

La séparation des pouvoirs dans les collectivités territoriales

Moea VONSY

GRECCAP – CERCCLE, Université Montesquieu Bordeaux IV

L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 fixe les caractères fondamentaux de la République française, ceux qui, en quelques mots, permettent d'identifier son « *identité constitutionnelle* »¹. Or, depuis peu², parmi ces caractères, se retrouve le fait que « *son organisation est décentralisée* ». Ainsi érigée en prescription cardinale de notre Constitution, la décentralisation n'a de cesse de s'approfondir pour laisser toujours plus de place à l'autonomie et à la démocratie locales.

La décentralisation est ce « *mode d'aménagement des structures de l'administration dans lequel, la personnalité juridique ayant été reconnue à des communautés d'intérêts³ (...), le pouvoir de décision est exercé par des organes propres à ces personnes agissant librement sous un contrôle de simple légalité* »⁴. Traditionnelle, une telle définition est marquée du sceau du droit administratif dans lequel l'étude de la décentralisation a dès l'origine trouvé sa place. C'est seulement depuis moins d'une vingtaine d'années que les constitutionnalistes se sont emparés de la matière pour mettre à l'étude le « *droit constitutionnel local* »⁵. Cependant, ce faisant, c'est une partie seulement du droit des collectivités territoriales qui est qualifiée de « *constitutionnelle* » : celle des rapports qu'entretiennent les collectivités territoriales avec l'État. Elles ne sont dès lors envisagées que comme des démembrements plus ou moins autonomes de celui-ci. Leur pertinence constitutionnelle ne tient qu'à leur rôle de contre-pouvoirs locaux du pouvoir central à tendance monopolistique et à leur inscription dans la Constitution. C'est cette certaine incapacité du droit constitutionnel à se détacher du cadre étatique que nous voudrions ici remettre en perspective.

¹ Décision CC n° 2006-540 DC, du 27 juillet 2006, *Rec.* 88.

² Loi constitutionnelle n° 2003-276, du 28 mars 2003, art. 1^{er}.

³ La décentralisation fonctionnelle, c'est-à-dire celle qui consiste à ériger des services publics en personnes morales de droit public, ne sera pas ici abordée.

⁴ G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, coll. Quadrige, Paris : PUF, 2000.

⁵ D. ROUSSEAU, « Le droit constitutionnel des collectivités locales », *JSLC* 1991, vol. XIII, p. 177 ; A. ROUX, *Droit constitutionnel local*, coll. Droit public fondamental, Paris : Economica, 1995 ; AFDC, A.-M. LE POURHIET (dir.), *Droit constitutionnel local*, Paris, Aix-en-Provence : Economica, PUAM, 1999

En effet, malgré la tradition, il est loin d'être une évidence que les collectivités territoriales doivent être traitées en organes de nature simplement administrative⁶. L'argument de texte semble imparable et l'article 72 de la Constitution de 1958 le dit très clairement : les « *collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ». Elles s'administrent et ne se gouvernent pas. Pourtant, les anglo-saxons, eux, n'ont aucune hésitation à parler de *local government*. De même, les Etats-Unis ne qualifient de *State* que les États fédérés, l'« État » lui-même étant la fédération. Si la comparaison des droits pouvait permettre de s'élever par-delà les différentes qualifications locales pour tendre à une compréhension plus objective des choses, la question ne vaudrait-elle pas alors d'être posée ?

En outre, la tradition française connaît quelques failles. La loi organique de 2004 portant statut pour la Polynésie française⁷ ne dit-elle pas, en son article 1^{er}, que « *la Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum* » ? Dans la même idée, l'émergence de la problématique de la démocratie locale⁸ atteste que la seule perspective bureaucratique de la collectivité locale comme organe administratif est aujourd'hui dépassée. Il ne s'agit plus seulement d'exécuter au niveau local des décisions prises ailleurs, au niveau central, mais bien d'exercer également un pouvoir décisionnel qui engage la vie de la collectivité humaine ainsi rassemblée.

