

## À LA RECHERCHE DE L'AUTONOMIE LOCALE FRANÇAISE : LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN MIROIR AUX ALOUETTES ?

Une autonomie est plus ou moins grande : voilà une formidable information ! Elle prétend avoir une force normative, mais n'apporte nul contenu à la norme. Elle peut être comprise comme l'expression d'une très grande liberté – car sait-on où se trouve son niveau de perfection et son expansion idéale ? – et elle n'est souvent qu'une protection *a minima* : il est interdit de prendre des décisions qui lui porteraient atteinte, sans qu'on sache où se situe sa limite inférieure résiduelle.

**R. Hertzog, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » in *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 458**

En vertu de l'article 72 al. 3 de la Constitution française dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République<sup>1</sup>, « [les collectivités territoriales] s'administrent librement ». Décrite au début des années 1980 comme une « notion plus prometteuse que précise »<sup>2</sup> malgré une certaine permanence constitutionnelle<sup>3</sup>, la libre administration a progressivement acquis une réelle portée normative, sous l'impulsion notable du Conseil constitutionnel, artisan, dès 1979<sup>4</sup>, d'une jurisprudence riche mais particulièrement nuancée. Aujourd'hui, quoique son cadre constitutionnel et organique ait été renouvelé et étayé, il n'en reste pas moins que la « libre administration », dans sa définition même, son étendue et ses limites, reste une notion floue, en tout cas fluctuante et évolutive.

### **La « libre administration des collectivités territoriales », une notion insaisissable ?**

Selon l'article 72 al. 3 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités [territoriales] s'administrent librement... »<sup>5</sup>. D'un point de vue tant juridique que lexicologique<sup>6</sup>, l'expression désigne la *liberté* de s'administrer. Cela permet d'ailleurs d'opérer une distinction avec la notion de « décentralisation »<sup>7</sup>, même si les notions, toutes

<sup>1</sup> Art. 5, loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28.03.2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* n° 75, p. 5568.

<sup>2</sup> Boulouis (J.), « Réflexions et commentaires. Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale », *AJDA*, 1982, p. 304.

<sup>3</sup> Le principe de libre administration était inscrit à l'article 87, C. de 1946 puis repris à l'article 72, C. de 1958, sans plus de précisions.

<sup>4</sup> Le Conseil constitutionnel reconnaît en 1979 valeur constitutionnelle au principe de libre administration, V. décis. n° 79-104 DC, 23.05.1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, cons. 9.

<sup>5</sup> Premier article du Titre XII, C. de 1958 « Des collectivités territoriales », tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2003-276, *op. cit.*

<sup>6</sup> La question de sa nature fit l'objet d'un débat juridique désormais résolu : la libre administration est bien une liberté fondamentale. V., en ce sens, Favoreu (L.) et Roux (A.), « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 12/2002, p. 88-92.

<sup>7</sup> Les deux termes ont longtemps été employés comme synonymes, V. par ex. travaux préparatoires de la Commission de la Constitution, 1945-1946. Aujourd'hui, on considère de façon générale que le premier relève du domaine des libertés locales, tandis que le second s'entend comme un principe d'organisation administrative. Pour une analyse plus complète, V. par ex. Bacoyannis (C.), *Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales*, PUAM, Economica, 1993, p. 90.

deux constitutionnalisées<sup>8</sup>, se complètent, agissant dans une dynamique commune. Par voie de conséquence, la formule est marquée par l'« imprécision » propre à toute liberté : il n'est pas possible d'arrêter, *a priori*, un point exact où celle-ci commencerait et où elle finirait, le texte ne fixant pas lui-même les bornes au-delà desquelles le respect du principe est garanti. Ce constat peut sembler paradoxal. En effet, l'évolution normative des dispositions consacrant la libre administration du rang législatif au rang constitutionnel laisse à penser que ce faisant, le constituant a entendu renforcer le principe, le rendre plus consistant, en vue de le protéger non seulement contre les éventuelles atteintes du législateur, mais encore – et l'affirmation selon laquelle « la France est une République [...] décentralisée » en atteste – leur offrir un cadre novateur, plus clair et structuré, les protégeant également de l'empiètement du pouvoir exécutif<sup>9</sup>. Selon Jacques Baguenard, « cette reconnaissance constitutionnalisée présente un double intérêt : elle place symboliquement la décentralisation comme un principe républicain fondamental, inclus dans le bloc de constitutionnalité ; elle le protège simultanément, puisque revenir sur cette affirmation exigerait une révision constitutionnelle »<sup>10</sup>. Cette assertion vaut, *a fortiori*, pour le principe de libre administration, élément structurel de la décentralisation.

En somme, l'accession croissante de la libre administration au rang constitutionnel semblait devoir conférer aux collectivités territoriales, dans une juste mesure, une certaine autonomie : c'est ce qui ressort de l'analyse du Professeur André Roux, selon lequel la libre administration est l'une des expressions de l'autonomie locale<sup>11</sup>. Toutefois, ce concept se heurte aussi à des obstacles, qu'il convient d'exposer en amont de l'analyse.

**Le concept d'autonomie locale, un tonneau des Danaïdes ?** À première vue, le concept d'« autonomie locale » apparaît en filigrane dans le principe constitutionnel de libre administration<sup>12</sup>. Aussi, la doctrine utilise souvent ces deux concepts comme synonymes. Mais alors qu'au regard du droit constitutionnel étranger, le lien entre autonomie locale et entités infra-étatiques s'est banalisé dans la plupart des États européens<sup>13</sup>, la libre administration telle qu'énoncée dans notre Constitution fait encore figure d'« exception française »<sup>14</sup>, si bien que la corrélation *a priori* évidente entre les deux concepts apparaît, à y regarder de plus près, beaucoup moins assurée...

Encore faut-il pouvoir définir l'autonomie locale pour démontrer le lien entre l'une et l'autre notion ! L'on se trouve dès lors face à une première difficulté, d'ordre sémantique.

---

<sup>8</sup> Respectivement aux art. 72 al. 3 (*op. cit.*) et 1<sup>er</sup>, C. de 1958 tel que modifié par la révision de 2003 : « La France est une République (...) décentralisée ».

<sup>9</sup> V. également, en ce sens, Garrec (R.), Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, Paris, *JORF*, Sénat, Rapport n° 27, 2002, disponible en édition numérique sur le site officiel du Sénat.

<sup>10</sup> Baguenard (J.), *La décentralisation*, P.U.F., « Que sais-je ? », 2004, p. 3.

<sup>11</sup> Roux (A.), « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », *Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu*, 2/2013, p. 181.

<sup>12</sup> Le terme « autonomie » n'est textuellement repris que dans la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'art. 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *JORF* n° 175 du 30 juillet 2004, ainsi qu'à l'art. 74, C. de 1958 consacré au statut particulier des collectivités d'outre-mer. Globalement, le Titre XII, C. de 1958 privilégie la notion de libre administration des collectivités territoriales.

<sup>13</sup> V., pour un panorama exhaustif sur ce point, Delcamp (A.) et Loughlin (J.), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, La Documentation Française, 2<sup>ème</sup> éd., 2003, 336 p.

