-Louis GUIGOU, op.cit. p.46

Sans porter ainsi de jugement de valeur sur l'utilité et la pertinence de cet aménagement du territoire moderne, il faut souligner la tendance profonde de sa mise en œuvre qui intègre toujours plus les forces périphériques dans un réseau les assujettissant, utilisant leur énergie aux fins établies par la logique de centralisation. D'ailleurs, les travaux de la D.A.T.A.R. s'inspirant de la théorie américaine des "moyeux et des rayons"[145] vise finalement à reproduire sur le territoire et dans une organisation rationnelle le principe de la centralisation parisienne, par le biais de capitales régionales suffisamment importantes pour densifier les échanges et servir à leur tour de pôle central dans leur périphérie. Il ne s'agit plus de centralisation statique mais d'un complexe dynamique perpétuant la nécessité de toujours trouver un centre local organisateur des échanges, en conservant la primauté au centre supérieur.

Cette totale réorganisation de l'espace débouche toutefois sur un réel besoin d'inscrire son évolution dans un cadre juridique protecteur. L'aménagement du territoire comme l'urbanisme se développent en effet dans les marges du droit, parfois en dedans et souvent en dehors, étant plutôt d'essence politique car touchant à la maîtrise directe du Pouvoir sur son espace d'expression.

A la suite des propositions de la commission sénatoriale de 1994, une partie de la doctrine milite donc pour la reconnaissance constitutionnelle de l'aménagement du territoire[146]. L'aménagement du territoire va en effet dans le sens, par exemple, de la liberté de se déplacer pour les citoyens ou dans celui des principes particulièrement nécessaires à notre temps posés par le préambule de la Constitution de 1946[147].

---

145 Cette théorie des "hubs and spokes" vise à rationaliser les échanges et les déperditions d'énergies en organisant les voies de communication autour de grand pôles (les moyeux) qui sont les uniques relais avec les autres grands pôles et qui répartissent par la suite les échanges vers leur propre périphérie par des connexions bilatérales (les rayons). A titre d'exemple, la desserte aérienne internationale en France se fait par un "rabattage" vers Paris d'où partent les longs courrier. Le problème de la France est justement qu'elle ne possède qu'un grand moyeux déjà saturé d'ailleurs. V. Jean-Louis GUIGOU, op.cit. p.44

146 V. Rapport op.cit. p.100 *L'aménagement du territoire : un droit fondamental de la personne humaine.* V. également Yves MADIOT *L'aménagement du territoire et le droit*, RFDA sept-oct 1994, p.891, et *Vers une «territorialisation» du droit*, RFDA sept-oct 1995, p.946

147 *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ...garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* par exemple, qui rejoignent les principes du chapitre IV du titre I de la loi du 4 février 1995 relatif aux schémas sectoriels : "*le schéma...organise une répartition équilibrée des établissements d'enseignement supérieur sur le territoire national...afin de réaliser une répartition équilibrée de la recherche*"; "*le schéma des équipements culturels vise à promouvoir les équipements culturels d'intérêt national, régional et local*" ; "*En 2015 aucune partie du territoire français métropolitain ne sera situé à plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express...soit d'une gare*"

D'ailleurs, il est à remarquer que malgré cette proximité juridique, aucun lien n'a vraiment été établi avec ce préambule faisant partie du bloc de constitutionnalité de la V° République. Une relecture de celui-ci suffirait déjà à promouvoir un droit *à* l'aménagement réclamé par les sénateurs. Plus prudente est l'attitude du professeur Madiot réclamant plutôt un droit *de* l'aménagement. Néanmoins cette attitude reste porteuse d'ambiguïtés. Cet aménagement du territoire possède en effet, comme il vient d'être vu, un certaine propension à donner au centre les moyens de parfaire son pouvoir de tutelle sur les autorités locales. Son inscription dans la norme juridique et dans la Constitution pourrait alors tout aussi bien consacrer cette suprématie centrale, reléguant la décentralisation à une simple expérimentation historique.

La reconnaissance du droit de l'aménagement du territoire dans la norme fondamentale peut ainsi revêtir plusieurs formes, à l'instar de la Constitution fédérale allemande[148]. Mais elle ne peut se faire en tout état de cause que par l'affirmation concomitante d'un droit de/à la décentralisation et envisager les mécanismes d'élaboration et de contrôle qui entourent cette prise de décision essentielle pour le développement du pays. Si les projets de la D.A.T.A.R. encouragent en effet une démocratie participative au niveau local pour faire de l'aménagement une question d'intérêt commun, cette logique aboutit à l'inverse à instaurer un réel contrôle démocratique dans les choix pris au niveau national. Or, en l'état, les pouvoirs des élus locaux et nationaux comme ceux des citoyens ne semblent pas satisfaire cette exigence.

Cette question démocratique se retrouve d'ailleurs dans le second volet de cet aménagement du territoire qui est celui de la coopération locale. Le lien apparaît vite entre aménagement du territoire et intercommunalité comme le prouve la concomitance de la création des districts puis des communautés urbaines et le développement de l'aménagement dans les années soixante-dix. De même, la relance du débat en 1993 a coïncidé avec la création de nouvelles formes de coopération locale inaugurées par la loi du 6 février 1992, tout comme le projet de développement du territoire s'accompagne dans la loi du 4 février 1995 de la recherche d'un réseau associatif local plus dense. Mais en ce domaine, une constante surgit rapidement : la coopération locale reste pour beaucoup dépendante du centre, qui retire par là les pouvoirs nécessaires pour mener à bien son projet politique.

---

[148] Posant le droit à la péréquation financière dans son article 107, la Constitution allemande entoure ce dispositif de principes servant néanmoins à son contrôle. L'aménagement du territoire apparaît également aux articles 75 (compétences), 91b et 104a.

CHAPITRE 2

LA COOPÉRATION LOCALE, PARASITE DE LA DÉCENTRALISATION

Avec ses 36 673 communes[149], la France présente une caractéristique singulière en Europe, où la plupart des pays ont déjà opéré une restructuration minimale de leurs collectivités dans les années soixante-dix[150]. La France, comme en général tous les pays connaissant une structure territoriale napoléonienne, connaît ainsi de sérieuses difficultés à réformer son organisation locale coûteuse, peu rentable et peu efficace dans un monde basé sur l'échange économique et la mobilité supposant de lourds investissements d'infrastructure.

Les lois de décentralisation prétendaient pallier à cet handicap par l'octroi de nouvelles compétences aux élus locaux qui devaient promouvoir une dynamique de terrain satisfaisant aux exigences modernes. Mais selon un avis largement partagé "*les lois de 1982-1983 sont faites pour les grandes communes, les départements et les régions dynamiques*" [151], étant élaborées sous l'impulsion des maires des grandes villes de Marseille ou de Lille et traitant de la même façon les grandes agglomérations et les petits bourgs. Dès lors, la majorité des communes rurales n'a pas eu les moyens suffisants pour fournir les investissements nécessaires à leur développement.

La solution à ce double problème de rentabilité et de décentralisation apparaît bien vite conditionnée par la mise en commun des énergies locales, et s'associe ainsi à l'intercommunalité. "*La coopération intercommunale est la seule façon de rendre viables les lois de décentralisation*" peut en conclure Jean-Louis Guigou[152]. Les deux systèmes sont alors mis en rapport pour constituer les deux piliers de la revitalisation locale, par une démocratie à la recherche de son efficacité.

---

149 Chiffre DGCL, cité par Jean-Louis GUIGOU in *Une ambition...* op.cit. p.108

150 V. *La réforme des collectivités locales en Europe*, Notes et études documentaires sous la direction de Yves MENY, La documentation française 1984. La Suède a ainsi réduit ses communes depuis la deuxième guerre mondiale de 1037 à 279, le Danemark de 1100 à 275, la République fédérale allemande de 25 000 à 10 000 et l'Angleterre et le Pays de Galle de 1400 à 422 (p.9). V. également Jacques BAGUENARD *La décentralisation*, op.cit. p.80

151 Yves MENY, op.cit. p.9. V. également Yves JEGOUZO *Communes rurales, décentralisation et intercommunalité*, in *La décentralisation dix après*, op.cit. p.183

152 intervention in *La décentralisation dix ans après*, op.cit. p.597

La loi du 7 janvier 1983, article 29, initiait déjà ce mouvement en créant les Chartes intercommunales de développement et d'aménagement (C.I.D.A.) dans un titre relatif aux "*compétences nouvelles des communes, des départements et des régions*". Ces chartes avaient pour but de promouvoir un développement collectif dans le périmètre qu'elles définissaient. De même "*l'amélioration de la décentralisation*" posée par la loi du 5 janvier 1988 fait référence dans son titre IV à la coopération intercommunale en proposant de nouvelles formules de "syndicalisme à la carte". Enfin, la loi du 6 février 1992 qui consacre le principe de subsidiarité administrative[153] et cherche à relancer la décentralisation consacre les 77 articles de son titre III à la "*coopération locale*".

Cependant, le bilan de complémentarité affirmé par ces lois et les discours qui s'y rattachent ne semble pas aussi établi qu'il n'y paraît. Plus exactement, se noue entre les deux systèmes une relation complexe dont la symbiose connaît un équilibre fragile. Un peu comme ces animaux qui coopèrent dans leur survie par un échange de services, la décentralisation et l'intercommunalité se renforcent mutuellement dans les domaines de leurs faiblesses afin de créer une organisation locale capable de se développer. Mais la frontière entre la symbiose et le parasitisme est ténue, et la co-opération locale semble à bien des égards se nourrir du dynamisme de la décentralisation pour reproduire sa propre logique, dont les buts et l'organisation s'inscrivent en faux par rapport à ceux de l'organisme porteur.

Les principes fondateurs de l'ordre intercommunal révèlent en effet certains penchants pour l'autoritarisme central (**Section 1**) et proposent un aménagement territorial modifiant les frontières classiques et déstabilisant les pouvoirs issus de la décentralisation (**Section 2**). Partant du constat que "*toute l'histoire de l'administration locale française démontre que l'intercommunalité n'a progressé qu'autant que l'Etat intervenait en la matière*"[154], il apparaît que cette coopération locale s'intègre parfaitement dans les objectifs du complexe de centralisation en imposant une organisation locale et un fonctionnement qui limitent l'entropie d'une décentralisation éparpillée et qui donnent à l'Etat les moyens de poursuivre sur le terrain même sa politique d'intégration, sur les bases déjà révélées par sa conception moderne de l'aménagement du territoire.

---

153 V. Guillaume DRAGO *Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel*, in *Contributions françaises au XIV° Congrès international de droit comparé d'Athènes* des 31 juillet-6 août 1994, RIDC 1994-2, p.583

154 Yves JEGOUZO , RFAP n°48 p.669

Section 1 : Une intercommunalité d'inspiration autoritaire

La loi n°82-213 du 2 mars 1982 portait comme étendard législatif les "*droits et libertés des communes, des départements et des régions*". La décentralisation, bien que résultant paradoxalement d'un acte unilatéral de l'Etat central, se proposait ainsi de redonner une certaine autonomie à des pouvoirs locaux que le temps et l'action continue du Pouvoir central avaient annexé à son ordre juridique. Cette "identité de retour" a pu présenter de nombreuses limites, comme la récupération de ces pouvoirs à des fins centrales, mais l'objectif était du moins de revaloriser ces libertés locales.

L'intercommunalité se fonde quant à elle sur un mouvement d'agrégation, de regroupement supposé venir de la base par le développement spontané de liens entre les élus locaux. La liberté semble alors l'élément essentiel de cette association, l'Etat n'intervenant que pour établir le cadre juridique de ces liens. La théorie du contrat en droit privé et le libéralisme qui l'entoure, la convention étant la loi des parties, apparaîtrait donc comme le modèle de la coopération locale avec toutefois les adaptations rendues nécessaires par la personnalité publique des parties.

Pourtant, l'intercommunalité en France se fonde sur une intervention fondamentale de l'Etat qui impose des structures strictes de coopération et qui agit bien souvent avec un autoritarisme sans ambiguïtés vis à vis des autorités locales élues. En effet, le centre, instigateur de la coopération locale, cherche à forcer le développement de ces regroupements locaux qui satisfont sa planification de l'espace (**Paragraphe 1**) et reste en tout état de cause très présent dans leur fonctionnement, disposant de pouvoirs conséquents d'initiative et de contrôle (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1
Une politique de coopération locale forcée

Si la coopération locale a longtemps été fondée sur la liberté des élus locaux à travers des structures de coopération assez simples (**A**), l'évolution progressive du "management territorial" a amené le centre à user de moyens plus contraignants, voire autoritaires, pour forcer les collectivités à se regrouper (**B**). La planification moderne de l'aménagement du territoire pousse en effet vers une intégration plus forte de l'espace par une intercommunalité renouvelée (**C**).

A / *Du volontariat simplifié des premières formules...*

Les premières formes de l'intercommunalité présentent la caractéristique de se fonder sur un volontariat local trouvant son expression dans des structures relativement simples. Les *baroichages* et les *confédérations d'exploitations rurales* du Haut Moyen-âge constituent les premières formes étudiées de la coopération locale. Créées spontanément pour assurer la gestion des richesses animales ou végétales, elles ont pu se constituer sur des bases "internationales", si tant est que le mot avait alors de la signification, à travers par exemple les Pyrénées françaises et espagnoles[155].

Bien que le Moyen-âge apparaisse dans une vision simplifiée comme une coexistence de villes encloses sur elles-mêmes et entourées de pouvoirs hostiles, des relations entre communautés ont pu néanmoins s'établir et donner lieu à plusieurs contacts. Les pâturages, forêts et autres propriétés en indivision impliquent en effet une certaine collaboration quant à leur entretien, l'acquittement d'impôts ou la répartition des droits de collecte et de taille. Ces institutions particulières, les "*mandements*"[156], vont survivre à la Révolution et seront codifiés par la loi du 18 juillet 1837 instituant les *commissions syndicales de gestion des biens indivis*[157]. Créées à la demande d'une commune dès lors qu'existait un patrimoine commun, chacun des partenaires pouvait en demander le partage ou se retirer de l'indivision.

La loi du 5 avril 1884 avance d'un cran dans le principe de la coopération car en instituant les *ententes* et les *conférences intercommunales*[158], elle favorise bien plus que la simple *gestion* de propriétés communes mais pousse à une collaboration pour la réalisation *d'objectifs* communs. Toujours basée sur le principe de liberté, l'entente est un contrat de droit public négocié entre deux collectivités pour un objet défini par elles. Le préfet est simplement informé de la convention, et les décisions prises par les conférences qui en découlent et où sont représentés chaque conseil municipal ne sont exécutoires que par ratification ultérieure de ces conseils[159].

---

155 V. *Eléments d'histoire du droit*', de Franck BOUSCAU in *Intercommunalité et coopération intercommunale*, LGDJ coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993, p.13

156V.*Décentralisation et intercommunalité*, de Gilles NOVARINA et Samuel MARTIN, ed. Syros Alternative- ADELS, *La décentralisation* n°11, p.85

157 art. L.5222-1 du Code général des collectivités territoriales. Ces commissions sont créées de plein droit depuis 1985 dès lors qu'il existe un patrimoine indivis

158 art. L.5221-1 du C.G.C.T.

159 De telles structures peu contraignantes sont parfois encore utilisées aujourd'hui comme au pays du Giers, dans la Loire, pour initier une réflexion commune sur l'avenir économique local. V. *Décentralisation et intercommunalité*, op.cit. p.86

Mais une coopération plus étroite est encore limitée par la loi de 1884 se fondant sur la toute puissance des communes nouvellement dotées d'une clause de compétence générale par l'article 61 de la loi disposant que "*le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune*".

C'est par la loi du 22 mars 1890 créant les *syndicats intercommunaux à vocation unique* (SIVU)[160] que l'intercommunalité fait réellement ses premiers pas dans la société locale. Pèse cependant sur ce projet l'ombre des municipalités de cantons de la Constitution de l'an III qui effraient les autorités municipales soucieuses de leur intégrité. L'octroi d'une personnalité morale aux SIVU leur donne en effet l'autonomie juridique[161] et financière et confère à leurs décisions une valeur exécutoire qui peut se doubler d'un pouvoir de contrainte sur les conseils municipaux qui ne voudraient pas contribuer aux charges financières de son objet. Aux explications rassurantes du ministre de l'intérieur[162] s'ajoutent alors des mécanismes visant à empêcher l'hégémonie d'une commune sur une autre : sur initiative des conseils municipaux délibérant à l'unanimité, le ministre de l'intérieur propose la création du syndicat qui se fait par décret pris en Conseil d'Etat. C'est seulement par une loi du 13 novembre 1917 que cette création sera déconcentrée au niveau des préfets.

Les SIVU se caractérisent de plus par la restriction de leur activité à un seul objet[163]. Le Conseil d'Etat a progressivement assoupli cette règle en estimant qu'une pluralité de missions pouvait être rattachée à un même objet[164] mais son contrôle sur l'adéquation des activités de ce syndicat à l'objectif qui lui est assigné reste très strict[165]. A cette forme simple de coopération il faut ajouter d'autres structures associatives dérivées du même principe.

---

160 art. L.5212-1 du Code général des collectivités territoriales

161 Le syndicat peut de plus représenter les communes en justice pour les objectifs communs comme d'ailleurs son origine étymologique le supposait, syndicat venant du grec *sundikos* c'est -à-dire "*celui qui assiste quelqu'un en justice*". Dictionnaire étymologique Larousse, op.cit.

162 V. Circulaire d'application du 10 août 1890 in *Les syndicats de communes*, de A. BRUN et H. MAYER, Berger-Levrault 1954

163 Les 12 907 SIVU de 1990 se répartissaient diversement en compétences portant sur l'eau (3 375), les activités scolaires (1 870), l'énergie (1 400) ou l'assainissement (794) et les ordures ménagères (644). V. *L'intercommunalité réflexion autour d'un mythe*, Maurice BOURJOL in *Etudes offertes à Jean-Marie AUBY*, 1991 p.390, reprenant les chiffres du ministre de l'intérieur d'une réponse écrite de 1989. Les SIVU ont surtout vu leur utilité au début du siècle lors des grands travaux d'électrification des campagnes et de construction des canalisations d'eau.

164 V. Conseil d'Etat du 12 janvier 1977 *Commune de Langeais*

165 V. Conseil d'Etat du 23 octobre 1985 *Commune de Blaye les Mines*, qui sanctionne un syndicat missionné pour étudier un projet de distribution d'eau potable et désirant par la suite le réaliser lui-même

Les syndicats d'étude et de programmation, chargé notamment de prospective en matière d'urbanisme, les syndicats de communes indivisaires et les syndicats intercommunaux de gestion forestière sont ainsi des régimes particuliers de syndicats, dérogeant à certaines règles en matière de création et de décision. De même, il faut citer la nouvelle espèce de syndicats que sont les syndicats mixtes groupant dans une même structure divers partenaires publics dont un au moins est une collectivité territoriale[166] et répondant, comme établissement public, à des règles proches de celles des SIVU. Les collectivités, pour la gestion de ces affaires, peuvent également recourir aux *associations privées* type loi 1901.

Dans un autre domaine, les *chartes intercommunales de développement et d'aménagement* (C.I.D.A.) créées par l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983[167] ne sont pas à proprement dire une structure d'action mais plutôt un périmètre de collaboration à l'intérieur duquel peut se développer une intercommunalité plus approfondie, les parlementaires n'ayant pas suivi le gouvernement dans sa volonté de donner à ces chartes un contenu plus prescriptif. Les *commissions départementales de la coopération intercommunale*, créées par l'article 67 de la loi du 6 février 1992[168] sont quant à elles des organisations de coopération peu contraignante au fonctionnement très simple, ayant essentiellement pour but de tenir à jour la liste des structures intercommunales du département, de proposer leur développement et se posant comme instance médiatrice dans les conflits locaux de coopération.

B / *...à une coopération décidée par le centre*

Alors que l'Etat central amorce une nouvelle réflexion sur l'aménagement du territoire qui aboutira en 1960 à la création du C.I.A.T. et en 1963 à celle de la D.A.T.A.R., l'apparition des *syndicats intercommunaux à vocation multiple* (S.I.V.O.M.) et des "*districts urbains*" traduit cette évolution vers une politique de coopération locale décidée par le centre, qui s'épanouira progressivement jusque dans les années soixante-dix avant de connaître de nouvelles évolutions. L'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959 qui ajoute un pluriel aux syndicats jusque là spécialisés dans un objet unique et créé par là les S.I.V.O.M. ne distingue pas fondamentalement ceux-ci des S.I.V.U. dont ils suivent les règles générales. C'est leur addition avec les districts urbains de l'ordonnance n°59-30 qui dévoile les aspects de cette intercommunalité.

[166] art. L.5721-2 du code général des collectivités territoriales
[167] art. L. 5223-1 du CGCT
[168] art. L. 5211-13 du CGCT

Mais cette première tentative d'incitation reste prudente, comme le projet d'intégration plus approfondie qu'elle sous-entend. Le district[169] est en effet seulement doté de deux compétences obligatoires en matière de logement et de gestion des centres de secours contre l'incendie. Ces deux compétences obligatoires, ni attractives ni repoussantes, ne distinguent que peu le district du SIVOM[170]. Cependant la loi spécialise chacun d'eux sur des zones territoriales déterminées : le district urbain tend à organiser une coopération entre communes d'une même agglomération, l'intercommunalité étant surtout considérée jusque là comme d'essence rurale, et le SIVOM développe les liens entre communes des campagnes sur des objectifs multiples.

C'est donc par la complexification des structures que le centre se décide à agir en matière de coopération locale pour inciter les collectivités à se regrouper. De plus, certaines primes financières à la création des districts vont être proposées par les préfets chargés de faire leur promotion. Surtout, en imposant la seule formule du district urbain en agglomération et en le substituant de plein droit aux autres formes de coopération qui avaient pu être choisies dans ces zones, le centre exprime une volonté certaine de donner le monopole de l'intercommunalité à une structure choisie par lui, et donc de planifier les initiatives locales selon une stratégie propre. Il ne s'agit plus seulement d'*associer* les communes mais bien de les *regrouper*[171].

Mais le faible engouement démontré pour la solution districtale va conduire à son évolution. La loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales supprime dans son article 28 le qualificatif "urbain", élargissant par là son utilisation, et offre la possibilité au district de se doter d'une fiscalité propre et donc de percevoir pour son propre compte les quatre taxes locales des collectivités. La promotion renouvelée des préfets pour cette formule enrichie s'accompagne pareillement de primes à la création, et tend à démontrer ici aussi une volonté centrale de faire du district un instrument privilégié de la coopération locale. Ceci d'autant que l'échec de l'expérience de 1959 avait conduit à la création d'une autre forme de coopération, symbole même du volontarisme central.

---

169 art. L.5213-1 Code général des collectivités territoriales

170 Stéphane DUROY fait ainsi remarquer que les SIVOM ont généralement des compétences en matière d'incendie (*A la recherche de l'intérêt districtal*, AJDA 20 février 1995, p.95), les services de logement étant de plus trop vaguement caractérisés pour correspondre à une réalité concrète (*Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?*, Yves JEGOUZO, RFDA 1993 p.3 et suivantes)

171 Maurice BOURJOL, *Intercommunalité...*, op.cit. p.391

La loi du 31 décembre 1966[172] a en effet institué les *communautés urbaines* en en créant quatre d'office à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Cette pratique autoritaire trouve son origine dans le régime de l'Etat français qui avait adopté la loi du 28 février 1942 substituant aux syndicats de communes des "associations de communes" polyvalentes, dans le contexte de l'élaboration d'un plan de fusion et de regroupement établi par des comités départementaux. Un projet de loi déposé le 14 janvier 1947 reprendra cette initiative, et son rejet entraînera l'adoption ultérieure de la loi n°57-908 du 7 août 1957 qui institue d'autorité dans les agglomérations des syndicats forcés gérant les équipements collectifs. Cette loi n'ayant pas été appliquée, c'est dix ans plus tard que reviendra le projet, dont les SIVOM et les districts urbains étaient annonciateurs.

Dans la continuité de cet autoritarisme sont adoptées deux lois, celle du 10 juillet 1970 facilitant la création d'*agglomérations nouvelles* [173] et qui réserve l'essentiel des pouvoirs au centre n'accordant aux conseils municipaux concernés que le choix entre se grouper en un syndicat communautaire d'aménagement, constituer une communauté urbaine ou se prononcer pour la création d'un "*ensemble urbain*", et celle du 16 juillet 1971 portant sur les *fusions de communes*[174] où le préfet dispose de pouvoirs très importants. Cette croissance dans l'intervention du centre met à jour une logique qui couvait depuis la Libération et qui se développe depuis la création de la D.A.T.A.R. et la mise au point d'une stratégie de l'aménagement du territoire.

Deux circulaires non publiées du 18 avril et du 28 août 1964[175] élaborent en effet un vaste plan de regroupement des communes, découpant le territoire en secteurs dont les contours doivent être déterminés par les préfets. L'espace est pensé comme devant s'organiser autour de nombreuses structures de coopération locale plus ou moins contraignantes et intégratives, comme les S.I.V.O.M., les syndicats mixtes, les syndicats de syndicats, et les districts urbains et ruraux[176]. La fusion des communes est également envisagée mais retardée pour des raisons psychologiques.

---

172 Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, JO du 4 janvier 1967, p.99. V. art. L.5215-1 Code général des collectivités territoriales

173 Loi n°70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, JO du 12 juillet p.6539 ; art. L.5311-1 CGCT

174 Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JO du 18 juillet p.7091 ; art. L.2113-1 CGCT

175 Maurice BOURJOL *Intercommunalité...* op.cit. p.395

176 V. également les syndicats de communes créés d'office dans tous les départements pour la gestion des agents territoriaux titularisés. (art.1 de la loi n°65-560 du 10 juillet 1965)

L'intercommunalité est donc remise dans un plan d'ensemble correspondant à la conception centrale du territoire. Elle est promue par un ensemble d'incitations administratives et financières[177] et se construit en parallèle à la réorganisation de l'Etat qui découvre les vertus de la déconcentration et inaugure une nouvelle découpe du local par les préfets de région[178]. D'ailleurs, un projet de loi déposé le 15 mai 1968 tend à promouvoir des "secteurs de coopération intercommunale" où les fusions permettent de réorganiser l'espace en fonction des prospectives de l'aménagement du territoire. Le centre cherche également à développer l'échelon régional dans la Constitution par l'organisation du référendum du 27 avril 1969 visant à modifier l'article 72 et à y intégrer la région "*qui a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel ainsi qu'à l'aménagement de la partie correspondante du territoire national*"[179].

Cette pratique autoritaire planifiée[180] n'aura pourtant qu'un impact limité. Peu de communautés urbaines verront le jour hormis celles créées d'office en 1966 par le centre[181] et les quelques 900 fusions de communes prononcées s'accompagnent dans les années suivantes d'un réel processus de "défusion"[182]. Dans sa volonté de réorganiser l'espace, l'Etat central garde en effet, sous la pression des parlementaires élus locaux, quelques scrupules et accorde des pouvoirs de blocages au conseil général qui, par exemple, se prononce sur les rejets de fusion par les conseils municipaux et dont l'avis conditionne l'action du préfet. Néanmoins, le centre garde l'initiative de cet aménagement nouveau du territoire, et aboutit à un compromis par la création des établissements publics territoriaux que sont les régions de 1972[183].

---

177 V. Décret du 27 août 1964

178 V les décrets n°64-250 à 252 du 14 mars 1964 relatifs à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale et à la déconcentration administrative

179 art.2 du projet de loi. Le référendum sera repoussé par 12 007 102 voix contre 10 901 753

180 Selon l'art.2 de la loi du 16 juillet 1971, le préfet établit dans sa circonscription un "*plan des fusion de communes*" en collaboration avec une commission d'élus

181 A la suite de l'impulsion donnée en 1966, seules Dunkerque (décret du 21 octobre 1968), Le Creusot-Montceau-les-Mines (décret du 13 janvier 1970), Cherbourg (décret du 2 octobre 1970), Le Mans (décret du 19 novembre 1971) et Brest (décret du 24 mai 1973) opteront pour cette forme d'intercommunalité, et depuis aucune réelle initiative n'a été prise en ce sens. V. *Chronique législative* de C. TOUVET et C. MAUGUE, AJDA du 20 octobre 1994, p.686

182 150 défusions ou scissions sont ainsi prononcées entre 1976 et 1989 contre 27 fusions (Réponse écrite du 17 novembre 1988, JO Débats, Sénat 4 mai 1989, p.708). V. sur le thème *Les conséquences financières et patrimoniales d'une «défusion» de communes*, conclusions de Daniel GILTARD commissaire du Gouvernement sous Trib. adm. de Châlons-sur-Marne du 2 septembre 1986, RFDA jan-févr. 1988, p.37

183 Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions

L'accalmie dans l'organisation autoritaire de l'intercommunalité qui s'ensuit correspond en fait aux interrogations concomitantes de l'aménagement du territoire des années soixante-dix. La création des régions porte les marques de cette inquiétude des élus locaux face à un regain d'autoritarisme. Le Sénat s'opposera à leur affirmation comme collectivités territoriales et rejettera l'idée d'un "syndicat de départements" qui primerait sur les structures traditionnelles locales. Face à cette opposition, dans le contexte d'une nouvelle crise économique et devant un sujet devenu de plus en plus sensible et que se réapproprient élus et universitaires[184], le centre conserve dans ses cartons les plans d'une nouvelle organisation territoriale en sept régions, les ZEAT, mais se garde de relancer le débat public.

Le rapport de 1976 *Vivre ensemble* d'Olivier Guichard, ancien délégué à l'aménagement du territoire et ministre du même nom, prendra le pouls de la situation et, relançant la réflexion sur la décentralisation des pouvoirs, confirmera la nécessité d'une "*nouvelle carte des communautés*". Mais à l'occasion du projet de loi sur le développement des pouvoirs locaux, le rapport de Tinguy[185] plaidera pour le respect des libertés municipales au nom des Droits de l'Homme. En l'attente d'un nouvel élan décidé par le centre, l'intercommunalité forcée se transformera en coopération locale incitée par le biais d'avantages financiers. La loi du 10 janvier 1980[186] proposera par exemple dans son article 11 une mise en commun de la taxe professionnelle au sein des établissements publics de coopération intercommunale le désirant. Le débat se déplaçant sur le terrain de la décentralisation et donc sur la réaffirmation de l'autonomie locale, le volontarisme étatique se fera plus souple.

La loi de 1982 n'envisage de coopération locale que par le biais d'une *agence départementale* dans son article 32, et celle du 7 janvier 1983 promulgue les CIDA que les parlementaires ont amputé de nombreuses prérogatives. Mais les velléités de l'Etat central restent présentes, et après la "pause" annoncée en 1986 dans la décentralisation reviennent de nouveaux projets. Un groupe de travail sur la coopération intercommunale est constitué en juillet 1987 sous la présidence du sénateur Barbier faisant cinquante et une propositions que la loi du 5 janvier 1988 va reprendre en majeure partie, relançant l'intercommunalité par un syndicalisme "à la carte"[187].

