

LE DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

en
fiches



Hadi **Habchi** (coord.)
Simon **Movermann**
Coralie **Waluga**

ellipses

LA GENÈSE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Inscrites à l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, les collectivités territoriales et leurs groupements constituent la deuxième personne morale de droit public après l'État. Régions, départements, communes, métropoles, intercommunalités ne cessent aujourd'hui d'accroître leur influence tant auprès des acteurs économiques qu'auprès des citoyens et usagers. L'organisation territoriale de la France contemporaine, telle qu'elle résulte des nombreuses sources constitutionnelles, législatives ou réglementaires, n'en demeure pas moins marquée par une évolution historique mouvementée, par des soubresauts institutionnels et politiques, par des revirements que l'on peut faire aisément remonter à l'époque – même de la Révolution française. Si les collectivités territoriales sont désormais identifiées comme des personnes morales de droit public et ont à cet égard acquis la personnalité juridique, leur positionnement dans le paysage politico-administratif reste toutefois caractérisé par les tergiversations récurrentes du législateur, et par une soumission à l'État qu'il a lui-même organisée.

I. Les vicissitudes de l'autonomie locale de l'Ancien régime à la IV^e République

Contrairement à ce que d'aucuns pourraient croire, il n'y a jamais eu de mouvement linéaire historique vers un accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales. La genèse de la décentralisation en France a en effet connu une évolution lente, marquée à la fois par des progrès et un volontarisme politique, mais aussi par des retours en arrière. Un regard sur la genèse des collectivités territoriales s'impose donc. À la veille de la Révolution française, l'organisation territoriale est fragmentée et complexe. Est institué « l'*Intendant* », dénommé alors l'Intendant de justice, police et finances. En sa qualité de commissaire chargé de l'exécution des ordres du Roi, c'est un véritable « *ministre plénipotentiaire* », représentant l'autorité royale dans les provinces du pays. Coexistant avec l'administration royale centrale, l'Intendant a compétence sur l'ensemble de l'administration provinciale, il deviendra par la suite un administrateur permanent installé dans chaque circonscription territoriale, préfigurateur de l'actuel préfet.

La Révolution française de 1789 fait table rase du passé et réalise, dans un premier temps, une décentralisation poussée : la loi du 14 décembre 1789 sur la commune créé alors environ 44 000 « *municipalités* », basées sur le territoire des anciennes paroisses, qui seront dénommées par la suite « *communes* » en 1793, là où existe chaque « *ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* ». En avance sur son temps, cette loi novatrice prévoyait d'instituer un maire élu par les citoyens en tant qu'organe exécutif de la commune. De même, la loi du 11 décembre 1789 sur les départements, suivie d'un décret du 26 février 1790 qui en fixe le nombre à 83, va procéder à une division du « *royaume* » en départements, circonscriptions électorales servant de base pour les élections à l'Assemblée nationale. Cette circonscription départementale sera divisée en « *districts* », dont l'échelon territorial sera lui-même subdivisé en « *cantons* ». Les départements ont à cette époque vocation à gérer toutes les matières administratives, mais seulement au nom du Roi. Leur administration est en réalité confiée à un « *conseil général* » dont les membres sont uniquement des notables désignés par le pouvoir central.

Dans un second temps, les difficultés rencontrées par la Révolution conduisent l'État à opérer, sous la période du Consulat (1799-1815), un revirement en recentralisant l'administration locale. Il faut à cette date lutter contre les tendances fédéralistes et girondines de la société civile et des corps intermédiaires, qui marquent leur volonté d'échapper au pouvoir révolutionnaire parisien. Ce mouvement de recentralisation est consacré par Napoléon Bonaparte avec la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), qui prévoit que les représentants des collectivités sont alors nommés. Il en va ainsi du maire et de ses adjoints nommés par le Premier consul dans les communes de plus de 5 000 habitants, ou par le préfet de département dans les communes de moins de 5 000 habitants. Ces personnages n'ont alors rien à voir avec le conseil municipal mais représentent des agents de l'État en charge des fonctions d'état civil et de police administrative. En outre, les membres du conseil municipal, oscillant de 10 à 30 selon la taille de la collectivité, sont uniquement nommés par les préfets de département pour une durée de trois ans. Pourtant, cette organisation communale héritée de l'ère napoléonienne, qui perdure jusqu'en 1830 environ, est par la suite critiquée par des hommes politiques et des penseurs français qui se déclarent favorables à la décentralisation. L'on peut citer ici Prosper (Brugière) de Barante, Pierre-Paul Royer-Collard, Alexis de Tocqueville (dont l'ouvrage « *l'Ancien Régime et la Révolution* » sera remarqué en 1856), ou encore Félicité Lamennais qui était républicain, précurseur d'un libéralisme populaire. À cet égard, les républicains exposeront un peu plus tard leurs idées sur la décentralisation dans le programme dit « *de Nancy* », en 1865, vaste élan programmatique d'inspiration quasi-régionaliste, visant à réformer les collectivités territoriales, dont le déclenchement de la guerre avec la Prusse aura pourtant raison.