Dès lors, un droit *constitutionnel* local pourrait consister non plus seulement à traiter des *aspects constitutionnels* des collectivités territoriales, mais à traiter celles-ci *de manière constitutionnelle*. Le droit constitutionnel local ne serait ainsi plus constitutionnel uniquement par la matière qu'il aborde, mais bien par sa méthode, par ses outils, par ses instruments d'analyse et de réflexion particuliers. Le droit constitutionnel pourrait alors se détacher quelque peu de la tutelle qu'exerce sur lui l'attraction irrésistible du cadre étatique pour faire sa mise au point à différents

⁶ A ce titre, il est amusant de noter que Jacques Hardy s'excuse presque de parler d'« institutions politiques locales », ayant conscience de ce que ce titre peut avoir de choquant tant il est usuel de considérer les collectivités territoriales comme des organes administratifs. J. HARDY, *Institutions et droit des collectivités territoriales*, coll. L'essentiel sur, Lyon : L'hermès, 1995, p. 32.

Par ailleurs, Michel Verpeaux énonce que la décentralisation doit être désormais perçue « *dans une logique différente, qui ne peut se limiter à la seule gestion d'affaires administratives* ». M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, coll. Major, Paris : Puf, 2005, p. xvii.

⁷ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française

⁸ CURAPP, CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris : PUF, 1999 ; B. RÉMOND, *De la démocratie locale en Europe*, coll. La bibliothèque du citoyen, Paris : Presses de Sciences Po, 2001 ; M. RASÉRA, *La démocratie locale*, coll. Systèmes, Paris : LGDJ, 2002.

niveaux de l'organisation de la vie sociale, au niveau « macroscopique »⁹ de l'État, comme au niveau « microscopique » des collectivités¹⁰.

C'est dans cette perspective que l'on s'est posé la question de la pertinence d'une analyse de l'organisation interne des collectivités territoriales en termes de séparation des pouvoirs. Cette théorie, habituellement utilisée dans le cadre étatique pour l'examen des rapports entre les organes de gouvernement, apporte-t-elle au chercheur un éclairage utile et instructif sur les structures infra-étatiques ? Ce qui peut apparaître évident dans les États fédéraux où chaque État dispose d'une constitution et donc d'une séparation des pouvoirs propres, l'est beaucoup moins dans un État qui se définit encore comme unitaire tel que la France.

A cette question, la réponse qui semble devoir être apportée est positive. L'analyse en termes de séparation des pouvoirs de l'organisation interne des collectivités territoriales est pertinente d'une double manière : tout d'abord, elle permet une meilleure compréhension des mécanismes de fonctionnement des collectivités et, éventuellement, de leurs insuffisances ; ensuite, par une sorte d'effet retour à la matière première du droit constitutionnel, elle offre un nouveau regard sur les relations qui s'établissent entre l'État et ses collectivités par les disparités que l'on constate en l'espèce.

I La pertinence interne de l'application de la théorie de la séparation des pouvoirs aux collectivités territoriales

Un premier constat s'impose : analyser les rapports qui s'établissent entre les organes d'une collectivité territoriale, par exemple la commune, est loin de faire l'unanimité en doctrine. Si la très grande majorité des auteurs restent absolument silencieux sur ce point, se contentant de présenter de manière juxtaposée les organes et leurs compétences respectives, les autres ont des vues radicalement opposées qu'il est a priori difficile de réconcilier. D'un côté, pour M. le Professeur Michel Verpeaux, la distinction entre organes délibérants et exécutifs, à l'œuvre dans les collectivités territoriales, « *n'est pas assimilable à une quelconque séparation de*

⁹ Les expressions « macroscopique » et « microscopique », dans un sens très légèrement différent, sont empruntées à J.-B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, coll. Systèmes, Paris : LGDJ, 2006, p. 11.

¹⁰ Ou même au niveau « super-macroscopique » des ensembles supranationaux dont l'organisation peut faire l'objet d'une investigation de nature constitutionnelle.

pouvoirs »¹¹. De l'autre côté, le manuel des Professeurs Jean-Bernard Auby et Rozen Noguellou, et de Jean-François Auby nous invite très clairement à « *s'interroger sur l'équilibre des pouvoirs que le droit local instaure entre les assemblées locales et les exécutifs locaux* »¹². Deux questions se posent alors : la séparation des pouvoirs est-elle applicable aux collectivités territoriales ? Et si oui, de quelle façon l'est-elle ?