---

184 V. colloque *L'objet local* présidé par Lucien SFEZ, op.cit. de 1976

185 Rapport au Sénat n°307 du 3 mai 1979

186 Loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité locale, JO du 11 janvier p.72

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

Si pour beaucoup cette loi reste une régression par rapport aux besoins d'une coopération plus intégrative[188], le syndicalisme proposé ne vise pas moins une réelle incitation à l'intercommunalité appuyée sur les expériences locales, comme celle du SIVOM de Nuits-Saint-Georges du sénateur Barbier. Mais cette incitation se fait par une séduction beaucoup moins autoritaire, les élus choisissant au sein des structures de coopération l'étendue de leur engagement. Les préfets sont cependant pareillement appelés à promouvoir ces nouvelles formes de coopération au nom de l'utilité[189]. Surtout, cette nouvelle intercommunalité se réalise dans une réflexion d'ensemble conditionnée par le développement des liens européens depuis l'adoption de l'Acte unique européen de 1985. La planification de l'espace apparaît donc toujours comme une préoccupation centrale dans une perspective globale et suivant un volontarisme qui ne connaît d'atténuation que par le jeu des circonstances. D'ailleurs, le renouveau de l'activité de la DATAR va marquer un nouvelle dynamique dans ce volontarisme.

C / *Une nouvelle intercommunalité incitative mais prescriptive*

La triple conjonction du processus d'intégration européenne par le Traité de Maastricht[190], de relance de la déconcentration par la charte du 1° juillet 1992 et d'organisation du débat national sur la France de l'an 2015 issus du C.I.A.T. de Mende du 12 juillet 1993 conduit à la revitalisation de la D.A.T.A.R. et à une recherche prospective de grande envergure portant sur l'organisation rationnelle de l'espace, et débouche sur une nouvelle intercommunalité.

Cette coopération locale est ouvertement reliée à un aménagement du territoire pensé en termes de planification et de rationalisation de l'espace, et correspond à un regain du volontarisme central. Cependant, l'expérience de la décentralisation et le syndicalisme proposé en 1988 vont faire évoluer l'autoritarisme de l'Etat vers une démarche incitative, mais toutefois très persuasive.

---

188 V. en ce sens Yves JEGOUZO *Le point sur la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation*, RDP 1988, p.124. Egalement *La loi 88-13 du 5 janvier 1988 et la coopération intercommunale*, Christine BRECHON-MOULENES, RFDA mars-avr. 1989, p.270

189 V. circulaire du 29 février 1988 relative à la coopération intercommunale. Mise en œuvre des dispositions relatives à la coopération intercommunale prévues par la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO du 18 mars p.3670 : "*il convient que vous procédiez à une large information des élus sur les souplesses introduites par la loi...vous devez être en mesure d'apporter aux élus, qui le souhaiteraient, l'assistance technique nécessaire ...les textes en vigueur et une pratique ancienne vous confèrent ainsi une mission essentielle pour encourager et faciliter la coopération intercommunale*"

190 V. le référendum annoncé par le décret du 1° juillet 1992 , JO du 2 juillet p.8737

La loi du 6 février 1992[191] traduit la nouvelle optique centrale. Accordant une large place à la "*coopération locale*" dans son projet d'administration territoriale de la République, l'intercommunalité est expressément reliée à une politique d'ensemble. Il s'agit de plus de multiplier les pôles de coopération, au niveau régional par les *ententes interrégionales*[192] du chapitre I du titre III de la loi, au niveau des départements par les *institutions ou organismes interdépartementaux*[193] du chapitre II et au niveau des communes par la création des *communautés de communes*[194] du chapitre IV et des *communautés de villes*[195] du chapitre V.

Si "*le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité*"[196], est cependant créée une commission départementale de coopération intercommunale présidée par le représentant de l'Etat et comprenant 60% de maires, 20% de représentants d'établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.), 15% de représentants du conseil général et 5% de représentants du conseil régional. La faible proportion de la représentation régionale est d'ailleurs notable. Cette commission est alors appelée à rédiger un projet de schéma départemental de la coopération intercommunale dans le délai d'un an après publication de la loi[197], transmis pour avis aux organes délibérants des communes et E.P.C.I. concernés et pour information au conseil général et aux autres communes. Le préfet le publiera par la suite par arrêté après avis de la commission départementale.

Ce schéma est ensuite transmis par le représentant de l'Etat aux communes concernées qui disposent d'un délai de quatre mois pour l'approuver ou s'y soustraire. Une commune peut en effet choisir d'autres solutions de coopération, et les communes définissent "*librement*" le périmètre intercommunal.

---

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

192 art. L.5621-1 du code général des collectivités territoriales

193 ces institutions étaient déjà créées par la loi du 10 août 1871, art.91. art.L.5421-1 CGCT

194 art.L.5214-1 CGCT

195 art.L.5216-1 CGCT

196 art.66 de la loi

197 Par la suite, en raison de retards dans les travaux et de l'approfondissement de la réflexion sur cette intercommunalité, un premier report de l'échéance à août 1993 a été adopté puis un second fixant au 31 décembre 1993 la date butoir de remise des projets de schéma. V. *Bilan des travaux des commissions départementales de la coopération intercommunale*, de Pascal BOUNIOL in *Intercommunalités*, actes du colloque de l'IEP de Rennes des 24-25 février 1994, PUR coll. Res Publica, Rennes 1994 p.237

Cette intercommunalité connaît donc deux piliers : l'élaboration d'une stratégie d'ensemble au niveau départemental où sont associés les élus sous la vigilance du préfet et une certaine liberté accordée aux communes concernées dans le choix de leur coopération. Cependant, le représentant de l'Etat apparaît comme le maître d'œuvre de cette concertation locale. La préfecture assurant déjà le secrétariat de la commission de conciliation en matière de coopération[198], lui est confié un rôle de surveillance et d'impulsion destiné à encadrer la marge de manœuvre des élus locaux dans des objectifs correspondants à la fois au besoin d'accroître l'intercommunalité et de l'inscrire dans un plan d'ensemble national[199].

Son influence sera d'ailleurs telle que les communes préféreront parfois devancer ses décisions en adoptant une forme de coopération moins contraignante que celle qu'il aurait pu proposer, comme Nantes par exemple se dotant d'un district pour échapper à sa transformation en communauté de ville ou en communauté urbaine. Au final, 548 communautés de communes sont créées au 1° janvier 1994, et si les communautés de villes remportent un très faible succès avec seulement 4 créations, l'ensemble du programme de coopération locale donne des résultats satisfaisant avec un développement généralisé des structures intercommunales[200].

De tels résultats ne sont pas le fruit d'une seule prise de conscience spontanée de la part d'élus soudain militants d'une cause envers laquelle ils se sont montré si méfiants. Elle est le fruit de ce que Jean-Louis Guigou appelle une politique " *fortement encouragée*" de développement de l'intercommunalité[201]. Cet encouragement provient du centre qui a mobilisé en faveur de la coopération locale nombre d'incitations, notamment financières. Par exemple, les districts reçoivent la possibilité depuis la loi de finances pour 1984 du 29 décembre 1983 tirant les conclusions des lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 de bénéficier de la DGF et de la DGE.

---

198 Décret n°88-289 du 28 mars 1988 relatif à la commission de conciliation en matière de coopération intercommunale prévue par l'article 31 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO du 30 mars p.4227, art.3

199 V. Circulaires du ministre de l'Intérieur du 12 mai 1992, Gazette des communes du 20 juillet 1992 p.64, et du 14 mai 1992, Gazette des communes du 13 juillet 1992 p.80

200 Selon la DGCL il existait en plus au 1° janvier 1994 14 500 SIVU (pour 12 900 en janvier 1988 et 11 660 janvier 1980), 2 500 SIVOM (2 280 en 1988, et 1 980 en 1980), 312 districts (165 en 1988 et 147 en 1980), 1123 syndicats mixtes (750 en 1988 et 540 en 1980). Les 9 communautés urbaines et les 9 syndicats d'agglomération nouvelle restent eux inchangés. Sources : *Conclusion générale du colloque*, de Yves MADIOT, *Intercommunalités*, colloque de l'IEP de Rennes, op.cit., p.249

201 *Une ambition...*, op.cit. p.107

La loi du 20 décembre 1985 relative à la dotation globale d'équipement et celle du 29 novembre 1985 concernant la dotation globale de fonctionnement accordent également des majorations de ces dotations au profit des E.P.C.I. à fiscalité propre, qui profitent notamment aux communautés urbaines et aux districts. La promotion de tels établissements par les seuls préfets est alors relayée par une initiative propre et intéressée de la part des élus à partir de 1988[202].

Mais la loi du 6 février 1992 va encore un peu plus cibler sa demande intercommunale en favorisant les nouvelles structures mises en place parfois au détriment des anciennes. Les communautés de communes et les communautés de villes éligibles à la dotation de développement rural, à la D.G.F. et bénéficiant d'une majoration de la D.G.E. reçoivent par exemple les versements du F.C.T.V.A. la même année que leurs dépenses[203] au lieu du différé de deux ans pour les districts, ce qui représente d'un point de vue comptable un avantage non négligeable. Egalement, la promotion d'une intercommunalité à fiscalité intégrée se note par l'octroi aux communautés de villes et aux communautés de communes de la possibilité de fixer une fiscalité propre ou d'établir une taxe professionnelle d'agglomération ou de zone, qui rejoint la même opportunité donnée aux districts par cette loi de 1992[204].

De cet ensemble il ressort toujours la même politique menée par le centre pour accentuer les liens de coopération locale selon un plan personnel. Et aux arguments financiers qui sont désormais avancés, et qui apparaissent bien plus efficaces que la seule contrainte autoritaire des années précédentes, correspond l'accroissement des compétences obligatoires des E.P.C.I., comme celles en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique des communautés de communes et de villes[205]. Le but est expressément fixé : créer un "*espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace*" (article 70). Ce concept de développement annonce en fait la loi du 4 février 1995 qui continue cette politique délibérée.

---

202 V. *A la recherche de l'intérêt districtal*, op.cit. p.96. A partir de 1988, la progression des districts se fait notable, passant de 2,5% à 9,1% (V. E. KESSLER *Les districts en grande forme*, Gazette des communes du 20 janvier 1992, p.6).

203 art.113 de la loi du 6 février 1992

204 Par exemple, le district de Rennes avait opté pour un financement par fiscalité propre dès le 1° janvier 1991 puis pour l'établissement d'une taxe professionnelle d'agglomération au 1° janvier 1993. Ce système permet de créer un seul taux de taxe professionnelle pour tous, harmonisant ainsi les concurrences internes, et de dégager une dotation de solidarité communautaire partagée entre les communes selon une clef librement déterminée par les élus.

205 art.71 et 73 de la loi du 6 février 1992

Cette loi met explicitement en relation le développement de l'intercommunalité et le projet de développement et d'aménagement du territoire au plan national. Outre l'engagement vers une meilleure péréquation entre les divers espaces intérieurs, et bien que celle-ci soit réputée concerner les seules "collectivités territoriales"[206], les groupements de collectivités sont également concerné par cette revalorisation du territoire et par la réforme annoncée de la fiscalité locale et des aides de l'Etat[207]. La loi donne d'ailleurs au passage une aide aux fusions de communes déjà regroupées au sein d'un E.P.C.I. à fiscalité propre[208] et envisage de rapprocher ces groupements à fiscalité propre des statuts déjà adoptés par la loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale[209].

Enfin, cette loi revalorise encore plus le préfet dans son rôle d'animateur de la coopération locale. Présidant la commission départementale de coopération intercommunale, il peut coordonner cette coopération avec la restructuration des services publics de son ressort[210], et mène une même réflexion sur l'intercommunalité dans le cadre de l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire au niveau régional et par le projet qu'il soumet à cette occasion à la D.A.T.A.R.

Vue à travers cette évolution, l'intercommunalité se caractérise par un double mouvement. Aux tendances strictement autoritaires des années soixante-soixante-dix succède une politique plus incitative et d'ailleurs d'autant plus efficace par les moyens qu'elle propose, mais cette coopération est toujours plus intégrée dans un schéma d'ensemble élaboré au niveau national et qui vise des objectifs précis. Il s'agit de créer " *deux niveaux de coopération institutionnelle : l'interrégional où devraient coopérer l'Union européenne, l'Etat et les régions, l'intercommunal où devraient coopérer les départements, les communes et les quartiers*"[211]. La coopération locale ne peut se défaire de son inspiration centrale et de son volontarisme étatique.

---

206 art.69 : "*Le renforcement des mécanismes de péréquation prévus à l'article 68 sera opéré pour chaque niveau de collectivité territoriale...En 1995, ce renforcement concernera prioritairement les communes et les régions*"

207 art.68.I et 74 de la loi du 4 février 1995

208 art.77

209 art.78.I.3 de la loi du 4 février 1995

210 V. le décret n°95-1101 du 11 octobre 1995, relatif à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics et au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics, JO du 14 octobre p.14984, qui organise ces deux institutions sous la direction du préfet.

211 Jean-Louis GUIGOU *Une ambition...*, op.cit. p.120

Paragraphe 2

Un accroissement des pouvoirs centraux

L'intercommunalité s'est toujours accompagnée de puissants pouvoirs de l'Etat central, le premier étant bien sûr celui du législateur qui détermine les nouvelles structures de coopération, leur fonctionnement et leur contrôle. La Constitution de 1958 lui donne cette compétence générale par son article 34 par lequel "*la loi fixe... les règles concernant...la création de catégories d'établissements publics*", mais aussi par son article 72 précisant "*toute autre collectivité territoriale est créée par la loi*" ...ou non[212]. Une tendance assimile d'ailleurs les établissements publics de coopération intercommunale aux collectivités locales[213] sans pour autant leur en donner le statut.

Actuellement, la plupart des pouvoirs sont déconcentrés au niveau du préfet sauf pour les E.P.C.I. fortement intégratifs[214]. Ces pouvoirs de l'administration, ou de la loi, se rencontrent au niveau de l'organisation même des E.P.C.I. (**A**) et dans leur contrôle (**B**). Ils constituent en tout état de cause un accroissement réel de la pression du centre sur des organismes locaux, que la décentralisation avait pu un temps écarter pour les collectivités territoriales.

A / *L'organisation maîtrisée des E.P.C.I.*

Le pouvoir de l'Etat est le plus fort dans le domaine de l'organisation de ces établissements de coopération. La première liberté du centre réside tout d'abord dans *leur qualification*. L'exemple des régions, établissements publics en 1972 devenus collectivités territoriales en 1982-1986 est à ce titre révélateur. Le législateur peut également jouer dans l'ambiguïté, attribuant des fonctions de collectivité avec un statut d'établissement public.

---

212 Une régularité quasi décennale est d'ailleurs à noter, des ordonnances de 1959 aux communautés urbaines de 1966 complétées par les fusions de 1971, et des établissements publics régionaux de 1972, à la décentralisation de 1982 et à la loi du 6 février 1992

213 V. par exemple le statut de l'établissement public régional de 1972, l'article 16 de la loi du 2 mars 1982 qui rend applicable les dispositions du Titre I de la loi portant sur les *droits et libertés de la commune* aux "*établissements publics communaux et intercommunaux*". Egalement, l'extension de prescriptions du code des communes ou de la loi aux E.P.C.I. par l'article 15 de la loi du 6 février 1992, et surtout le célèbre article modifié par cette loi "*la communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale dont les attributions et les règles de fonctionnement sont identiques à celles des collectivités territoriales, sous réserve de dispositions spécifiques*" (art.72 de la loi modifiant l'art.L.165-1 du code des communes)

214 Si le ministre de l'Intérieur a perdu le pouvoir d'autoriser la création des S.I.V.U. en 1917, certains E.P.C.I. sont aujourd'hui encore créés par décret pris en Conseil d'Etat

Cette possibilité n'est pas sans risque, dans la mesure où certaines collectivités locales ont un statut constitutionnellement protégé par leur reconnaissance dans l'article 72 de la Constitution. Elles ne peuvent donc disparaître par simple loi ni être substantiellement modifiées dans leur structure, devant impérativement posséder un conseil élu doté d'attributions effectives. Par contre, les établissements publics ne reçoivent leur organisation et leurs compétences que par simple loi, et ne sont pas à l'abri d'une transformation radicale ni de mesures autoritaires à leur encontre[215]. La politique de développement de l'intercommunalité fragilise donc fortement la structure locale et la gestion de l'espace en cela qu'elle repose pour l'essentiel désormais sur des liens et structures peu protégés juridiquement. L'Etat en accroît d'autant son pouvoir.

La compétence centrale s'étend également aux missions qui sont réservées à ces E.P.C.I., à leurs attributions et aux contraintes pouvant peser sur eux. Les communautés de villes et les communautés de communes de la loi du 6 février 1992 sont par exemple dotées de compétences obligatoires en aménagement de l'espace et en développement économique, et dans une perspective bien différente de la seule gestion des services incendie ou des logements imposés aux districts, sans toutefois atteindre les responsabilités obligatoires des communautés urbaines. L'Etat dispose ici d'une large liberté d'appréciation, uniquement tempérée par son sens du compromis et du dialogue avec les élus locaux dans la mise au point des formes attendues de coopération. Il peut surtout imposer des règles de fonctionnement réservant à de nombreuses autorités un droit de regard ou de contrôle plus ou moins contraignant.

Le préfet apparaît comme le grand maître d'œuvre de cette coopération locale de par les pouvoirs généraux qu'il reçoit de la loi, réserve faite des compétences reconnues aux administrations centrales pour les cas d'intercommunalité particulièrement intégrative[216]. Ces pouvoirs préfectoraux se retrouvent tant au niveau de la création que de la dissolution des établissements de coopération.

Dans les trois phases de *la création*, à savoir l'initiative, la préparation et la décision, le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation et de pression que les diverses lois depuis 1959 ont en fait amplifié.

---

215 La question se pose également pour les collectivités territoriales créées par la loi, et une réelle amélioration de la décentralisation supposerait pour le moins leur reconnaissance dans la Constitution

216 notamment pour les communautés urbaines et les communautés de villes

L'initiative de création des E.P.C.I. relève de trois hypothèses. Dans la première les élus locaux possèdent l'entière liberté de proposition de l'intercommunalité voulue. Pour ce qui est des syndicats de communes, des districts, des communautés de villes, des communautés urbaines et des communautés de communes, l'initiative est ainsi donnée à un ou plusieurs conseils municipaux qui saisissent le préfet d'un projet[217]. Le préfet établit alors la liste des communes s'intégrant ou à intégrer dans ce projet, ce qui sera l'objet de la deuxième phase de la création. En cas d'unanimité des conseils municipaux optant pour la création d'un syndicat de communes, cette décision s'impose toutefois au préfet, qui ne fait alors que constater le périmètre de la coopération.

Egalement, certaines structures de coopération ne demandent aucune formalité à réaliser auprès du préfet. L'entente intercommunale ou interdépartementale, les institutions et organismes interdépartementaux, les agences départementales et les conventions ou institutions d'utilité commune interrégionales se constituent en effet par simple accord entre les partenaires, le préfet pouvant être averti ou assister aux séances comme pour l'entente intercommunale mais sans obligation.

Cette liberté des élus doit cependant être tempérée. Il ne s'agit tout d'abord que d'un pouvoir de proposition et d'initiative, c'est-à-dire d'une dépendance vis à vis du préfet pour les suites à donner à leur demande, et notamment pour établir la liste des collectivités concernées. Et si l'initiative peut être déclenchée par un seul conseil municipal, elle ne supprime pas la même possibilité offerte aux préfets de proposer aux élus un projet de coopération, ce qui est la deuxième hypothèse.

Car le préfet dispose également d'un pouvoir d'impulsion, qui a notamment été utilisé lors de la promotion des districts et qui a montré en certains cas son utilité. La loi du 6 février 1992 a accentué ce pouvoir de proposition, en instituant une commission départementale de coopération intercommunale composée d'élus locaux pour la plupart représentants des communes[218] et présidée par le préfet. Outre la centralisation des données intercommunales du département, elle doit élaborer un projet de schéma départemental de la coopération intercommunale lequel servira de base à un projet mis en œuvre par le préfet.

---

217 art. L. 5212-2 pour les syndicats de communes, L.5213-2 pour les districts, L.5214-2 pour les communautés de communes, L.5215-2 pour les communautés urbaines, L.5216-2 pour les communautés de villes, Code général des collectivités territoriales

218 Cette commission présidée par le préfet comprend 60% de maires ou représentants des conseil municipaux, 20% de représentants des E.P.C.I., 15% de représentants du conseil général et 5% de représentants du conseil régional. art.L.5211-14 CGCT

Cette commission est effectivement composée d'élus et ses propositions peuvent rejoindre en fait le premier cas de figure d'initiative locale. Mais plusieurs remarques entourent cette formation. D'une part, elle est présidée par le préfet et non par le président du conseil général par exemple, qui apparaît comme "le grand éloigné" de cette procédure. Le représentant de l'Etat trouve donc dans cette structure un organe de choix pour rencontrer les élus locaux. Or, le dialogue alors noué se fait sur des bases particulières en cela que les élus ne représentent pas *leur collectivité* mais plutôt leur *catégorie de collectivité*, dans le cadre d'une réflexion générale concernant l'ensemble du département qui demande une réelle prise de recul sur la situation de terrain.

De plus, déracinés de leur collectivité d'origine, ils rencontrent le préfet sur une base moins institutionnelle, moins caractérisée politiquement que pourrait l'être un conseil général, et ne disposent pas au sein de cette commission de l'appui de leur majorité au conseil municipal. Si le préfet ne dispose donc que de très peu de pouvoirs d'influence sur la composition de cette commission[219] il rencontre néanmoins ces élus sur un objectif fixé par le centre et en tant que président. Cette structure de rencontre évite alors une confrontation politique d'ordre institutionnel entre pouvoirs déconcentrés et décentralisés : les deux niveaux sont mis en rapport en dehors des assemblées établies par les lois de décentralisation et sont englobés dans une réflexion commune sur un tiers élément : le développement local. Le territoire se dépolitise, et les élus locaux deviennent de simples techniciens de la coopération sous la houlette du préfet.

La troisième hypothèse est celle d'une création unilatérale de l'E.P.C.I. par l'Etat central ou son représentant. Ce fut le cas notamment pour la création des quatre premières communautés urbaines par la loi du 31 décembre 1966, ou jusqu'en 1970 pour les districts urbains[220]. La loi du 10 juillet 1970 envisage également une initiative exclusive du centre pour la création d'agglomération nouvelle par décret en Conseil d'Etat, les communes n'étant consultées qu'a posteriori, et celle du 16 juillet 1971 donne pouvoir au préfet de réunir une commission d'élus sous sa direction pour élaborer le projet de plan des fusions de communes qu'il adoptera ensuite seul. L'Etat garde donc, pour les matières qu'il juge importante, un pouvoir réel sur l'espace.

219 Les représentants des diverses collectivités sont en effet élus par leurs pairs sur des bases démographiques pour les communes et les E.P.C.I., ou proviennent de leurs assemblées mêmes qui les élisent pour le conseil général et régional. V. art.67 de la loi du 6 février 1992

220 La création autoritaire de ces districts a été supprimée par la loi du 31 décembre 1970. V. aussi la création unilatérale du district de la région parisienne par la loi du 2 août 1961 supprimé de façon tout aussi autoritaire par la loi du 6 mai 1976, avec la création de la région Ile-de-France

En ce qui concerne la phase de préparation, le préfet possède ici aussi de fortes prérogatives. Saisi du projet de création, il élabore en effet le périmètre dans lequel la coopération va trouver son espace, c'est-à-dire la liste des communes concernées par l'établissement[221]. Il dispose en l'occurrence d'un pouvoir discrétionnaire accru par la loi du 6 février 1992. Jusque là en effet la délimitation du périmètre devait obtenir l'avis conforme du conseil général en ce qui concernait la création des districts et des syndicats de communes. L'article 83 de la loi de 1992 supprime cette exigence pour éviter la tutelle d'une collectivité sur une autre interdite par la loi du 7 janvier 1983, et le préfet ne doit alors recueillir qu'un avis simple, ce qui n'est pas sans conséquences sur la structure envisagée. Il ne doit également qu'informer la commission départementale de coopération intercommunale qui centralise les informations.

Cette compétence libre dans le choix du périmètre associatif est importante. Le préfet n'étant pas lié par le projet qui lui est soumis, il peut en modifier la taille et intégrer ou écarter certaines communes de l'E.P.C.I., et donc jouer finalement sur la majorité même de son assemblée délibérante d'un point de vue politique ou démographique, et organiser des rapports particuliers tenant en compte les situations locales[222]. L'arrêté préfectoral fixant les frontières de la coopération porte ainsi déjà en lui les bases de la future collaboration. Il est même recommandé au préfet de favoriser le rapprochement des diverses structures intercommunales et "*pour des raisons d'efficacité, la rationalisation par rapport à des périmètres d'E.P.C.I. antérieurs devra être privilégiée chaque fois que possible*"[223]. La liberté préfectorale n'est donc pas neutre.

Durant cette phase de préparation, le préfet élabore également les statuts du futur E.P.C.I., en collaboration avec les élus concernés. Le choix de la structure même de l'organe de coopération, du syndicat aux communautés, l'élaboration des obligations réciproques ou encore les compétences retenues font l'objet de son analyse, et sa connaissance des procédures et des diverses expériences locales font de lui le pivot central de toute la négociation. Saisi d'une seule initiative en faveur d'un syndicat de

---

221 en cas de vote unanime des conseils municipaux désirant créer un syndicat de commune, le préfet ne dispose cependant que d'une compétence liée

222 L'intégration de nombreuses communes autour d'une commune centre joue son rôle par exemple pour les syndicats de communes où chaque collectivité est représentée par deux délégués. De même, la composition des conseils de communautés se faisant sur une base démographique, les communes intégrées dans le périmètre pourront être utilisées pour faire des majorités stables

223 Circulaire du 14 mai 1992, *Gazette des communes* du 13 juillet 1992 p.80

commune, il peut ainsi proposer la création d'un E.P.C.I. plus intégrateur. La nouvelle optique de l'aménagement du territoire pousse d'ailleurs dans ce sens, et l'attrait pour les communautés de communes[224] depuis 1992 semble provenir de tout ce travail de conseil et de douce pression préfectorale durant l'élaboration des statuts.

Surtout, la loi du 5 janvier 1988 ayant instauré un "syndicalisme à la carte", chaque collectivité peut exprimer dans ces statuts la limite de ses choix de coopération et les compétences qu'elle consent à déléguer[225]. L'arbitrage du préfet comme la précision de sa rédaction vont alors conditionner le bon fonctionnement ou non de l'organisme. Son sens de la persuasion et de la diplomatie locale lui permet également d'avoir une influence certaine sur l'étendue des compétences retenues.

Le périmètre retenu et les statuts fixés, le préfet communique alors à toutes les collectivités concernées le projet tel que résultant de ces différentes démarches, et le soumet à leur avis. Les règles d'adoption par les conseils municipaux traduisent particulièrement l'évolution encouragée par le centre vers une intercommunalité plus efficace. Depuis les ordonnances de 1959 la règle de l'unanimité des conseils a en effet été supprimée, et l'adoption du projet par les collectivités locales se fait désormais par majorité renforcée. Pour les districts, les communautés de communes, de villes, pour les communautés urbaines et les syndicats de communes, l'adoption se fait par les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale ou par la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

Cette situation permet d'intégrer dans un E.P.C.I. des communes réticentes, et "*la violence étatique*" a pu être en fait remplacée par une "*violence démocratique majoritaire*"tout aussi contraignante[226]. Par cette possibilité, le préfet obtient d'ailleurs plus de liberté dans la fixation du périmètre, pouvant compter sur l'adhésion majoritaire des communes à son projet pour forcer un conseil municipal réticent[227]. Cette rationalisation intercommunale qui vise à faciliter la création des organismes de coopération peut alors compromettre la "loyauté intercommunale" supposée fonder les relations de collaboration à l'instar du fédéralisme allemand.

---

224 548 au 1° janvier 1994 selon la DGCL citée par Y. MADIOT *Intercommunalité*, op.cit.p.251

225 V. circulaire du 29 février 1988, JO du 18 mars p.3670

226 Pierre COMTE *La recomposition du territoire des collectivités*, in *Institutions et territoires*, Presses universitaires de Lyon 1993, p.86

227 Toutefois, l'arrêté préfectoral créant un syndicat de communes doit déterminer les conditions particulières de participation des communes ayant refusé leur adhésion (art.L.5212-4 CGCT)

Mais pour garantir un bon fonctionnement minimal de l'E.P.C.I., un droit de veto est accordé à la commune centre du dispositif. Pour les communautés de communes, les districts et les syndicats de communes, les délibérations favorables des conseils municipaux doivent comprendre la ou les communes représentant au moins un quart de la population totale, cette proportion passant à la moitié pour les communautés urbaines et les communautés de villes. Le préfet ne peut donc se passer de l'avis favorable de la commune centrale pour élaborer son périmètre. Cependant, la loi de 1992 n'imposant pas de délai spécial pour les délibérations municipales, le préfet peut jouer avec le temps si des problèmes de vote sont perceptibles[228].

La loi du 6 février 1992 pose de plus une autre garantie pour les communes ne désirant pas être intégrées dans l'E.P.C.I., mais réserve cette possibilité aux seules communautés de communes. En effet, une commune peut se désolidariser du vote des autres conseils municipaux si elle argue de sa participation prévue et acceptée dans un autre E.P.C.I. jouxtant son territoire et intervenant pareillement dans les deux matières obligatoires imposées par la loi (article 63.3), l'aménagement de l'espace et le développement économique. Mais cette solution se révèle être finalement une fausse échappatoire, la commune étant de toute façon contrainte de participer à un E.P.C.I.. Dans le cadre des communautés urbaines, de communes ou de villes, un conseil municipal peut également refuser son intégration si les règles de répartition des sièges au conseil de communauté ne respectent pas les bases démographiques et ne lui assurent pas une représentation convenable[229].

La dernière phase est celle de la décision de créer l'E.P.C.I.. Le préfet reste ici aussi le maître de la situation. Il peut tout d'abord ne pas donner suite au projet, et les communes ne semblent pas disposer en l'occurrence d'un "droit à la création". Les articles du code général des collectivités territoriales précisent par exemple que "*le syndicat peut être créé...*", "*le district peut être créé...*", ou encore "*la communauté urbaine peut être créée...*". Cependant, une évolution par la loi du 6 février 1992 qui énonce que "*la communauté de communes est créée...*" et "*la communauté de villes est créée...*" jette un doute sur l'obligation ou non pour le préfet de donner suite positive

---

228 La circulaire du 14 mai 1992 précitée évoque seulement "*un délai raisonnable qui ne saurait excéder la fréquence minimale légale de réunion des conseils telles qu'elle figure à l'article L.121-8 du code des communes*" c'est-à-dire trois mois (art.L.2121-7 CGCT)

229 art.L.5215-7 pour les communautés urbaines et L.5216-6 pour les communautés de villes et L.5214-7 pour les communautés de communes. V. la nouvelle protection de cette représentation municipale par le Conseil constitutionnel, supra p.240

aux démarches entreprises[230]. En tout état de cause, le préfet doit motiver son refus si tel est le cas au nom de la loi du 11 juillet 1979 modifiée par celle du 17 janvier 1986 qui oblige à motiver les décisions défavorables ou les refus d'autorisation. Son rejet de la coopération demandée peut être de plus contesté devant le juge[231].

Cette liberté de créer ne s'accompagne pas cependant d'une liberté de créer en dehors du périmètre défini, à moins d'entamer une nouvelle procédure de concertation. Le préfet est ainsi tenu par son projet et les délibérations municipales. L'arrêté qu'il prend portant décision institutive, acte non réglementaire ne pouvant être contesté que dans les quatre mois, comporte plusieurs volets. Il fait état des statuts de l'E.P.C.I., des compétences exercées, des finances et des clefs de répartition fiscales, de la répartition des sièges dans les organes de fonctionnement, de son périmètre, du patrimoine, des particularités de certaines communes, et il fixe le siège de l'établissement ainsi que sa durée s'il y a lieu[232]. De plus, sont annexées à l'arrêté les délibérations des conseils municipaux, qui encadrent ainsi d'une certain manière la liberté du préfet et rendent publique la qualité de la concertation.

