



N° 376

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2002.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR :

– LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (N° 369), ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *relatif à l'organisation décentralisée de la République* ;

– LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE (N° 249) DE M. HERVÉ MORIN ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *relative à l'exercice des libertés locales*.

PAR M. PASCAL CLÉMENT,

Député.

---

(2<sup>ème</sup> partie)

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 24 rect., 27 et T.A. 26 (2002-2003).

*Assemblée nationale* : 249 et 369.

État.

## SOMMAIRE

Pages

### INTRODUCTION

#### PREMIERE PARTIE : UN NOUVEL ELAN POUR LA DECENTRALISATION

I. — LA REUSSITE DE LA DECENTRALISATION S'EST INSCRITE DANS UN CADRE CONSTITUTIONNEL INCHANGE DEPUIS 1958

II. — LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE ETAPE DE LA DECENTRALISATION EXIGE UNE REVISION DE LA LOI FONDAMENTALE

III. — LE PROJET DE LOI PROPOSE UN NOUVEL EQUILIBRE CONSTITUTIONNEL ENTRE LES PRINCIPES D'EGALITE ET D'UNITE ET LES LIBERTES LOCALES

CO

#### DEUXIEME PARTIE : LA REFONTE DU PAYSAGE INSTITUTIONNEL DE L'OUTRE-MER

I. — LE CADRE CONSTITUTIONNEL EST DEvenu TROP ETROIT POUR RENDRE COMPTE DE LA DIVERSITE INSTITUTIONNELLE DE L'OUTRE-MER

II. — LE PROJET DE LOI PROPOSE UN CADRE CONSTITUTIONNEL SIMPLIFIE ET ASSOULI

### DISCUSSION GÉNÉRALE

### EXAMEN DES ARTICLES

**Articles 1 à 4 : voir 1<sup>ère</sup> partie**

Article 5 (article 72-1 de la Constitution) : Renforcement de la démocratie participative locale .....	5
Article 6 (article 72-2 de la Constitution) : Autonomie financière des collectivités territoriales .....	102
Article 7 (articles 72-3 et 72-4 de la Constitution) : Régime des collectivités situées outre-mer .....	16
Article 8 (article 73 de la Constitution) : Régime des départements et régions d'outre-mer .....	22
Article 9 (article 74 de la Constitution) : Régime constitutionnel des collectivités d'outre-mer .....	31
Article 10 (article 74-1 de la Constitution) : Habilitation permanente pour actualiser le droit applicable outre-mer par ordonnances .....	39

Article 11 (articles 7, 13 et 60 de la Constitution) : Assouplissement des conditions de délai pour l'organisation du scrutin présidentiel – Nomination des représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie – Contrôle du Conseil constitutionnel sur la régularité des opérations de référendum .....	41
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	45
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION</b> .....	59
<b>ANNEXE I</b> : Éléments de droit comparé sur l'organisation territoriale des pouvoirs publics .....	65
<b>ANNEXE II</b> : Le débat institutionnel dans les départements français d'Amérique.....	91
<b>ANNEXE III</b> : Article 299 § 2 du traité d'Amsterdam relatif aux régions ultra-périphériques .....	97

*Article 5*

(article 72-1 de la Constitution)

**Renforcement de la démocratie participative locale**

La décentralisation ne saurait être réservée aux élus locaux et elle ne peut se résumer à un simple outil de gestion ; facteur d'élargissement de l'espace public, elle implique, au contraire, une adhésion active de tous les citoyens.

Dans cet objectif, l'article 5 tend à introduire dans la Constitution quatre innovations : l'instauration d'un droit de pétition par lequel les électeurs pourraient, dans les conditions fixées par la loi, obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence ; la création d'un véritable referendum local décisionnel, dans les conditions prévues par une loi organique ; l'institution d'une procédure de consultation des électeurs lorsque est envisagée la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou la modification de son organisation, la consultation étant décidée par la loi ; la possibilité de consulter les électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales, également dans les conditions prévues par la loi.

Jusqu'en 1982, les seuls mécanismes de participation directe locale étaient circonscrits aux cas particuliers des fusions de communes, dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971 <sup>(1)</sup>.

Le principe de la participation des citoyens à la vie locale est ensuite explicitement posé par la loi du 2 mars 1982, qui indique, dans son article premier, que des lois ultérieures viendront préciser « *le développement de la participation des citoyens* ». En dépit de cette annonce, il aura fallu attendre dix ans, avec la loi du 6 février 1992, pour que des mécanismes de démocratie directe locale soient réellement mis en place.

Aux termes de cette loi, la consultation locale peut porter sur toutes les décisions prises par les autorités municipales pour régler les affaires de la compétence de la commune<sup>(2)</sup>. L'initiative de cette consultation relève d'une proposition du maire, d'une demande écrite de la moitié des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3500 habitants ou du tiers des conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus.

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire introduit le principe novateur de l'initiative populaire, en permettant à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de demander au conseil municipal d'organiser une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales ; la même loi

---

(1) Article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 2142-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

reconnaît le principe de consultation des électeurs des communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale, pour les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de cet établissement en matière d'opération d'aménagement <sup>(1)</sup>.

Dans tous ces cas, le code général des collectivités territoriales précise que cette consultation ne constitue qu'un avis.

Le projet de loi constitutionnelle a pour objet de renforcer ces dispositifs de participation locale :

- Le texte proposé pour insérer le nouvel article 72-1 de la Constitution consacre, dans son premier alinéa, le droit de pétition : la loi définirait ainsi les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

La rédaction du projet de loi initial précisait que les électeurs pouvaient *obtenir* l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ; le Sénat a préféré une rédaction moins contraignante pour les élus locaux, précisant simplement que les électeurs peuvent *demandeur* cette inscription. Il faut reconnaître qu'une disposition trop contraignante risquerait, notamment dans les petites communes, de remettre en cause le bon fonctionnement des assemblées locales, saisies de demandes répétées ou abusives.