<sup>14</sup> Roux (A.), « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », *op. cit.*, p. 181.

Seule la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>15</sup> vient expressément préciser le contenu et la portée du concept. Ainsi, « par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques »<sup>16</sup>. Il est précisé, à l'alinéa suivant, que « ce droit est exercé par des conseils ou des assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel (...) »<sup>17</sup>. Certes, ce texte représente un « effort intéressant de conceptualisation juridique »<sup>18</sup> et offre un fondement originel à l'harmonisation européenne des principes de décentralisation. Pourtant, la notion n'en est pas moins fragmentaire, apparaissant surtout comme un « acte de raison »<sup>19</sup>. Aujourd'hui ratifiée par 47 pays, la Charte propose une définition nécessairement souple du concept, visant à couvrir *a maxima* la diversité des systèmes territoriaux des États parties, de l'État unitaire décentralisé (France, Portugal, Royaume-Uni<sup>20</sup>,...) à l'État fédéral (Allemagne, Autriche, Belgique,...) en passant par les différentes formes d'États régionaux (Espagne, Italie,...). Face à ce constat, l'on pourrait considérer que la distinction entre les différentes formes étatiques est aujourd'hui désuète, tant le droit comparé semble mettre en lumière le fait que la notion d'autonomie locale recouvre un vaste panel de structures territoriales. Néanmoins, « par son étymologie, [l'autonomie] a une portée d'apparence absolue et désigne le pouvoir de se diriger librement en droit et par extension, en politique ou en gestion, tandis que dans ses expressions réelles elle est toujours relative et limitée »<sup>21</sup> : ainsi, l'autonomie locale « est-elle synonyme de décentralisation ou est-elle un système d'une autre nature ? »<sup>22</sup>.

Loin d'être une vaine interrogation, la question du degré d'autonomie accordé aux entités territoriales serait-elle devenue le cœur de la distinction, en lieu et place de la division classique, établie en fonction de la forme de l'État ? L'exemple français constitue une illustration remarquable de cette problématique : malgré une constitutionnalisation très marquée des principes de libre administration et de décentralisation, particulièrement depuis 2003, la portée réelle de l'autonomie locale fait l'objet d'une forte remise en question, lorsqu'elle n'est pas purement et simplement déniée<sup>23</sup>. C'est, qu'en France, les obstacles à un élargissement de l'autonomie locale sont nombreux, et pour la plupart de rang constitutionnel : principe d'indivisibilité de la République<sup>24</sup> et « substrat jacobin »<sup>25</sup> imprégnant aujourd'hui encore notre Constitution, plasticité confinant à l'imprécision des termes constitutionnels relatifs aux collectivités territoriales, compétence législative en

---

<sup>15</sup> Ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 15.10.1985, la Charte a été ratifiée par la France le 17.01.2007.

<sup>16</sup> *Ibid.*, art. 3§1.

<sup>17</sup> *Ibid.*, art. 3§2.

<sup>18</sup> Williams-Riquier (P.), « La Charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », *Revue française d'administration publique*, 1/2007, n° 121-122, p. 193.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>20</sup> Même si le pays s'est engagé dans une profonde réforme décentralisatrice depuis une vingtaine d'années, à travers le processus de « dévolution », traduisant la délégation de pouvoir par le Parlement du Royaume-Uni aux Parlements d'Écosse, d'Irlande du Nord et du Pays de Galles.

<sup>21</sup> Hertzog (R.), « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » in *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 446.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> V., en ce sens, Hertzog (R.), « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *ibid.*, ou Stahl (J.-H.), « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 42, p. 31-41.

<sup>24</sup> Art. 1<sup>er</sup>, C. de 1958 : « La France est une République indivisible... ».

<sup>25</sup> Stahl (J.-H.), « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *op. cit.*, p. 32.

matière de définition des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources »<sup>26</sup>,... Dans ce contexte, l'analyse de la jurisprudence constitutionnelle constituera le cœur de cette étude. En effet, le Conseil constitutionnel, interprète de la Constitution, occupe une place fondamentale dans la conception du principe de libre administration, se faisant le principal déterminant du degré d'autonomie conféré – ou non – aux collectivités locales. La Haute juridiction, après avoir utilisé la libre administration comme norme de référence de son contrôle dès 1979<sup>27</sup>, s'est depuis lors montré frileuse à étendre les contours et le contenu du principe. Plus récemment, la révision de 2003 puis l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité ont ravivé les espoirs des partisans de l'autonomie locale. Mais si la constitutionnalisation renforcée de la libre administration et le tracé de ses contours par le juge constitutionnel sont à première vue l'indice d'une recherche effective de l'autonomie locale (I), l'imprécision des termes relatifs à la libre administration et leur interprétation timide révèlent les limites de cette recherche (II).

Afin de donner à cette étude toute la rigueur scientifique nécessaire, les impératifs formels et matériels nous obligent à restreindre son champ analytique. Ainsi, l'analyse se limitera à l'étude des textes constitutionnels généraux. Ces contraintes nous conduisent également à écarter les éléments purement relatifs à la décentralisation, qui relève davantage du champ administratif que constitutionnel. Nous n'aborderons pas non plus la question des collectivités à statut particulier – bénéficiant de compétences spécifiques et/ou élargies – et des collectivités d'outre-mer, régies par des dispositions dérogatoires<sup>28</sup> et dont certains auteurs affirment comme une évidence qu'elles « sont bien autonomes »<sup>29</sup>.

## **I. LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UNE INSCRIPTION CONSTITUTIONNELLE RENFORCÉE OU LA RECHERCHE DE L'AUTONOMIE LOCALE FRANÇAISE**

Si la Constitution de 1946 consacre très tôt le principe général de libre administration des collectivités territoriales, ce n'est qu'avec la réforme législative de 1982 puis la révision constitutionnelle de 2003 que le principe acquiert une réelle portée normative. Mais alors qu'il s'est depuis largement déployé devant la Haute juridiction (B), le principe dut avant tout composer avec d'autres dispositions issues de la Loi fondamentale, irréductibles de l'histoire constitutionnelle française (A).

### **A. UNE INSCRIPTION CONSTITUTIONNELLE SOUMISE À UN ARBITRAGE DÉLICAT**

La France fait historiquement preuve d'une méfiance à l'égard du pouvoir local : ainsi, « l'idée selon laquelle une trop grande autonomie des collectivités territoriales nuirait à

---

<sup>26</sup> Art. 34 al. 13, C. de 1958.

<sup>27</sup> Décis. n° 79-104 DC, *op. cit.*

<sup>28</sup> Notamment, art. 72-3 à 74-1, C. de 1958 puis titre XIII, C. de 1958 « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » complétées par diverses lois organiques.