La *dissolution* des établissements de coopération donne également quelques pouvoirs au préfet en certains cas. Si un syndicat de communes, un district ou une communauté de communes peuvent en effet disparaître de plein droit à l'expiration de leur durée statutaire ou par épuisement de leur objet sans intervention du préfet, ce dernier peut prendre cependant un arrêté de dissolution sur la demande de la moitié des conseils municipaux représentant la moitié de la population[233]. Cette requête s'appuie donc sur une majorité moins contraignante que pour les délibérations de création, et donne au préfet une encore plus large liberté d'appréciation dans la réponse qu'il peut y apporter. Toutefois, pour la dissolution d'une communauté de commune le préfet doit recueillir l'avis simple du bureau du conseil général.

---

230 sur l'affirmation d'un pouvoir discrétionnaire laissé au préfet par extension de la jurisprudence en matière de districts et de syndicats de communes (Conseil d'Etat, 13 mai 1985, *Ville de Cayenne*), V. Bernard LEROUSSEAU *Les institutions de l'intercommunalité dans la loi du 6 février 1992*, in *Intercommunalité et coopération intercommunale*, LGDJ coll. Décentralisation et développement local, p.63

231 V. sur la compétence du juge et le délai normal de recours contentieux Conseil d'Etat, 23 juillet 1984 *Commune de Cayeux-sur-mer*

232 Les communautés urbaines et les communautés de villes sont créées sans limitation de durée, mais les communautés de communes, les districts et les syndicats de communes ont l'option entre durée déterminée, liée à une date ou à l'épuisement de l'objet, et indéterminée

233 art.L.5212-33 pour les syndicats de communes, L.5213-24 pour les districts et L.5214-28 pour les communautés de communes du CGCT

Enfin, le préfet peut, après avis des conseils municipaux concernés, dissoudre par arrêté un syndicat de communes ou une communauté de communes n'ayant plus d'activité depuis deux ans[234]. Les communautés urbaines et les communautés de villes sont quant à elles dissoutes par décret en Conseil de ministres[235], et les ententes interrégionales le sont sur demande d'un conseil régional par décret pris en Conseil d'Etat comme pour leur création[236]. Mais à ces pouvoirs du préfet en matière de création et de dissolution des E.P.C.I., il faut ajouter ceux portant sur son contrôle des activités mêmes des organismes intercommunaux.

B / *Le fonctionnement contrôlé des E.P.C.I.*

En étendant la décentralisation aux établissements publics intercommunaux, la loi du 2 mars 1982[237] confirmée par celle du 7 janvier 1983[238] renforce un peu plus la spécificité de ces établissements publics territoriaux[239] et leur donne un réel statut juridique. Surtout, elle pose un constat d'évidence : la décentralisation est une politique de libération générale de l'activité locale, qui passe également par celle des établissements créés par les collectivités pour leurs besoins. Ce faisant, elle étend aux E.P.C.I. les modalités du contrôle préfectoral et sa tutelle sur leur fonctionnement [240]. Mais en plus du contrôle classique du préfet en matière de légalité, de comptes financiers ou d'atteinte aux intérêts nationaux, le fonctionnement des E.P.C.I. donne l'occasion au représentant de l'Etat d'exercer certaines autres compétences qui accroissent ainsi son pouvoir sur l'action territoriale.

---

234 art. L.5212-34 pour les syndicats de communes et art. L.5214-29 pour les communautés de communes du CGCT

235 art.L.5215-42 pour les communautés urbaines, L.5216-29 pour les communautés de villes

236 art.L.5621-6 CGCT

237 art.16 : "*Les dispositions du présent titre* [Titre I° "Des droits et libertés de la commune"] *sont applicables aux établissements publics communaux et intercommunaux*". Il faut remarquer toutefois que ce cet article est intégré dans le chapitre III "Disposition diverses" et qu'il apparaît donc par incidente.

238 art.6 "*Lorsqu'un groupement de collectivités territoriales exerce des attributions dans un domaine faisant l'objet d'un transfert de compétences, celui-ci s'opère au profit de cet organisme sur décision de l'organe délibérant. Les collectivités peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur*". La loi du 6 février 1992 respectera cette assimilation des E.P.C.I. aux collectivités locales en disposant par exemple pour les communautés de villes "*Le transfert de compétences emporte transfert au président et au conseil de communauté de toutes les attributions conférées ou imposées par les lois et règlements respectivement au maire et au conseil municipal*" (art. L.5216-21 CGCT)

239 V. René CHAPUS *Droit administratif général*, tome I, Montchrestien-Domat, 1988 p.117

240 art. L.5211-4 CGCT "*Les lois et règlements concernant le contrôle administratif des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale*"

Le contrôle de légalité sur les actes des organismes de coopération est le même que pour les autorités locales décentralisées[241]. Certains actes importants de la vie de l'établissement sont donc soumis à une transmission au préfet qui opère sur eux un contrôle de légalité, et non d'opportunité[242]. Ils ne deviennent exécutoires qu'à leur publication ou notification, et sont susceptibles d'être déférés devant le juge administratif par le préfet ou d'être contestés par un administré.

Est également établi un contrôle budgétaire sous la double compétence du préfet et de la chambre régionale des comptes. A cette occasion, le préfet peut vérifier que les E.P.C.I. ont bien inscrit dans leur budget les dépenses obligatoires prévues par la loi[243] mais il possède également un pouvoir d'arbitrage en matière de respect des statuts et des clefs de répartition fiscale. En cas de modification de répartition de la contribution financière entre les collectivités membres d'un syndicat de commune grevant la section fonctionnement d'un conseil municipal d'une augmentation de plus de 10% par exemple et en l'absence de réponse du comité du syndicat, le préfet peut ainsi mettre ce dernier en demeure de rectifier l'augmentation ou intervenir directement dans les comptes locaux pour rétablir cet équilibre[244].

---

241 La circulaire du 22 juillet 1982 relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales, JO du 23 juillet 1982, ne fait cependant à aucun moment mention de l'extension de ce contrôle aux établissements publics de coopération intercommunale. Mais selon l'article L.5211-4 CGCT, cette extension ne fait pas de doute, et cette circulaire s'applique également en matière d'E.P.C.I.. D'ailleurs, le décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, JO du 11 mai p.1335, précise bien que "*Le commissaire de la République assure le contrôle administratif des communes, des départements et de leurs établissements publics qui ont leur siège dans le département*" (art.2). V. également pour les institutions d'utilité commune interrégionales "*le contrôle administratif de l'institution d'utilité commune est exercé, dans les conditions prévues pour la région par les lois du 5 juillet 1972 et du 6 mai 1976 modifiées, par le commissaire de la République de la région dans laquelle l'institution a son siège*" (art.9 du décret n°83-471 du 9 juin 1983 relatif aux conventions et aux institutions d'utilité commune interrégionale, JO du 11 juin p.1766). Pour les institutions interdépartementales : "*les délibérations du conseil d'administration et du bureau sont transmises au commissaire de la République du département siège de l'institution dans les conditions et aux fins prévues aux article 46 et 47 de la loi du 2 mars 1982 susvisée*" (art.5, décret n°84-479 du 10 juin 1983 relatif aux institutions interdépartementales, JO du 12 juin p.1777)

242 Aux recommandations de la circulaire du 22 juillet 1982 il faut ajouter celles de la circulaire du 28 juin 1985 relative au contrôle de légalité des autorisations et actes pris par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en matière d'occupation ou d'utilisation du sol, JO du 6 août p.8973 : "*le contrôle exercé par le représentant de l'Etat ne peut porter que sur la légalité de l'acte qui lui est soumis, à l'exclusion de toute considération tenant à son opportunité*"

243 cf à titre d'exemple art. L.5212-20 CGCT pour les syndicats de communes ou L.5215-38 pour les communautés urbaines

244 art. L.5212-25 CGCT

La mise à disposition des services extérieurs de l'Etat au profit des collectivités territoriale est également possible pour les établissements publics de coopération. S'il en était ainsi pour les établissements publics régionaux avant leur transformation en collectivités territoriales[245], la même possibilité et la même aide peut advenir pour d'autres E.P.C.I.[246]. Les chefs de services intéressés rendant compte au préfet de l'exécution des tâches qui leur sont confiées par ces autorités[247], il peut acquérir par là une connaissance ou un moyen de contrôle utile à l'exercice de ses prérogatives.

Dans un autre domaine, la loi du 2 mars 1982 avait ouvert dans son article 65 la possibilité aux régions d'établir des relations et des contacts réguliers avec d'autres collectivités décentralisées étrangères dans le cadre d'une coopération transfrontalière. La loi du 6 février 1992 avait poursuivi dans le même sens pour toutes les collectivités locales, autorisant la conclusion de conventions qui entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat (article 131) et la participation au capital de sociétés d'économie mixte locales (article 132). La loi du 4 février 1995 en avait précisé et élargi le cadre (article 83)[248]. Cette possibilité semblant également ouverte aux établissements de coopération locale dans les matières de leur compétences, ceux-ci se subrogeant alors aux collectivités territoriales, le préfet dispose en conséquence d'un même pouvoir de contrôle et de vigilance qui, bien qu'assoupli par les lois de 1992 et de 1995, s'exerce au nom des intérêts nationaux et du respect des attributions constitutionnelles, de la compétence générale de l'Etat en matière de relations extérieures[249]. Mais si ces pouvoirs sont finalement les mêmes que ceux relatifs aux collectivités locales, d'autres domaines peuvent donner au préfet certaines compétences propres aux E.P.C.I..

---

245 selon l'art.16 de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972, il n'était pas créé en effet de services de la région, le préfet de région instruisant lui-même les affaires soumises au conseil régional et utilisant pour ce faire les services de l'Etat dans la région. V. également la circulaire du 20 février 1986 relative à la transformation des régions en collectivités territoriales, JO du 9 mars p.3652

246 V. par exemple l'article 8 du décret n°82-331 du 13 avril 1982 relatif à la mise à disposition du président du conseil général des services extérieurs de l'Etat dans le département, JO du 14 avril p.1119, "*Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle à ce que les services extérieurs de l'Etat continuent d'apporter leur concours aux communes, établissements publics communaux et intercommunaux dans les conditions fixées par les lois et règlement en vigueur*"

247 art.6 des décrets n°82-331 et n°82-332 du 13 avril 1982 relatifs à la mise à disposition des présidents du conseil régional et général des services extérieurs de l'Etat dans la région et le département (JO du 14 avril p.1118 et 1119)

248 V. Bernard DOLEZ *Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, RFDA sept-oct 1995, p.936

249 V. circulaire du 12 mai 1987 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales, JO du 16 mai p.5391

Il s'agit notamment des cas où l'établissement de coopération veut modifier ses structures et son statut. En matière de collectivités locales, un régime protecteur est mis en place qui confie par exemple les modifications territoriales des départements et des régions à la loi ou à un décret pris en Conseil d'Etat[250]. Mais il est appliqué aux E.P.C.I. le régime plus souple des communes, qui donne compétence au préfet pour trancher les contestations relatives aux délimitations des territoires municipaux[251] et pour modifier les limites communales [252].

Ainsi l'admission d'une nouvelle commune dans le périmètre d'un établissement de coopération se fait par simple arrêté pris par le préfet après avis favorable du conseil municipal concerné et des organes intercommunaux[253]. Une majorité de blocage peut toutefois être reconnue pour les communautés de communes, districts et syndicats de communes, où un tiers des conseils municipaux peuvent s'opposer à l'admission d'un nouvel élément, le préfet ne pouvant outrepasser ce veto. Mais alors que certaines modifications des limites des communes demandent l'avis du conseil général notamment si le projet modifie les limites cantonales et si les conseils municipaux ne sont pas d'accord[254], le préfet n'est tenu à aucun avis extérieur pour procéder au changement désiré en matière d'E.P.C.I..

Il en va de même pour les modifications de statuts et du fonctionnement interne de l'organisme de coopération. Sur demande de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, ou des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population pour les districts et le communautés de communes, le préfet procède aux modifications désirées[255].

---

250 art. L.3112-1 CGCT : les modifications territoriales des départements sont prises par décret en Conseil d'Etat ou par loi en cas de désaccord entre les conseil généraux, comme c'est le cas pour la région (art.L.4122-1 CGCT).

251 art. L.2112-1 CGCT

252 art. L.2112-5 CGCT. Toutefois, les modifications de canton relèvent d'un décret pris en Conseil d'Etat (art. L.3113-1 CGCT)

253 art. L.5212-26 CGCT pour les syndicats de communes, L.5213-23 CGCT pour les districts, L.5214-24 CGCT pour les communautés de communes, L.5215-40 CGCT pour les communautés urbaines et L.5216-27 CGCT pour les communautés de villes. A noter toutefois que l'admission d'une nouvelle région au sein d'une entente interrégionale ne peut être autorisée que par décret en Conseil d'Etat (art. L.5621-6 CGCT)

254 art. L.2112-6 CGCT

255 art. L.5213-22 CGCT pour les districts qui disposent également d'une majorité de blocage établie à l'opposition d'un tiers des conseils municipaux, et L.5214-25 CGCT pour les communautés de communes. Pour les communautés urbaines (art. L.5215-41 CGCT) et les communautés de villes (art.L.5216-28 CGCT) cependant, seul l'accord entre les conseils de communauté et les conseil municipaux semble nécessaire, sans intervention du préfet.

Il ne semble pas qu'il dispose en l'occurrence d'une liberté d'appréciation, sauf à faire respecter la répartition constitutionnelle ou législative des compétences entre l'Etat et les organismes infra-étatique. L'utilisation de l'indicatif dans les textes lui donnant compétence pour prononcer les modifications ne pousse pas en effet à dégager une marge de manœuvre supplémentaire. Cependant, en tant que gardien du respect des attributions de l'E.P.C.I. et des répartitions financières ou patrimoniales internes issues des statuts, il semble qu'il puisse s'opposer à une modification qui irait à l'encontre de l'accord initial entre les parties et au détriment de certaines d'entre elles. Son refus motivé de modifier sera alors susceptible d'un recours auprès du juge administratif.

Cette liberté d'appréciation se retrouve lorsqu'une modification de statuts ou le changement de situation d'une commune affecte ses intérêts personnels de façon conséquente, quant à la contribution financière ou à sa représentation au sein de l'organisme par exemple, ou rend sa participation sans objet[256]. Après saisine des organes de décision de l'E.P.C.I. restée sans effet, la commune peut alors demander au préfet de constater cette évolution et d'autoriser son retrait. Il fait alors les démarches nécessaires pour la régularisation de la situation et décide ou non d'arrêter le retrait, sa décision étant susceptible de recours auprès du juge. En cas de contestation dans le partage des charges contributives et dans la liquidation financière et patrimoniale entre la commune partante et les organes intercommunaux, le préfet intervient également pour fixer les conditions de son retrait.

Il ressort de ces différents éléments que le préfet possède une position forte en matière intercommunale, et que ce domaine traduit une intervention non négligeable de l'Etat que la décentralisation avait pu un temps contenir. Au niveau de la création des structures de coopération locale, le préfet apparaît comme le grand coordonnateur de la coopération intercommunale. Il est non seulement le garant des liens locaux en officialisant les statuts de l'E.P.C.I. mais également l'initiateur et l'ordonnateur des diverses concertations, dans lesquelles il conserve souvent son libre arbitre.

256 art. L.5212-29 et L.5212-30 CGCT pour les syndicats de communes. Le retrait d'une commune prend alors en compte sa représentation au comité du syndicat, les compétences du syndicat ou les contributions financières demandées si elles sont "*de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical*". Cette situation ne concerne explicitement que les syndicats de communes, mais son bien fondé milite pour son extension à tout E.P.C.I, notamment aux districts et communautés de communes. Quant aux communautés urbaines et de villes reposant sur un principe de forte intégration, le retrait d'une commune ne pourrait être rendu possible que si les atteintes à sa liberté sont particulièrement caractérisées.

Pivot central des négociations qu'il peut orienter, gérant les conflits possibles en déterminant les frontières de la collaboration, il éclipse finalement de loin le conseil général et son président, quasiment absents du processus, alors que la décentralisation en avaient plutôt renforcé l'influence. Le conseil régional et son président sont également écartés de cette intercommunalité, et la faible participation à la commission départementale de coopération locale (5% de représentants du conseil régional) apparaît plutôt comme de seule essence informative, alors que la région est par ailleurs affirmée comme le pôle essentiel de l'aménagement du territoire.

Au niveau du contrôle de l'activité intercommunale, les E.P.C.I. étant assimilés aux collectivités territoriales dont ils n'ont pourtant pas le statut, leurs actes subissent les mêmes contrôles que ceux des communes, départements ou régions dont ils gèrent certaines compétences. Ces contrôles s'additionnent alors à d'autres pouvoirs reconnus au préfet du fait de sa compétence à veiller à leur bon fonctionnement en tant que simples établissements publics. Il dispose en l'occurrence d'une certaine marge d'appréciation, pouvant par exemple forcer les communes à continuer de coopérer en ne prenant pas l'arrêté prononçant la dissolution ou la modification demandée.

Tout se passe alors comme si l'espace local touché par l'intercommunalité perdait ses liens avec les échelons administratifs intermédiaires, pour être capté par la force attractive centrale. Alors que la décentralisation avait rendu le territoire à ses élus[257] l'intercommunalité "ré-élève" le sol à un niveau national et, soulignant le fait que " *le territoire français est le patrimoine commun de la nation*" [258], le resitue par la loi du 6 février 1992 comme "territoire de la République". Partant, les élus locaux intermédiaires comme le département et la région sont amoindris par rapport au pouvoir central et à son représentant qui compte gérer seul une coopération locale qui convient à ses propres plans d'aménagement et de développement du territoire.

S'introduit alors une douteuse confusion autour des collectivités décentralisées dont les pouvoirs acquis depuis 1982 sont récupérés par des établissements au statut juridique fragile et plus facilement soumis à l'autorité de l'Etat. Le développement de l'intercommunalité va de plus accentuer cette déstabilisation des pouvoirs territoriaux par les organismes de coopération.

---

257 V. par exemple l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 "*le conseil régional...a compétence pour promouvoir...l'aménagement de son territoire*"

258 art.L.110 C. urb. issu de l'art.35 de la loi du 7 janvier 1983

Section II : Une intercommunalité déstabilisant les pouvoirs locaux

Il a pu être soutenu, et parfois avec raison, que l'intercommunalité permettait de résoudre des problèmes qui avaient été délaissés par les lois de décentralisation et même de corriger certaines erreurs de conception des lois de 1982 et 1983. Ainsi, la décentralisation traitant de la même manière les petites et les grandes communes contrairement aux propositions du Rapport Guichard *Vivre ensemble*, elle consacre une "*pulvérisation communale*" qui handicape justement la France et que l'intercommunalité permettrait de mieux encadrer[259].

De même, la coopération locale favorise une rencontre positive entre les élus unis par des intérêts qui dépassent leurs clivages politiques ou institutionnels, et les assemble dans une action commune au lieu de les laisser entrer dans une concurrence renforcée par leurs nouveaux pouvoirs décentralisés, au détriment de l'économie locale. Egalement, cette coopération permettant de mettre en commun des énergies humaines et financières qui se multiplient plus qu'elles ne s'additionnent, c'est un ensemble d'actions nouvelles qui peuvent être envisagées pour revitaliser le territoire et lutter contre les friches économique ou administratives qui gangrènent le tissu rural. Enfin, la conjonction des moyens locaux au sein de structures intercommunales entraîne une autonomisation des élus face aux pouvoirs des administrations déconcentrées dont les compétences, le savoir et le savoir-faire amoindrissaient fortement les libertés des collectivités en mal d'équipement[260].

Mais ce constat n'est pas celui d'un renforcement des pouvoirs décentralisés. Il est plus exactement celui d'un renforcement *de l'action locale*, qui n'implique pas forcément l'autonomie effective des autorités élues. *L'intercommunalité se porte ainsi en faux contre les avancées décentralisatrices tout en optimisant le potentiel théorique des collectivités locales*. Le redécoupage des territoires qu'elle suscite (**Paragraphe 1**), les contraintes qu'elle fait peser sur les décisions locales (**Paragraphe 2**) et l'absence de démocratie locale dans ses structures (**Paragraphe 3**) déstabilisent en effet fortement les pouvoirs décentralisés.

259 V. Yves JEGOUZO *Communes rurales, décentralisation et intercommunalité*, in *La décentralisation dix ans après*, op.cit. p.185.

260 La mise à disposition gratuite des services de la DDE, DDA ou des services forestiers a pu ainsi conduire nombre d'élus locaux à recourir à leur compétence, retombant alors dans une certaine dépendance technique. L'intercommunalité se pose au contraire en faveur d'une action locale autonome par la mise en commun des moyens de chacun ou à venir.

Paragraphe 1

Des élus locaux affaiblis par des territoires fluctuants

Les établissements publics de coopération intercommunale ne présentent pas la même stabilité que les collectivités territoriales de la République. Leur création *in situ* relève d'un seul arrêté préfectoral alors que la reconnaissance des collectivités suppose une intervention constitutionnelle ou législative protectrice de leur devenir. Dès lors, l'intercommunalité promeut un territoire flou (**A**) et incertain (**B**) où les établissements prenant le pas sur les administrations décentralisées ne peuvent être considérés comme des pouvoirs politiques sur lesquels faire reposer l'organisation du pays. Les avantages économiques que procurent les E.P.C.I. font d'autant régresser les acquis politiques historiques des collectivités locales, et fragilisent finalement les fondements même de la République. Par contre, l'Etat central réussit par là à contre-balancer les autorités locales pouvant le concurrencer.

A / *L'apparition de territoires flous*

Les conditions même de création des établissements publics de coopération intercommunale revêtent des formes simplifiées, destinées à en faciliter l'usage, et favorisent alors une recomposition de l'espace en territoires flous. Cette évanescence locale s'observe à plusieurs niveaux : dans la constitution de nouvelles frontières territoriales, dans les débordements multiples des anciennes circonscriptions, et plus récemment dans la constitution d'espaces locaux spontanés sans frontières, et dont la modernité rejoint finalement la conception médiévale des confins.

En ce qui concerne la formation des nouvelles frontières locales, la création des E.P.C.I. vient occuper un espace jusque là vide de sens et proposer une nouvel échelon territorial parasitant la conception révolutionnaire de l'espace. L'intercommunalité intervient en effet entre les communes et les départements, sans pour autant rejoindre les frontières cantonales classiques. Ces nouveaux espaces traduisent une mutation réelle dans la perception du sol. Si le comité présidé par le député Thouret sous l'impulsion de l'abbé Siéyès présente dans son rapport du 29 septembre 1789[261] un territoire découpé en 80 départements de 18 lieues sur 18, plus Paris, divisés chacun

[261] Sur les travaux de ce comité, V. *Les tentatives de regroupement communal pendant la période révolutionnaire* de Marie-Odile NICOUD et *Le gouvernement municipal de Thouret* de Michel GUILLOT in *Institutions et territoire*, Presses universitaires de Lyon, 1993 p.11-61

en 9 grandes communes de 6 lieues sur 6 englobant 9 cantons de 2 lieues sur 2[262], cette organisation purement mathématique, dont le rationalisme extrémiste rejoint en fait d'autres fantasmes de la Révolution, a été finalement écartée au profit d'une découpe territoriale plus respectueuse des habitudes locales telle que défendue par Mirabeau[263]. Dans le projet adopté en 1789-1790, l'accent est mis sur un local issu de l'histoire des relations humaines selon la conception nouvelle que confirmera la Constitution du 3 septembre 1791[264].

L'espace intercommunal repose, lui, sur des liens économiques à la recherche d'un optimum de rentabilité[265]. Plus grands que le territoire communal trop exigu dont ils veulent justement dépasser le cadre limité, mais ne pouvant pour autant se complexifier jusqu'aux frontières départementales, les organismes de coopération se développent dans un "entre-deux" où le canton ne constitue qu'un repère ténu. De plus, leurs tailles n'ont pas le standard qui caractérise plus ou moins les collectivités locales[266]. Selon le nombre de communes participantes, cette taille peut ainsi varier dans de fortes proportions à compétences pourtant identiques.

Les E.P.C.I. apparaissent donc comme des structures concurrentes aux anciennes collectivités, à la fois vis à vis des communes dont elles représentent la taille supérieure et par rapport aux départements qu'ils "tirent" vers le bas. Ils se posent également en alternative aux cantons et aux arrondissement qu'ils déstabilisent.

---

262 Des trois grandes vagues de regroupement communal vécues dans l'histoire de France, à savoir celle de 1799-1863, celle de la loi du 28 février 1942 et celle issue de la loi du 16 juillet 1971 (V. Maurice BOURJOL *Intercommunalité...*, op.cit. p.388), celle proposée par ce comité aurait été la plus conséquente, faisant directement chuter le nombre de communes à 720 !

263 V. Luciano VANDELLI *Pouvoirs locaux*, op.cit. p.4 et suivantes

264 "*Les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les Communes*", art.8 du Titre II

265 La circulaire du 25 août 1995 relative à l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire précise que pour "*donner plus de cohésion et d'attractivité à nos territoires...le schéma devra proposer les voies et caractéristiques d'une organisation du territoire qui soit efficace en termes économiques et qui tienne compte de la nécessité de maintenir les grands équilibres financiers ; elle devra également être respectueuse des équilibres naturels et tendre vers une répartition harmonieuse des hommes, des activités, des grands équipements et des moyen de les relier. Le schéma contribuera à fonder de cette manière la compétitivité nationale sur la complémentarité des contributions des territoires à la création de richesses...*" (JO du 31 août 1995 p.12886)

266 L'exemple de la délimitation du département à la Révolution de sorte que le chef-lieu soit à une journée de cheval maximum des points limites de la circonscription a, par exemple, donné cette homogénéité plus ou moins réussie à tous les départements. La taille des communes, elle, provient de l'histoire de chacune mais les remembrements successifs des campagnes au XVIII° et XIX° siècle ont pu en amoindrir les écarts pour l'ensemble dans chaque catégorie.

Les établissements publics de coopération locale débordent également de ces anciens cadres qu'ils chevauchent. En effet, la raison économique qui les fonde se base sur le concept de flux et d'échanges qui s'affranchit des frontières administratives ou électorales dont les raisons répondent à une autre logique. La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République caractérise cette évolution par la notion de "*périmètre de solidarité*" [267]. Or ces périmètres ne correspondent à aucune limite connue et ne tiennent pas compte des anciens cadres étatiques mais des besoins et atouts de l'activité locale en elle-même, caractérisée par le mouvement.

Ainsi, les chartes intercommunale de développement et d'aménagement sont plutôt élaborées dans le cadre des cantons sous la responsabilité d'un conseiller général mais les syndicats, districts et autres communautés ont tendance à se développer à cheval sur plusieurs circonscriptions, à s'étendre sur plusieurs départements et même sur plusieurs régions. La chose est d'ailleurs très bien envisagée par le centre qui donne une compétence conjointe aux préfets des départements concernés pour créer ces E.P.C.I. "transfrontaliers"[268]. Même, la loi du 6 février 1992 a étendu cette possibilité aux communautés urbaines jusque là strictement limitées par les départements[269] et leur permet désormais de les déborder sans limitation[270].

Cette "porosité" des frontières locales pose alors certains problèmes. Pouvant jouer le rôle de chevilles dans la charpente départementale ou régionale et lier ainsi les deux blocs jusque-là séparés, les E.P.C.I. "transfrontaliers" sont également des fissures dans l'organigramme classique par lesquelles des politiques locales peuvent s'épandre vers d'autres territoires. Par les mécanismes de péréquation départementale par exemple, une aide financière apportée à une commune faisant partie d'un organisme à cheval sur plusieurs départements et doté d'une fiscalité intégrée peut

---

267 "*Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité*" art.66

268 V. par exemple "*la création du district est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes appartiennent au même département et par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire*" (art.L.5213-4 CGCT). Même formulation pour le syndicat de communes (art.L.5213-3 CGCT), les communautés de communes (art. L.5214-2 al.2) ou de villes (art.L.5216-2 al.2 CGCT)

269 art.43 de la loi du 31 décembre 1966 : "*aucune communauté urbaine ne pourra être créée entre communes faisant partie de départements différents*". La création par cette loi de la communauté urbaine de Lyon était d'ailleurs conditionnée par la modification des limites territoriales des départements de l'Ain, l'Isère et du Rhône

270 art.84 de la loi du 6 février 1992 : "*Elle peut être créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat intéressés dans le cas contraire...*" (art.L.5215-2 CGCT)

profiter aux communes d'un autre département. Si le fait ne pose pas de problème en terme de développement local, il s'inscrit cependant en parasite des politiques départementales ou régionales dans le cadre de leurs communes. L'établissement public de coopération participe alors à cette fluidité territoriale, à cette évaporation des pouvoirs réels des collectivités décentralisées intermédiaires dont les actions ne sont plus circonscrites et garanties dans leurs limites traditionnelles.

Cette intercommunalité transforme donc le pouvoir administratif local en une dynamique de flux et d'échanges dont les acteurs ne maîtrisent pas les repères. Les interconnexions se font au sein de systèmes ouverts. Mais ces échanges peuvent également opposer les divers élus locaux de départements ou de régions mis ainsi sans leur accord devant des réseaux se constituant dans les nœuds de leurs démarcations. Seul l'Etat apparaît alors comme une structure stable aux contours définis, et seul ses représentants peuvent apporter une cohérence d'ensemble, notamment dans une logique pyramidale culminant avec le préfet de région[271].

Enfin, la nouvelle intercommunalité met à jour de nouveaux espaces sans frontières ou dont les lisières sont elles-mêmes rendues floues. La loi du 5 janvier 1988 qui établit un syndicalisme à la carte où chaque collectivité choisit les domaines de sa collaboration a posé les premières pierres de cette ambiguïté. Désormais, l'E.P.C.I. ne connaît que des frontières variables, selon le domaine de compétences sous lequel il est regardé. Etendu pour des actions largement partagées, ses limites évoluent dans des matières de moindre coopération, pour reprendre une autre assise dans un autre chapitre. La lisibilité des frontières devient subjective, en rupture totale avec les anciennes considérations administratives et objectives de la circonscription.

Mais la loi du 4 février 1995 va encore plus loin dans ce sens, en exhumant deux notions médiévales pour caractériser le nouvel agencement du territoire lié à la coopération locale : les *pays* et les *confins*. La référence n'est pas innocente et renvoit finalement à une époque où le politique avait du mal à émerger de l'économique ou du

---

271 Le maire Hubert HAENEL note ainsi : "*J'ai constaté que les SIVOM n'avaient, ne trouvaient pas toujours d'interlocuteurs au niveau des services de l'Etat. Pourquoi? parce que l'on se rend compte que les arrondissements sont débordés de partout ; vous avez des SIVOM qui sont à cheval sur deux arrondissements, donc quel est le sous-préfet interlocuteur dans ce cas là ? On ne sait plus trop. Les SIVOM ont complètement écarté ou même laminé la notion de cantons. Moi, je suis à cheval sur deux cantons : un canton en entier et les trois quarts d'un autre. Vous voyez déjà les problèmes que ça peut donner...*" in *La décentralisation dix ans après*, colloque op.cit. p.200. Ce constat pousse alors à valoriser le préfet, et surtout même le préfet de région

religieux, deux bases de regroupement non cloisonnées, et où les frontières n'étaient pas encore fixées de façon hermétique[272]. Si des péages prélevaient bien un impôt de passage, les terres en friches assuraient la jonction progressive entre deux domaines et les relations locales n'étaient pas cloisonnées dans des institutions étanches.