A/ La séparation des pouvoirs applicable aux collectivités territoriales

L'applicabilité de la théorie de la séparation des pouvoirs aux collectivités territoriales peut parfois sembler une évidence. En effet, les termes employés pour parler des organes des collectivités territoriales ne manquent pas d'évoquer les pouvoirs que l'on identifie généralement au niveau étatique : un conseil élu, organe délibérant d'une part, et, d'autre part, un organe exécutif, qui généralement préside le conseil élu. Dans les collectivités territoriales d'outre-mer, la ressemblance est d'autant plus frappante que ce sont les termes d'assemblée et de gouvernement qui sont employés¹³. Le troisième pouvoir, juridictionnel, reste présent et, du fait de la décentralisation, est éventuellement impliqué par le représentant de l'État, ce qui en fait le gardien de l'ordre juridique objectif, plus précisément en l'espèce l'ordre légal et réglementaire national.

Pour autant, le chercheur se doit de garder une certaine circonspection à l'égard des apparences et des termes employés pour rechercher une certaine nature objective des institutions qu'il étudie. Ainsi, au-delà des mots, il convient de s'interroger : pour qu'il y ait séparation des pouvoirs, encore faut-il qu'il y ait des pouvoirs et que ceux-ci soient séparés.

Qu'est-ce qu'un pouvoir ? La question semble résolue depuis Montesquieu et l'on distingue généralement entre le pouvoir de faire les lois et celui de les appliquer¹⁴. Dans le cas des collectivités territoriales, le pouvoir prépondérant est

¹¹ M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, coll. Connaissance du droit, Paris : Dalloz, 2002, p. 78 ; mais aussi, du même auteur, *Droit des collectivités territoriales*, coll. Major, Paris : Puf, 2005, pp. 215 et 219 ; et *Les collectivités territoriales*, coll. Documents d'études, n° 2.02, Paris : La documentation française, 2007, p. 40.

¹² J.-B. AUBY ; J.-F. AUBY ; R. NOGUELLOU, *droit des collectivités locales*, coll. Thémis Droit, Paris : Puf, 4^{ème} éd. 2008, p. 152.

¹³ C'est le cas pour la Polynésie française. En Nouvelle-Calédonie, il est question de congrès et d'un sénat coutumier. Les îles Wallis-et-Futuna sont dotées d'une « assemblée territoriale ». La Corse, qui n'est pas classée parmi les collectivités d'outre-mer, dispose également d'une « assemblée ».

¹⁴ Le pouvoir de trancher les litiges sera ici, conformément à la tradition française qui ne s'intéresse généralement qu'aux deux pouvoirs législatif et exécutif pour définir le régime d'un État, mis de côté.

clairement attribué par la Constitution aux conseils élus¹⁵. Par exemple, au niveau communal, le législateur prolonge l'injonction constitutionnelle en indiquant que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »¹⁶. C'est donc le conseil élu qui détient le pouvoir décisionnel primaire dans le cadre de la collectivité. De la même manière, le législateur attribue expressément un pouvoir exécutif aux organes dits pour cela « exécutifs » des collectivités. Toujours pour la commune, « *le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal* »¹⁷.

Ces « pouvoirs » sont-ils séparés ? Pour répondre à cette question, il convient d'éclaircir ce que l'on entend par séparation des pouvoirs. En effet, l'organe exécutif des collectivités territoriales (du moins métropolitaines) est issu directement de l'organe délibérant. Il n'existe donc aucune séparation organique entre les deux pouvoirs, les mêmes personnes appartenant aux deux branches. Mais il est aisé de constater que le même phénomène s'observe dans de nombreux régimes parlementaires étatiques, le plus frappant exemple en étant sans doute le cas britannique où les membres du gouvernement font traditionnellement partie de l'une ou l'autre assemblée. Certes, on peut aussi contester que la séparation des pouvoirs soit en réalité tout simplement appliquée dans un tel régime qui ne le revendique d'ailleurs pas comme principe cardinal de son organisation. Mais ce serait là retenir une certaine interprétation du principe de la séparation des pouvoirs, celle que Charles Eisenmann qualifiait de « juriste »¹⁸, qui exige une stricte séparation à la fois organique et fonctionnelle des pouvoirs. Une autre interprétation, plus « souple », de la séparation des pouvoirs, a été avancée¹⁹, où les relations entre les pouvoirs s'organisent de manière beaucoup plus complexe et intriquée. Dans cette perspective, pour reconnaître la pertinence d'une analyse en termes de séparation des pouvoirs dans le cadre des collectivités territoriales, il suffirait de constater que celles-ci sont régies par un complexe d'organes dotées de compétences distinctes et

¹⁵ Art. 72 de la Constitution.