<sup>29</sup> V. Gohin (O.), « La confrontation des lois du pays polynésiennes au bloc de légalité », *AJDA*, 10/2014, p. 568.

l'unité du pays trouve (...) ses principales manifestations dans la Révolution de 1789 »<sup>30</sup>. Si la tradition jacobine imprègne fortement les premières Lois fondamentales, les collectivités ont depuis lors fait l'objet de profondes mutations qui ont permis de leur offrir un réel cadre normatif. Parmi elles, la révision constitutionnelle de 2003 marque un changement considérable dans l'étendue du « droit constitutionnel local », en ouvrant la voie à des évolutions juridiques et statutaires que le texte initial, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, interdisait jusque là. Dépeinte par une partie de la doctrine comme une réforme audacieuse, car mettant fin à « un immobilisme en matière d'organisation administrative et à une forte tradition centralisatrice »<sup>31</sup>, elle ne sera pas pour autant portée aux nues par les auteurs, qui s'interrogent dès l'origine sur son utilité<sup>32</sup> et ne cessent, depuis lors, d'en pointer les lacunes et les insuffisances<sup>33</sup>. C'est que, malgré tout, la France continue d'incarner un modèle étatique unitaire et indivisible, particulièrement frileux à l'égard de l'autonomie locale.

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 proclame tout à la fois que la « France est une République indivisible » et que « son organisation est décentralisée », en complément de l'article 72. L'indivisibilité et l'unité de la République française sont des affirmations anciennes<sup>34</sup>, dont découle « l'uniformité des règles et des territoires [ayant] permis le développement d'un pouvoir centralisé »<sup>35</sup>. Dans cette perspective historique et même si la référence au caractère unitaire de la République n'est plus visible dans le texte constitutionnel, la portée de la libre administration ne peut *a priori* qu'être relativisée. À ce stade, il revenait à la Haute juridiction, interprète de la Constitution, d'opérer une conciliation entre ces principes à haute valeur symbolique, mais à l'énoncé assez vague...

Deux décisions du 25 février 1982<sup>36</sup> constituent le point de départ de l'interprétation des dispositions du Titre XII de la Constitution. Elles confirment avant tout le caractère constitutionnel du principe de libre administration et la compétence du législateur pour le mettre en œuvre<sup>37</sup>, tout en rappelant avec force la prééminence de l'État sur les collectivités territoriales qui découle du principe d'indivisibilité de la République<sup>38</sup>. Cette prééminence interdit tout morcellement du pouvoir politique au sein de l'État, donc du pouvoir normatif. Ce faisant, « le Conseil constitutionnel a, de manière générale, tracé les limites extrêmes de la [libre administration], d'où il résulte notamment que les collectivités territoriales ne sauraient disposer d'un pouvoir normatif autonome »<sup>39</sup>. Autrement dit, la France ne saurait reconnaître une quelconque autonomie politique à ses collectivités. Or, d'un point de vue étymologique – du grec *autos*, « soi-même » et *nomos*, « norme, loi » –, l'autonomie désigne originellement la capacité à se donner à soi-même ses propres

<sup>30</sup> Malo (L.), *Autonomie locale et Union européenne*, Bruylant, 2010, p. 8.

<sup>31</sup> V. par ex., Verpeaux (M.), « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos », *RFDA*, 2003, p. 661.

<sup>32</sup> V., par ex., Jégouzo (Y.), « Un État décentralisé », *AJDA*, 2003, p. 513.

<sup>33</sup> V. notamment Stahl (J.-H.), « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *op. cit.*

<sup>34</sup> Le décret de la Convention nationale du 22.09.1792 porte déjà l'inscription selon laquelle « la République française est une et indivisible ». V. en ce sens, Verpeaux (M.), « L'unité et la diversité dans la République », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 42, p. 7-8.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>36</sup> Décis. n° 82-137 DC, 25.02.1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* et n° 82-138 DC, 25.02.1982, *Loi portant statut particulier de la région de Corse*.

<sup>37</sup> Décis. n° 82-137 DC, *op. cit.*, cons. 2 ; n° 82-138 DC, *op. cit.*, cons. 6.

<sup>38</sup> Décis. n° 82-137 DC, *op. cit.*, cons. 3 ; n° 82-138 DC, *op. cit.*, cons. 7 à 9.

<sup>39</sup> Favoreu (L.) et Philip (L.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 17<sup>e</sup> éd., 2013, p. 104.

normes. Certes, l'attribution de la personnalité juridique aux collectivités territoriales<sup>40</sup> constitue « un premier niveau d'autonomie qui consiste en la reconnaissance d'un être juridique séparé des autres par ses intérêts et ses droits protégés »<sup>41</sup>. Il est vrai également que la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 est venue préciser le contenu de la capacité décisionnelle des collectivités territoriales, disposant que celles-ci bénéficient « d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »<sup>42</sup>. Pour autant, ce pouvoir ne peut s'exercer que « dans les conditions prévues par la loi »<sup>43</sup> et dans le respect des prérogatives de l'État : « au regard de cette [capacité de décision], le principe de libre administration répond incontestablement aux exigences posées par la Charte européenne de l'autonomie locale »<sup>44</sup>, mais sa portée reste cependant « bien moindre que celle qui découle des principes d'autonomie locale proclamés par d'autres constitutions étrangères »<sup>45</sup>. Ceux-ci prévoient en effet souvent l'existence d'un pouvoir normatif autonome, de nature législative et garanti constitutionnellement. Tel est le cas en Italie, pays fortement régionalisé<sup>46</sup>, ou en Roumanie<sup>47</sup>, pourtant définie comme un État unitaire.

La révision de 2003 a théoriquement étoffé le domaine de compétences des collectivités. Mais ce pouvoir, strictement limité par le principe constitutionnel d'indivisibilité de la République et la compétence législative fixée à l'article 34 de la Constitution, apparaît à première vue très cantonné. Malgré tout, « si le respect des prérogatives de l'État et le caractère unitaire de celui-ci marquent les limites supérieures que ne peut franchir la libre administration, qui ne signifie à l'évidence ni libre réglementation, ni libre gouvernement »<sup>48</sup>, une certaine part d'autonomie locale est toujours susceptible de croître dans le respect de ces bornes rigoureusement posées. En l'absence de définition précise, il revenait au juge constitutionnel d'apprécier « au cas par cas (...) si les variations affectant la libre administration restent comprises entre les seuils minima et maxima autorisés, seuils qu'il est d'ailleurs le seul à pouvoir apprécier »<sup>49</sup>. Longtemps interprété par l'unique biais du contrôle de constitutionnalité *a priori*, le principe de libre administration est aujourd'hui régulièrement invoqué dans le cadre du contrôle *a posteriori*, moyen d'autant plus intéressant qu'il est un élément de concrétisation du contentieux constitutionnel. La libre administration étant une liberté constitutionnelle, le Conseil constitutionnel n'a eu aucun mal à lui reconnaître dès 2010<sup>50</sup> le caractère de « droit ou liberté que la Constitution garantit »<sup>51</sup>, condition fondamentale au déclenchement de la QPC. En définitive, c'est « la jurisprudence du Conseil constitutionnel [qui] a révélé les potentialités d'un texte constitutionnel que l'on n'aurait pas soupçonné contenir tant de richesses »<sup>52</sup>, laissant apparaître un certain degré d'autonomie locale.

