

Fiche 1

La notion de décentralisation

► Les objectifs de la fiche

- Situer la décentralisation parmi les différentes formes d'organisation territoriale de l'État
- Saisir les divers degrés de décentralisation possibles
- Avoir des repères pour être en mesure d'analyser la décentralisation pratiquée en France, qui sera développée dans les fiches suivantes

Références jurisprudentielles

- Cons. const., 25 févr. 1982, n° 82-137 DC, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (nécessité du contrôle des actes des CT par l'État) ;
- CE, 18 avr. 1902, Cne de Nérès-les-Bains (recevabilité du REP exercé par les organes des CT contre une décision de l'autorité de tutelle).

L'existence des CT s'explique par la décentralisation territoriale de l'État français.

I. Décentralisation et État unitaire

Un État unitaire est décentralisé sur le plan territorial s'il transfère des compétences plus ou moins étendues à d'autres personnes morales de droit public que lui, pour qu'elles les exercent en leur nom par le biais d'organes élus au plan local. Le caractère unitaire de l'État exige toutefois de ce dernier un contrôle plus ou moins étroit des collectivités décentralisées.

La France est un État unitaire décentralisé : la loi délègue de nombreuses compétences aux CT et le contrôle de leurs actes et de leurs élus par l'État a été allégé (v. partie n° 6).

L'État unitaire est seulement déconcentré s'il transfère des compétences à des autorités qu'il nomme à la tête de circonscriptions administratives dénuées de personnalité juridique, pour qu'elles appliquent localement ses décisions, sous son contrôle hiérarchique.

La France est un État unitaire à la fois déconcentré et décentralisé. Par exemple, les régions et les départements sont des CT dans lesquelles les décisions sont prises

par des conseils élus, mais aussi des circonscriptions administratives dans lesquelles les préfets représentent l'État.

II. Décentralisation et État fédéral

La décentralisation, qui s'inscrit dans le cadre d'un État unitaire, maintient l'existence d'un seul niveau d'institutions politiques. Les CT restent des institutions administratives, dotées de compétences administratives qui ne leur confèrent aucune parcelle de souveraineté. Au contraire, l'État fédéral réunit d'autres États et organise ainsi une superposition d'institutions politiques. Les États fédérés, comme l'État fédéral, sont dotés d'un ensemble d'institutions politiques étatiques : un pouvoir exécutif, législatif, juridictionnel et constituant.

Une forme de fédéralisme peut être observée en France (v. fiche n° 27).

III. Décentralisation et État régional

Certains États, tout en restant unitaires, transfèrent de nombreuses compétences, y compris législatives, à certaines de leurs CT qui revendiquent une plus grande autonomie. Il en est ainsi par exemple des régions en Italie et des communautés autonomes en Espagne. L'État régional (ou autonome) est donc une forme intermédiaire : l'État n'est plus totalement unitaire, puisque le pouvoir législatif étatique est partagé avec des CT, mais il n'est pas totalement fédéral, puisqu'il ne donne pas de pouvoir constituant aux CT qu'il contrôle par ailleurs. L'État régional organise une décentralisation très poussée qui emprunte au fédéralisme.

Il est possible de parler de régionalisme pour certaines CT françaises (v. fiche n° 27).

Organisation territoriale de l'État unitaire					
Centralisation Une seule personne publique, l'État, exerce l'ensemble des compétences administratives et politiques sur tout le territoire		o u	Décentralisation L'État partage ses compétences administratives avec d'autres personnes publiques (les CT)		
Concentration Les décisions administratives et politiques sont prises en un seul point du territoire	Déconcentration Certaines décisions administratives sont prises au niveau local, mais par des représentants de l'État		Compétences de l'État		Compétences des CT
	o u	Concentration	o u	Déconcentration	

- La décentralisation est un mode de répartition du pouvoir sur le territoire d'un État unitaire.
- La décentralisation est un transfert de compétences administratives de l'État vers des CT dotées de la personnalité juridique et qui décident par le biais d'organes élus par la population locale, sous le contrôle de l'État.
- Au sein d'un État unitaire, la décentralisation se distingue de la déconcentration qui réalise un transfert de compétences administratives de l'État central vers des autorités locales qu'il nomme, qui lui sont hiérarchiquement subordonnées et le représentent pour faire appliquer ses décisions dans les circonscriptions administratives sans personnalité juridique.
- Dans un État unitaire décentralisé, il n'existe qu'un seul niveau d'institutions politiques : les CT sont seulement des institutions administratives détenant des compétences de nature administrative.
- Dans un État fédéral, il existe une superposition d'institutions politiques, celles de l'État fédéral et celles des États fédérés qu'il réunit : contrairement aux CT, chaque État fédéré a un pouvoir constituant, législatif, exécutif, juridictionnel, comme l'État fédéral.
- Certains États dits régionaux ou autonomiques sont unitaires tout en transférant une part du pouvoir législatif à certaines CT.
- Il peut être difficile, en pratique, de ranger un État dans l'une ou l'autre des catégories : un État unitaire décentralisé peut être empreint de quelques touches de fédéralisme ou au contraire pratiquer une décentralisation restreinte s'il contrôle étroitement les CT ou leur donne peu de compétences.