C'est d'ailleurs sur le même principe du caractère facultatif de l'inscription à l'ordre du jour des assemblées parlementaires que repose le droit de pétition au niveau national, reconnu par l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Les débats au Sénat ont permis de montrer que l'instauration d'un seuil requis d'électeurs pour déposer une pétition pourrait éventuellement être prévu dans la loi ; la proposition émise par M. Michel Charasse d'exiger un pourcentage d'un cinquième des électeurs, reprenant ainsi les dispositions de l'article L. 2142-3 et L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales pour le droit de pétition en matière d'opérations d'aménagement, a paru rencontrer l'assentiment du Garde des sceaux <sup>(2)</sup>.

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Christiane Taubira prévoyant que les collectivités territoriales seront tenues, dans les conditions fixées par la loi, d'inscrire à l'ordre du jour de leurs travaux les questions posées par leurs électeurs au travers du droit de pétition. Mme Christiane Taubira a indiqué qu'il s'agissait de revenir sur la modification du texte initial introduite par le Sénat, qui a limité la prise en compte du droit de pétition à une simple faculté. Elle a jugé qu'il était regrettable de faire preuve de frilosité à l'égard d'une réforme qu'elle a qualifiée d'avancée démocratique.

---

(1) Article L. 5211-49 et suivants du code général des collectivités territoriales.

(2) Séance du mardi 5 novembre 2002.

Défendant le maintien du texte approuvé par le Sénat, le rapporteur a observé qu'il serait, en toute hypothèse, difficile pour une collectivité territoriale de ne pas prendre en compte une demande formulée par un pourcentage significatif de ses électeurs. La Commission a *rejeté* cet amendement

- Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 institue une procédure de démocratie locale directe dont les résultats s'imposeraient aux assemblées délibérantes ; il s'agit, pour les régions et départements, d'une véritable innovation, puisque les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales se limitaient à la commune ou aux groupements. L'innovation tient également dans le caractère décisionnel de la consultation, permettant ainsi aux électeurs de participer directement à l'administration des collectivités territoriales.

La question susceptible d'être soumise à référendum porterait sur les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence de la collectivité ; le projet d'acte ou de délibération adopté aurait la valeur d'un acte administratif et ferait l'objet d'un contrôle de légalité dans les mêmes conditions que les actes des collectivités territoriales.

Le projet de loi précise que c'est la collectivité qui serait à l'origine de la consultation. Néanmoins, cette procédure de référendum décisionnel pourrait tout à fait se combiner avec la procédure prévue au premier alinéa relative au droit de pétition ; il serait ainsi possible qu'une partie des électeurs demande à ce que la population soit consultée sur un problème précis. Toutefois, il va de soi qu'une collectivité ne serait jamais obligée d'organiser un référendum dont les résultats s'imposeraient à elle ; la procédure du droit de pétition, qui se limite désormais, avec la rédaction adoptée par le Sénat, au droit de demander l'inscription à l'ordre du jour, ainsi, bien entendu, que la délibération préalable de l'assemblée délibérante présentent toutes les garanties nécessaires pour éviter une telle situation.

La rédaction du projet de loi ne fait pas mention des groupements, que ce soit pour le droit de pétition ou le référendum ; si l'instauration d'un référendum consultatif au niveau de la structure intercommunale présente un certain intérêt, il n'en est pas de même du référendum décisionnel, qui aurait pour conséquence de permettre de faire trancher par la population un différend entre communes membres et groupements ; les légitimités démocratiques étant différentes, l'instauration de ce référendum décisionnel n'apparaît pas souhaitable. En conséquence, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Gilles Bourdouloux tendant à reconnaître l'exercice du droit de pétition dans le cadre des communautés urbaines, d'agglomérations ou de communes, pour les compétences leur ayant été transférées.

Le deuxième alinéa prévoit qu'une loi organique devra déterminer les conditions de mise en œuvre de cette procédure de référendum ; il s'agira ainsi d'en préciser les modalités pratiques, l'organisation de telles consultations au niveau départemental et régional demandant une coopération de l'échelon communal qui reste à déterminer.

- La première phrase du troisième alinéa de la rédaction proposée pour l'article 72-1 confère à la loi la possibilité de consulter les électeurs intéressés lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale ou de modifier son

organisation. A la différence de l'alinéa précédent, il s'agit d'une simple consultation, qui n'a pas de caractère décisionnel ; en outre, le principe de la consultation doit être prévu dans la loi et ne saurait donc résulter d'une initiative locale. Le Conseil constitutionnel avait jusqu'à présent réservé cette possibilité aux consultations des électeurs des collectivités outre-mer. <sup>(1)</sup>

- La deuxième phrase du troisième alinéa permet de donner une valeur constitutionnelle aux procédures de consultation des électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales. Actuellement, le code général des collectivités territoriales prévoit que les modifications territoriales sont effectuées par le représentant de l'État après enquête publique pour les communes, et par la loi pour les départements et les régions. Seule la procédure de fusion des communes prévoit des modalités de consultation des électeurs.

Comme pour la procédure prévue à l'alinéa précédent pour la création d'une collectivité à statut particulier, il s'agit d'une procédure consultative, et non décisionnelle, que la loi peut instituer.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Émile Zuccarelli prévoyant qu'un changement de statut ou une fusion de collectivités territoriales devra faire l'objet d'une consultation préalable des électeurs de chacune des collectivités ainsi que des assemblées locales concernées. M. Jacques-Alain Bénisti a jugé cette précision utile et intéressante. M. Marc-Philippe Daubresse s'est également prononcé en faveur de cet amendement, considérant qu'il était de nature à éviter que des décisions majeures soient prises contre l'avis des collectivités et des populations concernées. M. Patrick Delnatte a lui aussi approuvé cette proposition qu'il a jugée cohérente avec l'orientation générale du projet de loi tendant à favoriser la participation des citoyens.