---

<sup>40</sup> Décis. n° 82-138 DC, cons. 10 et 11.

<sup>41</sup> Hertzog (R.), « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *op. cit.*, p. 451.

<sup>42</sup> Art. 72 al. 3, C. de 1958.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Roux (A.), « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », *op. cit.*, p. 185.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>46</sup> Art. 117, C. italienne.

<sup>47</sup> Art. 121, C. roumaine.

<sup>48</sup> Favoreu (L.) et Roux (A.), « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *op. cit.*, p. 91.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Décis. n° 2010-12 QPC, 2.07.2010, *Commune de Dunkerque*, cons. 4.

<sup>51</sup> Art. 23-1, loi organique n° 2009-1523 du 10.12.2009 relative à l'application de l'art. 61-1 C, *JORF* n° 287, p. 21379.

<sup>52</sup> Favoreu (L.), « Libre administration et principes constitutionnels », in *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, dir. Moreau (J.) et Darcy (G.), Economica-PUAM, 1984, p. 63.

## B. L'ÉMERGENCE PRÉTORIENNE D'UN CERTAIN DEGRÉ D'AUTONOMIE LOCALE

Le principe de libre administration découle de l'inscription, renforcée depuis 2003, du principe posé à l'article 72 al. 3 de la Constitution : « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». En vertu de l'article 34 al. 13 de la Constitution, « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». De par leur plasticité, ces dispositions ont été interprétées par le Conseil constitutionnel autour de quelques axes principaux qui, à des degrés divers, respectent tous les prescriptions de la Charte du Conseil de l'Europe. Sans reprendre l'analyse exhaustive de la jurisprudence en la matière, il convient d'énumérer ces éléments cardinaux qui ont progressivement permis de dessiner les contours de l'autonomie locale française. Selon André Roux, la libre administration se déploie en trois volets majeurs de l'autonomie que sont « l'autonomie institutionnelle, l'autonomie fonctionnelle, et l'autonomie financière des collectivités »<sup>53</sup>.

**L'autonomie institutionnelle** qui découle du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution passe par l'existence d'un « conseil élu »<sup>54</sup> issu d'un suffrage « politique »<sup>55</sup>. Si l'autonomie institutionnelle ne peut s'exercer que dans les limites fixées par le législateur, cette composante de la libre administration, dont la formulation est très proche de celle utilisée par la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>56</sup>, borne la compétence du législateur : elle lui interdit par exemple d'imposer aux débats des commissions permanentes régionales le principe de la publicité « plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement »<sup>57</sup>, entraînant par la même occasion une censure fondée sur l'article 72 de la Constitution. Plus récemment, le Conseil constitutionnel eut à connaître, dans une décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013<sup>58</sup>, d'une disposition relative au remplacement des conseillers départementaux. Il a rappelé à cette occasion que, s'il « appartient à la loi de fixer le délai dans lequel il doit être procédé à des élections partielles au conseil départemental (...), les modalités retenues par le législateur ne doivent pas conduire à ce que soient remises en cause les conditions d'exercice de la libre administration des collectivités territoriales »<sup>59</sup>. Estimant que la disposition contestée pourrait, dans certains cas, « conduire à ce que le fonctionnement normal du conseil départemental soit affecté dans des conditions remettant en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel elles s'administrent librement par des conseils élus »<sup>60</sup>, il a là encore

<sup>53</sup> Roux (A.), « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », *op. cit.*, p. 184.

<sup>54</sup> Décis. n° 85-196 DC, 8.08.1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 10, puis décis. n° 91-290 DC, 25.05.1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 17 et, plus récemment, décis. n° 2014-391 QPC, 25.04.2014, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*, cons. 3.

<sup>55</sup> Décis. n° 82-146 DC, 18.11.1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, cons. 7.

<sup>56</sup> Art. 3§2, Charte européenne de l'autonomie locale « Concept de l'autonomie locale », *op. cit.*

<sup>57</sup> Décis. n° 98-407 DC, 14.01.1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers de l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseillers régionaux*, cons. 26.

<sup>58</sup> Décis. n° 2013-667 DC, 16.05.2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

<sup>59</sup> *Ibid.*, cons. 20.

<sup>60</sup> *Ibid.*, cons. 21.

prononcé une censure sur le fondement de l'article 72 al. 3 de la Constitution. Cela confère par conséquent une sphère minimale mais néanmoins tangible d'autonomie institutionnelle aux collectivités en les protégeant des empiètements du législateur, y compris lorsque la violation de leur libre administration n'est qu'éventuelle.

**L'autonomie fonctionnelle** découle quant à elle de l'article 72 al. 2 de la Constitution qui consacre le principe général de libre administration, et des dispositions constitutionnelles selon lesquelles « 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 »<sup>61</sup>. Elles disposent pour cela d'un pouvoir réglementaire encadré par la loi<sup>62</sup>. Partant, la libre administration implique de reconnaître aux collectivités « leur capacité et leur autonomie de gestion »<sup>63</sup>, gage d'une « République plus responsable, plus efficace et plus démocratique »<sup>64</sup>. C'est ce qui ressort de l'interprétation du Conseil constitutionnel, selon lequel les conseils élus des collectivités doivent se voir reconnaître des « attributions effectives » qu'il appartient à la loi d'organiser<sup>65</sup>. Si les Sages ne manquent jamais de préciser que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la détermination des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources », le législateur n'est cependant pas dispensé de toute contrainte. Ainsi, comme il a été précisé dans la décision n° 2000-436 DC, ce dernier peut assujettir les collectivités à des obligations pourvu « que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée »<sup>66</sup>. Selon le commentaire officiel de la décision, « qu'il s'agisse d'obligations ou d'interdictions, le raisonnement ne peut être différent »<sup>67</sup>. C'est ainsi qu'à l'occasion d'une QPC, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur avait porté atteinte au principe de libre administration en interdisant aux départements de moduler, en fonction du mode de gestion du service en cause, les aides allouées aux communes et groupements des collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement<sup>68</sup>. L'autonomie fonctionnelle ouvre également droit à la reconnaissance, pérennisée par la révision constitutionnelle de 2003<sup>69</sup>, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice des compétences des collectivités. Si ce pouvoir demeure toujours résiduel et subordonné, il n'en reste pas moins que sa consécration est « considérable sur le plan des principes »<sup>70</sup>. Dans le même sens, l'article 72 al. 4 de la

---

<sup>61</sup> Art. 72 al. 2, C. de 1958.

<sup>62</sup> Art. 72 al. 3, C. de 1958.

<sup>63</sup> Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, Sénat, n° 24 rectifié, 2002-2003.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> V., par ex., décisis. n° 85-196 DC, *op. cit.*, cons. 10.

<sup>66</sup> Décisis. n° 2000-436 DC, 7.12.2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 12.

<sup>67</sup> Commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* de la décisis. n° 2000-436 DC, n° 10, accessible en édition numérique sur le site officiel du Conseil constitutionnel.

<sup>68</sup> Décisis. n° 2011-146 QPC, 8.07.2011, *Département des Landes*.