¹⁶ Art. L. 2121-29 CGCT. De même art. L. 3211-1 CGCT pour le conseil général et art. L. 4221-1 CGCT pour le conseil régional.

¹⁷ Art. L. 2122-21 CGCT. Art. L. 3221-1 CGCT pour le président du conseil général, et art. L. 4231-1 CGCT pour le président du conseil régional.

¹⁸ C. EISENMANN, « La pensée constitutionnelle de Montesquieu », in C. EISENMANN, textes réunis par C. LEBEN, *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Paris : Éd. Panthéon-Assas, 2002, pp. 583-602.

¹⁹ Outre C. Eisenmann, on peut se référer à la thèse de M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome XLVIII, Paris : LGDJ, 1973.

entre lesquels s'établissent des relations qui peuvent tenir de la collaboration comme de la confrontation. Si ce double mouvement n'était pas à l'œuvre au sein des collectivités territoriales, il n'y aurait aucun sens à rechercher, par le ciselage des règles électorales, à conférer aux maires ou autres exécutifs locaux une majorité suffisante ou stable en leur faveur dans les assemblées locales²⁰.

Il s'agit à présent d'appliquer cette grille d'analyse aux collectivités territoriales afin d'en définir le « régime ».

B/ La séparation des pouvoirs appliquée aux collectivités territoriales

La classification classique des régimes entre régime présidentiel et régime parlementaire a fait l'objet d'un débat²¹ qui dépasse le cadre de cette étude. Dans son application aux collectivités territoriales, cette classification ne permet pas de rencontrer un type « pur » de régime parlementaire ou de régime présidentiel, mais seulement des éléments qui peuvent se rattacher à l'un ou à l'autre régime et qui, par leur disparité, peuvent expliquer certaines situations de blocage par un certain manque de cohérence de l'organisation d'ensemble.

Les éléments de « parlementarisation » du régime de certaines collectivités territoriales sont sans doute ceux qui sont le plus communément reconnus car aisément identifiables : il s'agit de l'introduction de la motion de censure dans les relations entre les organes délibérant et exécutif d'une collectivité²². La première collectivité à avoir été dotée d'un tel mécanisme est la Corse : en effet, l'article 38 de la loi du 13 mai 1991²³ prévoyait la possibilité, toujours en vigueur, pour l'assemblée de Corse, de mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance dite constructive, car elle doit comporter la liste des nouveaux membres dudit conseil. Par la suite, la loi de 1996 portant statut d'autonomie de la

²⁰ Pour un exemple tout à fait topique, voir la dernière loi organique relative à la Polynésie française, qui n'a cependant pas eu les effets escomptés en pratique. Loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française.

²¹ M. TROPER, « Les classifications en droit constitutionnel », *R.D.P.* 1989, p. 945s. ; P. LAUVAUX, « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits* n° 32, 2000, p. 109s. ; M.-A. COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris : Economica, 2006, p. 299s.

²² « La parlementarisation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales », titre de la thèse de Sylvie Castanié (Université de Pau et des pays de l'Adour, 2002) serait un phénomène plus général ayant des répercussions sur le statut de l'élu local et trouvant sa source dans la politisation croissante des collectivités.

²³ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991, portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

Polynésie française²⁴ et la loi organique de 1999²⁵ relative à la Nouvelle-Calédonie ont prévu des mécanismes de responsabilité analogues à celui de l'article 49, alinéa 2, de la Constitution. Repris aux articles 63 et 156 de la loi organique de 2004²⁶ pour la Polynésie, ce mécanisme a été récemment modifié en décembre 2007²⁷ afin de le rendre « constructif », c'est-à-dire que la motion doit comporter le nom du nouveau président de la Polynésie française. En outre, un nouveau cas de motion de censure « budgétaire », sorte d'article 49, alinéa 3, réservé au vote du budget de la collectivité a été introduit. Dénommée « motion de renvoi », cette censure est doublement constructive puisque, outre le nom du candidat appelé à remplacer le président de la Polynésie en cas de succès, elle doit comporter un projet de budget complet. Le même type de mécanisme avait été prévu dans le cadre des conseils régionaux à l'article L. 4311-1-1 du Code générale des collectivités territoriales²⁸ à titre expérimental puisqu'il a été automatiquement abrogé à la suite du dernier renouvellement des conseils régionaux en 2004.

En outre, autre mécanisme de type parlementaire, il est généralement prévu la possibilité de dissolution de l'assemblée locale, bien que celle-ci intervienne par voie de décret national.