Les *pays* de la loi de 1995 sont déterminés "*lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale*"[273]. Grande innovation dans l'histoire territoriale française, ils ne sont pas créés par une réflexion antérieure mais sont "*constatés*" par la commission départementale de la coopération intercommunale, à l'instar peut être des départements révolutionnaires. La commission propose à l'issu de son constat la délimitation des pays observés, qui serviront de base pour l'organisation des services de l'Etat et la délimitation des arrondissements[274]. Le pays rejoint alors le cadre des "circonscriptions" classiques, avec une délimitation fixe et une mission : "*le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural*"[275].

Néanmoins, cette nouvelle notion qui a suscité beaucoup de débats[276] provient d'un rapport très économique au territoire, à partir de notions somme toute assez subjectives. Ces pays se conçoivent sous l'angle des solidarités et de la coopération locale, préfigurant vraisemblablement la nouvelle dimension spatiale souhaitée pour la promotion d'une intégration intercommunale à grande échelle, et posant peut-être les fondements des futurs regroupements de communes. Objet d'un développement concerté entre les collectivités locales, les groupements de collectivités et l'Etat[277], les pays peuvent également s'affranchir des limites départementales[278].

---

272 Les frontières surgiront vraiment au XV° siècle avec les progrès de la cartographie et l'affirmation d'un pouvoir central

273 art.22 de la loi du 4 février 1995

274 art.24.II

275 art.23

276 Un problème se pose d'ailleurs si la commission ne "constate" pas l'existence d'un tel pays. Elle semble alors amenée à en délimiter l'étendue par simple décision administrative unilatérale, leur absence causant des "trous" dans le territoire empêchant la création des services de l'Etat.

277 "*Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement*" (art.23 al.2). "*L'Etat coordonne dans le cadre du pays son action en faveur du développement local et du développement urbain avec celle des collectivités territoriales et des groupements de communes compétents*" (art.24.I)

278 "*Lorsqu'un tel territoire dépasse les limites d'un seul département, les commissions départementales...concernées constatent qu'il peut former un pays*" (art.22.I al.2)

Il peut donc s'étendre sur une aire qui n'est pas prédéterminée[279] et dont les frontières restent souples et évolutives, et par lui se fait la jonction entre l'intercommunalité et l'action de l'Etat. Le conseil général n'est d'ailleurs pas consulté lors de l'élaboration de la carte des pays par la commission départementale présidée par le préfet, représentant de l'Etat qui en publie la liste et le périmètre, pas plus que n'est prévue dans la loi l'intervention des communes. Leur avis sera bien sûr déterminant dans les enquêtes menées par la commission, mais cette absence de référence aux conseils municipaux traduit le caractère quelque peu impérieux de ces pays voulus par l'Etat.

Cette ambiguïté se retrouve d'ailleurs lorsque la loi énonce "*lorsque les pays sont situés aux confins de départements ou de régions bénéficiant d'aides spécifiques plus favorables en vertu de la présente loi, l'Etat veille en coordination avec les collectivités locales concernées à assurer la continuité de leur développement*"[280]. Cette résurgence des confins dans le vocabulaire territorial dérange les certitudes acquises depuis la Révolution et l'ordonnancement napoléonien de l'espace. Les confins ne sont pas en effet des régions isolées et perdues dans des recoins géographiques inaccessibles, comme peut-être le sous-entend la loi, mais participent de ces terres qui assurent la jonction ente deux espaces de pouvoirs, et assurant une transition progressive entre ces deux mondes. Surtout, les confins sont des espaces où la puissance organisatrice trouve une limite de fait à ses pouvoirs de droit, par cet éloignement des terres du centre créateur.

Les confins n'ont pas de forme déterminée puisque se caractérisant justement par leur fluidité périphérique. Cet espace de "non-droit" ou de "non-développement" fait alors l'objet d'un souci particulier de l'Etat qui revient expressément reprendre possession de ces terres, "*en coordination*" avec les collectivités concernées. Le centre cherche donc à reprendre pied dans ces terres lointaines et ne veut pas rester en marge du processus de développement mais au contraire se pose comme l'initiateur autour duquel viennent se fédérer les autorités décentralisées. Ces territoires flous issus de la nouvelle intercommunalité semblent alors traduire un retour d'importance de l'Etat, ou du moins le font apparaître comme la seule figure stable assurant l'unité dans cette évanescence territoriale et économique. Cette coopération locale promeut de plus des territoires de plus en plus incertains.

[279] Ce chevauchement de départements soulève d'ailleurs un problème par rapport à l'article de la loi disposant qu'ils servent à la détermination des arrondissements
[280] art.26 de la loi du 4 février 1995

B / *La consécration de territoires incertains*

A la différence d'une organisation administrative du territoire par le biais de collectivités locales créées sur l'ensemble de l'espace national, l'intercommunalité se présente comme un mouvement possédant les défauts de ses avantages c'est-à-dire comme un maillage souple du sol mais selon une liberté locale laissant vierges de toute collaboration des pans entiers de l'espace. Elle se pose et repose sur des territoires incertains qui n'ont pas la stabilité des collectivités décentralisées.

La première incertitude réside tout d'abord dans l'existence même des structures de coopération. Du fait de l'initiative laissée aux élus locaux, le territoire national n'est pas quadrillé systématiquement par des E.P.C.I., et la coopération traduit en fait la qualité et la nature de la culture locale, favorable ou non aux liens intercommunaux. Si le sénateur Barbier peut vanter le taux de participation des communes de son département de la Côte d'Or[281], d'autres régions plus recluses ou dont la configuration ne favorise pas les échanges ne connaissent pas une aussi grande collaboration.

Ces "vides" intercommunaux appellent alors une réponse de l'Etat désireux de voir s'instaurer de telles relations dans le plan de développement général et local qu'il poursuit. D'ailleurs, les créations autoritaires des années soixante traduisent bien le souci que pose au centre cet absentéisme intercommunal. La revitalisation par la loi du 6 février 1992 d'un mouvement qui restait timide montre aujourd'hui la ligne de conduite adoptée. Par un intéressement financier accru, par une complexification des structures mises à dispositions des collectivités tentées par une collaboration plus étroite, c'est un plan d'ensemble qui se met en place. Surtout, l'Etat se lance dans la systémisation du quadrillage intercommunal, et la création de schémas départementaux élaborés par la commission de coopération intercommunale, si elle renverse la charge de la planification, dénote une volonté croissante d'arriver à un territoire entièrement organisé par des liens de coopération locale.

L'objectif à moyen terme semble alors d'être la restructuration effective du territoire et la réduction réelle du nombre de communes, que les différentes lois n'ont pu atteindre depuis 1966. L'intercommunalité est la décentralisation de demain.

[281] Intervenant dans le colloque *la décentralisation dix ans après*, ce sénateur auteur du rapport ayant influencé la loi du 5 janvier 1988 rappelle ainsi que sur les 707 communes du département, 16 seulement restent isolées et n'ont pas de liens intercommunaux, dont trois sont cependant en voie d'en créer. Le district de l'agglomération dijonnaise s'accompagne alors de 43 SIVOM répartis sur l'ensemble du territoire. (op.cit. p.196)

Pourtant, les principes de ce regroupement communal ne répondent pas aux mêmes impératifs que les collectivités territoriales. L'intercommunalité permet ainsi la création d'entités sur un périmètre éclaté et discontinu. Les syndicats par exemple peuvent se constituer avec des communes non limitrophes et physiquement éloignées les unes des autres. Les cas sont nombreux. Et si la circulaire relative aux districts conseille de favoriser la création de ces organismes "*sur une petite région naturelle*", elle n'empêche pas pour autant une pratique plus irrégulière. De même, la notion "*espace de solidarité*" au fondement de la création des communautés de communes[282] permet de concevoir d'une certaine manière un tel espace discontinu[283].

A l'exception de quelques cas marginaux comme l'enclave historique du Vaucluse dans la Drôme par exemple, les collectivités locales se développent au contraire strictement sur cette notion de continuité territoriale[284]. Elles sont en effet des circonscriptions administratives de l'Etat porteuses de missions politiques et démocratiques qui impliquent le respect de cette continuité. Le Conseil constitutionnel veille d'ailleurs à ce que le législateur respecte cette exigence notamment en matière électorale[285].

Les établissements publics intercommunaux se caractérisent également par la mutabilité de leurs périmètres. La discontinuité et la mutabilité des territoires peuvent d'ailleurs se combiner pour densifier le réseau de coopération par une tactique "d'encerclement", un périmètre discontinu retrouvant son unité par ingestion progressive des communes situées en creux dans sa carte de coopération et étant annexées au projet par un vote majoritaire des deux tiers des conseils municipaux.

---

282 "*La communauté de communes...a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace*" (art. L.5214-1 CGCT)

283 La notion "*périmètre de solidarité urbaine*" relative aux communautés de villes (art.L.5216-1 CGCT) se reporte au contraire plus explicitement à la continuité d'une même agglomération, ces communautés regroupant d'ailleurs les communes des agglomérations de plus de 20 000 hab. (art.L.5216-1 CGCT), tout comme les communautés urbaines.

284 Par contre les cantons sont parfois constitués par des territoires non continus, ce qui a valu de strictes réserves d'interprétation données par le Conseil constitutionnel pour la loi organisant le découpage électoral de 1986 (décision n°86-208 DC des 1°-2 juillet 1986)

285 Le Conseil a ainsi constaté dans sa décision n°87-227 DC du 7 juillet 1987 relative au régime électoral de Marseille et à la réorganisation de ses arrondissements "*que chaque secteur est composé de territoires contigus*". De même, dans sa décision n°86-218 DC du 18 novembre 1986 relative au découpage électoral il précise que "*sauf impossibilité d'ordre géographique les circonscriptions sont constituées par un territoire continu, que les limites cantonales ont été, d'une manière général, respectées ; que le territoire de cantons de plus de 40 000 habitants n'a été réparti entre plusieurs circonscriptions que dans un nombre restreint de cas...*"

Les E.P.C.I. apparaissent ainsi comme des organismes "vivant", destinés à se développer ou risquant de dépérir. La loi a pu ériger des contraintes particulières pour lutter contre une évolution perturbatrice, en stipulant que les communautés urbaines et les communautés de villes sont par exemple créées sans durée déterminée ou en donnant, pour les districts et communautés de communes, une majorité de blocage à un tiers des conseils municipaux refusant l'admission de nouvelles communes. Mais elle a pu également favoriser la mutabilité des périmètres, selon la coopération "à la carte" issue de la loi du 5 janvier 1988 ou de manière plus structurelle.

La loi du 5 janvier 1988 ouvre par exemple la possibilité de retrait d'une commune d'un syndicat pour atteinte essentielle à son intérêt ou pour une participation devenue sans objet[286]. De même, la jurisprudence a pu étendre la possibilité de retrait d'une commune d'un district en l'assimilant à une modification statutaire, bien que le code général des collectivités territoriales n'envisage pas expressément le cas[287]. Les procédures d'extension sont également simplifiées, comme il a été vu plus haut, sous la vigilance ou l'encouragement du préfet. Cette mutabilité du périmètre peut d'ailleurs être beaucoup plus radicale. Car à la grande différence des collectivités locales, et sauf les cas de fusion de communes, un E.P.C.I. peut tout aussi bien être dissout et disparaître ainsi du territoire, d'office ou par décision administrative. L'intercommunalité repose donc sur une faillibilité territoriale.

Mais un E.P.C.I. peut également se transformer, et à la mutabilité du périmètre il faut ajouter une mutabilité juridique. Cette évolution des statuts peut provenir d'un choix des partenaires. Un district peut ainsi se transformer en communauté de communes ou de villes s'il regroupe plus de 20 000 habitants par décision de son conseil prise à la majorité des deux tiers, ou en syndicat s'il renonce à percevoir les taxes qui font sa raison d'être[288]. Un SIVOM peut pareillement devenir un district, et une communauté urbaine peut se transformer en communauté de villes par décision de son conseil à la majorité des deux tiers[289]. L'abandon de la règle de l'unanimité en la matière facilite donc l'évolution juridique des E.P.C.I.. Mais il est aussi des cas de transformation d'office. Ainsi, la coïncidence de périmètre entre une communauté de communes ou de villes et un district ou un syndicat entraîne la transformation de ces derniers en communauté, selon l'article 71 de la loi du 6 février 1992.

---

286 art.32 et 33 de la loi (art.L.5212-30 CGCT). Cette mesure est exclue pour les autres E.P.C.I.
287 V. Christine BRECHON-MOULENES *La loi 88-13 du 5 janvier 1988...*, op.cit.
288 art. L.5213-25 à L.5213-27 CGCT
289 art. L.5215-43 CGCT

Ces mutations juridiques peuvent donner lieu à des situations surprenantes. Un district plus grand qui absorbe un syndicat de communes plus petit peut par exemple ne pas récupérer toutes les compétences du syndicat, qui les exerce alors dans son périmètre inférieur. De même, si un syndicat plus grand remet à un district plus petit l'exercice de ses compétences, il conserve toutefois celles-ci à l'extérieur du périmètre du district. Nombreuses sont également les situations où un E.P.C.I. participe à un autre E.P.C.I.[290], avec les complications conséquentes de gestion. De même, des communes craignant les mécanismes d'intégration trop forts ont pu participer à 11 SIVU différents ou à un SIVOM doté de 13 secteurs de compétence[291].

L'intercommunalité donne ainsi vie à des organismes territoriaux marqués par la complexité, l'instabilité et l'aléatoire. Outre l'absence de garantie quant à leur pérennité et leurs activités, les établissements publics de coopération intercommunale apparaissent alors tels qu'ils sont : des territoires économiques en changement. Les stratèges de la D.A.T.A.R. en font cependant leur atout. Cette mutabilité leur permet de mieux s'adapter aux situations locales et aux évolutions de conjonctures et apportent des réponses souples aux questions du développement local de plus en plus fondé sur l'économisme et donc la mobilité des flux.

Les établissements intercommunaux sont alors intégrés dans une recherche plus vaste visant à créer des "*systèmes urbains*" de référence, organisant des bassins géographiques plus grands que les simples communes centres et dotés d'une flexibilité leur permettant de faire l'interface entre le système national facteur d'ordre et de cohérence et la vie de quartier aux initiatives nombreuses et en attente de réponses souples[292]. L'objectif déclaré n'est donc pas de créer des structures stables réalisant une identité de terroir par une stabilité dans le temps et dans les formes, mais de fournir une réponse rapide aux besoins de développement économique à partir d'un schéma tenant compte des évolutions à plus grande échelle. Les organismes de coopération intercommunale ne sont pas des établissements politiques, ni des structures administratives. Ils restent une réponse technique aux problèmes de la crise économique et de redéploiement des administrations centrales.

---

290 V. l'adhésion d'une communauté de commune à un autre E.P.C.I. (art.L.5214-28 CGCT)

291 V. Débat *Communes rurales, décentralisation et intercommunalité*, animé par Y. JEGOUZO in *La décentralisation dix ans après*, op.cit. p.191 et suivantes

292 "*ces systèmes en réseaux sont comparables au cerveau humain ou à un tissu biologique complexe: la division des tâches et la complémentarité produisent plus de synergie et d'efficacité que la concurrence exacerbée de la proximité*" (J-L GUIGOU *Une ambition...*, op. cit. p.98)

Cette situation les éloigne donc radicalement des collectivités territoriales porteuses d'une stabilité administrative. Ces territoires incertains ne peuvent alors être considérés ni comme porteurs d'un projet politique ni comme fiables dans leur capacité à recevoir des missions démocratiques ou étatiques. En l'état, les vides intercommunaux et la diversité des structures ainsi que leur mutabilité les empêche d'être intégrés dans l'organisation républicaine du pays. Ils restent des espaces associatifs, techniques, fondés sur l'analyse du développement à partir de cartes et de flux où les frontières disparaissent comme sur les nouveaux schémas présentés par la D.A.T.A.R.[293]. Pourtant, ils sont pensés comme se substituant aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences et dans leur gestion du quotidien et limitent en cela leurs pouvoirs hérités des lois successives de décentralisation.

Paragraphe 2

Les contraintes sur la décision locale décentralisée

Le principe de l'intercommunalité consiste en la délégation de compétences de la part des collectivités territoriales envers un établissement créé par elles et qui gère à leur place et en commun les matières déterminées dans la décision institutive. Mais la loi a aménagé plusieurs catégories d'établissements de coopération qui permettent de réaliser une gradation dans l'importance de cette substitution aux communes. Suivant une distinction classique, les différents organismes de coopération peuvent ainsi se ranger entre ceux proposant une association de type "confédéral" et ceux de type plutôt "fédéral" débouchant sur une contrainte plus intégrative[294].

Les organismes de type "confédéral" proposent en fait des relations basées sur *l'association* de communes où chacune conserve sa liberté. Il s'agit au premier degré des ententes intercommunales ou interdépartementales par lesquelles les collectivités trouvent essentiellement un cadre de rencontre, toute décision prise ne devenant effective que par vote des conseils municipaux ou généraux, ces ententes n'étant pas douées de personnalité juridique propre. Au second degré, l'E.P.C.I. est déjà une structure stable fonctionnant avec des délégués des collectivités qui prend des décisions dans les domaines d'intérêt communs mais dont la force contraignante est encore faible

[293] V. sa contribution par le document introductif au débat national sur l'aménagement du territoire de 1993, *où la France intérieure n'est plus représentée que par un ensemble de flèches et de cercles d'activités traduisant les flux économiques et humains en dehors des références administratives classiques*

[294] V. Maurice BOURJOL *L'intercommunalité...*, op. cit. p.389

du fait de l'absence d'intervention d'une autorité administrative dans leur création. C'est les cas des institutions et organismes interdépartementaux ou des agences départementales, des conventions ou institutions d'utilité commune régionale. Chaque partie ne s'engage qu'à la hauteur de ses intentions, et son choix d'un moment ne remet pas en cause la possibilité qu'elle garde de revenir sur sa participation ultérieure.

Avec la création des commissions de gestion de biens et droits indivis par arrêté du préfet, un pas est franchi car cette commission est dotée d'une personnalité morale publique et les décisions qu'elle prend dans le cadre de ses compétences[295], et hors celles qui restent en ce domaine du ressort de chaque conseil municipal, s'imposent aux communes membres. Toutefois, la structure reste souple, chaque commune pouvant demander son retrait et reprenant alors ses biens par un acte de liquidation.

Par l'imposition de ces délibérations apparaît la frontière entre la simple association et le début d'intégration, c'est-à-dire la *soumission des communes à des décisions prises par un autre organe qu'elles*. Les syndicats de communes représentent alors le stade supérieur de la coopération. Créés par arrêté du préfet, ils gèrent au profit des collectivités les matières qui leurs sont octroyées, uniques ou multiples[296]. Ils disposent également du pouvoir d'obliger une commune à honorer sa participation financière qui constitue pour elle une dépense obligatoire[297].

Le district présente les mêmes particularités mais se distingue juridiquement par deux compétences obligatoires que lui impose la loi en matière de logement et de gestion des services incendie. La pratique montre finalement peu de différences avec les syndicats[298] mais cette particularité amène la coopération aux frontières de l'intervention étatique à des fins spécifiques. Ce début d'*intégration par les compétences* lui permet en effet de donner à l'intercommunalité un sens qui dépasse la simple volonté des communes participantes, et d'orienter la coopération vers une gestion coordonnée qui se rapproche des objectifs centraux de l'aménagement du territoire.

---

295 "*la commission syndicale et le syndic assurent l'administration et la mise en valeur des biens et droits indivis. Leurs attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière*" (art. L.5222-2 CGCT)

296 "*Le syndicat exerce chacune de ses compétences dans les limites du territoire des communes lui ayant délégué cette compétence*" (art. L.5212-16 CGCT, loi du 5 janvier 1988)

297 "*Chaque commune supporte obligatoirement, dans les conditions fixées par la décision d'institution, les dépenses correspondant aux compétences qu'elle a transféré au syndicat ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale*" (id)

298 V. Stéphane DUROY *A la recherche de l'intérêt districtal*, op.cit.

C'est d'ailleurs le sens que prend la création des communautés de communes et des communautés de villes issues de la loi du 6 février 1992. La communauté de communes exerce ainsi " *de plein droit aux lieu et place des communes membre*" des compétences relevant de l'aménagement de l'espace et de l'action de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. De plus, elle exerce dans les mêmes conditions des compétences choisies dans au moins l'un des quatre groupes définis par la loi[299]. Bien sûr, les collectivités peuvent étendre cette délégation de compétences lors de la création de l'organe de coopération ou au cours de son fonctionnement. Un même principe anime les communautés de villes, mais sur un mode encore plus contraignant par la précision des compétences déléguées et du fait notamment qu'elle s'adresse aux agglomérations de plus de 20 000 habitants connaissant donc des besoins plus élevés d'interaction communale[300].

Enfin, une autre forme d'intercommunalité prend les communes participantes dans un réseau très dense de liens organiques par le biais des communautés urbaines. Celles-ci sont créées sans limitation de durée comme les communautés de villes, ce qui les assimilent à un processus de fusion où chaque commune garde cependant son identité juridique. Mais les compétences obligatoires exercées en commun sont nombreuses et touchent multiples aspects de la vie urbaine quotidienne[301]. En fait, la communauté urbaine est réputée être "*un établissement public de coopération intercommunale dont les attributions et les règles de fonctionnement sont identiques à celles des collectivités*", sous réserve des dispositions particulière que lui réserve la loi[302]. Elle se substitue de plein droit à tout autre E.P.C.I. sur le périmètre de ses compétences, sauf délibération particulière des communes membres pour les districts préexistants.

---

299 Protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire (auxquels s'ajoutent les bâtiments affectés aux cultes dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle). art.71 de la loi du 6 février 1992

300 Les compétences en matière d'aménagement de l'espace sont alors définies pour le moins par l'élaboration du schéma directeur, des programmes locaux de l'habitat, la création des ZAC et d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement. Les compétences en matière de développement économique visent la création et l'équipement de zones d'activités industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. Les autres compétences sont également beaucoup plus détaillées que pour les communautés de communes (art.73 de la loi).

301 Elaboration des schémas directeurs, des POS, des ZAC, des programmes locaux de l'habitat, construction et entretien des locaux scolaires, des cimetières, des services incendie, de la voirie, des abattoirs, et autres problèmes de distribution de l'eau ou des ordures ménagères (V. art.L.5215-20)

302 art.72 de la loi du 6 février 1992

A cette intégration par les compétences il faut ajouter l'*intégration fiscale* qui peut lier les communes participantes dans une mise en commun de leurs finances. Deux mécanimes de financement sont envisagés pour l'accomplissement des missions de l'E.P.C.I. et pour son fonctionnement interne. Le premier correspond à une contribution fixée pour chaque collectivité selon le barème figurant dans la décision institutive. Elle se fait par versement annuel selon un taux fixe, ou par contribution fiscalisée en pourcentage de la perception de ses taxes locales. Si les communes membres sont obligées de s'acquitter de cette dette, du moins ce mécanisme conserve encore une identité fiscale à chaque partenaire et les distingue de l'organisme commun. C'est le cas par exemple pour les syndicats de communes.

Le deuxième cas de figure donne au contraire une fiscalité propre à l'E.P.C.I. qui perçoit directement ses recettes par accord initial des communes. Ce système permet à l'organisme de coopération de mener sa propre politique budgétaire par les décisions de son conseil et lui donne une plus grande initiative. Alors que la contribution annuelle des communes dépendait dans le premier cas d'un versement en fonction des services rendus, cette fiscalité intégrée ouvre le champs d'action de l'E.P.C.I. vers des politiques plus diverses, autonomes. Elle peut s'accompagner de moyens encore plus intégrateurs avec l'instauration d'une taxe professionnelle unique qui fixe un même taux sur l'ensemble du périmètre intercommunal, mettant fin aux tensions internes et aux concurrences entre communes menant des politiques financières personnelles au détriment d'une cohésion d'ensemble.

La loi du 6 février 1992 a ouvert cette perception d'une taxe professionnelle d'agglomération unique pour les communautés de ville[303] tout en prévoyant la possibilité d'une telle fiscalité aux communautés de communes et aux districts[304]. L'établissement de coopération vote alors lui-même le taux de la taxe professionnelle communautaire, et les communes membres ne gardent que leur compétence en matière des trois autres taxes foncières et d'habitation et autres taxes "de ménage"[305].

---

303 "*les communautés de villes sont substituées aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle...elles perçoivent le produit de cette taxe*", art.94 de la loi du 6 février 1992

304 Le district de Rennes, qui avait adopté un régime de fiscalité propre en novembre 1989 selon le régime fixé par la loi du 31 décembre 1970 a ainsi adopté cette taxe professionnelle d'agglomération en novembre 1992 par la possibilité ouverte par l'article 96 de la loi. Il a de plus créé une dotation de solidarité communautaire visant à reverser certains excédents fiscaux aux communes les plus pauvres du district afin de réduire les écarts de richesse de 1 à 2.

305 Sur les subtilités de ces finances locales introduites par la loi du 6 février 1992, V. Yves JEGOUZO *les communautés de communes et les communautés de villes*...op.cit.

Enfin, un mécanisme d'*intégration démographique* au sein des E.P.C.I. pose également divers degrés dans la coopération. Les communes peuvent être représentées équitablement par un nombre égal de délégués, comme pour les syndicats de communes dont le comité se compose de deux représentants par communes. Le nombre peut également être fixé par la décision institutive selon des proportions variables que le préfet pourra influencer. Tel est le cas des districts ou des commissions de gestions de biens et droits indivis. Mais un dernier système assure une intégration plus forte par la représentation de chaque commune participante selon un barème démographique plus ou moins précis[306]. Ce système permet de donner une majorité stable à la commune centre, qui ne peut être mise en balance que par la coalition des villes moyennes du périmètre, s'il y en a.

Les textes juridiques depuis les ordonnances de 1959 tendent ainsi à promouvoir une intégration poussée des collectivités territoriales au sein d'E.P.C.I. par quatre moyens. L'abandon de l'unanimité au profit d'une décision prise à la majorité facilite la création des organismes de coopération en exerçant une pression démocratique qui intègre les communes ayant pourtant voté contre. De même, tous les établissements depuis les syndicats de communes comportent des domaines d'action obligatoires, de plus en plus étendus, assurant une intégration par les compétences et prenant le pas sur la compétence générale de la loi de 1884. Enfin, le développement des mécanismes d'intégration fiscale et la reconnaissance d'une intégration selon la démographie tend à faire de ces E.P.C.I. des substituts de plus en plus ressemblant aux collectivités locales qu'ils remplaceront peut-être un jour.

L'Etat pousse cette évolution des données intercommunales en imposant ces compétences par loi, ou par le biais des pressions et incitations des préfets relayant sa volonté auprès des élus locaux. Il suscite également un renforcement des mécanismes d'intégration fiscale : en rendant éligible les établissements à fiscalité propre à la dotation globale de fonctionnement ou à la dotation de développement rural, ou en

---

306 art. L.5214-7 CGCT : "*La répartition des sièges au sein du conseil de la communauté de communes est assurée en fonction de la population, chaque commune disposant au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges*". Egalement "*A défaut d'accord amiable entre les conseil municipaux...la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté* [de villes] *est assuré en fonction de la population à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne*" (art. L.5216-7 CGCT). Enfin pour les communautés urbaines, un siège est réservé pour chaque commune et "*les sièges restant à pourvoir sont répartis entre ces communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne...*" (art.L.5215-7 CGCT). Le Conseil constitutionnel veille d'ailleurs à ce que la loi respecte ce principe de proportionnalité. V. supra p.241

majorant ses aides et ses subventions, il promeut un regroupement par des arguments financiers auxquelles sont très sensibles les communes. Or cette politique pose certaines questions car en favorisant les organismes de coopération, l'Etat est amené à réduire d'autant les subventions qu'il accorde par ailleurs aux collectivités isolées, et finalement il limite les conditions d'action de collectivités territoriales décentralisées au profit d'établissements publics.

Pourtant ce volontarisme étatique se teinte parfois de nuances que symbolisent les communautés de communes. Celles-ci sont dotées de règles fiscales pouvant être très intégratives -mais l'option pour une fiscalité à taux unique reste facultative contrairement aux communautés de villes- et de compétences obligatoires touchant des domaines clefs de la vie locale. Elles donnent cependant simultanément des libertés supplémentaires aux élus locaux dans l'exercice de leurs pouvoirs. Elles instituent en effet la notion de *compétences conjointes* entre l'E.P.C.I. et la commune dans un même domaine. La communauté exerce en effet "*des compétences en matière de...*" ce qui a contrario laisse les autres actions à l'initiative des communes membres. De même, la loi instaure des *compétences optionnelles* pour les communautés de communes et de villes, où les communes membres choisissent la délégation de compétences au sein de quatre groupes de matières, en laissant pareillement un exercice conjoint de celles-ci.

Enfin la délégation de compétences, bien que pouvant toucher pratiquement tous les domaines de l'activité municipale, connaît certaines limites. Il est par exemple impossible de déléguer les compétences du maire comme agent de l'Etat ce qui confirme d'ailleurs l'essence des E.P.C.I., de nature plus économique que politique ou étatique. De même, les compétences transférées doivent relever d'un *intérêt communautaire* selon le principe posé pour les districts : "*le conseil du district règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétences du district*" [307].

Toutefois, les communautés de communes apparaissent comme des E.P.C.I. particuliers. La loi ne les ayant pas marqué d'un tel cantonnement de compétence, deux interprétations peuvent se faire. La première, restrictive, limite leurs actions à celles énoncées dans la décision institutive qui forment les affaires de sa compétence, et la seconde, extensive, fait de ces communautés les collectivités territoriales de demain ayant vocation à se substituer progressivement mais globalement à toutes les actions exercées jusque là par les communes membres, par une clause de compétence générale.

[307] art. L.5213-14 CGCT. Rédaction similaire pour les communautés urbaines (art. L.5215-19) et pour les communautés de villes (art. L.5216-15)

Le succès connu par cette formule des communautés de communes, 548 au 1° janvier 1994, et parfois le débordement de participation auxquelles elles donnent lieu, comme celle de Haute-Saintonge regroupant désormais plus de 105 communes[308], en fait un cadre local de coopération par excellence. Les élus eux-même plébiscitent cette intercommunalité désirant à près de 60% s'intégrer dans une telle communauté[309], même si des localités comme Marseille connaissent certains problèmes de création [310]. Ce désir local ne peut que satisfaire l'Etat central qui veut créer un réseau national dense d'établissements de coopération, préalable apparemment nécessaire à toute restructuration profonde du territoire.

Cette intercommunalité intégrative se révèle ainsi comme un substitution pure et simple de l'établissement public aux collectivités territoriales, et parfois de façon durable comme pour les communautés urbaines et les communautés de villes. Dans l'engouement croissant des élus pour se déposséder de leur compétences décentralisées et sous la pression de l'Etat central, seul le juge se pose alors comme le garant des limites de cette intercommunalité, veillant strictement à ce que l'organisme de coopération ne dépasse pas le cadre qui lui est fixé[311]. Ceci d'autant que nombre d'organismes de coopération sont créés sur un simple attrait financier, bénéficiant des aides et des majorations de l'Etat, mais développent par la suite une conquête de compétences qui n'est pas toujours justifiée par leurs statuts.