<sup>69</sup> Avant 2003, ce pouvoir réglementaire était reconnu de façon prétorienne – d'abord par le juge administratif, puis constitutionnel – sans toutefois bénéficier d'une base constitutionnelle formelle, v. par ex. décisis. n° 2001-454 DC, 17.01.2002, *Loi relative à la Corse* (particulièrement, cons. 12 et 13).

<sup>70</sup> Faure (B.), « Le Conseil d'État et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. L'heure de vérité ? », *AJDA*, 2013, p. 2241.

Constitution prévoit désormais que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent déroger à titre expérimental, non seulement aux dispositions réglementaires mais aussi législatives régissant l'exercice de leurs compétences. Ce droit reste très encadré<sup>71</sup>, même si la révision de 2003 a contribué à donner aux collectivités « la faculté non seulement de bénéficier de transferts expérimentaux de compétences (...) mais également de modifier elles-mêmes les règles législatives et réglementaires qui en régissent l'exercice »<sup>72</sup>. Un autre élément essentiel de l'autonomie fonctionnelle locale réside enfin dans la reconnaissance de la liberté contractuelle, qui ne peut subir d'atteintes excessives de la part du législateur<sup>73</sup>.

Une nouvelle fois, le principe de libre administration répond aux exigences posées par le Conseil de l'Europe<sup>74</sup> du point de vue fonctionnel. Certes, son degré d'autonomie reste perfectible<sup>75</sup>, au regard notamment des exemples portugais ou italien ; mais il en découle malgré tout une certaine autonomie fonctionnelle, qui ne saurait toutefois se concrétiser sans une certaine marge d'autonomie financière locale.

**L'autonomie financière** des collectivités a été définie par la Haute juridiction comme une garantie de la libre administration<sup>76</sup> dès avant la révision constitutionnelle de 2003, mais il ne constituait alors qu'une faible garantie, au point que l'intervention du Constituant était apparue indispensable. Le nouvel article 72-2 de la Constitution, traduction financière du principe général de libre administration, dispose désormais que « les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi », ce qui suppose l'existence d'une « part déterminante » de ressources propres, d'une compensation des transferts de compétence entre l'État et les collectivités ainsi que de mécanismes de péréquation. Si dans un domaine aussi sensible que celui touchant à l'utilisation des deniers publics, l'autonomie financière devra inévitablement être limitée, le législateur ne peut toutefois « méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration »<sup>77</sup>. Récemment, les Sages ont ainsi estimé que « les règles fixées par la loi sur le fondement [du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, relatif aux compensations des transferts de compétences], ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités »<sup>78</sup>. Le juge constitutionnel a adopté une conception assez large des « ressources propres ». Saisi de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales<sup>79</sup>, il avait estimé que « les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif,

---

<sup>71</sup> V. Loi organique n° 2003-704 du 1.08.2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *JORF* n° 177, 2.08.2003, p. 13217.

<sup>72</sup> Projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *op. cit.*

<sup>73</sup> V. par ex., décis. n° 2006-543 DC, 31.11.2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 28 à 31.

<sup>74</sup> Art. 4, Charte européenne de l'autonomie locale, *op. cit.*

<sup>75</sup> V. en ce sens les éléments de droit comparé avancés par le Professeur André Roux dans « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », *op. cit.*, p. 186.

<sup>76</sup> V. par ex., décis. n° 91-298 DC, 24.07.1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 37 et 38.

<sup>77</sup> V. en ce sens, décis. n° 90-274 DC, 29.05.1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 16.

<sup>78</sup> Décis. n° 2011-142/145 QPC, 30.06.2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, cons. 14.

<sup>79</sup> Décis. n° 2004-500 DC, 29.07.2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »<sup>80</sup>. Si le Conseil constitutionnel prend régulièrement soin de souligner qu'autonomie financière ne signifie pas autonomie fiscale<sup>81</sup>, et malgré l'imprécision des dispositions constitutionnelles, il a tout de même fixé un cadre pour l'action du législateur en la matière. Celui-ci consiste à vérifier, au fil des saisines, si la part des ressources propres de chaque collectivité ne diminue pas au point d'entraver sa liberté d'administration. La décision n° 2004-500 DC a ainsi été la première occasion de censurer une disposition législative du fait de son absence de portée normative : en l'espèce, la loi organique prévoyait que les ressources étaient « déterminantes » dès lors qu'elles garantissaient la libre administration des collectivités<sup>82</sup>. Suite à cette censure, un mode de calcul spécifique a été retenu pour la détermination de ces ressources. Le Conseil constitutionnel a également indiqué « qu'il ne pourrait que censurer les actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales »<sup>83</sup>. L'autonomie financière suppose encore que l'État compense tout transfert, création ou extension de compétences aux collectivités territoriales : ainsi si l'article 72-2 de la Constitution n'impose pas de compensation glissante et permanente des charges en question, il appartient toutefois à l'État de maintenir le niveau des ressources transférées<sup>84</sup>. Enfin, l'article 72-2 al. 5 organise un dispositif de péréquation, dont la méconnaissance ne peut toutefois pas, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une QPC sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution<sup>85</sup>. Selon le Professeur André Roux, la conception de l'autonomie financière telle qu'elle ressort de l'article 72-2 de la Constitution « va au-delà des exigences de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale [relatif aux ressources financières des collectivités locales] », tout en présentant, à l'aune de la jurisprudence constitutionnelle, « des points de convergences (...) avec celle en vigueur dans la plupart des pays européens »<sup>86</sup>. Il faut toutefois reconnaître que sa portée est moindre au regard par exemple des dispositions belges ou italiennes. L'autonomie financière locale belge tend à se renforcer par la sixième réforme de l'État, prévue au 1<sup>er</sup> juillet 2014, mais cela doit s'analyser à la lumière de sa forme fédérale. De son côté, la Constitution italienne a introduit une compétence législative pour les régions en matière d'imposition<sup>87</sup>, mais cette mesure reste très largement formelle. Globalement, en raison de la conjoncture économique, la tendance est donc à la limitation de l'autonomie financière, et les différents États tendent en la matière à cantonner la marge de manœuvre de leurs entités infra-étatiques à un socle minimal garantissant le respect des prérogatives locales.

En définitive, la jurisprudence constitutionnelle a grandement contribué à développer la libre administration, principe pivot déployé en plusieurs axes, chacun révélant voire approfondissant, à un degré plus ou moins grand, des pans d'autonomie locale telle que définie par le Conseil de l'Europe et mise en œuvre dans la plupart des États européens. Cette promotion prétorienne de l'autonomie locale a parfois permis de graver dans le

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, cons. 10.

<sup>81</sup> Décis. n° 2009-599 DC, 29.12.2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 64.

<sup>82</sup> Décis. n° 2004-500 DC, *op. cit.*, cons. 15.

<sup>83</sup> Décis. n° 2005-530 DC, 29.12.2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 96.

<sup>84</sup> Décis. n° 2004-509 DC, 13.01.2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 8 et 9.