Par ailleurs, certains éléments de régime présidentiel sont également observables dans l'organisation des collectivités territoriales. Par exemple, en Polynésie française, c'est le Président de la Polynésie qui nomme les membres du gouvernement, lesquels sont individuellement responsables devant lui, ce qui n'est pas sans rappeler le système d'administration présidentielle américain. Pour les collectivités métropolitaines, notamment la commune, certains auteurs s'interrogent sur l'opportunité de parler d'un « *présidentialisme municipal* »²⁹ quand d'autres affirment directement l'existence d'un « *gouvernement présidentiel dans toutes les collectivités locales* »³⁰, voire d'une « *monarchie municipale* »³¹. Le maire dispose

²⁴ Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996, art. 77.

²⁵ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, art. 95 et 108.

²⁶ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

²⁷ Loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007.

²⁸ Loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, art. 23 et 27-III.

²⁹ C. SORBETS, « Est-il légitime de parler d'un présidentielisme municipal ? », *Pouvoirs*, n° 24, 1983, p.

³⁰ A. MABILEAU, *Le système local en France*, coll. Clefs, Paris : Montchrestien, 2^{ème} éd. 1994, p. 108.

³¹ A. MABILEAU, « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs*, n° 73, p. 7.

également d'un certain nombre de « pouvoirs propres » et l'élection municipale tend souvent, en pratique, à devenir une élection du maire au suffrage indirect³².

Applicable et appliquée aux collectivités territoriales, la théorie de la séparation des pouvoirs permet ainsi de mieux saisir les enjeux de l'organisation des rapports qui s'établissent entre les organes d'une même collectivité, et donc, d'un point de vue interne, de mieux comprendre leur fonctionnement. Mais se poser la question de la pertinence de cette grille d'analyse aux collectivités territoriales permet aussi, dans un second temps, de mieux apercevoir certains aspects des relations qu'entretient l'État français avec ses collectivités territoriales.

II La pertinence externe de l'application de la théorie de la séparation des pouvoirs aux collectivités territoriales

La séparation des pouvoirs, ou plus exactement les mécanismes de régulation des relations entre les organes d'une collectivité, selon qu'elle lui est refusée ou accordée, peut s'avérer riche d'enseignements sur le lien qui unit l'État aux collectivités dans un contexte historique spécifique

A/ La séparation des pouvoirs refusée aux collectivités territoriales

Comme on l'a vu, les collectivités métropolitaines ne bénéficient d'aucune sorte de mécanisme de régulation des conflits qui peuvent opposer les organes délibérants aux organes exécutifs³³.

La Constitution n'oblige d'ailleurs pas à ce que l'exécutif des collectivités territoriales soit élu : selon l'article 72, seule l'élection du conseil est une exigence constitutionnelle. C'est seulement sur le plan politique, poussée par l'exigence d'un renforcement de la démocratie locale, et comme illustration de l'approfondissement de la décentralisation, que s'est imposée l'idée d'un exécutif élu. Inscrite dans la Constitution, la décentralisation demeure donc potentiellement soumise à des remises en cause indirectes, dans une logique de « *semi-décentralisation* » selon

³² D'ailleurs, le sénateur Jean Puech appelle à mettre en cohérence les règles électorales avec le ressenti de l'électeur en proposant l'élection des exécutifs locaux au suffrage universel direct. Rapport d'information de M. Jean PUECH, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation n° 74 (2007-2008), pp. 92s.

³³ Sauf l'hypothèse, matériellement et temporellement limitée, de la motion de renvoi budgétaire appliquée pendant quelques années aux conseils régionaux.

l'expression de Charles Eisenmann³⁴. C'était le cas pendant très longtemps du préfet, organe exécutif du conseil général jusqu'en 1982, chargé à la fois de la représentation de l'État et de l'administration de la collectivité. On en trouve trace encore aujourd'hui dans le statut des îles Wallis-et-Futuna qui, datant d'une loi de 1961³⁵, confère à l'administrateur supérieur du territoire, nommé par décret en conseil des ministres, les fonctions de chef du territoire. Ou, plus près de nous, en témoigne encore le dédoublement fonctionnel caractéristique de la position du maire, à la fois élu local et représentant de l'État sur le territoire de sa commune. C'est ce qui, historiquement, explique cette impossibilité de renverser l'exécutif dans les collectivités territoriales : on ne peut renverser le représentant de l'État, soit, symboliquement, l'État lui-même ! Cette ambiguïté marque l'histoire de la décentralisation en France, qui est restée étroitement intriquée avec celle de la déconcentration, les deux mouvements n'ayant jamais été véritablement et nettement distingués.