Et si la loi a alors affirmé un contrôle de légalité des E.P.C.I. identique à celui des collectivités décentralisées, protégeant ainsi l'ordre juridique national, elle garde toutefois une douteuse ambiguïté relativement à ce grand fossé qui distingue encore fondamentalement les deux systèmes de gestion de l'espace et qui touche au problème de la démocratie locale.

---

308 V. *La Haute-Saintonge franchit le cap des 100 communes*, de B. ESCOLIN in *La Gazette des communes* du 4 janvier 1993, p.73. V. également Bernard LEROUSSEAU *Les institutions de l'intercommunalité dans la loi du 6 février 1992*, op. cit. p.77

309 V. sondage réalisé par *la Gazette des communes* en 1992

310 V. *Le Monde* Heures Locales des 27-28 décembre 1992 et 3-4 janvier 1993

311 Le contrôle sur la stricte adéquation des activités des syndicats par rapport à leurs objets (V. Trib.adm. Montpellier du 7 décembre 1978 *SIVOM de Mauguio-Pérols*) se fait également en matière de districts (sur l'annulation de la décision du conseil de district décidant la construction d'une usine d'incinération d'ordures ménagères au prétexte que le district a compétence pour "*l'assainissement des agglomérations*", V. Conseil d'Etat du 19 novembre 1975 *Commune de Thaon-les-Vosges*). Sur la nécessité de l'intervention du juge pour encadrer les décisions d'E.P.C.I. aux compétences spécialisées, V. les observations de Jacques MOREAU sous Conseil d'Etat 23 octobre 1985 *Commune de Blaye-les-mines*, AJDA 1986 p.48 et Conseil d'Etat 20 janvier 1989 *SIVOM de l'agglomération rouennaise*, AJDA 1989 p.398

Paragraphe 3
Le recul de la démocratie locale

L'action locale envisagée sous l'angle de la décentralisation est une gestion de la vie quotidienne des communes par des élus responsables devant les citoyens et pouvant exercer par cette responsabilité des moyens de contraintes sur les habitants. L'intercommunalité se fonde quant à elle sur la gestion de l'espace local par un établissement composé de membres nommés, non responsables comme tels devant les citoyens, mais qui ont pareillement une compétence décisive dans les matières déléguées. Un réel problème se pose donc relatif à cette faculté d'imposer des choix aux administrés sans connaître en contre-partie une responsabilité ni une légitimité démocratique. La coopération locale traduit donc une atteinte à la démocratie (**A**), que le législateur ne cerne que par un double langage non dénué d'intérêts (**B**).

A / *L'intercommunalité attentant à la démocratie*

Dans le système intercommunal, la décision est prise par un conseil qui, s'il représente bien les conseils municipaux des communes membres, n'est soumis à aucune responsabilité électorale directe. Les choix qu'il prend s'imposent toutefois aux administrés, qui sont alors contraints par un pouvoir qu'ils ne maîtrisent pas. Ces atteintes à la démocratie sont conséquentes.

Elles touchent les conseils municipaux dès l'institution de l'E.P.C.I. ou lors de la modification des statuts, par le biais d'une décision à la majorité renforcée des deux tiers. Si moins d'un tiers des conseils municipaux s'opposent ainsi à cette décision, elle s'impose quand même à eux. La répartition des sièges dans les communautés peut alors se faire aussi sans leur accord. Dans les communautés de communes, cette répartition se fait sur des critères géographiques et démographiques par décision commune, chaque commune disposant au moins d'un siège. Néanmoins, la décision est prise par les deux tiers des conseils municipaux représentant les trois quart de la population, avec accord nécessaire des communes représentant plus du quart de la population totale[312]. Les petites communes peuvent donc être contraintes par ces choix. De même, dans les communautés de villes la répartition se fait d'office à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne à défaut d'accord amiable entre les parties[313].

[312] art. L.5214-7 CGCT
[313] art. L.5216-6 CGCT

Mais le problème démocratique se poursuit par l'imposition aux élus locaux et à leurs administrés de décisions issues de ces organes nommés par eux. Même, les membres désignés au conseil de l'E.P.C.I. peuvent ne pas être eux-même des élus. C'est le cas par exemple lorsque le nombre de siège à pourvoir est supérieur au nombre de conseillers municipaux, le conseil municipal pouvant alors "*désigner tout citoyen éligible au conseil municipal de la commune pour occuper les sièges qui ne peuvent être pourvus pas des conseillers municipaux*"[314]. Cette condition est encore élargie pour les districts où le choix d'un citoyen éligible au conseil municipal n'est pas conditionné par le nombre de sièges à pourvoir[315], et les délégués des communautés de communes peuvent même être choisis en dehors de la commune[316]. La situation est alors celle où des élus locaux peuvent subir les choix de délégués les représentant, non élus et provenant peut-être d'une autre municipalité que la leur.

La question posée n'est pas que théorique, et débouche sur des cas concrets. Les enjeux de l'électrification ou de la construction des adductions d'eau au début du siècle ont par exemple montré à quel point le pouvoir de décider donné à un établissement de coopération pouvait avoir des répercussions directes sur la vie d'une commune n'ayant pas les faveurs des organes directeurs. Les luttes de pouvoirs et d'influence, même au niveau de cette "*coopération des tuyaux*"[317] sont révélatrices des risques de telles prérogatives[318].

Ces enjeux sont accrus avec le développement par la loi du 31 décembre 1970, et plus encore celle du 6 février 1992, des établissements à fiscalité propre pouvant voter eux-mêmes les taxes professionnelles sur l'ensemble du périmètre coopératif. La démocratie a toujours trouvé ses fondements dans le rapport aux finances et dans le droit de regard des administrés sur les dépenses et les recettes publiques. Les assemblées législatives se sont ainsi développées sur ce fondement à partir des Etats généraux de la Renaissance, et la loi de finances est un grand moment dans leur activité.

---

314 art L.5215-9 pour les communautés urbaines et L.5216-7 pour les communautés de villes du CGCT

315 art. L.5213-6 CGCT "*le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal*"

316 art. L.5214-8 CGCT: "*les délégués de chaque commune sont élus au sein du conseil municipal ou parmi les citoyens éligibles au sein du conseil d'une des communes de la communauté de communes*"

317 Expression de Yves JEGOUZO in *Intercommunalités*, coll. de l'IEP de Rennes op.cit. p.39

318 Sur les retombées politiques de cette coopération supposée technique, notamment au début du siècle, V. G. NOVARINA et S. MARTIN *Décentralisation et intercommunalité*, op.cit. p.130 et suivantes

Au niveau de l'intercommunalité, l'intégration fiscale qui impose unilatéralement aux communes un taux et permet de percevoir directement cette taxe sans passer par une contribution individualisée des conseils municipaux interroge sur cette démocratie locale. D'autant que cette absence de légitimité électorale dans un domaine particulièrement sensible de l'action locale se complète par la gestion de matières souvent fondamentales, liées à l'utilisation de l'espace et du sol et imposées par l'Etat.

La délégation dirigée de compétences aux communautés de communes et de villes mise au point par la loi du 6 février 1992 traduit de même une certaine atteinte à la liberté démocratique des élus locaux de choisir les bases de leur coopération. La création de ces E.P.C.I. et le domaine de leur intervention pouvant être imposés aux communes par le mécanisme de majorité renforcée présidant à l'adoption des statuts, la liberté des élus de contracter et leur capacité de choisir l'étendue de leur délégation subie des atteintes non négligeables. Au final, cette compétence communautaire orientée par le centre de façon plus ou moins dirigiste s'impose aux habitants dont l'opinion ne survient à aucun moment du processus de décision. Par ricochet, c'est donc le pouvoir démocratique des administrés qui supporte ces contraintes intercommunales.

B / *Un double discours législatif*

L'intercommunalité porte donc profondément en elle cette interrogation sur la nature démocratique ou non de la coopération locale. Et les réponses apportées par le législateur ne tranchent pas clairement dans le sujet.

Quant au contrôle des délégués municipaux, la loi précise par exemple que ceux-ci doivent démissionner de leurs fonctions au renouvellement de leur propre conseil municipal pour les districts, les syndicats de communes et les communautés de communes[319]. Cette obligation est liée au principe de dépendance des délégués envers le conseil municipal qui les a nommé, et qui peut aussi bien les révoquer[320]. Ce principe assure un certain contrôle des actes pris par ces délégués, bien que la décision de révocation étant susceptible de contestation devant le juge doive donc être motivée par des raisons sérieuses. Mais en matière de communautés urbaines ou de villes le mandat

[319] art. L.5213-8 CGCT pour les districts, L.5212-9 CGCT pour les syndicats de communes et L.5214-9 CGCT pour les communautés de communes

[320] "*la durée des fonctions assignées à ces membres ou délégués ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation...*" art. L.2121-33 CGCT

des délégués ne prend fin qu'au renouvellement du conseil de la communauté, sans que la loi ne prévoie d'autre révocation, ce qui leur donne une certaine inamovibilité[321].

La loi du 6 février 1992 a également étendue aux établissements de coopération intercommunale l'obligation faite aux collectivités territoriales de publier un recueil de leurs actes afin de mettre à la disposition du public les moyens de connaître plus précisément l'activité de ces établissements et d'exercer par là un meilleur contrôle. Mais la loi pose une condition de seuil, n'imposant ce recueil que pour les E.P.C.I. comprenant au moins une commune de 3 500 habitants[322], seules astreintes à cette même obligation. Si des raisons pratiques semblent avoir dicté ce choix, c'est pourtant dans ces petites communes que les décisions des E.P.C.I. touchent plus directement la vie locale des habitants, et que leur droit de regard pourrait être affirmé.

Cette loi a néanmoins limité le parallélisme des pouvoirs entre collectivités locales et établissements de coopération. Elle prévoit en effet la possibilité de réaliser une consultation des électeurs pour les communes, pour une simple "demande d'avis" ne liant pas le conseil municipal, mais n'étend pas cette consultation aux E.P.C.I.. Le secrétaire d'Etat aux collectivités locales défend ainsi cette position: "*l'intercommunalité, ce n'est pas la fusion des communes, c'est l'association des communes qui gardent leur identité, leur personnalité juridique, et de plus, il serait anormal qu'une assemblée d'élus au second degré, qui n'émane donc pas directement du suffrage universel puisse décider d'organiser des consultations directes des électeurs*"[323]. De moindres scrupules sont pourtant exprimés en matière d'imposition locale.

Ce débat touche alors à le problème de l'introduction d'une certaine dose de démocratie dans les rouages intercommunaux. A l'encontre d'une telle revendication, d'aucuns font remarquer que la coopération locale étant fondée sur une action d'ordre plutôt économique, laissant aux collectivités territoriales les domaines plus administratifs et politiques, une réelle démocratisation risquerait de mettre à mal le processus de décision dans des domaines où l'administré n'est pas forcément compétent. Bien souvent d'ailleurs la question du citoyen ne se pose même pas[324].

---

321 art. L.5216-9 CGCT pour les communautés de villes et L.5215-12 pour les communautés urbaines

322 art.18 de la loi (art. L.5211-17 CGCT)

323 JO Débats Sénat, séance du 13 juin 1991, p.1636

324 "*le réseau de l'intercommunalité correspond tant au niveau juridique que politique à un outil de gestion des services publics locaux et non pas à l'affirmation de nouveaux lieux de pouvoirs*" souligne Jacqueline DOMENACH , in *Intercommunalités*, colloque de Rennes op. cit. p.132

Un secrétaire d'Etat aux collectivités locales a pu ajouter dans ce débat une opinion tranchée: "*Moi, je me suis vigoureusement opposé à ce que l'on puisse faire des référendums sur une base intercommunale...c'est quelque chose qui peut rendre le «local» ingouvernable*"[325]. Il rejette également l'idée d'élire les organes intercommunaux au suffrage direct, car la question est jugée trop importante. Elle conduirait en effet à instaurer, par la force des choses, un nouveau degré dans l'organisation territoriale, qui comprendrait alors les communes, les structures intercommunales, les arrondissements, les départements, les régions et l'Etat dans une complexité encore difficilement pensable et pour un gain somme toute limité. En plus de l'accroissement du fardeau démocratique de l'élection, cher en temps, en énergie et en argent, la nature même des E.P.C.I. absents dans de grandes sphères du territoire et foisonnant dans d'autres s'oppose d'une certaine manière à cette institutionnalisation. Surtout, l'élection directe des organes dirigeant intercommunaux les mettraient en concurrence immédiate avec les élus locaux des collectivités, et cette élection combinée au dessaisissement de leurs pouvoirs dans les matières de la coopération remettrait alors en cause leur utilité. La question reste donc posée.

La loi du 4 février 1995 a tenté d'y apporter un début de réponse en étendant la possibilité de consulter les populations locales aux établissements de coopération[326]. Cette consultation peut provenir des organes mêmes de l'E.P.C.I. ou sur demande acceptée des communes, mais un droit d'initiative est également ouvert à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres. Le projet de loi et les débats qui l'ont suivi préféraient abaisser ce seuil de 20 à 10%, mais sur le rapport du député Ollier le choix du cinquième a semblé préférable pour éviter que de petits groupes d'administrés puissent bloquer le fonctionnement de l'E.P.C.I. en présentant un projet de consultation tous les ans par exemple[327].

Il s'agit toutefois de la première introduction de mécanismes démocratiques dans les structures intercommunales. L'arme est à double tranchant, car elle peut aussi servir dans les luttes intérieures pour faire pression sur les élus récalcitrants devant un projet pourtant accepté en majorité par les populations locales. D'ailleurs, l'ensemble du débat porte à s'interroger. Toute dose démocratique introduite permet en effet de mieux intégrer les citoyens dans des décisions les concernant directement et

---

325 id, p.148

326 art.85 de la loi (art. L.5211-20 CGCT)

327 V. Rapport n°1448 de Patrick OLLIER à l'Assemblée nationale, op.cit. p.68

sur lesquelles ils n'ont jusqu'à présent que peu de contrôle[328], mais affaiblit d'autant la légitimité des élus des collectivités territoriales. Ceci rejoint d'ailleurs un autre débat quant à une décentralisation qui aurait plutôt porté sur le pouvoir "municipal" c'est-à-dire sur les institutions, et non sur le pouvoir "communal" d'essence plus populaire. Cependant, toute valorisation du pouvoir des habitants se comprend sous deux aspects. Si elle attache la vie locale à la participation de ses membres et se pose en école de la démocratie, elle conduit également à contrôler d'autant la liberté des élus par la multiplication des comptes qu'ils doivent rendre aux habitants, et aboutit finalement à exercer sur eux une double pression, de la part des autorités centrales et de la part des individus concernés par leurs décisions. La démocratie locale est également un moyen de limiter paradoxalement la décentralisation.

Le débat ne fait que commencer. L'intercommunalité semble en effet appelée à évoluer dans les années à venir, par le développement des incitations centrales visant à accroître les structures de coopération qui correspondent à ses nouvelles réflexions sur l'aménagement du territoire et à leur donner un sens encore plus intégrateur.

L'évolution du discours est à ce titre révélatrice. Si Jacques Moreau a pu soulever une certaine subtilité sémantique entre intercommunalité et coopération intercommunale, qui a fait l'objet d'un de ses ouvrages[329], l'utilisation des deux termes semble en effet correspondre à deux logiques différentes. A la coopération technique entre communes telle que pensée dans les ordonnances de 1959 succède aujourd'hui une entité autonome intercommunale destinée à donner un sens nouveau et une identité collective au territoire à travers un singulier groupal bien symbolique. Si les "établissements publics de coopération intercommunale" n'ont pas disparu des lois de 1992 et de 1995, il est cependant de plus en plus question de "groupements de communes"[330]. Les communes se retrouvent de plus en plus dans des "communautés" urbaines, de villes ou de communes, et sont également regroupées dans des "pays" ou des "bassins de vie" dont la valeur sémantique très polarisée évacue les références par trop techniques et peu porteuses d'identité comme en souffrent les syndicats.

328 V. cependant art. L.5211-18 CGCT par lequel toute personne physique ou morale peut demander communication des procès-verbaux des assemblées délibérantes des E.P.C.I. ainsi que copie de leurs budgets et des comptes (en ce cas cette communication se fait "*à ses frais*")

329 *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Economica 1992 coll. Mémentos du maire

330 "*Le projet de schéma national d'aménagement et de développement du territoire est...soumis pour avis aux...groupements de communes*" (art.2 de la loi du 4 février 1995), ou "*Lorsqu'un groupement de communes à fiscalité propre change de catégorie de groupements à fiscalité propre...*" (art.112.IV de la loi du 6 février 1992)

L'intercommunalité se pare alors d'une certaine humanité, se cherche des références culturelles, et rentre dans une dimension affective qui dépasse la simple "coopération de tuyaux" de ses débuts. A terme, cette conquête par la séduction des mots semble poser les établissements publics de coopération intercommunale comme les remplaçants efficaces des collectivités locales trop éparpillées pour faire face aux enjeux modernes.

La dialectique entre l'Etat et le territoire ne sera pas close pour autant. Car la substitution des collectivités territoriales au profit de ces organismes de regroupement appelés à réussir là où les lois de fusions communales ont échoué entraîne de nouvelles problématiques. Se posera alors pour l'Etat poursuivant sa complexification centralisatrice une nouvelle question fondamentale : comment constituer ces nouveaux espaces de la vie locale, les institutionnaliser à grande échelle et permettre le développement d'une démocratie locale pouvant contre-balancer son propre pouvoir, tout en conservant sur eux l'influence fondamentale qui les soumet à sa pensée du social et aux objectifs de sa politique, et trouver ainsi les données de la centralisation de demain ?

Conclusion de la II° Partie

La centralisation affronte aujourd'hui un monde nouveau, où la complexité des échanges induite par le développement des relations entre les différents acteurs de la vie sociale empêchent de reproduire la stricte pyramide de commandement énoncée par la loi de pluviôse an VIII. La démocratie ayant inscrit la pratique du pouvoir dans un rapport de participation et de responsabilité des dirigeants devant l'ensemble des citoyens, la hiérarchie traditionnelle posée par la seule administration ne satisfait plus aux exigences du monde moderne. Surtout, elle n'arrive plus à saisir cette complexité des échanges et est appelée à évoluer pour conserver la prédominence du centre engorgé par la remontée des dossiers de l'ancienne centralisation.

Le pouvoir central se mobilise alors pour perpétuer sa maîtrise sociale, qui est au fond même de sa légitimité de fait, en osant une formidable mutation par laquelle il va paradoxalement reconnaître des autorités locales susceptibles de contre-balancer son influence, et trouver là matière à rebondir dans sa domination. Rencontrant ses propres limites dans la centralisation et la concentration des pouvoirs que lui commande le principe d'intégration sociale au fondement de toute société, il va poursuivre cette dynamique d'intégration par un renversement dialectique de tendance aux endroits même qui lui posent problème.

La décentralisation qui en naît dans sa forme de 1982 reproduit alors non seulement le pacte social qui agrège le groupe national, mais porte également en elle cette logique de centralisation qui a présidé à son avènement. Elle réinscrit en effet le territoire dans une nouvelle saisie politique de ses besoins, rétablissant un dialogue entre les citoyens et les décideurs élus, et ne donne finalement à ces élus locaux que des pouvoirs maîtrisés par le centre. Ce dernier restant présent dans le processus décisionnel local peut alors continuer d'influer sur le devenir national, et se rapproche d'une périphérie ayant tendance à s'éloigner de lui. La fusion Etat-Société que traduisait jusqu'à présent la centralisation dans sa pyramide du commandement passe désormais par les nouveaux acteurs territoriaux reconnus par la réforme de 1982, mais conserve la logique de centralisation qui structure profondément l'histoire française.

Toutefois, cette reconnaissance des autorités périphériques porte en elle le risque de voir celles-ci trop s'autonomiser et revendiquer une liberté que le centre ne peut lui concéder sans renforcer les forces entropiques mettant à mal l'unité sociale.

Profitant d'une nouvelle perception des liens sociaux désormais fondés sur la parole économique et le calcul de rentabilité, le pouvoir central va alors contraindre ces élus locaux dans les réseaux de coopération territoriale qu'il crée à cette fin, et reprend un rôle prééminent dans une nouvelle politique d'aménagement du territoire dans laquelle les autorités locales n'apparaissent plus que comme les acteurs de plans décidés par l'administration centrale. Les rencontres préalables, et parfois bien symboliques, au niveau local entre les élus et les représentants de l'Etat central dans la préparation de ces plans et schémas d'aménagement du territoire donnent de plus l'occasion de tisser des liens entre tous les partenaires de la vie locale, qui conditionnent alors d'autant la liberté de ces élus.

Le centre réussit alors un double pari à condition qu'il maîtrise au mieux ses données : il poursuit le phénomène d'intégration sociale qui fonde son existence, ramenant la lointaine périphérie dans une captation politique de ses énergies, et empêche que les autorités locales qui servent cette intégration ne s'érigent par la suite contre lui. La décentralisation ne se présente plus dès lors que comme une politique de centralisation permutant dans ses formes, et cède peu à peu la spécificité qu'elle aurait pu obtenir à un aménagement du territoire dans lequel le centre se réimplante d'autant dans le tissu local. La centralisation perdure dans ses continuités.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Si Bruère-Allichamps, village du Cher, s'enorgueillit d'être le centre géométrique de la France[1], c'est pourtant sur le parvis de la cathédrale de Notre-Dame de Paris, au cœur de l'Ile de la Cité, qu'est situé officiellement le "*point zéro des routes de France*" à partir duquel sont calculées les distances entre métropoles[2].Cette double localisation du point central, géographique et kilométrique, ne doit pas faire illusion, mais pose de manière directe la problématique du centre.

Il apparaît en effet nécessaire qu'existe un centre pour qu'il y ait un territoire et les dictionnaires ont bien saisi cette obligation en rattachant tout "territoire" à une autorité qui en définit l'étendue. Mais cette centralité n'implique pas de prime abord une centralisation, et le rapport entre le centre et la périphérie connaît de nombreux arrangements accordant aux autorités locales des pouvoirs autonomes très divers. Le droit public français conduit cependant à une captation réelle du territoire par le pouvoir central, et entraîne dans ses différentes évolutions une centralisation continue dont les modalités sont aujourd'hui de plus en plus subtiles et complexes. Il s'ensuit le développement de ce qui pourrait s'appeler un véritable "*complexe de centralisation*", c'est-à-dire une domination multiforme et enchevêtrée du centre sur sa périphérie qui mute dans le temps pour toujours se reproduire dans des formes nouvelles.

La théorie juridique milite tout d'abord pour un assujettissement complet du sol aux velléités centrales, et aucune des doctrines fondatrices du XIX° ou du XX° siècle ne reconnaît au territoire de droit quelconque, imposant au contraire le devoir de se soumettre aux prescriptions énoncées par le pouvoir central. La souveraineté nationale, impliquant une seule source d'autorité légitime, conditionne pareillement tout pouvoir local à l'observation des normes prises en son nom. Le territoire devient une matière maléable dépendant des conceptions et des volontés du centre.

---

[1] Selon le géographe français JOANNE (1813-1881), à partir de calculs effectués entre 1860 et 1870 et situant le "centre de la France" à l'intersection des deux médianes du quadrilatère dans lequel tient la France, soit un point situé entre le méridien 0°5'15" de longitude est et le parallèle 46°45'47" de latitude nord. Sources : mairie de Bruère, 18200 Saint-Amand-Montrond

[2] La rose des vents en bronze marquant ce point est alors rappelée par toutes les autoroutes conduisant à la capitale, annonçant par un panneau à 100 km de là les flèches de Notre-Dame.

Si les évolutions récentes issues de la décolonisation entraînent toutefois la reconnaissance d'un droit des peuples à l'auto-détermination, la caractère politique de cette notion confirme que le territoire reste l'objet d'arrangements débordant du seul cadre juridique, comme les affaires du référendum de Djibouti en 1966 ou l'accession à l'indépendance des Comores en 1975 ont pu en montrer les contours. En tout état de cause, il reste difficile d'affirmer une coïncidence exacte entre un droit des peuples à disposer d'eux-même et un droit réel du territoire, même si une tendance récente de la doctrine désire appliquer aux collectivités locales les protections de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen[3] et si le droit international intervient de plus en plus en la matière par le biais d'organisations inter-étatiques.

La définition même du territoire, dans son appellation comme dans son étendue sémantique, pose d'ailleurs un problème de fond. Le passage du Royaume au territoire de la République, et donc la séparation entre le sol et l'autorité juridique, a montré les difficultés juridiques induites par la fragmentation du territoire et sa recollation dans une entité affirmée une et indivisible. Le pragmatisme politique qui s'ensuit révèle finalement un nouvel intervenant dans le discours constitutionnel, l'Etat, qui porte en lui les ferments d'une centralisation toujours plus poussée. La construction d'un lien local laïc encadré par l'interventionisme rationalisé du centre soumet alors le sol à l'action croissante d'une Administration construite sur un principe pyramidal visant à l'efficacité. Le passage des paroisses aux collectivités territoriales ou la revalorisation des autorités locales déconcentrées ou élues ne sauront bouleverser ce paradigme de l'action administrative toujours marquée par un interventionisme "à la française".

Cette conjonction de nécessités pratiques et d'arrangements juridiques trouve son expression contemporaine dans la formation du Sénat de la V° République, réputé représenter *les* collectivités territoriales mais n'offrant pas de réelle égalité entre elles. Si cette deuxième chambre constitue l'aboutissement d'une difficile réflexion sur la représentation du territoire au niveau national, souvent remise en question, ni son mode d'élection ni son œuvre législative ne font en effet de cette chambre de tempérance législative un lieu privilégié d'expression de la voix du sol. Le législateur de la décentralisation ne s'y est d'ailleurs pas trompé en n'abordant le rôle du Sénat et la nature de sa représentation que de façon incidente dans les grandes réformes en cours.

---

[3] Comme le rapport de TANGUY de 1979 rejetant les fusions de communes au nom des Droits de l'Homme, ou selon les travaux du Pr PAVIA (communication "*Générations de droits de l'homme*" aux premières assises Constitution et Développement, de l'Association des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel de Tunis, 17-18 mars 1995, Sénat)

Quant au Conseil constitutionnel, récemment consacré par la V° République, son action reste ambiguë et il n'apparaît pas comme un défenseur systématique des libertés locales. Dans son travail de déconstruction des notions statiques du territoire, par lequel il promeut une vision plus souple de l'égalité et de l'uniformité locale, et dans ses tentatives de reconstruction du droit territorial sur des principes plus larges n'entravant pas la libre compétence du législateur[4], il ouvre la porte à de nouvelles pratiques normatives pouvant nuire aux libertés des collectivités locales, en l'absence de toute consécration constitutionnelle de la décentralisation.

Si le Conseil a pu ainsi renforcer la protection des autorités locales en obligeant le législateur à attribuer effectivement des compétences aux collectivités et en étendant sa jurisprudence de l'élection aux assemblées locales, son acceptation de nombreuses exceptions et de dispositions justifiées par un intérêt général, dans le domaine des élections, des compétences ou des finances locales, permet en fait un retour de l'interventionisme central dans le système envisagé en 1982. De plus, le Conseil n'hésite pas à minorer le principe de libre administration face à d'autres principes constitutionnels jugés plus fondamentaux, notamment en matière de libertés publiques. L'action des collectivités locales est alors réintégrée dans un cadre plus large, où leur liberté n'est plus que fonction d'une politique éminemment nationale.

Cette dernière remarque met à jour les nouvelles formes de cette centralisation qui se révèle plus particulièrement dans les lois de décentralisation et d'aménagement du territoire. L'apoplexie de l'Administration centrale et les disparités économiques locales ayant amené l'Etat à se restructurer et à initier une politique volontariste sur les espaces en déshérence, les lois de décentralisation qui en ont découlé ont pu un temps faire croire à la reconnaissance réelle des autorités locales, de leur rôle et de leur autonomie. Mais les pouvoirs hérités de ces réformes se sont bien vite accompagnés de restrictions et de récupérations par lesquelles les élus locaux, limités dans leurs actions propres, sont alors soumis à des obligations législatives les faisant apparaître parfois comme de simples manœuvriers des volontés étatiques.

---

[4] Si les articles 34 et 72 de la Constitution de 1958 ont donné pleine compétence au législateur pour régler les questions territoriales sans prévoir de bases élargies au contrôle du Conseil, d'autres systèmes constitutionnels ont pu au contraire faire de la cour constitutionnelle l'organe veillant directement à la répartition des compétences entre le centre et la périphérie et contrôlant plus strictement l'activité législative envers les autorités locales, comme en Espagne. Sur le rôle similaire de la Cour constitutionnelle en Hongrie et l'importance de sa jurisprudence sur la question, V. Làszlo TRÓCSÁNYI *La justice constitutionnelle en Hongrie*, Acta universitatis Szegediensis de Attila Jozsef Nominatae, Acta Juridica et politica, Tome XLIX, 1996, p.675.

D'ailleurs, la décentralisation a paradoxalement conduit au renforcement des pouvoirs étatiques sous couvert d'une déconcentration accrue et rendue plus efficace autour du préfet, et la logique implicite au cœur de ses réformes débouche aujourd'hui sur une revalorisation des politiques d'aménagement du territoire où l'Etat reprend en main la gestion du sol par une planification de plus en plus économique des espaces. Dans ce mouvement, les autorités territoriales sont alors intégrées dans une réflexion nationale où sont partie d'autres organismes plus sociaux et économiques, et la décision locale est prise dans des réseaux de concertation et d'interdépendance qui limitent d'autant les libertés et les marges de choix des élus. L'aménagement du territoire révélant les pouvoirs autoritaires du centre, toutefois plus incitatifs que prescriptifs aujourd'hui, et la coopération locale se traduisant par l'imposition de décisions collectives aux élus, sur des territoires incertains et sans subir en contre-partie de sanction démocratique, c'est toute une nouvelle pratique territoriale qui se développe, et qui traduit les multiples aspects de cette domination toujours renouvelée du centre sur le territoire.

Les réformes engagées en 1982 et les récupérations qui les ont suivies poussent alors à une relecture particulière de la décentralisation et, partant, de la centralisation. Car la première notion n'apparaît pas exactement comme le contre-pied de la seconde mais bien plutôt comme une poursuite, une reproduction de la centralisation sous d'autres formes. La "dé-centralisation" porte en elle un certain dédoublement de la centralisation dont elle procède.

Cette continuité découle tout d'abord de l'existence nécessaire du centre. Celui-ci définit, par le fait et par le droit, l'étendue de son territoire à travers les frontières qui marquent les limites d'effectivité des normes juridiques de l'Etat souverain[5]. Le pouvoir central unifie ainsi le territoire, qui se donne alors comme l'espace réel de son expansion. Le centre devient créateur d'ordre et d'unité, y compris dans les pays d'essence fédérale. Le mouvement historique de centralisation qui s'est développé en France est le fruit de tout ce travail logique et continu d'annexion et de domestication du pouvoir central à l'intérieur de ses frontières, sur lequel se sont accordés tous les autres pouvoirs, impériaux et républicains, depuis la monarchie d'Ancien régime.

---

[5] Hans KELSEN confirme que tout système étatique repose sur une unité minimale de validité des normes, qui entraîne dès lors l'unité du territoire sur lequel une puissance publique juridiquement réglée trouve à s'exercer. V. également la décision n°91-294 DC du 27 juillet 1991 du Conseil constitutionnel relative aux accords de Schengen.