Dissertation

Décentralisation et fédéralisme : une simple différence de degré d'autonomie ?

La majorité des États du monde sont unitaires, mais la forme fédérale est très répandue, et il n'est pas rare que des États passent d'une forme à une autre. Des États unitaires décentralisés deviennent fédéraux pour renforcer l'autonomie des composantes en restant unis (par ex. la Belgique en 1993). Inversement, des États indépendants peuvent s'unir en conservant leur identité et devenir fédéraux (par ex. les États-Unis en 1787). Ces mouvements laissent penser que ces deux formes d'État correspondent à des degrés variables d'autonomie des entités locales. Le régionalisme, en donnant davantage d'autonomie aux régions pour contenter leurs revendications identitaires, apparaît d'ailleurs comme une transition vers une forme fédérale. Pourtant, la définition doctrinale du fédéralisme et de la décentralisation, qui se fonde sur l'observation des deux modèles, révèle une différence de nature entre eux. Un État est fondamentalement unitaire ou fédéral selon qu'il reconnaît ou non des institutions politiques complètes aux entités infra-étatiques. La décentralisation, même poussée à l'extrême par le régionalisme, s'effectue dans le cadre de l'État unitaire, dès lors qu'elle ne reconnaît qu'une autonomie législative aux entités locales, sans inclure de compétences juridictionnelles et constitutionnelles. L'autonomie des collectivités décentralisées est donc nécessairement inférieure à celle des structures fédérées. En d'autres termes, la différence de degré d'autonomie entre les entités décentralisées et fédérées se fonde sur la nature distincte des deux modes de séparation verticale du pouvoir de l'État. Entre la décentralisation et le fédéralisme existe une différence de nature, s'agissant tant des compétences locales (I) que de la participation des entités locales au pouvoir central (II), conduisant à un degré d'autonomie différent.

► I. Une différence de nature s'agissant des compétences locales

La forme fédérale conduit à un partage de la souveraineté qui reste étranger à la décentralisation (A) du fait du caractère unitaire de l'État décentralisé, nécessitant par ailleurs un contrôle de l'exercice des compétences locales (B).

A. Des compétences impliquant ou non un partage de souveraineté

La logique fédérale implique une superposition d'institutions politiques. Dès lors que les entités infra-étatiques n'exercent que des compétences administratives, l'État reste unitaire, même si les compétences transférées aux CT sont parfois très nombreuses. Les compétences de l'État fédéré, qu'elles soient nombreuses ou non, lui donnent nécessairement plus d'autonomie qu'aux CT puisqu'elles sont législatives et constitutionnelles. Les États régionaux ne transfèrent que des compétences politiques partielles aux CT : s'ils sont plurilégislatifs, leurs CT n'ont pas de compétence en matière constitutionnelle. Ces États sont, au mieux, quasi-fédéraux.

L'autonomie des entités fédérées est donc plus grande que celle des collectivités décentralisées qui, de plus, subissent un contrôle de l'État.

B. L'existence ou non d'un contrôle des compétences locales

Le contrôle que réalise l'État sur les compétences exercées par les entités infra-étatiques manifeste son caractère unitaire : il impose ainsi le respect de l'ordre

juridique sur tout le territoire. Un tel contrôle est donc incompatible avec la nature fédérale d'un État. Les entités fédérées sont certes subordonnées à l'État fédéral puisqu'elles doivent respecter la Constitution fédérale, sous le contrôle du juge constitutionnel fédéral (qui concrétise l'unité de l'ensemble fédéral). Toutefois, le contrôle de l'État unitaire n'est pas de même nature : les CT doivent respecter la Constitution, mais aussi la loi et parfois même le pouvoir réglementaire national. Les États régionaux restent unitaires car ils exercent un contrôle sur les CT. Ainsi, le statut des communautés autonomes espagnoles est fixé par la loi locale, qui doit être approuvée par le pouvoir législatif de l'État central. La différence de nature entre les compétences des entités fédérées et des CT se prolonge par la participation des seules unités fédérées au pouvoir national.

► **II. Une différence de nature s'agissant de la participation au pouvoir des entités locales**

Alors que les entités fédérées prennent part à l'exercice du pouvoir législatif (A) et constituant (B) national, ce n'est pas le cas des CT.

