

Confédération

C.E.

LA DÉFINITION Il s'agit d'une forme spécifique d'**association** entre plusieurs États. Tout en désirant développer leurs relations commerciales réciproques, entretenir des liens pacifiques et améliorer leur sécurité extérieure, les États engagés souhaitent demeurer souverains. L'association se forge juridiquement sur la base d'un **traité international** conclu par les représentants des États signataires et se matérialise par la création d'**institutions** visant à organiser la communauté ainsi créée (sous la forme d'une Assemblée des délégués et/ou un Conseil des ministres des États membres selon les cas).

L'HISTOIRE L'origine de l'organisation confédérale remonte aux cités de l'Italie ancienne. Ainsi, au VI^e siècle avant J.-C., le pays étrusque comprend-il douze cités confédérées, liées entre elles par une Assemblée annuelle et par un magistrat commun, le prêtre du peuple. Plus près de nous, la « **Ligue des cantons** » suisse configure, dès 1291, la première illustration confédérale significative. Par la suite, ce type d'organisation apparaîtra, périodiquement, dans les institutions politiques du monde occidental : en Amérique du Nord (Confédération des treize **anciennes colonies anglaises** de 1776 à 1787), en **Allemagne** (Confédération germanique, puis Confédération de l'Allemagne du Nord de 1815 à 1871), aux **Pays-Bas** (de 1579 à 1895), dans le cadre du **Commonwealth** britannique et, enfin, dans le cadre des Communautés européennes instituées par le traité de Rome en 1957 (dont la nature a toutefois considérablement évolué depuis). Actuellement, la Communauté des États indépendants, qui regroupe douze des anciens États membres de l'ex-Union soviétique, peine à redonner vie à un mode d'organisation largement tombé en désuétude. Néanmoins, et de façon assez surprenante, la solution confédérale est aujourd'hui envisagée par certains partis politiques belges pour éviter la partition du royaume.

LE PROBLÈME La coopération instituée par le *pacte confédéral* emporte des conséquences spécifiques à ce mode d'organisation. En premier lieu, la **compétence** de la confédération demeure **limitée** à un nombre réduit de domaines (en matière économique, de défense ou de sécurité communes le plus souvent). En deuxième lieu, les institutions confédérales sont composées de **membres nommés** par leurs gouvernements respectifs, les États signataires étant **représentés à égalité** (en sièges et en voix). En troisième

lieu, le modèle confédéral produit des effets juridiques strictement définis : le traité ne donnant pas naissance à un « super-État », les pays membres restent pleinement **souverains** et à même de s'engager dans d'autres conventions. Ils disposent de la *faculté discrétionnaire et unilatérale de se retirer* de la confédération s'ils le souhaitent. Les décisions adoptées par l'organisation, pour les plus importantes d'entre elles tout au moins, le sont toujours à l'**unanimité**. Il en résulte que les États ne sauraient être concernés par des décisions prises sans leur consentement. Enfin, de tels actes n'obéissent **ni** au principe d'**immédiateté**, **ni** à celui de l'**applicabilité directe**. Cela signifie que la mise en vigueur des accords conclus par l'organisation confédérale suppose toujours leur **transposition en droit interne** (par l'adoption d'une législation nationale spécifique visant à leur donner effet).

LE DÉBAT

L'organisation de type confédéral se caractérise généralement par une durée de vie éphémère. Située à l'intermédiaire entre l'État unitaire et l'État fédéral, elle connaît le plus souvent une **évolution** rapide, soit **vers l'intégration fédérale**, soit vers la *désagrégation* de la Confédération (1). C'est autour de la première voie que se structure encore aujourd'hui le débat relatif à l'avancée de l'Union européenne (2).

