

**André Roux**

Professeur à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence  
Directeur du Groupe d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle-  
Institut Louis Favoreu

## **La décentralisation « à la française ».**

### **Résumé**

Le système de l'autonomie locale s'est formé en France par strates successives sur une période de plus de deux siècles. La Ve république a été marquée en 1969 par l'échec du projet de régionalisation que le général de Gaulle avait voulu faire adopter par référendum. Puis, le gouvernement de gauche a réalisé en 1982 d'importantes réformes législatives qui ont dessiné les traits nouveaux du système français d'administration territoriale. Ce modèle a donné lieu au début des années 90 à un ensemble de critiques, les unes contestant le principe d'uniformité selon lequel les collectivités territoriales étaient soumises à un régime commun, les autres au nom d'une revendication identitaire, notamment en Corse et outre-mer, d'autres enfin au nom d'une demande accrue de démocratie participative locale.

La Constitution a donc été révisée après un large débat en 2003, trois lois organiques ont été votées en 2003 et 2004 pour mettre en oeuvre le référendum local, l'expérimentation locale, et l'autonomie financière des collectivités territoriales. Une grande loi sur les responsabilités locales, adoptée en 2004, a transféré de nouvelles compétences aux collectivités.

On peut considérer que ce nouveau modèle, s'il garantit le maintien de l'unité comme principe fondateur de la République, consacre également la reconnaissance de la diversité de celle-ci, comme garantie, sur le long terme, du maintien de l'État unitaire

#### **I- Le maintien de l'unité, principe fondateur de la République.**

Si la Constitution reconnaît depuis 2003 que l'organisation de la République est « décentralisée », ne sont nullement remis en cause pour autant les principes qui, depuis 1789, fondent cette organisation, à savoir celui de l'indivisibilité de la souveraineté et celui de l'unicité du peuple français.

##### *A -La reconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales et de l'organisation décentralisée de la République.*

Reconnu par le Conseil constitutionnel en 1979, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales doit être distingué de celui de décentralisation. Alors que cette dernière notion apparaît comme un principe gouvernant l'organisation administrative de l'État et reposant sur une délégation de puissance publique consentie aux collectivités, la libre administration se présente quant à elle comme une liberté constitutionnelle dont le respect s'impose au législateur et qui implique une autonomie à la fois institutionnelle (l'existence de conseils élus) et fonctionnelle (l'existence d'attributions effectives au profit des collectivités), comme cela découle d'une jurisprudence certes dispersée mais bien établie du Conseil constitutionnel. La révision de 2003 renforce cette autonomie, du moins en théorie, en consacrant une forme de principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. De même, elle

consacre divers aspects de l'autonomie financière de celles-ci, déjà affirmée par le juge constitutionnel, mais sans que celui-ci en fasse pour autant application pour censurer le législateur.

### *B- La garantie de l'indivisibilité de la souveraineté et de l'unicité du peuple.*

En premier lieu, le principe d'indivisibilité, tel qu'il est affirmé depuis 1789, interdit de diviser la souveraineté nationale à la fois dans son contenu interne (le pouvoir normatif primaire, notamment législatif, reste le monopole de l'État, la reconnaissance expresse du pouvoir réglementaire local en 2003 ne modifiant en rien la situation antérieure) et dans son contenu externe (l'État conserve dans tous les cas le monopole de la conduite des relations internationales).

En second lieu, l'unité de la République apparaît indissociablement liée depuis 1789 à l'unité de la nation ou du peuple, ce qui a été confirmé par le Conseil constitutionnel notamment dans une décision du 15 juin 1999 qui consacre « le principe d'unicité du peuple français » d'où il résulte, d'une part, l'interdiction de reconnaître l'existence de minorités auxquelles seraient attachés des droits spécifiques et collectifs, dans le domaine culturel, religieux ou linguistique par exemple, et, d'autre part, l'exigence de l'unité de la représentation du peuple, conformément au principe de la souveraineté nationale.