Le rapporteur a contesté ces interprétations, considérant que le fait d'introduire un avis concurrent des assemblées locales n'allait pas nécessairement dans le sens d'une démocratie participative renforcée, d'autant que lesdites assemblées étaient rarement favorables à la perspective d'une fusion. M. Émile Zuccarelli a objecté qu'un projet de fusion devait nécessairement émaner des élus concernés et a jugé souhaitable qu'il soit approuvé par l'assemblée locale dans son ensemble, afin d'éviter tout risque de « despotisme éclairé ». Le président a observé que l'amendement ne précisait pas la portée respective des consultations concurrentes ainsi organisées et a, par ailleurs, estimé que des précisions utiles sur la consultation des assemblées locales pourraient être apportées dans la loi organique. La Commission a *rejeté* cet amendement. Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant que les fusions de collectivités territoriales, ou la modification de leur organisation, ne pourront faire l'objet d'une consultation des électeurs que sur décision du président de la République sur proposition du gouvernement.

- Il convient enfin de s'interroger sur la définition du corps électoral qui sera amené à prendre part à ces consultations locales ; le rapporteur du Sénat a très justement indiqué que cette consultation serait réservée aux électeurs des

---

(1) Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000.

collectivités, et non à l'ensemble des habitants. Pour autant, le terme d'électeurs mérite d'être précisé ; aux termes du quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution, « *sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Sur la base de cette disposition, le Conseil constitutionnel a réservé aux seuls nationaux français le droit de vote et d'éligibilité et estimé, en l'occurrence, que l'article 8 B, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 était contraire à la Constitution. La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 qui s'en est suivie a permis d'introduire un article 88-3 qui dispose que « *sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France* ».

La participation des citoyens de l'Union européenne aux consultations locales ou aux pétitions, dans les conditions désormais prévues par l'article 72-1 reste à déterminer. L'article 88-3 de la Constitution ne faisant mention que du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, une interprétation littérale exclurait cette participation, et ce d'autant plus que ces électeurs communautaires sont inscrits sur des listes électorales complémentaires et spécifiques. Une interprétation en sens inverse, se fondant sur la décision du Conseil constitutionnel qui a exclu, en 1992, le droit de vote aux ressortissants communautaires au motif que la désignation des conseillers municipaux avait une incidence sur l'élection des sénateurs, qui eux-mêmes participent à l'exercice de la souveraineté nationale, peut également être défendue, ces procédures ne relevant pas de l'exercice de la souveraineté nationale. Il serait ainsi reconnu que les citoyens de l'Union européenne, en tant qu'électeurs de la commune, participent directement à la gestion de la collectivité où ils résident.

Il va de soi que cette participation serait limitée aux consultations et pétitions au sein de l'échelon communal, le droit de vote pour les ressortissants communautaires n'étant reconnu qu'aux élections municipales.

Quelle que soit l'interprétation choisie, il paraît indispensable que le Gouvernement apporte une clarification qui permettra de préparer la loi organique. En l'absence de précisions, il reviendrait au juge administratif, saisi au cas par cas de consultations, d'apprécier la portée respective de l'article 3 et de l'article 88-3 de la Constitution.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 5 sans modification.

### **Article 6**

*(article 72-2 de la Constitution)*

#### **Autonomie financière des collectivités territoriales**

Cet article a pour objet d'inscrire dans la Constitution le principe de l'autonomie financière des collectivités locales. Il introduit pour cela un nouvel article 72-2.

Le concept d'autonomie financière est difficile à définir ; il peut s'agir aussi bien de l'autonomie de gestion que de l'autonomie de décision. Dans le premier cas, les transferts financiers de l'État peuvent assurer l'autonomie locale, à condition

qu'ils soient suffisamment importants et que les élus locaux restent libres d'en disposer ; dans le second cas, l'autonomie financière implique la maîtrise des ressources ; cette maîtrise se concrétise par une liberté accrue en matière d'accès à l'emprunt et, surtout, par la reconnaissance d'un véritable pouvoir fiscal local.

La dernière décennie s'est traduite à la fois par une remise en cause de l'autonomie de gestion et de l'autonomie de décision.

S'agissant de la première, la « recentralisation » de ces dernières années a consisté à accroître, sans concertation préalable, les charges des collectivités territoriales. Ces dernières ont ainsi dû faire face à des dépenses nouvelles importantes, sans que, pour autant, les ressources n'évoluent de façon corrélative : l'allocation personnalisée d'autonomie, mise en place par la loi du 20 juillet 2001, constitue à n'en pas douter le meilleur exemple de cette atteinte à l'autonomie de gestion.

Les collectivités locales ont également été confrontées à des charges nouvelles induites par des réglementations toujours plus contraignantes ; réglementations techniques, d'abord, imposées par des normes nationales ou communautaires, qui impliquent souvent, comme ce fut le cas pour la réglementation des adductions d'eau, un coût financier considérable<sup>(1)</sup> ; réglementations statutaires ensuite, avec le poids croissant de la gestion du personnel territorial, encore alourdi récemment par la mise en place de la réduction de la durée du temps de travail.

C'est assurément en termes d'autonomie de gestion que les atteintes ont été les plus graves : alors que les lois de décentralisation de 1982 et 1983 avaient permis de conférer aux collectivités locales un haut degré d'autonomie, le retour de balancier, près de quinze ans plus tard, a été durement ressenti : la suppression de la part salariale des bases de taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation, de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, pour les particuliers, de la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux ainsi que l'abaissement, puis le plafonnement, du tarif du droit de mutation à titre onéreux sont autant de mesures qui ont fortement affaibli les marges de manœuvre des collectivités locales.