Il s'est traduit par un "inspir" des pouvoirs vers la capitale donnant corps et identité à la société envisagée. Mais cette centralisation rendue nécessaire par le contexte[6], ne pouvant rester dans une respiration bloquée, a été obligée d'évoluer vers une nouvelle phase "d'expir", de projection locale des pouvoirs. Au sortir de la deuxième guerre mondiale, les critiques sur les dysfonctionnements du centre ont ainsi tout aussi logiquement imposé une redistribution progressive des pouvoirs vers la périphérie. Mais la logique d'intégration propre à toute société reste toujours présente dans cette rediffusion des compétences, et préside ces phénomènes de déconcentration et de décentralisation.

Le "complexe de centralisation" qui transparaît dans ces nouvelles politiques territoriales s'analyse alors comme la persistance nécessaire d'une centralisation dans la revalorisation des pouvoirs locaux, s'exprimant toutefois sous des formes modernes. Les lois de décentralisation et de déconcentration administratives ainsi que l'apparition de nouvelles théories économiques et systémiques empêchent en effet de revenir à la stricte organisation pyramidale napoléonienne. La nouvelle centralisation s'appuie quant à elle sur cette revitalisation même des autorités locales, reprenant et canalisant leur dynamique dans un plan d'ensemble que traduisent les schémas de la D.A.T.A.R. Se met alors en place une centralisation que l'on pourrait appeler, en forçant le trait, "*rhizomatique*"[7], diffuse et se reproduisant en réseaux, qui pousse ses radicelles dans les moindres espaces[8] et rebondit sur une activité locale rendue plus compétente mais qu'elle oriente de sa pensée en négociation avec elle. *Désormais, le centre n'est plus seulement à Paris ; il tend à être partout.*

---

[6] Outre la tendance naturelle, décrite par TOCQUEVILLE, de tout pouvoir cherchant à accroître l'espace de ses prétentions, la centralisation semble résulter en France de cette volonté centrale continue et nécessaire d'unifier une population par trop diversifiée, s'appuyant non sur la justice, comme en Angleterre, mais sur l'Administration (V. les analyses de Blandine BARRET-KRIEGEL *Les chemins de l'Etat*, et de Joseph R. STRAYER *Les origines médiévales de l'Etat moderne*).

[7] Sur la notion de rhizome, V. Gilles DELEUZE et Félix GUATTARI *Mille Plateaux. Capitalisme et schizophrénie 2*, ed. de Minuit coll. "Critique", Paris 1980 : "*Résumons les caractères principaux d'un rhizome : à la différence des arbres ou de leurs racines, le rhizome connecte un point quelconque avec un autre point quelconque, et chacun de ces traits ne renvoie pas nécessairement à des traits de même nature... Il n'a pas de commencement ni de fin, mais toujours un milieu, par lequel il pousse et déborde...*" (p.31). "*contre les systèmes centrés (même polycentrés), à communication hiérarchique et liaisons préétablies, le rhizome est un système acentré, non hiérarchique et non-signifiant, sans Général, sans mémoire organisatrice ou automate central, uniquement défini par une circulation d'états...*" (p.32). "*Un rhizome ne commence et n'aboutit pas, il est toujours au milieu, entre les choses, inter-être, intermezzo. L'arbre est filiation mais le rhizome est alliance, uniquement alliance*" (p.36).

[8] Comme dans les "*confins*" dénoncés par la loi du 6 février 1995, symbolisant ce retour du centre dans sa périphérie "*en coordination avec les collectivités locales concernées*" (art.26).

Car si l'Etat est cette structure qui fait "tenir debout" la société[9], la centralisation qui a accompagné son érection vise en effet ces mêmes fonctions pour lesquelles il se destine : produire une unité territoriale par la récupération des dispersions périphériques, développer un pouvoir unique assurant la cohésion et l'intégration sociale, et unifier ainsi la société à la recherche de son identité.

La décentralisation qui lui succède ne peut dès lors que suivre ces mêmes logiques, et projette dans le local cette fin première de l'Etat. Elle s'accompagne donc, par définition, d'une récupération des autonomies territoriales que la perte du lien social et la crise économique avaient conduit à revaloriser, et réinscrit ces pouvoirs dans une politique nationale respectant la dynamique d'intégration. Le retour de l'intervention étatique à travers les politiques d'aménagement et de développement du territoire qui sont censées la continuer rend encore plus explicite ce phénomène.

Toutefois, cette marque de naissance pesant sur la décentralisation ne la met pas à l'abri de critiques dans son développement actuel. Sans doute certains auteurs ont pu démontrer une meilleure protection des libertés locales en pays unitaire décentralisé par rapport à nombre de pays fédéraux[10]. Mais force est de constater que la réforme de 1982 est restée somme toute assez superficielle, refusant d'aller plus loin dans sa réflexion sur la question territoriale. Or, le renouvellement de la centralisation dans son complexe peut prendre plusieurs formes et se révéler tout aussi favorable aux autorités locales, dans le respect de ses présupposés unitaires et intégrateurs.

La reconnaissance du territoire dans la théorie juridique de l'Etat, au même titre que la population et la puissance publique, peut en effet conduire à son intégration dans les pouvoirs constitués, et milite pour sa représentation dans une chambre, dont le Sénat ne paraît encore que la préfiguration. Malgré les problèmes posés par les formes de cette représentation, il semble donc que toute décentralisation ne peut éviter la question d'un Sénat véritablement "territorial", sujet cependant soigneusement tenu à l'écart des réformes depuis 1982. Pourtant, l'intéressement des élus locaux à la prise des décisions nationales semble particulièrement à même de canaliser la résurgence des forces entropiques locales, et s'inscrit d'ailleurs dans le sens de la reconnaissance croissante des groupes culturels infra-étatiques de notre modernité.

---

9 Etat venant du latin *stare* "tenir debout" qui donne également *statue*, *stabilité* et *être*

10 V. le rapport national français d'Alain DELCAMP *La diversification des formes et des structures étatiques en Europe* au IV° congrès de l'Association internationale de droit constitutionnel tenu à Tokyo, 25-28 septembre 1995.

De même la coexistence de collectivités locales définies par la Constitution elle-même et par simple loi reste une limitation certaine à une reconnaissance équilibrée du territoire, et une réforme de la norme suprême apparaît nécessaire pour assurer une meilleure protection des élus locaux, notamment régionaux, et pour consacrer les nouvelles découpes territoriales issues des enjeux contemporains.

Cette révision devrait d'ailleurs constitutionnaliser tant les règles de l'élection locale que les nouvelles compétences issues de la décentralisation, et éclaircir le débat sur la nature des différentes collectivités et sur leurs liens entre elles[11]. Ces réformes, posant de façon plus claire les bases du contrôle du Conseil constitutionnel, impliqueraient en outre la redéfinition du rôle de celui-ci et de son statut. Surtout, la répartition constitutionnelle des compétences entre les autorités centrales et locales conduirait à sa transformation en une véritable Cour constitutionnelle chargée de faire respecter les prérogatives de chaque pouvoir, prélude à de nouvelles évolutions.

Enfin, la décentralisation appelle par nécessité à une redéfinition certaine des finances locales afin de donner aux collectivités une base plus saine et plus autonome à leurs activités et de faire d'elles de véritables partenaires des autorités centrales, sans donner cette impression d'être à la solde d'un Etat se défaussant sur elles des charges qu'il ne peut plus gérer lui-même. Egalement, se pose la question du cumul des mandats et de la séparation entre élus locaux et nationaux, qui distinguerait d'autant mieux les deux pôles du nouveau dialogue territorial.

Les réformes impliquées par une décentralisation qui se voudrait réellement une "*autre manière d'être de l'Etat*" sont donc nombreuses et soulèvent de difficiles problèmes. Elles reposent avant tout sur une volonté soutenue des pouvoirs publics et sur le renouvellement de la conception de l'organisation étatique, dans le cadre d'un même Etat unitaire[12]. Mais la décentralisation "raisonnée" des années quatre-ving-dix[13] et la préférence actuelle pour une politique d'aménagement du territoire organisée par le centre administratif ne semblent pas pousser en ce sens.

---

11 La refonte des découpes régionales et la hiérarchisation des collectivités territoriales apparaît d'ailleurs en filigrane de la loi du 6 février 1995, dans des conditions toutefois posées par le Conseil constitutionnel, et nécessiteraient un plus large débat public.

12 Les points de réformes soulevés ne remettent pas en effet en cause le principe d'une absence de pouvoirs normatifs autonomes reconnus aux collectivités locales, frontière classique entre un Etat unitaire et fédéral.

13 Selon le titre du rapport pour le XI° Plan "*La décentralisation, l'âge de raison*"

Le "complexe de centralisation" mis à jour, et que ne contrediraient pas des réformes véritablement décentralisatrices, ne débouche alors en France que sur une maîtrise continue du territoire et des pouvoirs locaux par le biais d'une centralisation renouvelée, s'appuyant sur les autorités décentralisées pour inscrire toujours sur le sol la marque du pouvoir central qui le revendique et qui développe sur lui ses propres politiques.

Dans ce cadre, la décentralisation ne s'oppose pas à la centralisation elle-même qu'elle ne fait que compléter et reproduire. Elle apparaît bien plutôt comme un complément nouveau de la déconcentration, qui tâche de parfaire l'intervention du Centre dans sa nécessaire structuration de l'espace. Dans les faits toutefois, elle peut également rendre cette régulation centrale moins performante de par la complexité des situations sur laquelle elle débouche. Cet enchevêtrement entre la centralisation, la déconcentration et la décentralisation oblige peut-être alors à trouver de nouveaux mots pour qualifier plus précisément les degrés de ces politiques territoriales, et leur rendre ainsi leur efficacité. En l'état, le fil directeur de ces différentes actions sur le sol reste en droit public français la centralisation, dans son fondement comme dans les multiples aspects de ses continuités.

*

* *

BIBLIOGRAPHIE

- Traités, manuels et recueils
- Ouvrages juridiques généraux et spécialisés
- Ouvrages complémentaires de recherche
- Thèses et monographies
- Actes de colloques
- Conférences et communications
- Articles de doctrine
- Notes et conclusions
- Périodiques et revues
- Documents officiels

Traités, manuels et recueils

-AUBY Jean-Marie et DRAGO Roland *"Traité de contentieux administratif "*, L.G.D.J., Paris 1984

- BOULOUIS Jean *"Droit institutionnel des communautés européennes"*, ed. Montchrestien, précis Domat, Paris 1984.

- BOURDON Jacques, PONTIER Jean-Marie et RICCI Jean-Claude *"Droit des collectivités territoriales"*, PUF, Paris 1987.

- BOURDON J., DEBBASCH C., PONTIER J.-M. et RICCI J.-C. *"Droit constitutionnel et Institutions politiques"*, Economica, Paris 1986

- BOURJOL Maurice et BODARD Serge *"Droit et libertés des collectivités territoriales"*, ed. Masson, Paris 1984.

- BRAUD Philippe et BURDEAU François *"Histoire des idées politiques depuis la Révolution"* ed. Montchrestien, précis Domat, Paris 1983.

- BREMOND J. *"Dictionnaire de la pensée politique"*, Hatier, Paris 1989

- BURDEAU Georges *"Traité de science politique"*, Tome I "Le Pouvoir politique" (1966), Tome II "L'Etat" (1967), Tome III "La dynamique politique" (1968), L.G.D.J., 2° ed.

- CARRÉ DE MALBERG Raymond *"Contribution pour une théorie générale de l'Etat"*, Sirey, Paris 1920 (rééd. du C.N.R.S. 1962, 2 volumes).

- CHANTEBOUT Bernard *"Droit constitutionnel et Science politique"*, Armand Colin, coll. U, 9° ed. Paris 1989.

- CHAPUS René *"Droit administratif général "*, ed. Montchrestien coll. Domat-Droit public, Tome I, 4° ed. Paris 1988.

- CHEVALLIER Jacques *"Science administrative"*, PUF-Thémis, coll. Science Politique, Paris 1986.

- COMBACAU Jean et SUR Serge *"Droit international public"*, Montchrestien-Domat Droit public, 1° ed. 1993 et 2° ed. 1995

- CORNEMIN *"Droit administratif "*, Paris 1840

- DUGUIT Léon *"Traité de droit constitutionnel "*, ed. de Broccard, Tome I et II, Paris 1928.

- DUHAMEL A. et MÉNY Y. *"Dictionnaire constitutionnel "*, PUF, Paris 1992

- DUPUIS G. et GUEDON M.-J. *"Droit administratif"*, Armand Colin, 4° ed. 1993

- GICQUEL Jean *"Droit constitutionnel et institutions politiques"*, ed. Montchrestien, coll. Précis Domat-Droit Public, 12°ed Paris 1993.

- GODECHOT Jacques *"Les Constitutions de la France depuis 1789 "*, ed. GF-Flammarion, Paris 1994.

- HAURIOU Maurice *"Traité de Droit constitutionnel "*, ed. Sirey, Paris 1929 (rééd. C.N.R.S. 1965).

- HAURIOU Maurice *"Précis de Droit administratif et de Droit public"*, ed. Sirey, 9° ed. Paris 1919.

- HAURIOU Maurice *"Manuel de droit constitutionnel "*, Paris 1907

- KELSEN Hans *"Théorie pure du droit "*, (trad. Ch. Eisenmann), ed. Dalloz, coll. Philosophie du droit, Paris 1962.

- LONG M., WEIL P., BRAIBANT G. *"Les grands arrêts de la jurisprudence administrative "*, ed. Sirey, coll.Droit Public, 8°ed. Paris 1984.

- LUCHAIRE François *"Droit d'outre-mer et de la coopération"*, PUF-Thémis, Paris 1966

- LUCHAIRE François et LUCHAIRE Yves *"Le droit de la décentralisation"*, PUF, coll. Thémis Droit, Paris 1983.

- MAUS Didier *"Les Grands textes de la pratique institutionnelle de la V° République"*, La documentation Française coll. Retour aux textes, Paris 1993.

- MORABITO Marcel et BOURMAUD Daniel *"Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958),"*, ed. Montchrestien, Précis Domat Droit public, Paris 1991.

- OLIVIER-MARTIN François *"Histoire du droit français des origines à la Révolution"*, ed. Montchrestien, Précis Domat, Paris 1951.

- RIALS Stéphane *"Textes constitutionnels étrangers"*, PUF coll. Que-sais-je ? n°2060, 3° ed. Paris 1988.

- ROUSSEAU Dominique *"Droit du contentieux constitutionnel "*, ed. Montchrestien, Précis Domat, Paris 1990.

- ROUX André *"Droit constitutionnel local "* , Economica, Paris 1995.

- SUDRE Frédéric *"Droit international et européen des droits de l'homme"*, PUF coll. Droit fondamental-Droit international, Paris 1989.

- WALINE Marcel *"Traité de droit administratif"*, Sirey, Paris 1963.

- WALINE Marcel *"Manuel élémentaire de droit administratif"*, Sirey, 4° ed 1946

- ZILLER Jacques *"Administrations comparées"*, Montchrestien-Domat Droit Public, 1993

- Collectif *"Dictionnaire de la pensée politique"*, ed. Hatier, Paris 1989

- ***Grandes décisions de la jurisprudence constitutionnelle,*** Sirey 1988 et 1993

Ouvrages généraux et spécialisés,

- AUBRY François-Xavier *"La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-décentralisé),"* L.G.D.J. 1992

- BACOT Guillaume *"Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale"*, ed. du C.N.R.S., Paris 1985.

- BAGUENARD Jacques *"Le Sénat"*, PUF coll. Que-sais-je ? n°2529, Paris 1990.

- BAGUENARD Jacques *"La décentralisation"*, PUF coll. Que-sais-je ? n°1879, 5° ed. corrigée, Paris 1996.

- BANCAL Jean *"Les circonscriptions administratives de la France, leurs origines et leur avenir"*, ed. Sirey, Paris 1945.

- BARGE P. et autres *"L'intervention économique de la commune"*, ed. SYROS-ADELS, coll. La France des points chauds, Paris 1983.

- BARROT Odilon *"De la décentralisation et de ses effets"*, ed. Dumineray, 1°ed. Paris 1861

- BELORGEY Gérard *"Les communes et l'esprit de 1982"*, ed. Berger-Levrault, coll. La France décentralisée, Paris 1984.

- BELORGEY Gérard *"La France décentralisée"*, ed. Berger-Levrault, Paris 1984.

- BERNARD-GELABERT Marie-Christine et LABIA Patrick *"Intercommunalités, mode d'emploi"*, ed. Economica, coll. Les mémentos du maire, Paris 1992.

- BOURJOL Maurice (sous la dir. de) *"Intercommunalité et coopération intercommunale"*, L.G.D.J. coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993.

- BOURJOL Maurice *"Les districts urbains"*, ed. Berger-Levrault, coll. L'administration nouvelle, Paris 1963

- BOUTET Didier *"Vers l'Etat de droit "*, ed L'Harmattan coll. Logiques juridiques Paris 1991

- BOUVIER Michel et Marie-Christine ESCLASSAN *"Le système communal "*, L.G.D.J. , Paris 1981.

- BOUVIER Michel *"Les finances locales"*, ed. L.G.D.J. coll. Systèmes-Collectivités locales, 4° ed., Paris 1996.

- BURDEAU Georges *"L'Etat "*, ed. du Seuil, coll. Points/Politique, Paris 1970.

- BURDEAU Georges *"La démocratie"*, ed Seuil, coll. Points/Politique, Paris 1986

- BURDEAU François *"Liberté, libertés locales chéries ! "*, ed. Cujas coll. Echanges, Paris 1983.

- CROZIER Michel et TROSA Sylvie (sous la dir.) *"La décentralisation, réforme de l'Etat "*, ed. Pouvoirs locaux, Paris 1992.

- DAMETTE Felix *"Le territoire français, son aménagement "*, editions Sociales, Paris 1969.

- DEBBASCH Roland *"Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République"* , ed. Economica, Paris 1988.

- DELCAMP Alain *"Les institutions locales en Europe"* , PUF coll. Que-sais-je? n°2559, Paris 1990.

- DIEDERICHS Olivier et LUBEN Yvan *"La déconcentration"*, PUF coll Que-sais-je ? n°2954, Paris 1995.

- DOSIERE René, FORTIER Jean-Claude, MASTIAS Jean *"Le Conseil général "*, editions de l'Atelier-editions ouvrières, Paris 1994.

- DOUTRIAUX Yves *"La politique régionale de la CEE "*, PUF coll. Que-sais-je? n°2587, Paris 1991.

- DUBOIS J.-P. *"Le contrôle administratif sur les établissements publics "*, L.G.D.J. Paris 1982

- DUGRIP Olivier et SAIDJ Luc *"Les établissements publics nationaux"*, L.G.D.J. coll. Sytèmes-Droit administratif, Paris 1992

- DULONG Renaud *"Les régions, l'Etat et la société locale"*, PUF, coll. Politiques, Paris 1978

- DUPONT-WHITE C. *"La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale"*, ed. Guillaumin, Paris 1864

- DUPONT-WHITE C. *"La centralisation"*, Paris 1860

- DUPONT-WHITE C. *"L'individu et l'Etat "*, 2° ed., Paris 1858

- DURRIEU Yves *"Régionaliser la France"*, ed. Mercure de France, Paris 1969.

- EISENMANN Charles *"Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale"*, L.G.D.J., Paris 1948.

- ESSIG François *"LA D.A.T.A.R., des régions et des hommes"*, ed. Stanké, coll. Au delà du miroir, Paris 1979.

- GONTCHAROFF Georges et MILANO Serge *"La décentralisation, nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux"*, ed. SYROS-ADELS, 2° ed. Paris 1983.

- GRAVIER Jean-François *"Paris et le désert français en 1972 "*, ed. Flammarion, Paris 1972.

- GRAVIER Jean-François *"L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises"*, ed. Flammarion, Paris 1964.

- GREMION Pierre *"Le pouvoir périphérique"*, ed. du Seuil coll. Sociologie, Paris 1976.

- GRUSON Claude *"Programmer l'espérance"*, ed. Stock, Paris 1976.

- GUIGOU Jean-Louis *"Une ambition pour le territoire"*, ed. L'aube-D.A.T.A.R., Paris 1995.

- LANVERSIN Jacques (de) *"La région et l'aménagement du territoire"*, LITEC, Paris 1979.

- LAUVAUX Philippe *"Le parlementarisme"*, PUF coll. Que-sais-je ? n°2343, Paris 1987.

- LAVROFF Dimitri-Georges *"Le régime politique espagnol "*, PUF coll. Que-sais-je ? n°2228, Paris 1985.

- LECLERCQ Jean-Michel *"La Nation et son idéologie"*, ed. Anthropos, Paris 1979.

- LEGENDRE Pierre *"Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours"*, PUF coll. Thémis, Paris 1968.

- MABILEAU Alain *"Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation"*, ed. Pédone, Paris 1983.

- MASPETIOL R. et LAROQUE P. *"La tutelle administrative"*, Sirey, Paris 1930

- MASTIAS Jean *"Le Sénat de la V° République"*, Economica, Paris 1980

- MATHIEU Jean-Luc *"Les DOM-TOM "*, P.U.F., coll. Politique d'aujourd'hui, Paris 1988

- MELLERAY G. *"La tutelle de l'Etat sur les communes"*, Sirey, Paris 1981

- MÉNY Yves *"Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969) "*, L.G.D.J. Paris 1974.

- MÉNY Yves (sous la dir. de) *"Dix ans de régionalisation en Europe (1970-1980) "* ed. Cujas, Paris 1982.

- MÉNY Yves(sous la dir. de) *"La réforme des collectivités locales en Europe"*, Notes et études documentaires, Paris 1984.

- MERLIN Pierre *"L'expérience française des villes nouvelles"*, ed. Armand-Colin, travaux et recherches de science politique n°7, Paris 1970.

- MICLO François *"Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République"*, ed. Economica, coll. Droit public positif, Paris 1982.

- MINOT Eugène *"Le Président du Conseil général "*, Sirey 1981, bibliothèque des Collectivités locales, Paris 1981.

- MODERNE Franck (dir.) *"La nouvelle décentralisation"*; ed. Sirey, Bibliothèque des collectivités locales, Paris 1983.

- MOREAU Jacques (dir.) *"La libre administration des collectivités locales"*, Economica, Paris 1993

- MURET Jean-Pierre *"Connaître le Conseil régional "*, ed. du CF.P.J., Paris 1993

- NOVARINA Gilles et MARTIN Samuel*Décentralisation et intercommunalité*, La Décentralisation n°11, ed. Syros Alternative- Adels, Paris 1990

- OLLIVAUX Jean-Pierre *"La décentralisation- La région et l'aménagement du territoire"*, ed. Syros-A.D.E.L.S., Paris 1985

- ORAISON André *"Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions d'outre-mer"*, Université de la Réunion, Saint-Denis 1985

- OZOUF-MARIGNIER Marie-Vic *"La formation des départements"*, ed. de l'E.H.E.S.S., Paris 1989.

- PALARD Jacques *"Décentralisation et démocratie locale"*, La Documentation Française, coll. Problèmes politiques et sociaux n°708 du 30 juillet 1993, Paris 1993.

- PANSEY Henrion (de) *"Du Pouvoir municipal "*, ed. Barrois, 3° ed. Paris 1833

- PERRINEAU (sous la direction de) *"Régions : le baptême des urnes"*, ed. Pedone, CERVL Vie locale, série 10, Paris 1987

- PISANI Edgard *"La région...pour quoi faire ? ou le triomphe des jacondins"*, ed. Calmann-Lévy, coll. Questions d'actualité, Paris 1969.

- RAYNAUD Jean *"Les chambres régionales des comptes"*, PUF, coll. Que-sais-je? n°2178, Paris 1984.

- TANGUY Yann *"Identités locales et stratégies normatives"*, I.E.P.-C.E.R.A.T., Bordeaux 1982.

- TOCQUEVILLE Alexis (de) *"L'Ancien régime et la Révolution"*, ed. Gallimard-N.R.F., coll. Folio-Histoire, Paris 1967 (Réimpression 1986).

- RICHARD Pierre et COTTEN Michel *"Les communes françaises d'aujourd'hui"* PUF, coll. Que-sais-je ? Paris 1983.

- RICHER Daniel *"Le maire et la police municipale"*, LITEC, Guides pratiques de l'administration territoriale, Paris 1994.

- VANDELLI Luciano *"Pouvoirs locaux "*, ed. Economica, coll. Politique comparée, Paris 1991.

- VIÉ Emile *"La décentralisation sans illusion"*, P.U.F. 1982

- VIOLET Paul *"La décentralisation confisquée"*, Albin Michel, Paris 1990

- VITAL-DURAND E. *"Les collectivités territoriales en France"* Hachette-Supérieur, coll. Les fondamentaux, Paris 1994

- WINOCK Michel *"La République se meurt, Chronique 1956-1958 "*, ed. du Seuil coll. Folio-Histoire, Paris 1985.

- ZILLER Jacques *"Les DOM-TOM "*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris 1991.

- Collectif *"Institutions et territoires"*, Presses Universitaires de Lyon, 1993.

- *"Le Sénat "*, Documentation française, coll. Mieux connaître, Paris 1993

Ouvrages complémentaires de recherche

- ABÉLÈS Marc *"Anthropologie de l'Etat "*, ed. Armand Colin, coll. Anthropologie au présent, Paris 1990.

- AMMANN A. et COUTANT E.C. *"Histoire contemporaine 1789-1889"*, ed. Nathan, 5° ed. Paris 1901.

- ARISTOTE *"La politique"*, ed. Jean Vrin, 7° tirage (trad. J. Tricot), Paris 1995.

- BADIE Bertrand *"Le développement politique"*, ed. Economica, Paris 1984.

- BADIE B. et BIRNBAUM P. *"Sociologie de l'Etat "*, ed. Grasset, Paris 1979.

- BALANDIER Georges *"Anthropologie politique"*, PUF-Quadrige, Paris 1991.

- BARRET-KRIEGEL Blandine *"Les chemins de l'Etat "*, ed. Calmann-Lévy, coll. Histoire, Paris 1986.

- BECQUET Charles *"L'ethnie française d'Europe"*, Nouvelles Editions Latines, Paris 1963

- BERIOT Louis *"36 000 maires en procès"*, ed. JC Lattès, Paris 1977.

- BIRNBAUM Pierre *"La logique de l'Etat "*, ed. Fayard, Paris 1982.

- BRAUD Philippe *"Le jardin des délices démocratiques"*, Presses de la F.N.S.P., Paris 1991.

- CHEVALLIER Jacques *"Eléments d'analyse politique"*, PUF-C.U.R.A.P.P., 1985.

- CHEVALLIER Jacques *"Centre, périphérie, territoire"*, PUF-C.U.R.A.P.P., 1978.

- COHEN-TANUGI Laurent *"La métamorphose de la démocratie"*, ed. Odile Jacob, Paris 1989.

- CROZIER Michel *"Le phénomène bureaucratique"*, ed. du Seuil coll. Points, Paris 1963

- DEBBASCH Charles *"L'Etat civilisé contre le pouvoir sauvage"*, Fayard, 1979.

- DEBBASCH Charles *"L'administration au pouvoir"*, Calmann-Lévy, Paris 1969

- DEBRE Michel *"Trois Républiques pour une France"*, Albin Michel, Paris 1988

- DEBRE Michel *"La mort de l'Etat Républicain"*, Gallimard, Paris 1947

- DELEUZE Gilles et GUATTARI Félix *"Mille Plateaux. Capitalisme et schizophrénie 2 "*, ed. de Minuit coll. "Critique", Paris 1980

- DOMENACH Gabriel *"Paris, ça suffit! "*, ed. Jean Claude Simoën, 1976.

- ELIADE Mircea *"Le mythe de l'éternel retour"*, Gallimard coll. Folio-Essais, 1969

- ENRIQUEZ Eric *"De la horde à l'Etat "*, ed. Gallimard, Paris 1983.

- FAYOLLE Gérard *"Des élus locaux sous la V° République"*, ed. Hachette, coll. La vie quotidienne, Paris 1989.

- FERRERO Guglielmo *"Pouvoir, les génies invisibles de la cité"*, ed. Librairie Générale Française-Le Livre de Poche, Paris 1988.

- FOUCAULT Michel *"Surveiller et punir"*, ed. Gallimard coll. Tel, Paris 1975.

- FRECHE Georges *"La France ligotée"*, ed. Belfond, Paris 1990.

- FREUND Julien *"L'essence du politique"*, ed. Sirey, coll. Philosophie politique, Paris 1965.

- HERMET Guy *"L'Espagne au XX° siècle"*, PUF coll. l'Historien, Paris 1986.

- JOUVENEL Bertrand (de) *"Du Pouvoir"*, ed. Hachette coll. Littérature Paris 1972

- JOUVENEL Bertrand (de) *"Du Principat"* ed. Hachette coll. Littérature Paris 1972

- LAFONT Robert *"La révolution régionaliste"*, N.R.F., Paris 1967.

- LEGENDRE Pierre *"Leçons IV. L'Inestimable Objet de la transmission. Essai sur le principe généalogique en Occident "*, ed. Fayard, Paris 1985.

- LEGENDRE Pierre *"Leçons VII. Le désir politique de Dieu. Etude sur les montages de l'Etat et du Droit "*, ed. Fayard, Paris 1988.

- LEGENDRE Pierre *"Leçons VI. Les Enfants du texte. Etude sur la fonction parentale des Etats "*, ed. Fayard, Paris 1992.

- LEMARIGNIER Jean-François *"La France médiévale, Institutions et Société"*, ed. Armand Colin coll.U, Paris 1970.

- MACHIAVEL *"Le Prince"*, L. G.F. -Le Livre de Poche, Paris 1983.

- MAUGUÉ Pierre *"Contre l'Etat-Nation"* , Denoël 1979.

- MÉLENCHON Jean-Luc *"A la conquête du chaos"*, ed. Denoël, Paris 1991.

- MICHAUD Joseph-François *"Histoire des croisades"*, Robert Laffont, Paris 1970

- MILLOZ Pierre *"Le mal administratif "*, ed. Dunod, Paris 1987

- PACAUT Marcel *"Les structures politiques de l'occident médiéval "*, ed. Armand-Colin, coll.U, Paris 1969.

- PETIT-DUTAILLIS Charles *"Les communes françaises, caractères et évolution des origines au XVIII° siècle"*, ed. Albin Michel, coll. L'évolution de l'humanité, Paris 1970.

- PICQ Jean *"Il faut aimer l'Etat "*, ed. Flammarion, Paris 1995

- RAGON Michel *"L'homme et les Villes"*, ed. Albin Michel, Paris 1975

- RICŒUR Paul *"Le conflit des interprétations. Essai d'herméneutique"*, ed. du Seuil, coll. L'ordre philosophique, Paris 1969

- RONDIN Jacques *"Le sacre des notables. La France en décentralisation"*, ed. Fayard, coll. L'espace du politique, Paris 1985

- ROSANVALLON Pierre *"Le sacre du citoyen"*, ed. Gallimard, bilbiothèque des histoires, Paris 1992

- ROSANVALLON Pierre *"La crise de l'Etat-Providence"*, ed. du Seuil, coll. Points-Politique, Paris 1981

- ROSNEY Joël (de) *"Le macroscope"*, ed. du Seuil coll. Points-Civilisation, Paris 1975

- ROUSSEAU Jean-Jacques *"Du contrat social "*, ed. du Seuil coll. Points-Politique Paris 1977

- SAINT-SIMON (Duc de) *"Mémoires"*, tome seizième, ed. Hachette, Paris 1857

- SERRES Michel *"Le contrat naturel "*, ed. Albin Michel, Paris 1989

- STRAYER Joseph R. *"Les origines médiévales de l'Etat moderne"*, ed. Payot, coll. Critique de la politique, Paris 1979

- TOURAINE Alain *"Critique de la modernité"*, ed. Fayard, Paris 1992.