A. Une représentation distincte au sein du pouvoir législatif national

La décentralisation a une dimension politique, puisqu'elle instaure une démocratie locale, mais les CT ne représentent pas une partie du peuple souverain, la souveraineté de l'État unitaire étant indivisible. Au contraire, le Parlement d'un État fédéral est forcément bicaméral pour qu'une chambre représente les entités fédérées. Lorsque le Parlement d'un État unitaire est bicaméral, les deux chambres représentent l'ensemble du peuple (par ex. le Sénat en France). Au mieux, le régionalisme reconnaît une initiative législative locale (par ex. les régions en Italie). Les unités fédérées participent aussi au pouvoir constituant national, ce qui est incompatible avec la décentralisation.

B. Une participation au pouvoir constituant réservée au modèle fédéral

Les entités fédérées sont associées aux modifications de la Constitution fédérale qui prévoit leurs compétences. Ainsi, le niveau fédéral ne peut pas, seul, réduire les compétences des entités fédérées. Les compétences des collectivités décentralisées peuvent être prévues dans la Constitution (par ex. en Italie) ; cela renforce la garantie de l'autonomie des CT. En aucun cas cependant, la collectivité locale n'est associée au pouvoir constituant national qui s'impose à elle et peut modifier ses compétences sans la consulter. L'État fédéral dispose seul de la pleine souveraineté, afin d'assurer une unité de l'ensemble, mais il la partage avec les entités fédérées. Lorsque ce mécanisme est absent ou partiel, l'État est unitaire.

Fiche 2

La notion de collectivité territoriale

► Les objectifs de la fiche

- Déterminer les critères d'identification d'une CT
- Distinguer les CT des autres personnes publiques
- Connaître les différentes catégories de CT

Références jurisprudentielles

- CE, 29 juin 2001, Cne de Mons-en-Barœul (sur la notion d'intérêt public local) ;
- Cons. const., 9 déc. 2010, n° 2010-618 DC, Loi de réforme des CT (RCT), (sur la clause de compétence générale).

I. Les critères de la collectivité territoriale

En France, l'étude du droit positif conduit généralement la doctrine à reconnaître une CT si quatre critères sont réunis :

- Une personnalité morale de droit public ;
- Un ressort territorial ;
- Une compétence générale (ou vocation générale) ;
- Un contrôle de l'État.

Le fait que la CT soit une personne publique implique sa création par l'État et lui assure une autonomie par rapport à l'État. La CT est un sujet de droit, identifiable par son nom, son territoire et sa population (mais dépourvue de souveraineté, contrairement à l'État, v. fiche n° 1). La CT, personne publique, est dotée de moyens pour exercer les compétences qui lui sont transférées par l'État : des moyens humains (des organes élus et des agents territoriaux recrutés par la CT), des moyens financiers, des moyens matériels (la CT crée et fait fonctionner des services publics), des moyens juridiques (un pouvoir normatif). L'ensemble de ces moyens permet à la CT de s'administrer librement (v. art. 72 al. 3 C qui consacre le principe de libre administration des CT et v. fiche n° 4).

La CT exerce ses compétences sur son ressort territorial qui correspond à une portion du territoire, contrairement à l'État dont les compétences s'étendent à l'ensemble du territoire national.

La CT dispose d'une compétence générale sur ce ressort territorial, c'est-à-dire de missions larges et variées, à l'inverse de l'établissement public, créé pour une mission précise. Le critère de la compétence générale reflète la vocation de la CT à représenter des intérêts locaux et à prendre en charge des besoins locaux (la doctrine parle aussi d'affaires propres). Alors que l'établissement public a une vocation simplement technique ou fonctionnelle, la CT vise la satisfaction de l'intérêt général local.

Le caractère unitaire de l'État rend nécessaire le contrôle de ce dernier sur les autres personnes publiques. La CT subit donc un contrôle de l'État (v. fiche n° 1).

II. Les différentes catégories de collectivités territoriales

L'art. 72 al. 1 C énonce les catégories de CT :

- Les communes ;
- Les départements (y compris en outre-mer) ;
- Les régions (y compris en outre-mer) ;
- Les collectivités à statut particulier ;
- Les collectivités d'outre-mer.

La même disposition permet en outre à la loi de créer toute autre CT.

La doctrine distingue généralement les CT de droit commun, dont l'organisation et le fonctionnement sont uniformes, et les CT à statut dérogatoire, qui ont tendance à se multiplier et qui sont régies par des règles qui leur sont propres.

CT de droit commun	Communes, départements et régions	
CT à statut dérogatoire	Collectivités à statut particulier (qualifiées ainsi par la loi) : Collectivité de Corse et Métropole de Lyon ; Ville de Paris à compter du 1 ^{er} janv. 2019	
	Autres CT créées par la loi en vertu de l'art. 72 al. 1 C : communes de Lyon et Marseille, commune et département de Paris jusqu'au 1 ^{er} janv. 2019, Région Île-de-France et communes d'Alsace-Moselle	
	CT d'outre-mer	CT d'outre-mer de l'art. 73 C Collectivités d'outre-mer (COM)

La Nouvelle-Calédonie dispose d'un statut à part, fixé par le titre XIII de la Constitution, complété par une loi organique (v. fiche n° 27).