Ces réformes, qu'il s'agisse de transferts de compétences nouvelles ou de mesures d'exonération de fiscalité locale, ont fait l'objet soit d'abondements exceptionnels des dotations, soit de compensations d'exonérations, avec, à chaque fois, des modalités d'indexation très favorables à l'État. En conséquence, la part de la fiscalité locale dans les recettes totales est passée de 54 % en 1995 à 42 % en 2002.

La recentralisation des finances locales est lourde de conséquences : pour l'État, puisque ce dernier est devenu en quelques années le premier contribuable local, supportant à lui seul plus de 35 % du produit fiscal local ; pour les collectivités locales, qui subissent une érosion de leurs marges de manœuvre budgétaires ; pour

---

(1) Selon une étude de l'Inspection générale de l'administration du Ministère de l'intérieur, les dépenses engagées par les collectivités territoriales pour se mettre en conformité avec les normes régissant le secteur de la prévention et de la lutte contre les pollutions se sont élevées à 205 milliards de francs entre 1993 et 1995.

les administrations centrales et locales, qui doivent faire face à la complexité d'un calcul des dotations, qui confine à l'absurde ; pour la démocratie enfin, puisque le lien entre pouvoir fiscal et pouvoir politique étant distendu, la responsabilité des élus locaux se dilue au fur et à mesure que s'accroissent les dotations de l'État.

En dépit de ces enjeux qui touchent au fondement même de nos institutions, on doit constater, en effet, que le Conseil constitutionnel n'a pas été d'un grand secours pour lutter contre ce qu'il faut bien appeler une dérive de la décentralisation ; celui-ci a rappelé invariablement qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, c'est au législateur qu'il appartient de fixer les règles relatives aux impositions de toute nature et de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ; il s'est limité ensuite à vérifier, à chaque fois qu'il a été saisi d'une disposition portant atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales, que le niveau global des ressources ainsi que les ressources fiscales des collectivités n'étaient pas affectés « *au point d'entraver leur libre administration* ». Il a ainsi admis la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, alors que celle-ci amputait de 22,5 % les recettes de fiscalité directe perçue par les régions et de 7,2 % leurs recettes totales hors emprunt, qu'elle venait s'ajouter à la réforme de la taxe professionnelle et n'était que partiellement compensée. Il a également admis que puisse être supprimé un impôt sans que la loi ne prévoie de dispositif de compensation, compte tenu du montant en cause <sup>(1)</sup>.

La doctrine s'accorde pourtant à penser que, en deçà d'un certain seuil, la baisse de la fiscalité locale pourrait remettre en cause le principe de libre administration, baisse que le Conseil constitutionnel ne manquerait pas alors de sanctionner.

Plutôt que de continuer à se perdre en supputations pour savoir à quel niveau se situe ce seuil le Gouvernement a choisi d'inscrire dans la Constitution le principe de l'autonomie financière.

Restaurer le pouvoir fiscal local ne signifie pas, pour autant, que l'on milite pour une hausse de la fiscalité locale ; que l'on ne se trompe pas de débat : la fiscalité locale relève d'une exigence démocratique, car il n'est pas de pouvoir politique véritable sans pouvoir fiscal ; il reviendra ensuite à chacun de prendre ses responsabilités.

La rédaction adoptée par le Sénat est issue d'un amendement du Gouvernement, destiné à opérer une synthèse entre un amendement de rédaction globale de l'article présenté par le rapporteur et le texte initial du projet de loi.

Par rapport à ce dernier, l'apport essentiel de la rédaction adoptée par le Sénat consiste à déterminer les conditions d'exercice d'une nouvelle compétence, et à redéfinir les ressources qui doivent représenter une part déterminante des recettes globales, en supprimant la référence aux dotations provenant d'autres collectivités. La comparaison avec l'amendement présenté en commission des Lois par le rapporteur fait ressortir que la rédaction finalement adoptée est plus réaliste parce qu'elle s'en tient à la notion de part *déterminante*, et non *prépondérante*, pour

---

(1) *Décision 98-405-DC du 29 décembre 1998.*

définir les ressources fiscales et ressources propres ; la rédaction ne prévoit plus de compensation intégrale des charges imposées par l'État de façon unilatérale, de même qu'elle ne fait plus mention de la compensation de suppression d'une recette fiscale par une autre ressource fiscale de produit équivalent.

- Le premier alinéa pose le principe de la libre disposition des ressources dont bénéficient les collectivités territoriales ; cette disposition, tout comme le principe de libre administration dont il est le corollaire indispensable, doit s'exercer dans les conditions déterminées par la loi. Ainsi, il résulte de ce texte que les collectivités territoriales disposeront librement de leurs ressources, pour les dépenses que leur assemblée délibérante aura décidées. Pour autant, la faculté pour le législateur d'imposer aux collectivités locales des dépenses obligatoires n'est pas remise en cause ; le représentant de l'État disposera toujours, en application des articles L. 1612-15 et L. 1612-16, du pouvoir d'inscrire et, le cas échéant, de mandater d'office de telles dépenses, ainsi que de proposer, si nécessaire, la création de ressources destinées à couvrir ces dépenses.

En outre, le pouvoir d'engager les dépenses restera subordonnée à l'exercice des compétences propres à la collectivité, telles qu'elles ont été délimitées par la loi.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Emile Blessig prévoyant que les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales pourront disposer des ressources qui garantissent leur libre administration seront déterminées par une loi organique et non par une loi ordinaire, ainsi que l'amendement n° 8 présenté par M. Daniel Garrigue prévoyant que l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements seront seuls compétents pour attribuer et répartir les crédits publics.