1. L'inéluctable évolution : Le processus semble lié, depuis les origines, à la nature même de l'organisation confédérale. Au XV^e siècle déjà, les ligues étoliennes grecques (confédérations de Thermika et de Panaïtôlika), dans la lignée de la ligue archéenne, accentuèrent leur intégration et s'orientèrent rapidement vers une organisation de type fédéral. Dans le même ordre d'idées, la « *Confédération helvétique* » est devenue, depuis la Constitution du 12 septembre 1848, et en dépit de son appellation inchangée, un **État fédéral**. L'évolution connue par les anciennes colonies britanniques (aujourd'hui **Fédération des États-Unis d'Amérique**) s'inscrit dans une logique comparable. Il apparaît en réalité que, si la structure confédérale donne satisfaction, elle invite rapidement les États membres à renforcer leur coopération en s'orientant sur la voie fédérale. Ainsi entendue, la confédération constitue le plus souvent *une étape provisoire sur le chemin du fédéralisme*.

2. Le caractère supra-confédéral de l'Union européenne : L'organisation de l'**Union européenne** présente, *a priori*, les caractéristiques d'une confédération. Reposant sur les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997), de Nice (2000), d'Athènes (2003) et de Lisbonne (2007), modifiables à l'unanimité seulement, elle ne dispose pas de la « *compétence de sa compétence* » et reste composée d'États en principe souverains. Néanmoins, de nombreux indices permettent de penser que le stade confédéral est dans une large mesure dépassé :

Les **organes** de l'Union s'identifient à ceux d'une fédération et le droit dérivé (uniformisé par la CJUE), d'**applicabilité directe** et **immédiate**, bénéficie de la **primauté** sur les droits internes. Le principe de **subsidiarité** — qui équivaut à un domaine de compétence d'attribution au profit de l'Union — et l'extension du vote à la **majorité qualifiée** abondent dans ce sens. Il reste que l'Union n'est pas encore un État et qu'elle ne dispose pas d'une Constitution. Un processus constituant a certes été entrepris ces dernières années, qui déboucha sur l'adoption d'un projet constitutionnel par la convention présidée par l'ancien président français Valéry Giscard d'Estaing au mois de juin 2003. Mais le refus de ratification, opposé depuis lors par les populations française et hollandaise a réduit les ambitions européennes à l'adoption d'un « traité simplifié » (le traité de Lisbonne), dont la ratification a elle aussi été un temps compromise du fait du rejet référendaire prononcé en juin 2008 par le peuple irlandais. Néanmoins, le traité a pu valablement entrer en vigueur le 1^{er} décembre 2009 après un nouveau vote de l'électorat irlandais. Il fonde désormais le socle institutionnel sur lequel s'appuie la construction européenne.

LA BIBLIOGRAPHIE C. Durand, *Confédération et fédération d'États*, Paris, éd. M. Rivière, 1956 ; C. Euzet, « Les implications du principe de subsidiarité sur la démocratie et la citoyenneté », *REMALD*, 2008 ; M. Fromont, « La réforme du fédéralisme allemand de 2006 », *RFDC*, n° 71, juillet 2007 ; R. Kherad, « Aspects juridiques de la proclamation d'indépendance des Républiques Baltes », *Petites affiches*, 8 janv. 1993, p. 18 ; S. Rials, *Destin du fédéralisme*, Paris, LGDJ, 1986.

Voir aussi...

1. ➔ **État fédéral, État unitaire, régionalisme ;**
2. ➔ **Constitution européenne ;**
6. ➔ **Union européenne (nature, institutions).**

Décentralisation (théorie)

J.V.

LA DÉFINITION La décentralisation est *une des techniques d'organisation de l'État unitaire* comme, par exemple, la déconcentration. La décentralisation implique la *création de personnes morales nouvelles dotées d'autonomie*. Celles-ci doivent posséder des organes, des compétences et des pouvoirs propres, qui sont prévus par la loi. L'autonomie doit être réelle pour que la décentralisation ne soit pas fictive, mais authentique.