- WEBER Max *"Le savant et le politique"*, Plon (trad. J. Freund), Paris 1959

- Collectif *"Nouveau Dictionnaire étymologique et historique"*, ed. Larousse Paris 1971.

- Collectif *"Grand dictionnaire encyclopédique "*, ed. Larousse Paris 1985 (10 vol.)

Thèses et monographies

- ALLIES Paul *"Le territoire dans la formation de l'Etat national "*, thèse Montpellier 1977

- BACOYANNIS Constantinos *"Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales"*, thèse. Aix-Marseille, Economica, Paris 1993.

- BASDEVANT-GAUDEMET Brigitte *"La commission de décentralisation de 1870 "*, P.U.F. coll. Travaux et recherches de l'Un. de droit de Paris 2, Paris 1973

- BEAUD Olivier *"Etat et souveraineté ; éléments pour une théorie de l'Etat "*, thèse Paris II, 1989.

- BENOIT Jean *"Théorie juridique de la décentralisation administrative en France*, thèse Paris II 1990

- BOYER Bénédicte *"La redistribution spatiale induite par les budgets publics locaux : le cas de la région Ile-de-France"*, thèse Paris XII, 1990.

- CHABROT Christophe *"L'insertion de la Catalogne dans la CEE "*, mémoire DEA de Droit public international et européen, Montpellier I, 1991

- CHABROT Christophe *"Décentralisation et intercommunalité, entre concurrence et complémentarité"*, mémoire DEA de Droit public interne, Paris I, 1994

- CHAPUISAT Jérôme *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, thèse Paris 1971

- CLUZET Alain *"La plan d'occupation des sols dans la décentralisation de l'urbanisme : éléments pour un premier bilan"*, thèse Paris IV, 1992.

- DAUVIN Pascal *"Constructions et représentations de l'institution régionale, analyse d'un processus inachevé"*, thèse Rennes I, 1993.

- DELCAMP Alain *"Le Sénat et la décentralisation (1969-1986) "*, thèse Paris I 1987

- DOLEZ Bernard *"Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat. Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales"*,thèse Lille II, 1993.

- DUVAL Jérôme *"Les interventions en faveur du développement local. Bassins d'emploi, pays et quartiers en Picardie"*, thèse Amiens, 1987.

- FLOGAÏTIS Spyridon *"La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie"*, L.G.D.J., Bibliothèque de Droit public, Paris 1979.

- FRANCOIS Bastien "*La Cinquième République dans son droit* " thèse Paris I 1992

- GUILLOT Michel "*De l'administration au gouvernement des villes*", thèse Lyon II, 1993.

- HARDY Jacques "*Le Sénat et les libertés publiques (1958-1981)* ", thèse Rennes I, 1985.

- HOUTEER Ch. "*Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*", thèse Toulouse, 1987.

- LINDITCH Florian "*Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*", thèse Toulouse, L.G.D.J. Bibliothèque de Droit public, Paris 1997, tome 176

- LUCHAIRE Yves "*L'adjoint au maire*", thèse Paris I, 1979.

- MARICHY Jean-Pierre "*La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875* ", L.G.D.J. bibliothèque de Droit Public, Paris 1969.

- MARTIN Sabine "*Le contrôle a postériori de la légalité des actes des autorités locales décentralisées (institué par les lois des 2 mars et 22 juillet 1982)* ", thèse Nancy II, 1990.

- MÉNY Yves "*Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)* ", L.G.D.J. Bibliothèque de Droit public, Paris 1974.

- NEMERY Jean-Claude "*De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*", thèse Paris II, 1979.

- PONTIER Jean-Marie "*L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*", L.G.D.J. bibliothèque de Droit public, tome CXXVII, Paris 1978

- REGOURD Serge "*L'acte de tutelle en droit administratif français*", thèse Toulouse, L.G.D.J. bibliothèque de Droit public, tome CXLII, Paris 1982

- RIBOT Catherine "*La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*", thèse Montpellier I, 1993.

- ROUSSEAU Charles "*Le territoire de la France*", thèse Paris 1961

- ROUSSILLON Henri "*Les structures territoriales des communes ; réformes et perspectives d'avenir*", thèse Toulouse, L.G.D.J., Paris 1972.

- SAIDJ Luc "*La notion de territoire en droit public français contemporain*", thèse Lyon II, 1972.

- THALINEAU Joël "*Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Charles Eisenmann*", Thèse Tours, 1994

- VERGUES Xavier "*La municipalité de canton de l'An III* ", thèse Toulouse, 1902

- VIGNE Natacha "*La région et ses départements. Etude des rapports entre deux échelons de décentralisation*", thèse Lyon II, 1990.

- WILLEMIN Monique "*Un tournant dans la décentralisation : la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*", thèse Paris I, 1984.

Actes de colloques

- *Développement social urbain : une politique nationale, des politiques locales*, Actes du colloque de Lille-Marcq en Barœul des 9 et 10 février 1995, les ed. du C.N.F.P.T., Paris 1995.

- *Intercommunalités*, Actes du colloque organisé dans le cadre des "Rencontres de l'IEP de Rennes", Rennes 24-25 février 1994, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, Rennes 1994

- *La démocratie continue*, actes du colloque tenu à Montpellier, L.G.D.J. 1994

- *Les départements et la décentralisation*, Actes du colloque de Saint-Lô des 4 et 5 décembre 1992, Presses universitaires de Rennes, 1993.

- *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Actes du colloque de Tours du 13 nov. 1992, L.G.D.J. coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993.

-*La décentralisation dix ans après*, Actes du colloque tenu au Sénat des 5-6 février 1992, L.G.D.J. 1993, coll. Décentralisation et développement local, Paris 1992.

- *Révolution et décentralisation*, Actes du colloque de Besançon des 14 et 15 décembre 1989, Economica, Paris 1992.

- *Les nouvelles relations Etat-Collectivités locales*, Actes du colloque de Rennes d'avril 1990, La documentation Française, Paris 1991.

- *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, Actes du colloque de l'abbeye de Fontevraud des 21 au 23 mai 1987, ed. Sciences et techniques humaines, Paris 1988.

- *L'interventionisme économique du département*, Actes des journées d'études de La Rochelle des 25 et 26 avril 1985, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Les cahiers du Droit public, Poitiers 1986.

- ***Solidarités locales : les chartes intercommunales de développement et d'aménagement,*** Actes du colloque de Tours du 1° février 1985, L.G.D.J. coll. Décentralisation et développement local, Paris 1986.

- ***La libre administration des collectivités locales,*** Actes du colloque de Besançon, Economica-PUAM, Paris 1984.

- ***L'institution régionale,*** Journée d'études sur l'application de la réforme régionale du 1° décembre 1983, Amiens, P.U.F.-C.U.R.A.P.P., Paris 1984.

- ***Le pouvoir régional,*** Journée d'études sur le pouvoir régional du 16 avril 1982, Amiens, P.U.F.-C.U.R.A.P.P., coll. GRAL, Paris 1982.

- ***Enjeu local. Pourquoi une démocratie locale aujourd'hui?,*** Actes du colloque tenu à la Sorbonne, Paris 14 mars 1980, la documentation Française, coll. GRAL, Paris 1981.

- ***De la décision administrative en milieu local,*** Actes du colloque de Bordeaux des 21 et 22 juin 1978, ed. du C.N.R.S., Paris 1982 .

- ***Vers la réforme des collectivités territoriales,*** Actes du colloque de l'abbeye de Fontevraud des 13 et 14 mai 1977, ed. Cujas, Cahier n°15, Paris 1977.

Conférences et communications

- ADAM Antal ***"Constitutions : interprétation et interprètes "***, rapport national hongrois au IV° Congrès international de droit constitutionnel, Tokyo 25-28 septembre 1995.

- AFRIAT Christine ***"Les voies étroites du pluralisme"***, communication à la Deuxième Conférence Nationale de l'Evaluation au Sénat du 9 décembre 1993.

- BALLADUR Edouard ***"Le dynamisme des maires est nécessaire au redressement de notre pays"***, allocution du 1° ministre au 77° Congrès des maires de France, 15 novembre 1994. S.I.D. 1994

- BOTELLA Joan ***"Le format régional "***, communication au colloque Politiques des territoires, IEP de Bordeaux, 19-22 octobre 1994.

- BOUNIOL Pascal ***"Bilan des travaux des commissions départementales de la coopération intercommunale"***, in *Intercommunalités,* actes du colloque de l'I.E.P. de Rennes des 24-25 février 1994, Presses universitaires de Rennes 1994, p.237 et s.

- CHAUSSIER Jean-Daniel ***"Pouvoirs du territoire contre territoires du pouvoir"*** colloque Politiques des territoires, IEP de Bordeaux, 19-22 octobre 1994.

- DEBBASCH Roland *"Unité et indivisibilité de la République"*, in *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, journées d'études des 16-17 mars 1989 de l'A.F.C., Economica coll. Droit public positif, Paris 1990, p.5 et suiv.

- DELCAMP Alain *"La diversification des formes et des structures étatiques en Europe"*, rapport national français au IV° Congrès International de droit constitutionnel de Tokyo, 25-28 septembre 1995.

- DELPÉRÉE Francis *"Une décentralisation multi-dimensionnelle, le cas belge"*, intervention au colloque "Les administrations qui changent", Institut international d'admnistration publique, Paris 19-20 mai 1994.

- DUPRAT Jean-Pierre *"L'évolution des conditions du travail parlementaire 1945-1995 "*, rapport national français au IV° Congrès international de droit constitutionnel de Tokyo, 25-28 septembre 1995.

- EMERI Claude *"Les partis politiques et les institutions constiutionnelles en France"*, Rapport national français au IV° Congrès international de droit constitutionnel de Tokyo, 25-28 septembre 1995.

- FOREST Pierre-Gerlier *"La structuration des gouvernements autochtones au Québec"*, communication au colloque Politiques des territoires, IEP de Bordeaux, 19-22 octobre 1994.

- FUKASE Tadakasu *"Constitutions et la Paix entre les Etats"*, Rapport général au IV° Congrès international de droit constitutionnel, Tokyo,25-28 septembre 1995.

- FAVOREU Louis *"20 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel , 1974-1994, éléments statistiques"* , intervention au colloque "20 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel" organisé par l'A.F.C. le 16 mars 1994, Assemblée Nationale. (statistiques établies par le Groupe d'Etude et de Recherche sur la Justice Constitutionnelle).

- GIEHL Friedrich *"La logique du subsidiaire"*, Regierungspräsident de Basse Bavière, intervention au colloque "Les administrations qui changent", IIAP, Paris 19-20 mai 1994.

- HEUN Werner *"L'évolution du fédéralisme en Allemagne"*, rapport national allemand au IV° Congrès international de droit constitutionnel, Tokyo, 25-28 septembre 1995.

- JÉGOUZO Yves *"Communes rurales, décentralisation et intercommunalité"*, communication au colloque "La décentralisation dix ans après" des 5-6 février 1992 tenu au Sénat, LGDJ coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993, p. 183-205.

- JOVICIC Miodrag *"L'évolution du fédéralisme et du régionalisme en Yougoslavie*, rapport national yougoslave au IV° Congrès international de droit constitutionnel de Tokyo des 25-28 septembre 1995.

- LIENBACHER Georg *"The evolution of federalism, regionalism and decentralization* , Rapport national autrichien au IV° Congrès international de droit constitutionnel, Tokyo, 25-28 septembre 1995.

- MABILEAU Albert *"La décentralisation en retard : principes et normes, comportements et mentalités* , synthèse du colloque "La décentralisation dix ans après", LGDJ coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993, p. 543-551

- MALARET i GARCIA Elisenda *"Une décentralisation multidimensionnelle : la décentralisation territoriale en Espagne* , communication au colloque "Les administrations qui changent", IIAP 19-20 mai 1994.

- MASTIAS Jean *Le bicamérisme et la procédure législative,* communication au colloque *Le Bicamérisme,* journée d'études de l'AFC du 17 mars 95, Sénat.

- MAUS Didier *"Le Sénat* ", communication au colloque de l'A.F.C. *L'écriture de la Constitution de 1958,* Economica Paris 1992, p.415 et suiv.

- MAYNIAL Catherine *"Contrôle de l'application des lois : présentation, méthodes et bilan au Sénat* ", communication à la Journée d'étude "Contrôle parlementaire et évaluation" du 7 avril 1994 au Sénat.

- MENY Yves *"Vers un nouvel élan de la décentralisation, questions pour la 2° décennie* , table ronde, in "La décentralisation dix ans après, colloque au Sénat des 5-6 février 1992, LGDJ coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993, Ch. 39, p. 553-577.

- MORABITO Marcel *"Le bicamérisme dans l'histoire constitutionnelle française"*, communication à la Journée d'études de l'A.F.C. du 17 mars 1995 tenue au Sénat sur le Bicamérisme, L.G.D.J. Paris 1997

- NEMERY Jean-Claude *"Les initiatives régionales, bilan de dix ans de décentralisation* , in "La décentralisation dix ans après", colloque des 5-6 février 1992, LGDJ coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993, Ch. 36, p. 527-533.

- OKUBO Shiro *"The evolution of federalism, regionalism and decentralization : the case of Japan"*, rapport national japonais au IV° Congrès international de droit constitutionnel, Tokyo, 25-28 septembre 1995.

- PAVIA Marie-Luce *"Générations de droits de l'homme"* communication aux premières assises Constitution et Développement, de l'Association des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel de Tunis, tenues les 17-18 mars 1995 au Sénat

- RIALS Stéphane *"Constitutionnalisme, souveraineté et représentation"*, in *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989,* journées d'études des 16-17 mars 1989 de l'A.F.C., Economica coll. Droit public positif, Paris 1990, p.70 et suiv.

- SORBETS Claude *"Politiques des territoires, rapport général introductif "*, colloque de l'I.E.P. de Bordeaux des 19-20 octobre 1994.

- VERDUSSEN Marc *"Constitution et collectivités autonomes"*, rapport général au IV° Congrès international de droit constitutionnel de Tokyo, 25-28 septembre 1995.

Articles de doctrine

- AGNIEL Guy *"Le Conseil d'Etat et la décentralisation outre-mer : toujours plus d'Etat ? "*, RFDA sept-oct 1994, p.954.

- ARCY François (d') *"Elus, fonctionnaires, citoyens : jeux de pouvoir et démocratie"*, A.J.D.A. du 20 avril 1992, numéro spécial "Décentralisation, bilan et perspectivess", p.113-114.

- AUBY Jean-François *"La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles?"* A.J.D.A. 1984, p.412.

- AUBY Jean-Marie *"Le pouvoir règlementaire des autorités des collectivités locales. A propose de controverses récentes"*, A.J.D.A. 1984, p.468 et suiv.

- AUBY Jean-Marie *"L'Etat actuel du problème de la déconcentration"*, R.F.A.P. 1983, n°26 p.77.

- AUBY Jean-Marie *"Les compétences extra-territoriales des communes"*, R.D.P. 1981, p.1695-1706.

- AUTEXIER Christian *"L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République"*, R.D.P. 1981-3, p.581-620.

- AUXIETTE Jacques *"Les maires et la démocratie locale"*, Les Cahiers du C.N.F.P.T., n°37 déc. 1992, P.124.

- BAECQUE Francis (de) *"Pour une politique cohérente de déconcentration"*, R.F.S.P., 1967, vol.17 p.5.

- BAGUENARD Jacques *"L'organisation régionale dans la loi du 5 juillet 1972 "*, R.D.P. 1973, p.1405.

- BARBIER Christian *"La circonscription administrative : réflexion sur un concept équivoque"*, AJDA 20 juin 1996, p.411-417.

- BEAUD Olivier *"La souveraineté dans la "Contribution à la théorie générale de l'Etat" de Carré de Malberg"*, RDP 1994, p.1251-1301.

- BEAUD OLivier *"La notion d'Etat "*, Archives de philosophie du Droit 1990, p.119-141.

- BECQUART-LECLERCQ Jeanne *"Légitimité et Pouvoir local "*, R.F.S.P. vol.28, n°2, avril 1975, p.228.

- BENOIT Francis-Paul *"Vers un renouveau de la décentralisation"*, R.D.P. 1976, p.981-984.

- BERNARD Paul *"Décentralisation et déconcentration"*, Revue Administrative n°286, juil-août 1995, p.404-407.

- BERNARD Paul *"La loi sur l'aménagement du territoire: un texte fondateur"* Revue Administrative. n°283, jan-fev 1995, p.70-75.

- BERNARD Paul *"Les incitations financières au groupement de communes"*, R.D.P. 1967-2, p.245.

- BIAREZ Sylvie *"Théorie du pouvoir local en France "*, RISA 1988-3, p. 425-457.

- BOUDINE Joël *"La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale. Variation sémantique ou juridique? "* RDP 1990, p. 171-199.

- BOULOUIS Jean *"L'organisation administrative des collectivités locales"*, R.D.P. 1971-6, p.1337.

- BOURJOL Maurice *"L'intercommunalité, réflexion autour d'un mythe"*, in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, Paris 1992, p. 381-403.

- BOURJOL Maurice *"La réforme de l'administration territoriale"*, commentaire de la loi du 6 février 1992, A.J.D.A. Spécial Décentralisation du 20 avril 1992, p. 140-152.

- BOURJOL Maurice *"Rupture révolutionnaire en France : la Comune, Société de citoyens"*, in *La Commune, l'Etat et le Droit*, M. Bourjol (dir.), L.G.D.J. coll. Dé-centralisation et développement local, Paris 1990, p.54 et suiv.

- BOURJOL Maurice *"Pouvoir municipal et décentralisation : De Barante, Henrion de Pansey, Maurice Hauriou"*, in *La Commune, l'Etat et le Droit*, M. Bourjol (dir.), L.G.D.J. coll. Dé-centralisation et développement local, Paris 1990, p.178 et suiv.

- BOURJOL Maurice *"Le problème de la décentralisation administrative en France"*, Revue de droit contemporain, 1963 p.109 et suiv.

- COMTE Pierre *"La recomposition du territoire des collectivités"*, in *Institutions et territoire*, Presses universitaires de Lyon 1993, p.81 et suiv.

- CORAIL Jean-Louis (de) *"La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique"*, A.J.D.A. 1967 p.3

- COSTA Jean-Paul *"Commentaire sur CC 13 janvier 1994* , A.J.D.A. 20 fevr. 1994, p.132-139.

- CRISTINI René *"Indivisibilité de la République et décentralisation"*, Mélanges en l'honneur du Doyen Paul Isoart, Pédone, Paris 1996, p.115-133

- CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude *"La régulation des systèmes organisés complexes"*, Revue française de sociologie, 1975, vol.16, n°1, p.53.

- DELARUE Jean-Marie *"Décentralisation:nouveaux élus et nouveaux citoyens?"* Etudes, mars 1982 p.329.

- DELCAMP Alain *"Le rôle législatif du Sénat"*, R.D.P. 1972-5, p.1175.

- DOLEZ Bernard *"Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l''aménagement et le développement du territoire"*, RFDA, sept-oct 1995.

- DOUENCE Jean-Claude *"Le Conseil d'Etat et la décentralisation"* , RFDA 1989-2, p. 281-286.

- DOUENCE Jean-Claude *"La région : collectivité à vocation générale ou spécialisée ? "*, R.F.D.A. 1986 p.539 et suiv.

- DOYELLE Alain *"Le contrôle de la régularité et du caractère exécutoire des actes des collectivités locales"* , A.J.D.A. 20 mars 1994, p.200-207.

- DRAGO Guillaume *"Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel "*, R.I.D.C. 2-1994, p. 583-592.

- DUPUIS Georges *"Le centre et la périphérie d'un système administratif: réflexions sur le cas français."*, in "Home rule & Civil society", par The Local Public Entity Study Organization, Chuogakuin University (Japon).

- DUPUIS Georges *"L'impact de la décentralisation sur la gestion communale"*, Revue française de finances publiques, 1986 p.27.

- DUPUY Pierre-Marie *"Théorie des droits de l'homme et fondements du droit international "*, in Archives de Philosophie du Droit, Tome 32 *Le droit international*, Sirey 1987, p.119-133

- DUROY Stéphane *"A la recherche de l'intérêt districtal "*, A.J.D.A. du 20 fevrier 1995, p.94-103.

- BOUSCAU Franck *"Eléments d'histoire du droit "*, in *Intercommunalité et coopération intercommunale*, L.G.D.J. coll. Décentralisation et développement local Paris 1993, p.13 et suiv.

- BRÉCHON-MOULÈNES Christine *"La loi 88-13 du 5 janvier 1988 et la coopération intercommunale "*, R.F.D.A. 1989-2, p. 270-280.

- BRIMO Albert *"La notion d'espace et le droit "*, in Mélanges offerts à Pierre Montane de la Roque, Presses de l'I.E.P. de Toulouse 1986, tome 1 p.69 et suiv.

- BUISSON Jacques *"Le Code des juridictions financières "*, commentaire de la loi n°94-1040 du 2 décembre 1994, A.J.D.A. du 20 juin 1996, p.433-437.

- BURDEAU François *"Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien régime à la Restauration"*, in *Le Pouvoir*, Mélanges offerts à Georges Burdeau, L.G.D.J., Paris 1977, p.765.

- CADOUX Charles *"L'avenir de la décentralisation"*, A.J.D.A. 1963 p.263

- CASTREN Erik *"Situation juridique de l'espace atmosphérique en droit international "*in Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Pédone 1960, p.75-95

- CHAIN Philippe *"Les contrats de plan Etat-Régions"*, in Regards sur l'Actualité, nov.1995, p.32-46.

- CHAPUISAT Jérôme *"La répartition des compétences dans la loi du 7 janvier 1983 "*, A.J.D.A. du 20 février 1983, p. 81-101.

- CHAPUISAT Jérôme *"Autonomie territoriale et régionalisation politique"*, A.J.D.A. du 20 février 1983, p. 60-64.

- CHAPUISAT Louis-Jérôme *"Les affaires communales"*, A.J.D.A. 1976, p.470.

- CHARBONNEL Jean *"Région, département, commune"* Etudes, mars 1992 p333

- CHARPENTIER Jean *"Pratique française du droit international: le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes"*, A.F.D.I. 1975, p.1062 et suiv.

- CHARPENTIER Jean *"Autodétermination et décolonisation"*, in Mélanges offerts à Charles Chaumont, Pédone 1984, p.117-133

- CHAUMONT Charles *"Recherche sur le contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat "*, in Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Pédone 1960, p.114-151

- CHEVALLIER Jacques *"L'Etat-Nation'*, R.D.P., 1980-5, p.1271-1302.

- CHEVALLIER Jacques *"L'idéologie de l'intérêt général "*, in Eléments d'analyse politique, P.U.F.-C.U.R.A.P.P. 1985

- EISENMANN Charles *"Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration"*, in Mélanges offerts à Marcel Waline, L.G.D.J. 1974, p.415-428

- EMERI Claude *"Renouvellement partiel et réforme du Sénat "*, R.D.P. 1972-2, p.373.

- FABRE Michel-Henry *"L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité ? Fiction ? "*, R.D.P. 1982-3 p.603-622.

- FAVOREU Louis *"Conseil constitutionnel et droit local "*, R.D.P. 1983-2, p.333.

- FAVOREU Louis *"Décentralisation et Constitution"*, R.D.P. 1982-5, p.1253-1296.

- FAVOREU Louis *"La décision du 30 décembre 1975 dans l'affaire des Comores"*, R.D.P. 1976, p.557-567.

- FERRY Luc *"Une idée moderne de la "communauté" "*, in La démocratie continue, (sous la dir. de D. Rousseau), L.G.D.J. 1994, p. 109-123.

- FRANçOIS Bastien *"Du juridictionnel au juridique"*, in Droit et politique, PUF-C.U.R.A.P.P., Paris 1993, p. 201-216.

- FRANçOIS-PONCET Jean *"Acquis et carences de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire*, R.F.D.A. sept-oct 1995, p.871-875.

- FROMONT Michel *"La nouvelle répartition des compétences entre l'Etat, les régions et les départements en France"*, R.I.S.A. vol.53, n°4, 1987, p.600.

- GENEVOIS Bruno *"Le Traité sur l'Union européenne et la Constitution révisée"* , à propos de la décision n°92-312 DC du 2 septembre 1992 du Conseil constitutionnel, RFDA 1992.6, p. 937-955.

- GILTARD Daniel *"Les conséquences financières et patrimoniales d'une "défusion" de communes"*, Conclusions sur T.A. de Châlons-sur Marne du 2 septembre 1986, R.F.D.A. 1988.1, p. 37-43.

- GOGUEL François *"Du Sénat de la III° à celui de la IV° "*, in Pouvoirs n°44 *Le Sénat*, PUF 1988, p.5-14

- GONTCHAROFF Georges *"Démocratie, citoyenneté dans la décentralisation. Etat des lieux de la citoyenneté locale : décentralisation et participation"*, Territoires n°321, oct.1991 p.8-14.

- GRANGÉ Jean *"Les déformations de la représentation du Sénat "*, R.F.S.P. vol.40, n°1, février 1990, p.5.

- GRANGÉ Jean *"Le système d'élection des sénateurs et ses effets"*, in Pouvoirs n°44, *Le Sénat*, PUF 1988, p.35-57

- GRANGÉ Jean *"L'efficacité normative du Sénat "*, R.F.S.P. août-octobre 1984

- GREMION P. et WORMS J.-P. *"L'Etat et les collectivités locales"*, n° spécial d'Esprit, 1970 p.33 et suiv.

- GROSHENS J.-C. *"Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés"*, A.J.D.A. 1966, p.140 et suiv.

- GROSHENS J.-C. *"La délégation administrative de compétence"*, D. 1958 chron. p.197 et suiv.

- GUILLOT Michel *"Le gouvernement municipal de Thouret "*, in *Institutions et territoire*, Presses universitaires de Lyon, 1993, p.38 et suiv.

- HAURIOU Maurice *"Etude sur la décentralisation"*, ed. P. Dupont, extrait du Répertoire du Droit administratif, Paris 1892.

- HECQUARD-THÉRON Maryvonne *"La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention"*, AJDA du 20 juin 1993, p. 451-461.

- HUBRECHT Hubert-Gérald *"La commune et l'aménagement "*, R.F.D.A. 1986 p.317-331.

- JÉGOUZO Yves *"Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ? "*, R.F.D.A. 1993 p.3 et suiv.

- JÉGOUZO Yves *"La décentralisation urbaine en question"*, A.J.D.A. du 20 avril 1992, numéro spécial "Décentralisation, bilan et perspectives", p.104-105.

- JÉGOUZO Yves *"La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation* , R.D.P. 1988, p. 124-132.

- JOUANJAN Olivier *"L'élaboration de la loi en République fédérale d'Allemagne"*, in Pouvoirs n°66 *L'Allemagne*, PUF, Paris 1993, p.81-97

- KNAUB Georges *"De l'incidence des regroupements de communes sur leur autonomie financière"*, R.D.P. 1974-1, p.155-168.

- LAMBERT Carole *"Intercommunalité et taxe professionnelle"* , Journal des Maires, Nov. 94, p.56.

- LAMEIRE Irénée *"L'ancienne centralisation française"*, in *Mélanges Maurice Hauriou*, ed. Sirey, Paris 1924.

- LAMPUÉ Pierre *"Le régime constitutionnel des territoires d'outre-mer"*, R.D.P. 1984-1, p.5-20.

- LARSONNIER Virginie *"La révision constitutionnelle du 4.08.95* , in Journal du C.E.R.C.O.P., Montpellier, quatrième trimestre 1995, p.3.

- LAUBADERE André (de) *"Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. A propos des groupements de collectivités territoriales"*, in Mélanges offerts à Paul Couzinet, Annales de l'un. de sciences sociales de Toulouse, 1974, p.411-417 (également Pages de doctrine, LGDJ 1980, p.95 et suiv.)

- LEBRETON J.P. *"La loi du 7 janvier 1983*, JCP 1983-1, Doctrine, n° 3107.

- LEGENDRE Pierre *"La bureaucratie, la science et le rendement "*, Bulletin de l'I.I.A.P. n°28, 1973, p. 581-589.

- LEGENDRE Pierre *"Le ficelage institutionnel de l'humanité"*, Revue internationale d'Anthropologie, 1989, p.61-76.

- LEGRAND André *"Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique"*, in *L'unité du droit*, Mélanges en hommage à Roland Drago, Economica 1996, p.59-78

- LENOBLE Jacques *"Modèles de rationalité et crise de la démocratie"*, in La démocratie continue (sous la dir. de D. Rousseau), LGDJ 1994, p.77-89.

- LETTERON Roseline *"Les aides des collectivités territoriales aux services publics"* , A.J.D.A. du 20 juin 1993, p. 437-443.

- LEROUSSEAU Bernard *"Les institutions de l'intercommunalité dans la loi du 6 février 1992* , in "Intercommunalité et coopération intercommunale", L.G.D.J. coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993, p. 56-78.

- LE BOS Anne-Marie *"La décentralisation et ses symboles"*, Rev. administrative, 1983 p.437.

- LUCHAIRE François *"Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale"* R.D.P. 1991-6, p. 1499-1526

- LUCHAIRE François *"Le juge constitutionnel et le régime législatif des TOM "*, R.D.P. 1994, p.1621-1641.

- LUCHAIRE François *"Les fondements constitutionnels de la décentralisation"*, R.D.P. 1982-6, p.1543-1566.

- MABILEAU Albert *"La décentralisation en retard "*, in L'Etat de la décentralisation, Les Cahiers français n°256, La documentation Française, mai-juin 1992, p.67-70.

- MADIOT Yves *"Vers une "territorialisation" du droit "*, R.F.D.A., sept-oct 1995, p.946-960

- MADIOT Yves *"L'aménagement du territoire et le droit "*, R.F.D.A. sept-oct 1994 p.891-899.

- MADIOT Yves *"La dissolution des conseils municipaux"*, R.D.P. 1974-2, p.373-410.

- MAESTRE Jean-Claude *"L'indivisibilité de la République et l'exercice du droit d'auto-détermination"*, R.D.P. 1976, p.431 et suiv.

- MAGRI Susanna et TOPALOV Christian *"De la Cité-jardin à la ville rationalisée"*, Revue française de sociologie septembre 1987, tome XXVIII-3, p.385.

- MARTIN Pierre *"Les élections sénatoriales du 24 sept. 1995 "*, in Regards sur l'Actualité, nov. 1995, p.24-31.

- MASTIAS Jean *"Histoire des tentations du Sénat de la V° République"*, in Pouvoirs n°44 *Le Sénat*, PUF 1988, p.15-34

- MAUGÜÉ Christine *"Bilan de l'actualité communautaire législative et règlementaire 1991-1992 "*, A.J.D.A. 20 mars 1993, p. 171-185.

- MAUS Didier *"Libres propos sur le Sénat "*, in Pouvoirs n°64 *Le Parlement*, PUF 1993, p.89-97

- MAZÈRES Jean-Arnaud *"Les collectivités locales et la représentation"*, R.D.P. 1990, p. 607-642.

- MELLERAY G. *"La suppression des tutelles ? "*, in *La nouvelle décentralisation*, (Dir. F. Moderne) Sirey 1983, p.237 et suiv.