- Le deuxième alinéa précise que les collectivités locales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature, la loi pouvant les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Il s'agit ainsi de reprendre les dispositions déjà énoncées à l'article 34 de la Constitution, en faisant toutefois porter l'accent sur les prérogatives dont bénéficient les collectivités locales en matière de fixation de l'impôt. Cette précision s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a indiqué que « *le législateur peut déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses* » (appel : décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990). Par imposition de toute nature, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a estimé qu'il fallait entendre : les impôts, quelle que soit leur dénomination, qui sont des prélèvements pécuniaires définitifs, requis par l'autorité publique, des personnes physiques et morales, d'après leurs facultés contributives et sans contrepartie déterminée ; les cotisations de sécurité sociale perçues au profit d'organismes privés et instituées par voie législative ; les taxes et redevances. Peuvent également être qualifiés d'impositions de toute nature certains types de prélèvements obligatoires recouverts dans des conditions particulières, telles que les redevances d'espaces verts ou les taxes de défrichement.

- Le troisième alinéa constitue véritablement le cœur du dispositif sur l'autonomie financière : les recettes fiscales, ainsi que les autres ressources propres

doivent ainsi représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Sans qu'il existe de définition précise de ce que recouvre le terme de « ressources propres », il paraît toutefois possible de considérer qu'il s'agit de l'ensemble des ressources libres d'emploi, définitivement acquises et dont l'initiative, quant au principe et au montant, relève d'une décision de la collectivité territoriale. Seraient ainsi classées comme ressources propres les recettes fiscales, les produits de gestion courante, les produits exceptionnels, tels que les produits de cessions d'immobilisations et les produits financiers afférents aux placements autorisés, aux participations et immobilisations financières, aux valeurs mobilières de placement.

Nonobstant cette longue énumération, il va de soi que le débat porte essentiellement sur la place de la fiscalité locale. Sans entrer dans des querelles d'académicien sur la définition de la place *déterminante* ou *prépondérante*, il apparaît néanmoins que le choix de l'adjectif « prépondérant », qui avait les faveurs du Sénat, aurait conduit à placer *de facto* bon nombre de collectivités en situation de contradiction avec les dispositions constitutionnelles. Or, la réforme constitutionnelle a vocation à donner une dynamique, elle n'est pas destinée à rejeter hors champ, dès sa publication, une part non négligeable de collectivités. C'est la raison pour laquelle la Commission a *rejeté* un amendement présenté par Mme Anne-Marie Comparini prévoyant que les recettes fiscales, les ressources propres et les dotations perçues par les collectivités territoriales devront représenter une part prépondérante, et non déterminante, de leurs ressources.

Il s'agit ainsi d'assigner au législateur une direction, un objectif à atteindre. La suppression de ressources propres, ou le remplacement de ressources propres par des dotations, encourra désormais le risque de censure du Conseil constitutionnel. Il reviendra à ce dernier le soin de définir ce qui peut être déterminant de ce qui ne l'est pas. Toutefois, afin de ne pas laisser au juge une trop grande marge d'appréciation, le troisième alinéa de l'article assigne à une loi organique le soin de fixer les modalités de mise en œuvre de cette règle de part déterminante des ressources des collectivités locales.

Par rapport au projet de loi initial, l'amendement du Gouvernement a renoncé à inclure dans les ressources devant représenter une part déterminante, les dotations reçues par d'autres collectivités : il est apparu en effet difficile de définir précisément ces dotations qui, par ailleurs ne paraissent pas représentatives de la mesure de l'autonomie locale.

- Le quatrième alinéa prévoit que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. L'amendement du Gouvernement a complété ce principe en précisant que toute création de nouvelle compétence est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

Une telle disposition existe déjà dans le code général des collectivités territoriales aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 ; le législateur a ainsi posé le principe selon lequel tout transfert de compétences doit donner lieu à une compensation financière concomitante et intégrale sous la forme, d'une part, d'un transfert de fiscalité, d'autre part, d'une dotation budgétaire. Cette compensation financière, repose sur trois principes : la simultanéité des transferts et des ressources

transférées ; la compensation intégrale, les charges transférées résultant pour chaque collectivité devant faire l'objet d'une attribution par l'État de ressources d'un montant équivalent aux dépenses effectuées, à la date du transfert par l'État, au titre des compétences transférées ; une compensation assurée par des ressources évolutives, avec le transfert d'impôt d'État et, pour le solde, par des crédits budgétaires regroupés au sein de la dotation générale de décentralisation, qui évolue, chaque année, au même rythme que la dotation globale de fonctionnement.

La création d'une commission consultative sur l'évaluation des charges, présidée par un magistrat de la cour des comptes, est censée garantir l'application de ces principes.

On sait ce qu'il en a été dans la réalité : l'appréciation des charges au moment du transfert ne correspond pas à la réalité des besoins d'un secteur. Les départements et les régions ont ainsi dû faire face à des retards d'investissement très importants lorsqu'ils ont reçu la compétence relative aux collèges et lycées. En outre, l'expérience a montré que la prise en charge des établissements d'enseignement secondaire par les collectivités locales ou, plus récemment, des transports ferroviaires par les régions, se traduit par des attentes plus fortes de l'utilisateur-citoyen ; cette proximité avec le niveau de décision oblige à améliorer considérablement la qualité du service et, par conséquent, à accroître le montant des dépenses.

En outre, le droit à compensation s'est, dans les faits, traduit par un accroissement des dotations budgétaires. Certes, ces dotations n'ont pas été exclusives puisque un certain pouvoir fiscal a été reconnu aux collectivités locales, par la voie d'un transfert de la fiscalité d'État : les régions se sont ainsi vu attribuer la totalité du produit de la taxe sur les cartes grises en contrepartie du transfert de compétence de la formation continue ; les départements, quant à eux, ont bénéficié du transfert de la vignette, du droit départemental d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière portant sur les mutations d'immeubles à titre onéreux, en contrepartie des charges nouvelles qu'ils ont en à assurer à la suite du transfert de nombreuses compétences, telles que l'action sociale, la santé, l'enseignement, le transport et la culture. Il faut tout de même bien convenir qu'il ne s'agit pas là de recettes fiscales se distinguant par leur rentabilité et leur dynamisme. Quand, en plus, l'État décide de façon unilatérale d'accorder des exonérations sur cette fiscalité, l'exaspération des élus locaux paraît légitime.