L'HISTOIRE

La décentralisation est une modalité d'organisation ancienne en France, mais les gouvernants de l'État unitaire répugnaient à l'utiliser, craignant à la fois une atteinte au principe d'égalité et l'éclatement de l'État. Pendant les premières années de la Révolution française, des modalités de décentralisation sont en partie présentes, puis très vite écartées ; on leur préfère une simple déconcentration. Au cours du XIX^e siècle, c'est après le Second Empire que la décentralisation peut faire réellement son apparition avec les lois du 10 août 1871 sur le département et, surtout, du 5 avril 1884 sur la commune. Le XX^e siècle permettra une accentuation de la décentralisation, particulièrement en France dans les deux dernières décennies. Ainsi, la grande loi du 2 mars 1982 (loi « Deferre ») déclenche le processus moderne de décentralisation en France. Elle est à l'origine du « train législatif » qui organise le processus de décentralisation au sein d'une république lourdement marquée par la centralisation administrative dont l'origine remonte à la monarchie (Tocqueville : *L'Ancien Régime et la Révolution*). Ce processus sera relayé au début du XXI^e siècle avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui introduit la décentralisation dans la Constitution du 4 octobre 1958. Désormais son article 1^{er} précise en ce qui concerne la république que « Son organisation est décentralisée ». La décentralisation est aujourd'hui inscrite à l'échelon normatif le plus élevé. Elle semble marquer le pas avec la loi du 16 décembre 2010, qui, contrairement à des lois précédentes, n'accroît pas la décentralisation française.

LE PROBLÈME

La décentralisation se traduit par certains éléments et on distingue parfois deux types de décentralisation.

1. Les éléments de la décentralisation. La collectivité doit disposer, pour être véritablement décentralisée, d'une autonomie réelle et non pas apparente. En premier lieu, la collectivité décentralisée doit disposer d'**organes choisis par ceux qui la composent**. Le critère de l'élection est donc fondamental ; c'est l'élection par les membres d'une collectivité qui matérialise le détachement par rapport à l'État. Il s'agit là d'une exigence soulignée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis 1982 (Cons. const., n° 82-146 DC, 22 oct. 1982). Il ajouta aussi que les élections doivent être organisées de manière périodique et dans des conditions garantissant le pluralisme (Cons. const., n° 2010-605 DC, 12 mai 2010). À ce titre, le département avant 1982 n'était pas authentiquement décentralisé. Dans le même sens, le passage de la région au rang de collectivité locale est lié à l'élection de ses représentants en 1986. En deuxième lieu, la collectivité décentralisée se caractérise par des **compétences spécifiques**. Dans l'hypothèse où

l'État maîtriserait ces compétences, la collectivité ne pourrait pas jouir d'autonomie. Il faut donc une attribution incontestable de domaines d'action particuliers. En troisième lieu, la collectivité décentralisée bénéficie de **pouvoirs réels**. Elle doit posséder la capacité de décider, seule par ses représentants, sur ses compétences. Le seul contrôle admis est un contrôle juridictionnel *a posteriori* et non pas un contrôle *a priori* comme celui qui existait encore avant 1982.

2. Depuis la décision constitutionnelle « Quotas par sexe » n° 1982-146 DC du 18 novembre 1982, le juge constitutionnel a développé une jurisprudence très riche, donnant ainsi naissance à un vrai droit constitutionnel local, consacré d'ailleurs par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Avec cette loi, le principe de la décentralisation se trouve intégré dans la Constitution. L'apport est important pour deux raisons. En premier lieu, cette constitutionnalisation interdit désormais une remise en cause du principe de la décentralisation en France, notamment par le législateur. Certes, il serait surprenant que le législateur remette en cause une profonde évolution démocratique dont il fut lui-même en grande partie l'inspirateur en 1982. Mais la garantie n'est pas neutre dans un État marqué par une forte tradition d'*uniformité* juridique et territoriale (D. Guignard). En second lieu, cette constitutionnalisation textuelle a vocation à organiser le développement de la décentralisation déclenchée en 1982, et à donner une cohérence à un processus jurisprudentiel devenu « largement disparate, voire illisible et incohérent » (A. Roux).

