



Séance 1 - L'organisation administrative territoriale

Mise à jour : octobre 2017

Fiche de connaissance n°2: Les grands principes régissant les collectivités territoriales

La décentralisation s'est mis en place à travers différentes étapes dont la plus importante est la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. En juillet 1981, le président de la République, François Mitterrand annonçait ce mouvement qui n'a cessé de s'amplifier depuis dans les termes suivants : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. ». Les deux grands principes de la décentralisation sont le principe d'autonomie et le principe de libre administration.

1. Le principe d'autonomie

Le principe d'autonomie se décompose en trois volets : l'autonomie juridique, l'autonomie organique et l'autonomie fonctionnelle.

1.1. L'autonomie juridique

Les collectivités territoriales sont des personnes juridiques distinctes de l'État. Personnes morales de droit public, elles disposent en tant que telles d'un patrimoine, de la capacité d'accomplir des actes juridiques et d'ester en justice. L'article 72 de la Constitution les institue : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74... ». Ce même article poursuit « ... mais toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ».

1.2. L'autonomie organique

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus (article 72 de la Constitution). Alors que les autorités administratives déconcentrées sont nommées par l'État (le préfet), les organes délibérants des collectivités locales (conseil municipal, conseil départemental, conseil régional) sont élus par les citoyens. La région dont la promotion au rang de collectivité territoriale a été prévue par la loi du 2 mars 1982, ne l'est devenue effectivement qu'après l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct, c'est-à-dire en 1986. Quant aux organes exécutifs (maire, président du conseil départemental, président du conseil régional), ils sont élus par les organes délibérants, donc au suffrage indirect.

1.3. L'autonomie fonctionnelle

L'autonomie fonctionnelle. Les organes des collectivités territoriales gèrent, par leurs délibérations, leurs affaires propres (affaires communales, départementales, régionales) : ils sont compétents pour prendre en charge les intérêts des populations concernées. C'est la « clause générale de compétence » qui, traditionnellement, est liée à l'élément territorial de la collectivité. Cette « clause générale » se conjugue avec les compétences d'attribution ; elle permet aux collectivités de se saisir de toute question d'intérêt local, même en l'absence de texte lui en donnant explicitement compétence, dès lors qu'elle n'empiète pas sur une compétence relevant d'une autre collectivité. Depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, les régions



Séance 1 - L'organisation administrative territoriale

Mise à jour : octobre 2017

et les départements ont perdu cette clause générale de compétences et ne conservent que des compétences d'attribution.

1.4. L'existence d'un contrôle de l'État

Si les collectivités territoriales s'administrent librement c'est, comme le rappelle l'article 72 de la Constitution, sous le contrôle de l'Etat exercé par « le représentant de l'Etat ». Ce contrôle ne peut être supprimé, mais il peut être réduit. C'est ce qui s'est passé en 1982, lorsque la loi du 2 mars 1982 a transformé la tutelle en contrôle. Plus précisément, le contrôle d'opportunité exercé a priori s'est transformé en contrôle de légalité exercé a posteriori.

2. Le principe de libre administration

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est inscrit dans la Constitution. Il a été dégagé par le Conseil constitutionnel pour la première fois dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 dite Nouvelle-Calédonie 1. En vertu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le 3^e alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose dorénavant que : « 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 ». L'article 72-2 détaille les dispositions constitutionnelles consacrant la libre administration des collectivités territoriales. De façon concrète, c'est au législateur de préciser le contenu et l'étendue du principe de libre administration, sous le contrôle du Conseil constitutionnel :

- o la libre administration se limite à des compétences infra-législatives et exclut les compétences régaliennes (édiction de lois, justice, diplomatie, fiscalité, etc.) ;
- o la libre administration permet de garantir un espace de liberté dans lequel les collectivités territoriales peuvent agir. Elle est souvent invoquée à l'encontre de lois soupçonnées de ne pas la respecter. Mais le Conseil constitutionnel a validé des dispositions législatives qui l'ont méconnue, ne sanctionnant que les « atteintes excessives du législateur » (pour un exemple de validation déc. n° 2010-618 DC du 9 déc. 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales instituant le conseiller territorial). Seules quatre lois ont été censurées pour non-respect de ce principe ;
- o la libre administration reconnaît un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales. Ce pouvoir ne s'exerce que dans le cadre des compétences de la collectivité, en l'absence de normes supérieures contraires, et sous le contrôle du juge administratif.