<sup>85</sup> Décis. n° 2010-29/37 QPC, 22.09.2010, *Commune de Besançon et autre*, cons. 5.

<sup>86</sup> Roux (A.), « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », *op. cit.*, p. 187.

<sup>87</sup> Art. 119, C. italienne modifié par la loi de révision n° 3 du 18.10.2001.

« marbre constitutionnel » des solutions dégagées par la Haute juridiction ; d'autres fois, elle est venue étoffer et préciser le contenu de la libre administration. Ce mouvement a fait l'objet d'un regain d'intérêt grâce à la QPC, en permettant l'accès des collectivités territoriales au juge constitutionnel. Si ce contrôle *a posteriori* n'a pas en lui-même révolutionné le droit des collectivités territoriales, il a permis au Conseil constitutionnel de prononcer quelques censures sur le fondement des articles 72 et 72-2 de la Constitution, ce qui était auparavant très rare. De la même façon, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation créée en 2009, chargée de veiller au respect de la libre administration et de l'autonomie financière de ces collectivités, sans disposer d'un pouvoir contraignant, constitue néanmoins un relai efficace en faveur de l'autonomie locale. Aujourd'hui, il appartient toujours au juge constitutionnel de fixer au cas par cas le contenu de la libre administration, en fonction de l'autonomie qu'il souhaite – peut ? – offrir aux collectivités. Conformément à la célèbre formule du Doyen Vedel, l'on peut tout à fait affirmer que la libre administration ressemble davantage à un pointillé qu'à une ligne continue : « chaque réponse à une question concrète s'inscrit dans une suite et le pointillé s'enrichit, laissant de moins en moins d'espace non jalonné »<sup>88</sup>. Mais si l'analyse autorise jusque-là à voir en la libre administration la concrétisation de l'autonomie locale, il ne faut cependant pas oublier que des limites strictes en entravent le développement. La construction du principe de libre administration, consacrée par le Conseil constitutionnel et parachevée par la révision de 2003, demeure encore souvent une faible protection, au point que l'on peut légitimement s'interroger sur la capacité du principe à fournir une autonomie locale digne de ce nom.

## II. LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN CADRE CONSTITUTIONNEL IMPRÉCIS OU LES LIMITES DE L'AUTONOMIE LOCALE FRANÇAISE

Au vu de « l'écart qui peut apparaître entre l'affirmation forte du principe de libre administration et la modicité de ses traductions effectives »<sup>89</sup>, il semble intéressant de se pencher sur l'impact concret de la libre administration sur l'autonomie locale (A), dont l'analyse laisse apparaître une autonomie réduite, bien loin de sa conception originelle (B.)

### A. LE MINIMALISME INTERPRÉTATIF DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, FREIN AU DÉVELOPPEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE

Le Conseil constitutionnel s'est, dès 1979<sup>90</sup>, attaché à garantir, à des degrés divers, les différentes facettes de la libre administration. Néanmoins, elle ne saurait aller à l'encontre d'autres principes constitutionnels, tels que l'indivisibilité, l'égalité des citoyens ou la compétence législative. En effet, c'est bien la loi qui détermine les principes fondamentaux de « la libre administration des collectivités territoriales, de leurs

<sup>88</sup> Vedel (G.), « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités territoriales », *Pouvoirs locaux*, n° 8, 1991, p. 18.

<sup>89</sup> Stahl (J.-H.), « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/1, n° 42, p. 31

<sup>90</sup> Décis. n° 79-104 DC, *op. cit.*

compétences et de leurs ressources»<sup>91</sup>. Cela postule « qu'avant d'être un principe qui limite la compétence du législateur, il est d'abord un principe qui fonde cette compétence »<sup>92</sup>. Globalement, l'on pourrait penser que le contrôle constitutionnel borne suffisamment la marge de manœuvre du législateur, grâce à l'exercice d'un contrôle de proportionnalité. Ainsi, selon un considérant de principe, « si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à condition qu'elles répondent à des exigences d'intérêt général (...) »<sup>93</sup>. Cependant, les statistiques tendent à prouver le contraire. En effet, depuis 1979, date à laquelle la libre administration est devenue une norme de référence du contrôle de constitutionnalité, seules sept censures ont été prononcées sur ce fondement<sup>94</sup>, contre plus de quarante décisions de conformité, et ce malgré la révision de 2003 et l'introduction de la procédure de la QPC qui n'a globalement pas bouleversé la jurisprudence développée dans le cadre du contrôle préventif. Le plus souvent, la Haute juridiction se contente de justifier l'absence de violation du principe de libre administration par des considérants laconiques et ne manque jamais de rappeler que si les collectivités territoriales s'administrent librement en vertu de l'article 72 de la Constitution, « chacune d'elles le fait dans les conditions prévues par la loi »<sup>95</sup>, qui détermine les principes fondamentaux de la libre administration<sup>96</sup>. Tandis que les quelques censures opérées portent globalement sur des sujets mineurs, le juge constitutionnel a écarté ce grief à de nombreuses reprises, dans des décisions relatives à des éléments parfois déterminants du degré d'autonomie locale.

Ainsi en est-il de la décision n° 2010-618 DC portant sur la loi de réforme des collectivités territoriales<sup>97</sup>, qui permit au Conseil constitutionnel de repousser l'existence d'une clause de compétence générale au profit des départements et des régions<sup>98</sup> : sans pouvoir général d'intervention dans les affaires d'intérêt local, les collectivités territoriales voient de cette manière leur **autonomie fonctionnelle** réduite. Alors que la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014<sup>99</sup> annonçait le grand retour de la clause générale de compétence des départements et des régions, le gouvernement a depuis, une nouvelle fois fait machine arrière. Ainsi le Premier ministre Manuel Valls a-t-il annoncé dans sa déclaration de politique générale du 8 avril 2014 son intention de supprimer – définitivement ? – la clause de compétence générale. Visant à appliquer le « choc de simplification » aux entités

---

<sup>91</sup> Art. 34, al. 13, C. de 1958.

<sup>92</sup> Stahl (J.-H.), « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *op. cit.*, p. 33.

<sup>93</sup> V., par ex., décis. n° 2000-436 DC, *op. cit.*, cons 12, n° 2006-543 DC, *op. cit.*, cons. 29 ou n° 2013-303 QPC, 26.04.2013, *Commune de Puyravault*, cons. 4.

<sup>94</sup> Décis. n° 82-168 DC, 20.01.1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* ; 92-316 DC, 20.01.1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* ; 98-407 DC, *op. cit.* ; 2000-436 DC, *op. cit.* ; 2010-107 QPC, 11.03.2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete* ; 2011-146 QPC, *op. cit.* ; 2014-391 QPC, *op. cit.*

<sup>95</sup> Pour un ex. récent, V. décis. n° 2013-687 DC, 23.01.2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 41.

<sup>96</sup> *Ibid.*, cons. 22.

<sup>97</sup> Décis. n° 2010-618 DC, 9.12.2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*.

<sup>98</sup> Décis. n° 2010-618 DC, *ibid.*, cons. 52 à 56.