3. **Les deux types de décentralisation.** On opposait parfois au milieu du XX^e siècle la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle. La **décentralisation territoriale** se matérialisait par la création de collectivités locales dotées d'une assise territoriale et d'une compétence générale dont le principe a été aujourd'hui remis en cause pour le département et la région par la loi du 16 décembre 2010. La **décentralisation fonctionnelle ou technique ou par services** se matérialisait par la création d'établissements publics, sans assise territoriale et avec une compétence spéciale, c'est-à-dire limitée. Cette pseudo-distinction a été progressivement mise à mal par plusieurs facteurs. Ainsi la technique de l'établissement public a été utilisée à la place de celle de la collectivité locale, comme avec les régions, établissements publics dotés d'une compétence plus que spéciale avec la loi du 5 juillet 1972, et collectivités locales dotées d'une compétence moins que générale depuis mars 1986. Ainsi, une intercommunalité tendant à substituer des établissements publics territorialement étendus à des collectivités locales trop réduites semble s'installer durablement. La

leçon à tirer de ces différents phénomènes, est, finalement, que seule la décentralisation prenant appui sur le territoire est authentique.

LA BIBLIOGRAPHIE La décentralisation, *Pouvoirs*, n° 60, 1992 ; J. Bagueard, *La décentralisation territoriale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994 ; A. Viola, *La notion de République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2002 ; X. Barella, *Les collectivités territoriales et la loi en droit public français*, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2011 ; D. Guignard, *L'Uniformité en droit administratif*, Thèse, Dalloz, 2004 ; J. Viguier, *La Décentralisation territoriale est-elle encore au XXI^e siècle une « manière d'être » de l'État ?*, Travaux de l'IFR, n° 2, PUSST, 2005, tome 2, p. 619 ; J. Viguier, « L'élimination du département pourrait-elle sauver notre belle République ? », *AJDA*, 2008, p. 377 ; A. Roux, in *Droit constitutionnel*, L. Favoreu (dir.) ; Éric Giuily, *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation. Ou l'histoire d'une révolution tranquille*, Berger-Levrault, 2012 ; *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, S. Regourd, J. Carles et D. Guignard (dir.), L'Harmattan, 2012 ; Dossier *Trente ans de décentralisation*, *AJDA*, avril 2012.

Voir aussi... 1. ➔ **Décentralisation (pratique), Déconcentration, État unitaire.**

Décentralisation (pratique)

P.E.

LA DÉFINITION La décentralisation (territoriale) a été mise en œuvre en France sous l'impulsion du ministre de l'intérieur Gaston Defferre à partir de 1982. Cette réforme rompt avec une longue tradition centralisatrice remontant à l'Ancien Régime et poursuivie par les révolutionnaires jacobins, l'Empire et la République.

Un palier supplémentaire a été franchi avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 engagée sous l'impulsion du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. L'article 1^{er} modifié de la Constitution de 1958 illustre la portée de l'évolution : « La France est une République indivisible [...]. Son organisation est décentralisée ». De la même manière, l'article 72 alinéa 3 de la Constitution pose le principe de la « libre administration des collectivités territoriales ». Celui-ci implique que le législateur reconnaisse à ces collectivités des compétences irréductibles et effectives.

LE PROBLÈME 1. Les réformes successives ont eu un triple effet :

– Le conseil régional est érigé par la loi du 2 mars 1982 en **collectivité territoriale** (la région n'était, de 1960 à 1972, qu'une simple circonscription administrative, puis un établissement public). Il faudra attendre la

loi constitutionnelle du 28 mars 2003 pour que la région soit consacrée, de manière symbolique, par la Constitution (art. 72 C. al. 1).

Le fait que le conseil régional soit une collectivité territoriale signifie en principe qu'il bénéficie d'une « **clause de compétence générale** », c'est-à-dire qu'il peut, au-delà de ses compétences obligatoires, exercer toutes compétences pour régler, par ses délibérations, les affaires de la région, de la même manière que la commune ou le conseil général peuvent régler toutes les affaires de leur territoire. Toutefois, la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales aménage pour le département et la région cette « clause de compétence générale ». Au vu de cette loi, le conseil général et le conseil régional règlent par leurs délibérations les affaires du département et de la région « dans les domaines de compétence que la loi [leur] attribue ».