- MÉNY Yves *"La République des fiefs"*, Pouvoirs n°60, PUF, Paris 1992, p.19-24.

- MESCHERIAKOFF Alain-Serge *"La planification française entre centralisation et décentralisation"*, R.F.D.A. sept-oct 1995, p.999-1008.

- MESTRE Jean-Louis *"Les juridictions judiciaires et le contentieux des collectivités locales"*, R.D.P. 1980-1, p.5-33.

- MICHALON Thierry *"La République française, une fédération qui s'ignore? "* R.D.P. 1982-3, p. 623-688.

- MICHALON Thierry *"Diversité des régimes des collectivités territoriales : le nouveau statut de Saint-Pierre-et-Miquelon"*, R.F.D.A. 1986 p.192 et suiv.

- MICLO François *"Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois"*, A.J.D.A. 1982, p.115 et suiv.

- MONDOU Christophe *"La responsabilité pénale des collectivités territoriales"*, commentaire de l'article 121-2 al. 2 du Nouveau Code Pénal, A.J.D.A. du 20 juillet 1993, p. 539-548.

- MOREAU Jacques *"L'état civil des communes, des départements et des régions"* in "Etudes offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz 1992, p. 431-441.

- MOREAU Jacques *"La police des cimetières"*, in Encyclopédie des Collectivités locales, Dalloz, p.2312-1

- MUZELLEC Raymond *"Le référendum de régionalisation en Grande-Bretagne de 1968 "*, R.D.P. 1973-3, p.657.

- MUZELLEC Raymond *"Trésorerie et endettement des collectivités locales"*, in Revue française de finances publiques n°30, 1990

- NEMERY Jean-Claude *"Les nouveaux instruments d'intervention en matière de développement et d'aménagement du territoire"* RFDA sept-oct 1995 p.914-919

- NEMERY Jean-Claude *"Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales"*, A.J.D.A. de 10 janvier 1983, p.65.

- NGUYEN VAN TUONG *"Aperçu rapide sur la Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 ,* La semaine juridique, JCP, ed. G n°36, du 6 septembre 1995.

- NICOUD Marie-Odile *"Les tentatives de regroupement communal pendant la préiode révolutionnaire"*, in *Institutions et territoire*, Presses universitaires de Lyon 1993, p.11 et suiv.

- PELOILLE Bernard *"Le vocabulaire des notions : «Nation», «Etat», «Patrie»"*, R.F.S.P. vol.33, n°1, février 1983, p.109.

- PERRIN Bernard *"Déconcentration, décentralisation...la réforme territoriale reste à faire* , Revue administrative n°286, juil-août 1995, p.390-397.

- PERROUX Evelyne *"Réflexions sur le Rapport Guichard "*, R.D.P. 1978, *chroniques administratives*, p.1623.

- PONTIER Jean-Marie *"La décentralisation territoriale dans les réflexions sur la réforme de l'Etat "*, Revue administrative n°286, juil-août 1995, p.408-414.

- PONTIER Jean-Marie *"La décentralisation et le temps"*, R.D.P. 1991-5, p.1217.

- PONTIER Jean-Marie *"Les collectivités locales et la loi de finances pour 1995 "*, Revue administrative n°283, jan.fev. 1995, p.76-83.

- PONTIER Jean-Marie *"Semper manet. Sur une clause générale de compétence"*, R.D.P. 1984-6, p.1443-1472.

- PONTIER Jean-Marie *"De la solidarité nationale"*, R.D.P. 1983-4, p.899-928.

- POUTHAS Charles-Henri *"Les projets de réforme administrative sous la Restauration"*, Revue Histoire moderne, n°1, 1926, p.331.

- POUYET Bernard *"L'administration de l'Etat "*, in *Droit Public* (dir. J.-M. Auby), Economica-CNFPT, 2° ed 1989, p.267-302

- RÉMOND Bruno *"Décentralisation, an III"*, Etudes, septembre 1985, p.189.

- RIALS Stéphane *"La puissance étatique et le droit dans l'ordre international. Eléments d'une critique de la notion usuelle de «souveraineté externe»"*, in Archives de Philosophie du Droit, tome 32 *Le droit international*, Sirey 1987, p.189-218

- RIALS Stéphane *"Néo-jacobinisme et néo-hébertisme"*, R.D.P. 1984-4, p.917-948.

- RIGAUDIERE Albert *"L'invention de la souveraineté "*, Pouvoirs n°67, PUF 1993, p.5-20.

- RITAINE Evelyne *"La modernité localisée? "*, RFSP vol.39, n°2, avril 1989, p.954

- RIVERO Jean *"Fédéralisme et décentralisation : harmonie ou contradiction ? "*, in *Pages de doctrine*, L.G.D.J., Tome I p.213, Paris 1980.

- RIVERO Jean *"La décentralisation, problèmes et perspectives"*, Etudes, janvier 1950, p.63.

- RIVERO Jean *"Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'Etat moderne"*, Cours polycopiés à l'E.N.A., 1949

- RIVERO Jean *"Remarques à propos du pouvoir hiérarchique"*, A.J.D.A. 1966 p.155

- RÉZENTHEL Robert *"L'utilisation des ports maritimes départementaux et communaux "*, R.F.D.A. 1985-3, p. 375-377.

- ROCHE Jean *"Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 "*, R.D.P. 1959-6, p.1126.

- ROIG Charles *"Théorie et réalité de la décentralisation"*, R.F.S.P. 1966, p.445.

- ROLLAND Patrice *"Les contrats de pays"*, R.D.P. 1979-5, p.1315-1346.

- ROSENFELD Michel *"Possibilité de la démocratie et déconstruction du droit "*, in "La démocratie continue", (sous la dir. de D. Rousseau), LGDJ 1994, p.93-107

- ROUSSEAU Charles *"La Constitution de 1958 et les Traités internationaux"*, in Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Pédone 1960, p.463-472

- ROUSSEAU Dominique *"Les principes constitutionnels d'organisation du territoire"*, Chronique de jurisprudence constitutionnelle, R.D.P. 1992-1, p. 73-79

- ROUSSEAU Dominique *"La souveraineté nationale"*, Chronique de jurisprudence constitutionnelle, R.D.P. 1992-1, p.89-99.

- ROUSSEAU Dominique *"De la démocratie continue"*, in La démocratie continue, LGDJ 1994, p. 5-25.

- ROUSSEAU Dominique *"Les principes de la libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire "*, R.F.D.A., sept-oct 1995, p.876-883.

- ROUSSEAU Dominique *"Les principes constitutionnels d'organisation du territoire"*, RDP 1994-1, Chron. de jurisprudence constitutionnelle 1993-94, p.92-97

- ROUSSEAU Dominique *"L'avenir politique du Sénat "*, Revue administrative n°286, juillet-août 1995, p.372.

- ROY Béatrice *"La région en question"*, in "La décentralisation dix ans après", colloque au Sénat des 5-6 février 1992, LGDJ coll. Décentralisation et développement local, Paris 1993, Ch. 37, p. 535-540.

- SALON Serge *"Les attributions de M. Dominique Perben"*, Les Cahiers de la fonction publique, n°141, déc. 95, p.14-15.

- SAUTEL Gérard *"Les jacobins et l'Administration"*, R.D.P. 1984-4, p.885-916.

- SAUTEL Gérard *"Vocabulaire. L'exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme déconcentration"*, in Mélanges Burdeau, L.G.D.J. 1977, p.988

- SCELLE Georges *"Pouvoir étatique et droit des gens "*, R.D.P. 1943-3 p.189-229.

- SCELLE Georges *"Quelques réflexions sur la technique de l'ordre juridique inter étatique"*, in Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Pédone 1960, p.473-488

- SCHWARTZ Rémy *"Les délocalisations"*, A.J.D.A., 20 oct.1994, p.456-459.

- SILICANI Jean-Luc *"Actualité de la réforme de l'Etat en France"*, R.F.A.P. n°77, jan-mars 1996 p.179 et suiv.

- SORBETS Claude *"Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal? "*, Pouvoirs n°24, 1983.

- SUR Serge *"La V° République et le centrisme"*, R.D.P. 1983-1, p.22-31.

- TARDAN Arnaud *"Le rôle législatif du Sénat "*, in Pouvoirs n°44 *Le Sénat*, PUF 1988, p.97-109

- THOENIG Jean-Claude *"La décentralisation dix ans après"*, in Pouvoirs n°60 *La décentralisation*, PUF 1992, p.5 et suiv.

- THOENIG Jean-Claude *"Les relations entre le centre et la périphérie en France"*, Bulletin de l'I.I.A.P., n°36, oct-dec 1975, p.875.

- TRÓCSÁNYI Làszlo *"La justice constitutionnelle en Hongrie"*, Acta universitatis Szegediensis de Attila Jozsef Nominatae, Acta Juridica et politica, tome XLIX, Szeged (Hongrie) 1996, p.671 et suiv.

- TSIROPINAS Dimitri G. *"Aspects des problèmes de la centralisation et de l'autonomie administratives"*, Mélanges Séféríadès publiés par l'Ecole supérieure de Sciences politiques «Panteios» d'Athènes, 1961

- TULARD Marie-José *"La loi d'amélioration de la décentralisation"*, in A.J.D.A. *Chronique générale de législation*, 1988 n°3, p.197.

- VANDELLI Luciano *"La loi cadre de 1990 sur les autonomies locales"*, Pouvoirs locaux n°9, juin 1991, p.84-92.

- VENEZIA Jean-Claude *"Les regroupements de communes, bilan et perspectives"*, R.D.P. 1971-5, p.1061-1128.

- VIÉ Jean-Emile *"Décentralisation et corruption : les ratés de la démocratie locale"*, Revue administrative n°286, juil-août 1995, p.382-388.

- VIÉ Jean-Emile *"Pour une véritable déconcentration"*, Revue administration, 1970 n°67, p.33.

- VILLEY Michel *"Considérations intempestives sur le droit des gens"*, in Archives de Philosophie du Droit, tome 32 *Le droit international*, Sirey 1987, p.13-21

- VIRET Jean *"La responsabilité de l'administration et de ses agents à l'épreuve du droit pénal contemporain"*, in A.J.D.A. du 20 nov. 1995, p.763-780.

- WALINE Jean *"L'évolution du contrôle de l'Administration depuis un siècle"*, R.D.P. 1984-5, p.1327-1350.

- WALINE Jean *"Les travaux préparatoires de la Constitution"*, R.D.P. 1960-1 p.83

- ZOLLER Elisabeth *"La création des syndicats de communes : décision des communes ou d'Etat ? "*, R.D.P. 1976 p.985-994.

Notes et conclusions

- AUBY Jean-Marie *"Les compétences extra-territoriales des communes"*, note sous CE 6 mars 1981 *Association de défense des habitants du quartier Chèvremorte*, R.D.P. 1981 p.1695

- GILTARD Daniel *"Les conséquences financières et patrimoniales d'une défusion de communes"*, concl. sous Trib. adm. de Châlons-sur-Marne, 2 septembre 1986, R.F.D.A. 1988, p.37 et suiv.

- JÉGOUZO Yves *"Note sous CE 16 décembre 1994 «Commune d'Avrillé»"*, A.J.D.A. du 20 nov. 1995, p.838-840.

- KAHN *"Conclusions sous CE 23 décembre 1970 «Commune de Montmagny»"* (Rec. 788), R.D.P.1971 p.248

- MOREAU Jacques *"Note sous CE 23 octobre 1985 «Commune de Blaye-les-Mines"*, A.J.D.A. 1986, p.48

- MOREAU Jacques *"Note sous CE 20 janvier 1989 «SIVOM de l'agglomération rouennaise»"*, A.J.D.A. 1989 p.389

- SALON Serge *"Commentaire à CE 16 jan.95 «Ville de St-Denis»"*, A.J.D.A., 20 sept.95, p.657-659.

- SCHRAMECK Olivier *"La décision du CE sur les contributions de solidarité territoriale de la Polynésie française "*, A.J.D.A., 20 oct.1995, p.690-693.

- SCHRAMECK Olivier *"Le statut de la Polynésie française "*, A.J.D.A. 20 mai 1996, p.371-375.

- SCHWARTZ Rémy *"Conclusions sur CE 28 juil. 95 «Commune de Villeneuve d'Ascq»"*, A.J.D.A. du 20 novembre 1995, p.834-838.

- SCHWARTZ Rémy *"Conclusions sur CE Ass 2 déc 94 «Département Seine-St-Denis»"* A.J.D.A., 20 jan 1995, p.40-47.

- TOUVET Laurent *"Commentaire sur CE 10 fev 1995 Riehl "*, A.J.D.A. 20 mai 1995, p.370-374.

- TOUVET Laurent *"Commentaire sur CE 28 jan1994 "*, A.J.D.A. 20 mars 1994, p.187-195.

- TOUVET Laurent *"Commentaire sur CE 24 juin 1994 "*, A.J.D.A. 20 octobre 1994, p.686-691.

- TOUVET Laurent *"Commentaire sur CE Ass 29 avr. 1994 "*,A.J.D.A. 20 juil. 1994 p.499-502.

- TRICAUX *"Conclusion sous Trib. Adm. Oran 1° février 1956 Syndicat des exploitants des cinématographes d'oranie"* (Rec. 509), A.J.DA. 1956 p.90

Périodiques et revues

- ***Annuaire des collectivités locales 1990*** , ed L.I.T.E.C., Paris 1990

- ***Annuaire des collectivités locales 1991*** , ed L.I.T.E.C., Paris 1991

- ***Annuaire des collectivités locales 1992*** , ed L.I.T.E.C., Paris 1992

- ***Annuaire des collectivités locales 1993*** , ed L.I.T.E.C., Paris 1993

- ***Annuaire des collectivités locales 1994*** , ed L.I.T.E.C., Paris 1994

- ***Annuaire des collectivités locales 1995*** , ed L.I.T.E.C., Paris 1995

- ***Annuaire des collectivités locales 1996*** , ed L.I.T.E.C., Paris 1996

- Pouvoirs n°19 *"Les régions"*, PUF, Paris 1981

- Pouvoirs n°37 ***"La Grande Bretagne"***, PUF, Paris 1986

- Pouvoirs n°40 ***"Des fonctionnaires politisés ? "***, PUF, Paris 1987

- Pouvoirs n°41 ***"Le Président"***, PUF, Paris 1987

- Pouvoirs n°44 *"Le Sénat"*, PUF, Paris 1988

- Pouvoirs n°50 ***"1789-1989, Histoire constitutionnelle"***, PUF, Paris 1989

- Pouvoirs n°54 ***"La Belgique"***, PUF, Paris 1990

- Pouvoir n°60 ***"La décentralisation"***, PUF, Paris 1992

- Pouvoirs n°64 ***"Le Parlement"***, PUF, Paris 1993

- Pouvoirs n°66 ***"L'Allemagne"***, PUF, Paris 1993

- Pouvoirs n°67 *"La Souveraineté"*, PUF Paris 1993

- ***Actualité juridique. Droit administratif*** , du 20 avril 1992, numéro spécial "Décentralisation, bilan et perspectives"

- ***Revue internationale de droit comparé***, avril-juin 1994 *"Contributions françaises au 14° Congrès international de droit comparé (Athènes, 31 juillet-6 août 1994)*

- ***La Cinquième République 1958-1995*** , numéro spécial des Dossiers et Documents du Monde, coll. L'histoire au jour le jour, Paris, Octobre 1995

Documents officiels

- BALLADUR Edouard ***"Lettre de mission à M. Jean PICQ "***, du 8 novembre 1993,

relative à l'élaboration d'un Rapport sur l'amélioration de l'Etat.
- *Administrations centrales et aménagement du territoire*, Rapport au Gouvernement, de Luc-Alexandre MENARD, La documentation Française, Paris 1973.

-*Aménagement du territoire*, Rapport du Sénat n°343, 1993-1994, Tome I et II, Mission d'information sur l'aménagement du territoire présidée par Jean FRANÇOIS-PONCET.

- ***Code général des collectivités territoriales***, ed. Dalloz, 1996.

- ***Décentralisation. Tome I : Institutions***. Textes de référence. Journal Officiel-Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, Paris 1984.

- ***Décentralisation. Tome II : Compétences***. Textes de référence. Journal Officiel-Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, Paris 1984.

- ***Décentralisation. Tome III : Statuts particuliers***. Textes de référence. Journal Officiel-Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, Paris 1984.

- ***Décentralisation : l'âge de raison***, Rapport du groupe "Décentralisation : bilans et perspectives" présidé par Martine BURON. Préparation du XI° Plan. ed. Le Moniteur-La documentation Française, Paris 1993.

- ***Décentraliser les responsabilités : pourquoi? comment?***, Rapport d'enquêtes de M. CROZIER et J.C. THOENIG et autres, présenté par Alain PEYREFITTE, La documentation Française, Paris 1976.

- ***La démocratie locale***, Textes d'application de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Journal Officiel-Ministère de l'Intérieur-Ministère de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, Paris 1995.

- ***La loi du 17 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes***, Rapport au Sénat n°307, 1979, Tome I et II de Lionel de TANGUY.

- ***Livre Blanc de l'Association des maires des grandes villes de France sur la réforme des collectivités locales***, La documentation Française, Paris 1979.

- ***Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général***, Rapport de la Commission "*Etat, administration et services publics de l'an 2000* " présidée par Christian Blanc pour la préparation du XI° Plan.

- ***Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi (n°1382) d'orientation pour le développement du territoire***, de Patrick OLLIER, Assemblée Nationale, dixième législature, n°1448, 2 tomes.

- ***Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales***, La Documentation Française, coll. des Rapports officiels, Rapport au Premier ministre du groupe de travail présidé par François DELAFOSSE, Paris 1995.

- ***Poursuivre la décentralisation*** , Livre Blanc de la commission présidée par René MONORY et Jacques CHABAN-DELMAS, ed. Pouvoirs Locaux, Paris 1994.

- ***Vivre ensemble***, Rapport d'Olivier GUICHARD, Documentation française, 1976

* * *

LA CENTRALISATION TERRITORIALE
Fondement et continuités en Droit public français

Prolégomènes.....p. 1

§ 1 La décentralisation, notion juridique fluctuante.....p. 3
A- L'évanescence du concept d'affaires locales.....p. 4
B- La relativité de la répartition des compétences.....p. 6
C- Les ambiguïtés du rapport de tutelle.....p.12
D- L'ambivalence de la notion de décentralisation.....p.18

§ 2 La centralisation, une permanence juridique susceptible d'évolution.....p.26
A- La centralisation est une notion complexe pouvant être simplifiée.....p.27
B- Les multiples dimensions de la centralisation territoriale.....p.32
C- La complémentarité de la décentralisation et de la centralisation.....p.40

I° PARTIE : UN TERRITOIRE CENTRALISÉ.....p.47

Titre I : Le territoire centralisé par la théorie juridique.....p. 52

Chapitre 1 : Les constructions doctrinales d'un territoire centralisé.....p.53

Section 1 / La minoration du territoire par la doctrine.....p.54

§ 1- Une reconnaissance minimale par les doctrines "subjectivistes" p.54
A- Maurice Hauriou, ou le territoire soumis à l'Etat civilisateur.....p.55
B- Léon Duguit, ou le territoire comme cadre des services publics.....p.57

§ 2 - Un assujettissement légal par les doctrines positivistes p.60
A- Raymond Carré de Malberg, ou le territoire comme terre de l'Etat.....p.61
B- Hans Kelsen et le principe de validité territoriale des normes.....p.64

§ 3 - Un territoire reconsidéré depuis 1945.....p.69
A- René Capitant et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.....p.69
B- La reconnaissance expresse du territoire en droit international.....p.76

Section 2 / La soumission du territoire à la souveraineté nationale.....p.83

§ 1- Une souveraineté nationale fondamentalement centralisante.....p.83
A- La monopolisation des pouvoirs par la souveraineté.....p.84
B- La fusion territoriale autour du centre par le concept de Nation.....p.88
C- Une centralisation démultipliée par la souveraineté nationale.....p.91

§ 2- Une souveraineté nationale juridiquement contraignante p.95
A- Une triple contrainte en droit positif.....p.96
1- L'interdiction de certaines activités relevant de l'Etat.....p.96
2- Une organisation statutaire dépendant de l'Etat.....p.98
3- La soumission à un contrôle étatique.....p.101

Section 2 / Un Sénat représentatif du territoire ?....p.191

§ 1 - Une représentation abstraite des collectivités territoriales p.192
A- Une représentativité globale et indirecte....p.193
B- Une représentativité susceptible d'évolution....p. 198

§ 2 -Une représentation inégale des collectivités....p.203
A- Une représentativité partiale....p.203
B- Une représentativité territoriale inégalitaire....p.208

Chapitre 2 : La contrainte centralisatrice du juge constitutionnel....p.212

Section 1 / La déconstruction libérale de la notion de territoire....p.213

§ 1 - La déconstruction du vocabulaire territorial....p.213
A- Une utilisation souple du vocabulaire territorial....p.214
B- L'ambivalence sémantique du mot "territoire"....p.216

§ 2 - La déconstruction de l'organisation du territoire....p.220
A- Une unité et indivisibilité de la République moins contraignantes....p.220
B- Un outre-mer aux multiples dimensions....p.222
1- Les contradictions du régime des DOM....p.222
2- Le contrôle ambigu sur le régime des TOM....p.224
3- La relative assimilation des ROM....p.227
C- L'éclatement du territoire en métropole....p.231

Section 2 / Les tendances centralisantes de la reconstruction du droit territorial....p.238

§ 1 - Un principe de libre administration réaménagé....p.238
A- Des pouvoirs centraux sur l'élection de l'assemblée locale confortés....p.239
1- L'élargissement du principe de l'élection....p.239
2- La reconnaissance de la liberté du législateur....p.242
B- Le maintien d'un strict encadrement normatif....p.246
1- La réaffirmation de la compétence du législateur....p.247
2- Le rappel des prérogatives de l'Etat....p.251
C- L'exigence nouvelle d'une attribution effective de compétences....p.254

§ 2 - Les manifestations d'une jurisprudence centralisatrice....p. 257
A- Le recentrage du contrôle sur l'égalité et les libertés publiques....p. 258
1- Un aménagement permissif de la notion d'égalité....p.259
2- Des libertés publiques limitant les pouvoirs locaux....p.264
B- Les reconquêtes permises de la centralisation....p.268
1- L'encadrement autorisé de la décision locale par des tiers....p.269
2- Les restrictions acceptées des finances locales....p.273

Conclusion à la I° Partie....p.283

B- La relativisation des contraintes de la souveraineté nationale.....p.105
1- La tempérance de la souveraineté par le droit international.....p.105
2- Le réaménagement possible de la représentation nationale.....p.111

Chapitre 2 : Les énonciations constitutionnelles du territoire centralisé.....p.116

Section 1 / Le conditionnement constitutionnel du territoire p.116

§ 1- Avant 1946, du Royaume au territoire de la République.....p.117
A- Les enjeux de la redéfinition sémantique du territoire.....p.117
B- La valeur politique des circonscriptions territoriales.....p.125

§ 2- Après 1946, les mutations sémantiques du territoire.....p.136
A- Le ou les territoires ?.....p.136
1- Les territoires de la Constitution de 1946.....p.137
2- La réaffirmation d'un territoire unique en 1958.....p.139
3- L'apparition de l'outre-mer dans l'unité territoriale..... p.144
B- Les collectivités locales ou territoriales.....p.146
1- La modernité de la notion de "collectivités".....p.147
2- L'opposition du "local" et du "territorial".....p.151
3- La multiplication des établissements publics concurrents.....p.153

Section 2 / Le rattachement centralisateur à l'autorité de référence.....p.156

§ 1- Une soumission centralisante au pouvoir politique p.157
A- Une référence pyramidale aux régimes politiques.....p.157
1- L'assimilation patrimoniale du territoire au Royaume.....p.158
2- Le commandement impérial du "territoire de la République" .....p. 160
3- Un rattachement toujours centralisateur à la République.....p.162
B- La référence à l'Etat, fondement de la centralisation.....p.163

§ 2- Un rattachement douteux à la population p.168
A- Une référence émancipatrice au Peuple ?.....p.168
B- Une référence ambiguë à la Nation p.170

Titre II : Le territoire centralisé par l'organisation constitutionnelle p.174

Chapitre 1 : Une représentation partiale du territoire par le Sénat.....p.175

Section 1 / Un Sénat représentant du territoire ?.....p.176

§ 1- La difficile reconnaissance d'une chambre territoriale.....p.176
A- La création d'une deuxième chambre notabiliaire.....p.176
B- La consécration d'une deuxième chambre territoriale ambiguë.....p.178
1- Le compromis monarcho-républicain de 1875.....p.178
2- La survie conditionnée de la deuxième chambre en 1946.....p.180

§ 2- 1958 : un Sénat territorial à vocation centrale.....p.182
A- Du Sénat communautaire au Sénat territorial.....p.183
B- De la représentation territoriale au soutien gouvernemental.....p.184
C- Le rôle non-territorial du Sénat.....p.188

II° PARTIE : UNE TERRITORIALISATION CENTRALISANTE.....p.284

Titre I : La centralisation par la décentralisation administrative.....p.287

Chapitre 1 : Une décentralisation soumise aux enjeux de la centralisation.....p.288

Section 1 / La centralisation des pouvoirs territoriaux.....p.289

§ 1- La Société, une logique d'intégration p.290
A- La société comme principe intégratif.....p.291
B- La confirmation de ce principe intégratif par le droit français.....p.296

§ 2 - Le Pouvoir, une logique de centralisation.....p.301
A- La nécessité du phénomène de centralisation.....p.301
B- La généralité de la logique de centralisation.....p.304

Section 2 / La territorialisation des pouvoirs centraux.....p.312

§ 1- La projection locale du centre par la déconcentration.....p.313
A- La déconcentration, compagne historique de la centralisation.....p.313
B- Une déconcentration néanmoins problématique.....p.319
C- Une déconcentration rencontrant des limites.....p.324

§ 2- La projection locale du centre par la décentralisation.....p.331
A- La décentralisation à la recherche de sa définition.....p.332
1- La décentralisation n'est pas une notion univoque.....p.332
2- Le fondement juridique de la décentralisation p.337
B- La projection centrale dans la décentralisation jusqu'en 1982.....p.346

Chapitre 2 : Une décentralisation inscrite dans le jeu de la centralisation.....p.353

Section 1 / La persistance d'un encadrement territorial.....p.354

§ 1- Une décision locale contrainte.....p.355
A- Une organisation maîtrisée du processus de décision.....p.355
B- L'intervention de tiers dans la décision locale.....p.360

§ 2- Le renforcement des contrôles sur la décision locale.....p.366
A- Le maintien d'une "tutelle" préfectorale.....p.367
B- L'apparition de nouvelles contraintes extérieures.....p.373

Section 2 / Des moyens locaux contrôlés.....p.380

§ 1- Le contrôle des moyens financiers.....p.380
A- Une structure des finances locales limitant l'autonomie.....p.381
B- Des finances locales limitées.....p.387

§ 2- Le contrôle des moyens techniques.....p.394
A- Des contraintes techniques pesantes.....p.395
B- Des moyens matériels encore limités.....p.400

Titre II : La centralisation par l'aménagement du territoire.....p.406

Chapitre 1 : L'aménagement du territoire, politique centrale.....p.408

Section 1 / Le centre au cœur de l'aménagement du territoire.....p.408

§ 1- Une administration étatique en croissance.....p.409

§ 2- Une réponse centrale aux problèmes territoriaux.....p.416
A- Le traitement du territoire par une triple centralité.....p.416
B- Un aménagement systématique du territoire par le centre.....p.421

Section 2 / Un aménagement du territoire contraignant.....p.424

§ 1 - L'encadrement accru des autorités locales.....p.424
A- Une contrainte directe sur les autorités locales.....p.425
B- Le renforcement de la tutelle étatique.....p.430

§ 2 - La création de réseaux de décision contraignants.....p.439
A- L'accroissement des relations centre/territoire.....p.440
B- La mise en place de "territoires intégrés".....p.445

Chapitre 2 : La coopération locale, parasite de la décentralisation.....p.452

Section 1 / Une intercommunalité d'inspiration autoritaire.....p.454

§ 1 - Une politique de coopération locale forcée.....p.454
A- Du volontariat des premières formules... .....p.455
B- ...à une coopération décidée par le centre.....p.457
C- Une nouvelle intercommunalité incitative mais prescriptive.....p.462

§ 2 - Un accroissement des pouvoirs centraux.....p.467
A- L'organisation maîtrisée des E.P.C.I.....p.467
B- Le fonctionnement contrôlé des E.P.C.I.....p.475

Section 2 / Une intercommunalité déstabilisant les pouvoirs locaux.....p.481

§ 1 - Des élus locaux affaiblis par des territoires fluctuants.....p.482
A- L'apparition de territoires flous.....p.482
B- La consécration de territoires incertains.....p.488

§ 2 - Les contraintes sur la décision locale décentralisée.....p.492

§ 3 - Le recul de la démocratie locale.....p.499
A- L'intercommunalité attentant à la démocratie.....p.499
B- Un double discours législatif.....p.501

Conclusion à la II° Partie.....p.506

Conclusion générale.....p.508

Bibliographie.....p.516

UNIVERSITE MONTPELLIER I FACULTE DE DROIT	DOCTORAT DE L'UNIVERSITE MONTPELLIER I
AUTEUR NOM : CHABROT PRENOM : Christophe	Arrêté du 30 mars 1992 Date de soutenance - 12 novembre 1997 -

TITRE, SOUS-TITRE

LA CENTRALISATION TERRITORIALE

Fondement et continuités en Droit public français

RESUME

Après analyse, la centralisation s'impose toujours comme le modèle de référence de l'organisation territoriale française. Fondée sur une conquête historique et continue de l'espace par le pouvoir central, elle est confirmée par les différentes théories juridiques qui ne font du territoire que la terre du Pouvoir qui le revendique. Les constitutions depuis 1789 portent les marques de cette domination, assignant au territoire et aux autorités qui le représentent localement ou nationalement une fonction politique et sociale servant le Centre. La décentralisation initiée depuis 1982 donne cependant à cette centralisation une nouvelle apparence. Elle revalorise en effet les pouvoirs locaux et leur confie de nouvelles compétences, mais les maintient dans une dépendance juridique, technique et financière qui limite encore leur capacité d'agir, ce que confirme la jurisprudence du Conseil constitutionnel. S'accompagnant d'une déconcentration renforcée autour du préfet et relayée par une politique d'aménagement du territoire par laquelle l'Etat central revient en force dans le tissu local, la décentralisation actuelle apparaît alors comme une poursuite de la centralisation dans un même Etat unitaire et permettant à celle-ci de se reproduire dans un contexte nouveau. Le "principe de centralisation" qui semble structurer toute société se double alors d'un "complexe de centralisation" : à la pyramide classique de commandement répond aujourd'hui la création de tout un réseau d'influences dans lequel la décision locale devient un parcours collectif sous l'orientation et la direction du Centre, et dont les schémas d'aménagement du territoire ou la planification d'une intercommunalité plus intégrative sont les symboles. Plusieurs questions restent toutefois posées quant à l'efficacité pratique de cette réorganisation du territoire et à la justesse des mots et des définitions qui caractérisent ces nouvelles politiques.

MOTS-CLES

Centralisation - Décentralisation - Déconcentration - Aménagement du territoire - Intercommunalité - Sénat - Souveraineté - Unité et Indivisibilité de la République - Nation - Centre - Périphérie - Territoire - Collectivités territoriales - Affaires locales - Tutelle - Entropie - Intégration - Conseil constitutionnel - D.A.T.A.R.