<sup>99</sup> Chap. I « Le rétablissement de la clause de compétence générale », loi n° 2014-58, 25.01.2014, *JORF* n° 23, 28.01.2014.

locales, cette annonce de réforme, comportant de nombreuses exceptions, est dénoncée selon certains auteurs comme complexifiant encore un peu plus le droit des collectivités.

Il en va de même concernant l'**autonomie institutionnelle** des collectivités territoriales. Ainsi, libre administration ne signifie pas libre organisation : cela a été rappelé concernant la procédure de suspension/révocation des maires prise en application de la loi<sup>100</sup> ou encore d'intégration, fusion ou retrait forcés d'une commune à un syndicat mixte<sup>101</sup> ou à une structure de coopération intercommunale<sup>102</sup>. Dans ce cas, tout en reconnaissant que les dispositions contestées affectent bien la libre administration des communes intéressées, le Conseil constitutionnel refuse de les censurer au motif qu'elles répondent à un motif d'intérêt général suffisant ou qu'elles sont définies de façon suffisamment précise par le législateur. Cette invocation de l'intérêt général vient ici couvrir une véritable atteinte à la libre administration des collectivités.

Le phénomène ne diffère pas concernant l'**autonomie financière** des collectivités : selon le Conseil constitutionnel, il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution, ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une quelconque autonomie fiscale<sup>103</sup>. Il est d'ailleurs intéressant de relever que l'article 72-2 n'a à ce jour jamais servi de fondement à une censure constitutionnelle, alors même que son renforcement constituait l'un des arguments charnières de la révision de 2003... De plus, en rejetant quatre QPC portant sur la compensation financière intégrale de certaines allocations d'État (RMI, RMA et RSA)<sup>104</sup>, le Conseil constitutionnel a précisé qu'en matière de transfert de compétences, rien n'impose au législateur d'organiser une corrélation entre les ressources allouées aux collectivités territoriales en contrepartie d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences et l'évolution ultérieure des dépenses engagées par ces collectivités. Tout juste formule-t-il une réserve pour deux de ces QPC<sup>105</sup>, « mais ce garde-fou sémantique peut être ressenti comme une protection bien lointaine, pour ne pas dire virtuelle »<sup>106</sup>.

Il ressort visiblement que l'atteinte au principe de libre administration est trop souvent mise à l'écart par la lecture extensive que fait le Conseil constitutionnel de la compétence législative, sur des sujets parfois essentiels. Ce faisant, la Haute juridiction a bridé « à la source » la libre administration des collectivités territoriales et, par ricochet, leur autonomie locale, s'en tenant très souvent à un contrôle de constitutionnalité restreint, si ce n'est à un simple contrôle de l'erreur manifeste<sup>107</sup>. Le Conseil constitutionnel n'hésite enfin pas à sanctionner, si besoin est, l'incompétence négative du législateur en matière de détermination des principes fondamentaux relatifs à la libre administration des

<sup>100</sup> Décis. n° 2011-210 QPC, 13.01.2012, *M. Ahmed S.*, cons. 6 et 7.

<sup>101</sup> Décis. n° 2007-548 DC, 22.02.2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.*

<sup>102</sup> Décis. n° 2013-303 QPC, *op. cit.*, 2013-304 QPC, 26.04.2013, *Commune de Maing*, et 2013-315 QPC, 26.04.2013, *Commune de Couvrot.*

<sup>103</sup> Décis. n° 2009-599 DC, *op. cit.*, cons. 60 à 65.

<sup>104</sup> Décis. n° 2011-142/145 QPC, 30.06.2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres.*

<sup>105</sup> Décis. n° 2011-143 et 2011-144 QPC, *ibid.*

<sup>106</sup> Stahl (J.-H.), « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *op. cit.*, p. 39.

<sup>107</sup> V., par ex., décis. n° 2004-511 DC, 29.12.2004, *Loi de finances pour 2005*, cons. 31.

collectivités territoriales. En effet, l'analyse jurisprudentielle montre que la compétence législative est particulièrement étendue lorsqu'il s'agit de limiter les compétences des collectivités, le Conseil constitutionnel contraignant par exemple le législateur à fixer les conditions et les limites à une dérogation portant de trois à six mois le délai dans lequel il doit être procédé à une élection cantonale partielle<sup>108</sup>.

Outre la compétence législative, il est un autre type de limites à l'épanouissement de l'autonomie locale française : les contraintes structurelles, résultant du principe d'indivisibilité de la République déjà évoqué plus haut ou encore de l'application uniforme des libertés publiques. Cela a été conforté par la réforme constitutionnelle de 2003, qui prévoit à l'article 72 al. 5 de la Constitution que « dans les conditions prévues par la loi organique, et *sauf* lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent (...) déroger à titre expérimental (...) aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

Selon un considérant de principe, la libre administration « ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépende de décisions des collectivités territoriales et ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire »<sup>109</sup> : cela ne saurait surprendre, au regard de l'enracinement profond du principe d'égalité sur l'ensemble de notre droit. Agissant de concert avec les principes d'indivisibilité républicaine et d'uniformité du droit, le principe d'égalité constitue un obstacle de taille à la différenciation du cadre juridique applicable aux collectivités, donc à une adaptation concrète aux réalités territoriales. Dès lors, c'est de la confrontation entre libre administration et principe d'égalité qu'émergent les bornes les plus strictes de l'autonomie locale.

Il ressort de l'analyse des limites opposées à la libre administration des collectivités territoriales que le principe peut sembler fort peu contraignant face aux autres exigences constitutionnelles avec lesquelles il doit nécessairement être concilié. En cantonnant globalement le principe de libre administration à une exigence de non dénaturation<sup>110</sup>, le juge constitutionnel se contente surtout d'identifier le contenu essentiel du principe qui devient alors un ultime garde-fou, sans offrir aux collectivités une véritable marge d'émancipation par rapport au législateur. De fait, « l'autonomie a connu plusieurs glissements sémantiques : d'une force absolue elle est devenue un pouvoir relatif ; d'abord liberté de faire son propre droit, elle est devenue simplement une *certaine* liberté de faire *certaines* choses »<sup>111</sup>. Or si le cœur de l'autonomie se situe dans le degré de liberté offert aux collectivités pour s'administrer, l'on ne peut plus dès lors voir en la libre administration française une traduction pleine et entière de l'autonomie locale.

---

<sup>108</sup> Décis. n° 87-233 DC, 5.01.1988, *Loi relative aux élections cantonales*, cons. 5.

<sup>109</sup> Décis. n° 84-185 DC, 18.01.1985, *Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales*, cons.

<sup>110</sup> V., par ex., 2012-255/265 QPC, *op. cit.*, cons. 7 : « considérant (...) que les règles fixées par la loi sur le fondement du dernier alinéa de l'art. 72-2 C ne doivent pas restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités ».

<sup>111</sup> Hertzog (R.), « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » *op. cit.*, p. 459.