## **II- La reconnaissance de la diversité, garantie du maintien de l'État unitaire.**

Loin de constituer une menace pour l'unité, la diversité peut se présenter comme une condition de sa préservation sur le long terme. La révision de 2003 a, dans ce sens, admis davantage de diversité institutionnelle locale et permet une diversité accrue du droit en fonction des territoires

### *A- La diversité de l'organisation territoriale.*

Pendant longtemps, l'unité de la République impliquait que chaque catégorie de collectivités territoriales soit organisée et administrée suivant un schéma commun, exception faite toutefois des territoires d'outre-mer qui pouvaient bénéficier d'une organisation particulière. Le Conseil constitutionnel avait certes admis que certaines collectivités puissent être dotées d'un statut spécial et que des différenciations limitées puissent intervenir à l'intérieur d'une même catégorie de collectivités, mais cette jurisprudence demeurait assez timide, et il a fallu attendre la révision de mars 2003 pour faire sauter un certain nombre de verrous. Une plus grande diversification des statuts est désormais possible, notamment outre-mer (par exemple fusion entre un département et une région, changement de régime des collectivités, sous réserve de l'approbation préalable des électeurs), et même en métropole puisque la loi peut créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales *sui generis* « le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités ». L'échec en 2003 de la réforme du statut de la Corse qui prévoyait de supprimer les deux départements puis de celle des statuts de la Guadeloupe et de la Martinique illustrent cependant la difficulté de toute évolution statutaire remettant en cause les collectivités existantes.

### *B- La territorialisation du droit.*

Pour les révolutionnaires de 1789, l'unité de la République et l'égalité des citoyens devant la loi postulaient l'unité du droit applicable sur l'ensemble du territoire. La Constitution actuelle a conservé la même formulation du principe d'égalité mais elle admet, aujourd'hui plus

qu'hier, la « territorialisation du droit », autrement dit l'application d'un droit différencié en fonction des situations spécifiques des territoires.

Les collectivités situées outre-mer sont les premières bénéficiaires de cette différenciation, qu'il s'agisse de celles régies par l'article 74 C. auxquelles peut s'appliquer le principe de spécialité législative, ou de celles régies par l'article 73 C. qui peuvent bénéficier de dérogations ou de mesures d'adaptation du droit commun métropolitain, sans compter que toutes peuvent se voir attribuer des compétences ressortissant du domaine de la loi nationale (création d'un impôt par exemple), à l'exception toutefois des compétences touchant à la souveraineté de l'État.

En outre, a été reconnu en 2003 un « droit à l'expérimentation » qui permet aux collectivités qui en font la demande de déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Strictement encadré par une loi organique, ce droit est à ce jour resté virtuel, aucune collectivité n'ayant demandé à en bénéficier.

Enfin, le législateur national lui-même peut à certaines conditions opérer une diversification des régimes juridiques en fonction des territoires, ce qui permet de parler « d'État pluri-législatif ».

Certaines limites demeurent cependant, bien marquées par la jurisprudence constitutionnelle, reprise sur ce point en grande partie par le constituant en 2003. C'est ainsi que la diversité territoriale du droit ne peut en aucun cas conduire à une différenciation du régime juridique des libertés publiques sur le territoire de la République. De même, le principe d'égalité, liée à l'exigence de solidarité nationale, implique l'obligation pour l'État de veiller au maintien d'une certaine unité et homogénéité du traitement des personnes en matière sociale.

Le principe d'unité, conformément à sa fonction initiale qui était d'empêcher toute dérive fédéraliste, a longtemps été considéré comme un frein à la décentralisation et à toute évolution vers davantage de diversité territoriale. Comme si la force de l'État impliquait nécessairement la faiblesse des collectivités locales, lesquelles, coulées dans un moule institutionnel identique, restaient soumises à un droit national unique peu soucieux de prendre en compte les spécificités locales. Déjà, en 1968, le général de Gaulle pouvait constater en parlant de la France, que « l'effort multiséculaire 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 ».

50 ans après l'instauration de la Ve république et 40 ans après ce discours, il est permis d'affirmer qu'un équilibre constitutionnel satisfaisant paraît avoir été trouvé entre un principe d'unité renouvelé dans son contenu et une autonomie locale accentuée mais somme toute maîtrisée dans son application.