Dans un troisième temps, sous la « *monarchie de Juillet* », la loi du 21 mars 1831 est adoptée : selon ce texte, le maire et ses adjoints font désormais partie intégrante, avec les conseillers municipaux, du « *corps municipal* ». S'ils sont toujours nommés par le chef de l'exécutif national ou par les préfets, ces derniers doivent les choisir parmi les membres du conseil municipal. Si le maire, en tant que membre du « *corps municipal* », préside certes les réunions du conseil municipal, il n'en reste pas moins l'agent de l'État dans la commune, placé sous la tutelle de l'administration supérieure, notamment le préfet ou le sous-préfet. L'on peut tout de même noter que, désormais, les conseils municipaux sont désormais composés de conseillers élus par moitié tous les trois ans, par une assemblée d'électeurs communaux dans le cadre d'un suffrage censitaire (c'est-à-dire un mode de suffrage dans lequel seuls les citoyens dont le total des impôts directs dépasse un certain seuil, appelé « cens », sont électeurs.) Quelques années plus tard, la loi du 18 juillet 1837 conduit à reconnaître aux communes la personnalité juridique, préfigurant ainsi la grande loi républicaine du 5 avril 1884. Le législateur a également mis en exergue en 1837 les matières sur lesquelles peuvent porter les délibérations des conseils municipaux, esquissant une logique d'une intervention généraliste de la commune, sur des sujets d'intérêt communal. Si les maires exercent alors des fonctions « *communales* », sous la surveillance de l'administration préfectorale, notamment pour assurer leurs attributions d'agent de l'État, ils nomment pourtant aux emplois communaux et plusieurs de leurs décisions à caractère réglementaire sont exécutoires de plein droit un mois après leur transmission en sous-préfecture.

Dans un quatrième temps, c'est la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale qui consacrera le rôle central de la commune avec l'émergence de la « *clause de compétence générale* » conférée au conseil municipal. Ainsi, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (article 61). La commune acquiert définitivement la personnalité juridique propre. Mais il ne faut pas se leurrer, les compétences des communes et des départements restent déterminées de manière limitative : ces collectivités ne peuvent exercer que les compétences énumérées sur une liste que seul le législateur fixe. La mise en place des grands statuts des communes et des départements débute ainsi avec la loi du 5 avril 1884, mais aussi quelques années auparavant, avec celle du 10 août 1871 relative aux conseils généraux. Ces lois d'inspiration libérale consacrent l'uniformisation du fonctionnement des communes et des départements, et partant, l'idée d'égalité et d'unité territoriale et institutionnelle. L'article 46 de la loi du 10 août 1871 prévoit justement que le conseil général délibère sur plusieurs objets d'intérêt départemental, tels que le classement des routes départementales, l'entretien et la maintenance des hôtels de préfecture, le service aux enfants assistés, ou encore les « *offres faites par les communes, les associations ou les particuliers pour concourir à des dépenses quelconques d'intérêt départemental* ». Toutefois, le préfet reste l'exécutif du département, de sorte que le président du conseil général n'exerce qu'un rôle honorifique.

Mais surtout, ces textes n'envisagent que l'organisation administrative des collectivités et non les moyens concrets de l'exercice des libertés locales, la loi de 1871 ne fixant pas encore de véritable « fiscalité locale ». Le modèle français de décentralisation cherche ainsi son équilibre. Comme l'indique Jean Girardon, professeur émérite à la Sorbonne, auteur de l'ouvrage « *les collectivités territoriales* » (Ellipses, 2018), cet équilibre, dans lequel l'organisation du pouvoir mêle déconcentration et décentralisation, « *repose sur l'existence d'un État central fort dont les administrations rassemblées dans la capitale peuvent, loin des réalités mouvantes et fluctuantes du terrain, définir l'intérêt général et l'imposer de manière abstraite* ».