Enfin, il serait trop long de rappeler ici les conditions de transferts de fait, insidieusement opérés par la voie d'une contractualisation avec l'État : les autoroutes, les universités, par la voie des contrats de plan, exigent une implication massive des régions et départements, sans que les ressources locales ne soient réévaluées en conséquence.

Dans ce contexte, une réforme des finances locales apparaît urgente ; la fiscalité locale doit être une fiscalité dynamique, qui répond aux besoins des collectivités. En outre, les compensations doivent privilégier, le plus possible, la fiscalité locale : le transfert de compétences, ou l'attribution de nouvelles compétences, ne doit pas en effet être l'occasion pour l'État de rétablir une tutelle financière sur les collectivités territoriales par la voie de dotations, dont il maîtrise

seul les montants et les conditions d'indexation. Il est donc indispensable que le transfert et l'attribution de nouvelles compétences s'effectuent dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, avec l'attribution d'un pouvoir fiscal équivalent. C'est la raison pour laquelle le rapporteur a présenté un amendement faisant explicitement le lien avec l'alinéa précédent, qui détermine le principe de l'autonomie financière des collectivités, en indiquant que les recettes fiscales et les ressources propres représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Il a souhaité que cette précision soit formellement apportée afin d'être débattue en séance publique. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 16**).

La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements présentés par M. Émile Blessig : le premier prévoyant que les ressources qui devront accompagner tout transfert de compétences porteront aussi bien sur les moyens financiers qu'humains ; le second précisant que le Parlement devra se prononcer par la loi sur les conditions d'attribution de ces ressources après avis public de la Cour des comptes.

- Le dernier alinéa précise que la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à compenser les inégalités entre collectivités territoriales ; issue de l'amendement du Gouvernement, cette rédaction ne fait plus référence, comme c'était le cas pour le projet de loi initial, aux seules inégalités de ressources et n'utilise plus le même verbe *corriger* : elle permet ainsi d'avoir une vision globale des disparités existant entre collectivités locales, qui tient compte non seulement de leurs ressources, mais également de leurs charges.

Le Conseil constitutionnel a admis, dans une décision relative au Fonds de solidarité de la Région Île-de-France, que la mise en place de dispositifs de péréquation n'était pas contraire au principe de libre administration des collectivités locales <sup>(1)</sup> ; il s'agit, en effet, de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité. L'inscription de ce principe dans la Constitution doit se lire en concurrence avec celui de l'autonomie financière affirmé au premier alinéa. Pour autant, il ne doit pas être compris comme une obligation faite au législateur de prévoir systématiquement pour toute mesure relative aux finances locales, un dispositif de péréquation. Le dernier alinéa de l'article 72-2 se borne à affirmer que des dispositifs de péréquation doivent exister, et de fait, ils existent ; ils ne sont pas, pour autant, contraires au principe de libre administration des collectivités locales.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jacques-Alain Bénisti précisant que la loi prévoira des dispositifs de péréquation afin de corriger, et non pas de compenser, les inégalités entre collectivités territoriales. Après avoir souligné que cette formulation rétablissait le texte initialement présenté par le Gouvernement, M. Jacques-Alain Bénisti a estimé qu'il n'y avait pas la même exigence entre le terme de compensation et celui de correction des inégalités. Observant qu'une correction pouvait n'être que partielle alors qu'une compensation supposait un effort de remise à niveau des collectivités les plus défavorisées, le rapporteur s'est opposé à cet amendement que la Commission a *rejeté*.

---

(1) décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991.

Elle a également *rejeté* un amendement présenté par M. Émile Blessig prévoyant que la loi mettra également en œuvre des dispositifs pouvant faire appel à la péréquation en vue de promouvoir la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

#### *Article 7*

(articles 72-3 et 72-4 de la Constitution)

### **Régime des collectivités situées outre-mer**

Cet article insère dans la Constitution deux nouveaux articles d'ordre général relatifs aux collectivités situées outre-mer :

— l'article 72-3 désigne nominativement les collectivités concernées et les répartit entre les deux catégories juridiques définies aux articles 73 et 74 ;

— l'article 72-4 organise les modalités de passage d'une catégorie à l'autre, en prévoyant notamment le consentement préalable des électeurs concernés <sup>(1)</sup>.

#### **1. L'article 72-3 : la définition du régime juridique des collectivités situées outre-mer**

— L'énumération dans la Constitution des collectivités situées outre-mer

L'article 72-3 innove en désignant dans la Constitution chacune des collectivités situées outre-mer <sup>(2)</sup>. Actuellement, seule la Nouvelle-Calédonie y figure nommément dans un titre III qui lui est spécialement consacré. Dans le passé constitutionnel de la France, on ne trouve de liste des collectivités situées outre-mer que dans la Constitution du 5 fructidor an III (articles 6 et 7), qui soumettait les colonies à ses dispositions au même titre que les autres parties de la République.

La désignation nominative dans la Constitution des collectivités d'outre-mer permet de consacrer solennellement leur appartenance à la République. Elles ne pourront en sortir sans révision de la Constitution, ce qui constitue une garantie supplémentaire contre toute évolution non souhaitée. Ceci est particulièrement important pour Mayotte. En effet, cette dernière figure toujours dans la Constitution de l'Union des Comores, qui n'a pas cessé de la revendiquer depuis 1975, au nom du principe de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation. La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a expressément proclamé dans son article premier que cette collectivité départementale faisait partie de la République et ne pouvait cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population, mais il ne s'agissait que d'une simple consécration législative.