Le traitement administratif des collectivités territoriales en est un signe révélateur. Elles restent des démembrements de l'État, représenté par la structure hiérarchique administrative. Sur le plan normatif, elles demeurent soumises à une stricte hiérarchie des normes et sont chargées de l'application et de l'exécution de la loi. Or la logique d'une décentralisation, si l'on peut dire, « véritable », serait de traiter les collectivités territoriales comme des entités de nature politique, et non administrative, lesquelles seraient dotées d'un pouvoir décisionnel autonome, c'est-à-dire, non pas soustrait au respect de la loi, mais animé d'une impulsion propre et non prédéterminée et encadrée. Force est de constater qu'en France, les collectivités territoriales restent enserrées dans cette double nature : une nature administrative encore très marquée, et une nature politique qui anime et justifie le mouvement de décentralisation sans que celui-ci soit (loin de là) achevé. La séparation des pouvoirs devient dès lors un symbole important, celui de la politisation de la collectivité considérée, qui impose, dans certains cas, lorsque la réalité politique ne permet plus de tenir la fiction juridique de l'unité et de l'indivisibilité du territoire de la République, que celle-ci soit accordée.

³⁴ EISENMANN (Charles). *Cours de droit administratif*, t. 1, Paris : LGDJ, pp. 285-296

³⁵ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles de Wallis-et-Futuna le statut de territoire d'outre-mer, art. 8 et 9.

B/ La séparation des pouvoirs accordée aux collectivités territoriales

Lorsque l'on observe quelles sont les collectivités dotées d'un mécanisme relevant d'une forme de séparation des pouvoirs, concrètement la motion de censure, il est frappant de constater qu'il s'agit de collectivités qui, pour des raisons politiques mais aussi historiques et géographiques, se sont vues conférer une forte autonomie. Bien sûr, la corrélation est loin d'être parfaite : la Corse n'est pas juridiquement dotée de l'autonomie, tandis qu'inversement, des collectivités qui en sont dotées, telles que Wallis-et-Futuna, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ne disposent pas d'un tel mécanisme. Mais les cas de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie restent topiques. Ces collectivités sont géographiquement très éloignées du territoire métropolitain ; elles ont historiquement toujours bénéficié d'un statut particulier, différent de celui des collectivités de métropole ; et enfin, elles manifestent sur le plan politique, plus ou moins fortement, certaines velléités d'indépendance.

Sans doute, l'importance du partage des compétences matérielles entre la collectivité et l'État explique, en partie au moins, la nécessité d'organiser, au sein même de la collectivité, des mécanismes de contre-pouvoir. En effet, l'État, qui se voit retirer des moyens d'intervention législative directs, laisse dès lors vacants sa position et son rôle de contre-pouvoir de l'autorité locale au profit de la protection des droits de la population locale. Ce contrôle desserré doit donc laisser place à des *checks and balances* qui ne peuvent être assurés que de manière interne à la collectivité. La séparation des pouvoirs s'analyse alors comme une contrepartie à l'autonomie accordée sur le plan des compétences matérielles.

Il n'est certainement pas indifférent que ces collectivités soient dès lors organisées suivant des structures et des mécanismes dont la physionomie est si proche de celle des structures et mécanismes observés au niveau étatique. La séparation des pouvoirs serait-elle plus facilement envisageable pour des collectivités qui sont destinées, à plus ou moins longue échéance, à bénéficier du statut étatique ? Y aurait-il alors une échelle sur laquelle on pourrait placer les différentes collectivités, de la moins « séparée » à l'État lui-même, en passant par diverses formes et degrés de séparation des pouvoirs ? C'est surtout la culture juridique et la terminologie qu'il conviendrait de renouveler : la séparation des pouvoirs au sein des collectivités est déjà une réalité dont le droit constitutionnel doit tenir compte. Le cadre étatique s'avère trop étriqué pour le droit constitutionnel qui

ne saurait attendre que les collectivités ne deviennent des États pour s'y intéresser en termes matériellement constitutionnels.

Moea VONSY
GRECCAP – CERCCLÉ
Université Montesquieu Bordeaux IV