Tandis que le Second Empire s'est essentiellement intéressé au phénomène de déconcentration de l'État, notamment par les décrets des 25 mars 1852 et 13 août 1861 transférant aux préfets 113 attributions exercées jusqu'alors par les ministres, la décentralisation n'est pas en reste. C'est sous cette période, libérale, que d'une part, la loi du 18 juillet 1866 va étendre le champ des compétences des conseils généraux et préciser que leurs délibérations définitives seront exécutoires dans les deux mois de la clôture de leur session, sauf annulation préfectorale pour excès de pouvoir ; d'autre part, la loi du 10 août 1871 va permettre aux conseils généraux d'émettre des vœux sur les questions économiques et d'administration générale. La configuration institutionnelle des lois de 1871 et de 1884 va perdurer pendant une grande partie du xx^e siècle. Puis, sous la IV^e République, la Constitution du 27 octobre 1946 comporte à son tour des dispositions très décentralisatrices : son article 87 prévoyait que l'exécutif du département devait être le président du conseil général, mais cet article est resté lettre morte. De même, son article 89 prévoyait que des lois organiques devaient étendre les libertés départementales et municipales, mais elles ne sont jamais intervenues...

À l'époque, les régions n'existent pas. Le rejet des provinces de l'ancien Régime, le risque de fédéralisme, modèle politique alors défendu par Proudhon (« *du principe fédératif* », 1863), Bertrand de Jouvenel, ou Denis de Rougemont, et plus encore la crainte d'une dislocation de l'unité nationale ont condamné « l'idée de région » et la régionalisation institutionnelle. La question régionale demeurait donc entière, ce d'autant plus qu'elle a toujours été regardée comme l'expression d'un projet politique souvent dirigé contre l'existence du département. Jusqu'en 1972 ne préexiste dès lors aucune décentralisation régionale. Il existait cependant des structures de coopération interdépartementale. La loi du 9 janvier 1930 relative aux ententes et institutions interdépartementales avait créé des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et munis d'attributions très précises accordées à l'initiative des conseils généraux : gestion d'hôpitaux, lutte contre les incendies de forêt, lutte contre les fléaux naturels... La régionalisation est au point mort et il faudra attendre la V^e République pour qu'elle trouve une concrétisation, au départ timide.

II. Un cadre juridique désormais stabilisé, mais un avenir institutionnel incertain ?

Bien que vécu comme un échec, c'est le projet de *référéndum* sur la régionalisation du 27 avril 1969 initié par le Général De Gaulle, qui a largement relancé le débat sur la question régionale. Ainsi, Edgard Pisani, alors préfet de département, va défendre étonnamment des idées pro-régionales, dans son ouvrage « *la région pour quoi faire* » (1969). Sa thèse, comme celle du rapport de la commission dite « *Guichard* », intitulé « *vivre ensemble* », accorde une place essentielle à la région en tant qu'espace de cohésion collective et de développement économique, social ou culturel. Alors que le *référéndum* précité, qui a au demeurant provoqué le départ du Général De Gaulle, avait prévu que la région devienne une collectivité territoriale dotée d'un statut constitutionnel, et dont le découpage résulterait de (petites) régions définies en 1956, cet échec n'a pourtant pas compromis l'idée de régionalisation, certes au départ moins ambitieuse, mais bien réelle. C'est dans ce contexte que la loi du 5 juillet 1972 va consacrer la création de l'établissement public régional (EPR) : ici, la région demeure un échelon déconcentré de l'État mais devient, dans le même temps, un établissement public à base territoriale soumis au principe de spécialité. Si le fond du texte est en recul par rapport à 1969, le découpage des petites régions est tout de même retenu. L'EPR est alors composé d'un conseil régional non élu au suffrage universel, mais composé d'élus, à savoir de parlementaires et de représentants des communes et départements. S'y ajoute un comité économique et social. Mais, là encore, l'État n'est pas loin : l'exécutif est confié au préfet de région et non au président du conseil régional. Surtout, le rôle de l'EPR est limité : la région ne peut s'occuper que de développement économique et social et elle a essentiellement un rôle d'animation, d'études, de production d'avis, ou encore de participation au financement d'équipements collectifs. L'EPR ne peut donc pas prendre en charge la gestion de services publics locaux ou territoriaux. Curieusement, entre 1972 et 1982, certaines compétences lui seront pourtant transférées : en 1975, l'EPR gère les parcs naturels régionaux plus connus sous l'acronyme « *PNR* », ainsi que les schémas régionaux de transport collectif, qui lui échoient en 1977. L'accession de F. Mitterrand au pouvoir va encore venir bouleverser le paysage institutionnel des collectivités, mettant ainsi sur un même pied d'égalité, les communes, les départements avec l'avènement de véritables « régions ».