---

(1) Le texte initial du Gouvernement créait uniquement l'article 72-3. A l'initiative du rapporteur de la commission des Lois du Sénat, les dispositions contenues dans cet article ont été scindées en deux articles 72-3 et 72-4.

(2) Il convient de souligner toutefois que la Constitution ne fera mention ni des Iles Eparses, qui comprennent Tromelin, Europa, Bassas-Da-India, Glorieuses, et Juan de Nova, ni de l'îlot de Clipperton. Ces territoires, qui n'ont pas de population autochtone, sont directement rattachés au ministre de l'outre-mer.

A l'initiative du rapporteur de sa commission des Lois, M. René Garrec, le Sénat a introduit un nouvel alinéa dans l'article 72-3 pour faire référence à la Nouvelle Calédonie. Celle-ci figurera ainsi à nouveau, désormais nominativement, dans le titre XII relatif aux collectivités territoriales de la République, alors que la révision constitutionnelle du 22 juillet 1998 aurait eu pour effet de l'en faire sortir puisqu'elle avait cessé d'être un territoire d'outre-mer. Tout en précisant que le statut de la Nouvelle Calédonie demeure régi par le titre XIII, les sénateurs ont voulu affirmer son caractère de collectivité territoriale de la République qu'aucun texte ne consacre plus actuellement. Si l'article 3 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie déclare que les provinces et les communes de ce territoire sont des collectivités territoriales de la République, il ne reconnaît pas cette qualité à la Nouvelle-Calédonie elle-même. Comme le souligne le professeur François Luchaire, le statut de la Nouvelle Calédonie est difficilement définissable, il s'agit « *d'un territoire français susceptible de devenir un État souverain* <sup>(1)</sup> ». En citant nommément la Nouvelle-Calédonie dans le titre XII, les sénateurs ont également souhaité « *ne pas l'exclure du bénéfice des dispositions du présent projet de loi constitutionnelle, en ce qui concerne notamment le droit à l'expérimentation, le référendum local et le droit de pétition* ».

La portée de la modification introduite par le Sénat mérite d'être précisée. Les institutions propres de la Nouvelle-Calédonie ne sont pas actuellement régies par le titre XII de la Constitution, seules les communes et les provinces y sont soumises en leur qualité de collectivités territoriales de la République. En outre, la situation des provinces est ambiguë, puisque leur statut relève de la loi organique et non de la loi ordinaire, comme pour les autres collectivités territoriales. On peut penser que l'intention du Sénat était plus d'affirmer l'appartenance de la Nouvelle-Calédonie à la République que son caractère de « *collectivité territoriale de la République* » au sens du titre XII. En effet, les sénateurs ont expressément précisé en mentionnant la Nouvelle-Calédonie dans l'article 72-3 que cette dernière serait régie par le titre XIII. Dès lors, on voit mal comment les dispositions relatives au droit à l'expérimentation, au référendum local et au droit de pétition, qui figurent bien évidemment dans le titre XII, seraient applicables aux institutions propres de la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, même si les provinces dépendent du titre XII, on peut se demander s'il y a lieu de leur appliquer les dispositions relatives au référendum local et au droit de pétition. En effet, ces dispositions concernent les électeurs de la collectivité concernée. Or le corps électoral qui participe à l'élection des assemblées de province est restreint. Il faudra donc préciser les modalités éventuelles d'application de ces procédures aux Provinces.

Au total, l'insertion par le Sénat d'une référence à la Nouvelle-Calédonie dans le titre XII s'assimile à une « sorte de lien hypertexte » : il s'agit d'affirmer l'appartenance de cette collectivité à la République dans le titre XII en renvoyant au titre XIII pour la définition des règles qui la régissent. Le Gouvernement qui s'en est remis à la sagesse de la seconde chambre sur cette question a d'ailleurs souligné par la voix de la ministre de l'outre-mer, Madame Brigitte Girardin, que l'amendement introduit par la commission des Lois « *ne paraît pas revêtir la portée juridique que lui prête le rapporteur* ».

---

(1) François Luchaire, Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie, *Economica*, avril 2000, p.13.

— La détermination du régime juridique des collectivités situées outre-mer

L'article 72-3 répartit les collectivités situées outre-mer, à l'exception des terres australes et antarctiques, entre deux catégories juridiques au contenu renouvelé, en fonction du régime législatif qui leur sera applicable. Elles seront régies par les articles 73 et 74 de la Constitution.

- **La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion**, soumises au principe de l'assimilation législative, continueront de relever de l'article 73 de la Constitution, qui n'évoquera plus seulement les départements d'outre-mer mais aussi les régions d'outre-mer. Pour lever toute ambiguïté, et à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, le Sénat a utilement précisé qu'une collectivité territoriale créée par la fusion d'un département et d'une région d'outre-mer, sur la base du dernier alinéa du nouvel article 73, resterait soumise comme les deux collectivités initiales à l'article 73.

- Les autres collectivités, **Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte, Wallis et Futuna et la Polynésie française**, seront régies par l'article 74 et qualifiées de « collectivités d'outre-mer », la notion de territoire d'outre-mer étant supprimée. Chacune d'entre elles pourra avoir un statut particulier tenant compte de ses intérêts propres au sein de l'ensemble des intérêts de la République. Toutes ces collectivités seront soumises à une spécialité législative, totale pour les territoires d'outre-mer actuels, ou partielle pour Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon.