## B. LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, TRADUCTION JURIDIQUE « À LA FRANÇAISE » D'UNE CERTAINE AUTONOMIE LOCALE

Que reste-t-il aujourd'hui, au sein du principe de libre administration, de l'autonomie locale ? Si la libre administration constitue un vecteur d'autonomie, celle-ci s'analyse davantage comme un faible rempart face aux atteintes du législateur et de l'État. L'autonomie locale n'est donc pas – tout à fait – synonyme de libre administration, comme il a été démontré. Il y a certes, encore de nombreux efforts à faire en la matière, de la part du législateur, mais également du constituant et, surtout, du juge constitutionnel dont le rôle est en l'espèce fondamental. Au terme de cette étude, la déception du chercheur en quête de l'autonomie locale française se comprend aisément : en consacrant la notion de libre administration des collectivités locales, le législateur, le constituant et le Conseil constitutionnel à sa suite ont tout à la fois affaibli le concept et réduit son contenu à une part congrue. Mais l'imprécision des termes fondant la libre administration, « perçue au premier abord comme un défaut dans une conception positiviste du droit, paraît au contraire, à la réflexion, plutôt comme un aspect essentiel du droit »<sup>112</sup>. En ne fixant pas de limites strictes à son contenu et à son étendue, le Conseil constitutionnel s'est réservé, pour l'avenir, une grande liberté d'appréciation. Cette indétermination constitue la garantie première de la libre appréciation de la Haute juridiction, faisant de la notion non plus un carcan juridique étroit mais un outil malléable, pragmatique et circonstancié – notamment au regard des contraintes politiques, culturelles et financières, éléments décisifs dans la reconnaissance d'une véritable autonomie locale.

Cette autonomie locale se trouve aujourd'hui inextricablement liée à la notion de démocratie. Un tel lien ressort à la fois du rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui se veut l'incarnation de « l'idée que le *degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre d'achoppement d'une démocratie véritable* »<sup>113</sup> et du rapport relatif à l'organisation décentralisée de la République rendu par le Sénat français le 23 octobre 2002<sup>114</sup>, selon lequel « [la révision de 2003] visait à adapter le cadre constitutionnel consacré aux collectivités territoriales afin (...) de leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans (...) *l'approfondissement de la démocratie locale* ». Cette promotion de la démocratie s'est traduite, notamment, par la consécration du référendum local lors de la réforme constitutionnelle de 2003<sup>115</sup>. De ce point de vue, la France respecte l'autonomie locale au sens européen du terme, mais à un faible degré, comparativement à d'autres États parties à la Charte. Toutefois, et c'est un élément notable, l'indépendance des organes composant l'exécutif local est un facteur d'autonomie des collectivités : selon Robert Hertzog, « l'autonomie locale, en France, se mesure directement aux progrès du suffrage universel et à la perte d'influence de l'appareil d'État dans la désignation des maires et conseils municipaux »<sup>116</sup>. D'ailleurs, il est notable que le seul point n'ayant à ce jour pas été remis en question par le Conseil constitutionnel concernant la libre administration des collectivités territoriales réside dans l'existence de « conseils élus ». Les

<sup>112</sup> Mackaay (E.), « Les notions floues en droit ou l'économie de l'imprécision », *Langages*, 1979, n° 53, p. 33.

<sup>113</sup> Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, disponible en édition numérique sur le site officiel du Conseil de l'Europe, nous soulignons.

<sup>114</sup> Garrec (R.), Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, *op. cit.*, nous soulignons.

<sup>115</sup> Art. 72-1, C. de 1958 complété par la loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local.

<sup>116</sup> Hertzog (R.), « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » *op. cit.*, p. 463.

élections municipales de 2014 en constituent un exemple probant : la défiance citoyenne à l'égard du pouvoir politique, en hausse ces derniers mois, s'est matérialisée en une défaite de la majorité actuelle, décrite comme la conséquence d'un « vote-sanction ». La démocratie locale se mue donc, à l'occasion, en un véritable contrepoids au pouvoir exécutif national.

C'est enfin à ce stade que le poids de l'histoire constitutionnelle de la France reprend tout son sens : selon Gérard Marcou en effet, « l'histoire, le système juridique dans son ensemble sont les marqueurs les plus importants quant au degré de décentralisation »<sup>117</sup>, donc de l'autonomie locale. En France, la consécration de l'indivisibilité républicaine demeure irréductible de la division verticale du pouvoir, et ne permet pas, en l'état actuel, d'atteindre un degré conséquent d'autonomie locale. Cela la contraindrait, en effet, à basculer vers une forme d'État renouvelée, pas encore fédéral mais trop éloigné de la conception unitaire traditionnelle. De ce point de vue, « la *libre administration*, et non l'autonomie locale, qualifie le compromis à la française »<sup>118</sup>. Celle-ci se limite à des compétences « administratives », et non régaliennes en excluant notamment l'existence d'un pouvoir normatif autonome des collectivités territoriales. La libre administration permet ainsi de garantir un certain espace de liberté permettant aux collectivités territoriales d'exister, plutôt qu'une réelle autonomie locale : « c'est donc davantage la liberté "d'être" que la liberté "d'agir" des collectivités qui se trouve protégée par le texte constitutionnel »<sup>119</sup> voire, aujourd'hui encore, par la Haute juridiction.

La constitutionnalisation du principe de libre administration et son interprétation par le juge constitutionnel ont fait naître de nouveaux équilibres, mais ceux-ci ne permettent pas l'affirmation d'une réelle autonomie. Il s'agit davantage d'une définition négative, en creux, que d'une construction positive du principe : en refusant de bousculer la répartition traditionnelle des compétences et en souhaitant préserver les principes d'égalité ou d'indivisibilité, le Constituant de 2003 n'a pu réellement endiguer l'affaiblissement du principe de libre administration. Dès lors, pour ouvrir la voie à une autonomie locale tangible, « plus que la mention dans la Constitution, ce sont bien les modalités de l'inscription constitutionnelle (...) qui importent pour parvenir à atteindre le dessein du Constituant »<sup>120</sup>. Par conséquent, si la libre administration des collectivités territoriales remplit bien les critères de l'autonomie locale « à l'européenne », visant à établir de simples standards minimum, elle ne permet pas, en l'état actuel de la jurisprudence et des textes constitutionnels, le déploiement d'une autonomie locale performative et efficace, telle qu'elle peut exister dans la plupart des États européens, y compris de forme unitaire. À l'heure où le gouvernement s'est engagé à mener un nouvel acte de décentralisation, visant au développement de la démocratie locale et à la clarification de l'exercice des compétences des collectivités, la recherche de l'autonomie locale « à la française » ne pourra donc aboutir sans une volonté politique commune et une interprétation constructive du juge constitutionnel en faveur des collectivités territoriales.

Manon GHEVONTIAN

<sup>117</sup> Marcou (G.), « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 42, p. 87.

<sup>118</sup> Hertzog (R.), « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » *op. cit.*, p. 455.

<sup>119</sup> Favoreu (L.) et Roux (A.), « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *op. cit.*, p. 91.

<sup>120</sup> Protière (G.), « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *Politeia*, n° 12, 2007, p. 277.