Ainsi que la fiche n° 2 relative aux différentes étapes de la décentralisation le retrace, ce sont la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, celle n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, complétée par la loi éponyme n° 83-663 du 22 juillet 1983, toutes initiées par Gaston Defferre, alors ministre (et maire de Marseille), qui ont véritablement conduit à l'émergence de la décentralisation

telle qu'elle est appréhendée, vécue et analysée aujourd'hui. Comme le souligne Jean-Pierre Bel, ancien président du Sénat, ce premier « *mouvement de décentralisation a apporté aux collectivités territoriales la respiration démocratique qui leur faisait défaut* ». Le cadre juridique est clair : chaque collectivité, avec en son sein un conseil élu, gère alors les affaires d'intérêt communal, départemental, ou régional. Il évoluera au fil des quarante dernières années, avec toujours la même logique : aucune loi générale n'est intervenue sur les grands principes de la décentralisation, ou sur la mise en œuvre du principe (d'inspiration communautaire) de subsidiarité. La décentralisation se nourrit de lois « *gigognes* », la première de 1982, portée par Pierre Mauroy, annonçant celle de janvier 1983, elle-même complétée par une loi de juillet 1983, sans que l'on puisse toutefois trouver une fin à cet enchaînement ! Quelle que soit l'articulation de l'une avec l'autre qui la suit, chaque loi intervenue après cette première grande étape des années 1982-1983, va reconnaître à chaque niveau de collectivité (y compris aux intercommunalités, par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) la capacité de conduire une action d'intérêt général pour renforcer la cohésion nationale. Ainsi, intérêt général ne rime plus seulement avec intérêt national, la notion entend aussi prendre en compte l'action publique locale comme forme d'intervention utile au service des citoyens et des usagers.

Toutefois, si la V^e République, par les différentes étapes de décentralisation qu'elle propose, peut apparaître, notamment depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, comme un promontoire de l'idée de « République décentralisée », elle n'en offre pas moins un horizon encore chimérique pour la préservation du principe d'autonomie et de libre administration des collectivités territoriales (cf. *fiches n° 2, 6 et 7*). La préservation de marges de manœuvre budgétaire, tout autant que le libre choix de mise en œuvre des politiques publiques locales déterminées par les assemblées locales, pourraient sembler menacés, en raison du poids des dépenses qui pèsent désormais sur les collectivités territoriales, en particulier des départements en charge de l'action sociale et médico-sociale.



« Au-delà du droit »

Si les collectivités territoriales ont été, au cours de la V^e République, renforcées juridiquement en tant que sujets de droit public, elles n'en demeurent pas moins aussi des acteurs majeurs au plan économique. En effet, le poids économique et financier des collectivités territoriales en France est significatif et n'a cessé de croître : pour mettre en œuvre les politiques publiques locales, leurs dépenses s'élèvent en 2021, selon la DGCL, à 237 milliards d'euros (fonctionnement et investissement) ; leurs recettes, qui proviennent essentiellement des dotations de l'État, des taxes et impôts prélevés au niveau local (fiscalité locale directe et indirecte, cf. *fiche n° 7*), des produits ou redevances du domaine, ou encore des fonds européens se montent à 240 milliards d'euros. Il convient de signaler que le poids des dépenses des communes, des départements, des régions et des intercommunalités (c'est-à-dire des administrations publiques locales) dans le total des administrations de la Nation, n'a cessé d'augmenter entre 2017 et 2021. De même, l'investissement public est de nos jours essentiellement assuré par les collectivités territoriales, de sorte que le rôle de l'État en la matière tend à s'amenuiser, notamment depuis la montée en charge de la décentralisation issue de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales (dite « *loi Raffarin* »).



Pour en savoir plus

- F. Mugnier, *La personnalité juridique des collectivités territoriales, genèse et développement d'une personne morale dans l'État*, Dalloz, 2022.
- P. Bodineau, M. Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, PUF, 1997.

Pour s'entraîner :

QCM (5 questions)

1. La Région a été consacrée :

- a. Par la loi du 14 décembre 1789
- b. Par la loi du 10 août 1871
- c. Par la loi du 2 mars 1982

2. Le préfet de département a été créé :

- a. Par la loi du 28 pluviôse an VIII
- b. Par la loi du 7 janvier 1983
- c. Par la Constitution du 27 octobre 1946

3. La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale a pour notamment pour objet :

- a. D'introduire une tutelle du département sur la commune
- b. De faire du préfet de département l'exécutif de la commune
- c. De faire régler les affaires d'intérêt communal par un conseil élu

4. Le conseil général, à partir de la loi du 10 août 1871, est dirigé :

- a. Par le président du conseil général
- b. Par le préfet de département
- c. Par un conseiller général qui est également maire de la commune chef-lieu du département

5. La loi du 2 mars 1982 dite loi « Defferre » a pour objet :

- a. De créer les établissements publics régionaux (EPR)
- b. De faire de la région une collectivité territoriale de plein exercice
- c. D'introduire une tutelle du département sur les communes de son territoire

Réponses : 1 : c, 2 : a, 3 : c, 4 : b, 5 : b