– Le régime des actes juridiques édictés par les collectivités territoriales est profondément modifié par la loi du 2 mars 1982. Ces actes sont désormais exécutoires de plein droit dès leur transmission au préfet et ne font plus l'objet d'une **tutelle**. Cette dernière s'analysait en un contrôle exercé *a priori* par le préfet et pouvant intéresser l'opportunité. Il lui est substitué un contrôle *a posteriori* exercé par le **tribunal administratif**. Ce dernier est saisi par le préfet qui prend un déferé préfectoral (en pratique seuls environ moins de 0,02 % des actes des collectivités font l'objet d'un tel recours, ce qui, comme l'a relevé le Conseil d'État, peut sembler insuffisant). Le contrôle du juge ne porte que sur la légalité de l'acte et non sur son opportunité.

En matière financière, un contrôle spécifique a également été organisé. En particulier, le préfet dispose, en liaison avec une juridiction nouvellement créée dénommée **chambre régionale des comptes**, d'un pouvoir de substitution en cas de manquement aux règles de la légalité financière.

– Il est procédé à un **transfert de compétences** de l'État vers les collectivités territoriales. La méthode initialement retenue devait en principe être celle des blocs de compétences. Notamment, l'urbanisme a été ainsi transféré aux communes, la politique sociale et rurale aux départements, le développement économique et la formation professionnelle aux régions.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 accroît sensiblement les compétences des collectivités territoriales. Ainsi, le texte consacre le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (art. 72 C. al. 2). L'application de ce principe ne peut que laisser sceptique :

il s'agit, en effet, d'un principe flou, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis défavorable sur le projet. Dans le même sens, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, que le principe de subsidiarité ne pouvait fonder la censure d'une disposition confiant une compétence à l'État plutôt qu'à une collectivité territoriale que lorsqu'il est manifeste que cette compétence serait mieux exercée à l'échelon local. Cette décision tendrait à montrer le caractère peu contraignant de ce principe.

De plus, la loi constitutionnelle de 2003 et la loi organique du 1^{er} août 2003 reconnaissent aux collectivités territoriales un « **droit à l'expérimentation** » (art. 72 C. al. 4). Ce droit permet à une collectivité territoriale qui en fait la demande de déroger, à titre expérimental, à une loi ou à un règlement. Cependant, compte tenu des conséquences extrêmement importantes de cette disposition au regard du principe d'égalité devant la loi, le texte prévoit des garde-fous. En particulier, ce pouvoir de dérogation et d'expérimentation ne peut être accordé que sur habilitation législative, donc autorisation du Parlement ; il ne peut être mis en œuvre que pour un objet et une durée déterminés ; il ne peut pas, en outre, être accordé de dérogation lorsque sont en cause les conditions essentielles d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Jusqu'à ce jour, le droit à l'expérimentation en faveur des collectivités territoriales n'a fait l'objet d'applications que très ponctuelles, par exemple en matière de protection judiciaire de la jeunesse, de droit au logement opposable ou de contrat de travail.

Enfin, les compétences des collectivités territoriales ont été sensiblement accrues par la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales.

Corrélativement à ces transferts de compétences, l'État accorde des **dotations globales** (de fonctionnement, d'équipement et de décentralisation) dont l'utilisation est libre. L'État a également transféré des impôts perçus autrefois par lui comme les droits d'enregistrement au profit du département, ou la taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicules (cartes grises) au profit de la région.

Afin de financer les nouvelles actions des collectivités territoriales qui résultent de la réforme sur la décentralisation de 2003, l'article 72-2 C. consacre le principe de leur **autonomie financière**. Ceci veut dire que leurs ressources propres, fiscales et non fiscales, doivent représenter une part « déterminante » par rapport à l'ensemble de leurs ressources. En outre, tout transfert de compétence entre l'État et les collectivités territoriales doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées auparavant à