L'article 74 continuera de recouvrir des situations très contrastées. On peut légitimement s'interroger sur la nécessité d'y inclure les collectivités de Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte, la première ressemblant fortement à un département d'outre-mer tandis que la seconde rêve de le devenir. Mais ces deux collectivités ont des compétences dans des matières qui relèvent en métropole de la loi, dans le domaine fiscal notamment. Or, il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel considère que les dérogations au partage de compétences entre le pouvoir législatif et réglementaire sont réservées aux TOM et ne sauraient concerner les DOM ou les collectivités *sui generis* créées sur le fondement de l'article 72 de la Constitution. On peut ainsi douter de la constitutionnalité des lois érigeant Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte en collectivités *sui generis*, qui n'ont pas, en effet, été soumises au Conseil constitutionnel. Dès lors, il semblait nécessaire de régulariser leur situation. En raison de leur fort particularisme, il n'était ni souhaitable ni possible de les intégrer dans l'article 73. Seul l'article 74, tel que réécrit par le projet de loi, pouvait répondre à leur situation. Enfin, il convient de souligner que les collectivités qui seront régies par le nouvel article 74 de la Constitution sont dans une même situation juridique au regard de l'Union européenne. Elles ne font pas partie intégrante de celle-ci, mais lui sont rattachées par une décision d'association en tant que pays et territoires d'outre-mer.

- **Le sort particulier réservé aux TAAF**

Le dernier alinéa du nouvel article 72-3 réserve un sort particulier aux Terres Australes et Antarctiques françaises puisqu'il ne les rattache ni à l'article 73 ni 74.

Aux termes de l'article 1er de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955, les TAAF forment un « *territoire d'outre-mer possédant l'autonomie administrative et financière* ». Ce territoire regroupe les îles australes de Saint-Paul et Amsterdam, les archipels de Kerguelen et de Crozet, dans l'océan indien, ainsi que la Terre Adélie située sur le cercle polaire antarctique. Il est organisé en quatre districts : Saint-Paul et Amsterdam, Kerguelen, Crozet et Terre Adélie. Les TAAF sont placés sous l'autorité d'un administrateur supérieur, représentant de l'État et chef du territoire, assisté d'un conseil consultatif de sept membres nommés par le ministre de l'outre-mer qui se réunit au moins deux fois par an pour émettre un avis sur toutes les questions économiques et budgétaires. La souveraineté de la France en Terre Adélie s'exerce dans le cadre du Traité de Washington de 1959 qui a gelé toutes les revendications territoriales et affirmé la liberté de la recherche scientifique sur tout le continent.

La qualification juridique des TAAF, demeurée inchangée à ce jour, semble d'une constitutionnalité douteuse. En effet, ils ne disposent pas de population permanente, ni par voie de conséquence de conseil élu. Leur statut s'apparente en réalité à celui d'un territoire sous administration directe, doté de la personnalité morale et d'un régime juridique spécifique et situé outre-mer. Mal fondée en droit, la soumission des TAAF à l'article 74 de la Constitution implique depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 que leur statut soit défini et modifié par une loi organique, contrainte qui peut sembler lourde pour un territoire sans population permanente. En pratique, cette obligation n'a pas été respectée. Une série de dispositions qui auraient dues être prise par une loi organique, dès lors qu'elles affectaient les ressources du territoire, le statut de ses personnels ou les attributions de son administrateur supérieur (par exemple, dans le domaine de la pêche), ont été édictées par la voie législative ordinaire ou par voie d'ordonnances ; or les ordonnances ne peuvent théoriquement intervenir dans le domaine organique. Tout s'est donc passé comme si les pouvoirs publics avaient implicitement, mais nécessairement, écarté l'application aux Terres australes et antarctiques françaises des dispositions de l'article 74, telles que modifiées en 1992.

Il convenait donc de « régulariser » également la situation des TAAF en instaurant une disposition spécifique en leur faveur puisqu'à l'évidence ils ne sauraient être régis ni par l'article 73 ni par l'article 74. Pour assurer la souplesse de leur gestion, le dernier alinéa de l'article 72-3 renvoie au législateur ordinaire le soin de fixer leur régime législatif et leur organisation particulière. La référence au régime législatif vise à permettre de conserver le principe de la spécialité législative au moins partielle dans ces territoires, afin de maintenir l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires antérieurs. Les TAAF seront donc, avec la Nouvelle-Calédonie, les îles Éparses et l'îlot de Clipperton, les seules collectivités « hors catégorie ».

## 2. L'article 72-4 : une passerelle assortie d'importantes garanties

La répartition des différentes collectivités d'outre-mer entre les deux catégories régies par les articles 73 et 74 n'est pas figée. Le nouvel article 72-4 organise les modalités de transfert d'une catégorie à l'autre en l'assortissant d'importantes garanties : le consentement préalable des électeurs de la collectivité concernée, ce qui constitue une importante innovation, et l'adoption d'une loi organique.

### — L'état du droit

Le changement de statut d'une collectivité d'outre-mer n'est pas prévu par la Constitution actuellement. Une loi ordinaire est suffisante pour créer une collectivité *sui generis* ou un DOM et effectuer le passage de l'un à l'autre sans qu'il soit nécessaire de consulter la population de la collectivité concernée, comme ce fut le cas pour Saint-Pierre-et-Miquelon en 1985. En revanche, depuis la révision constitutionnelle de 1992, la transformation d'un territoire d'outre-mer en département d'outre-mer, ou l'inverse, nécessite une loi organique, puisque le statut des territoires d'outre-mer relève d'une telle loi. Cet article prévoit que le passage d'une catégorie de collectivités à une autre nécessitera également l'adoption d'une loi organique. Elle ne pourra intervenir sans l'accord de la population intéressée.

Actuellement, en cas de changement de statut, c'est uniquement pour les TOM que la Constitution prévoit une obligation de consultation préalable de l'assemblée territoriale intéressée, mais le législateur n'est pas lié par son avis. S'agissant des collectivités *sui generis* et des DOM, le Conseil constitutionnel a admis, en se fondant sur le deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958, que le législateur puisse prévoir une consultation de la population de la collectivité intéressée sur les évolutions statutaires envisagées, à condition qu'il ne soit pas lié par le résultat de la consultation envisagée<sup>(1)</sup> et que celle-ci réponde à une exigence de loyauté et de clarté. Dans sa décision du 4 mai 2000 relative à la loi organisant la consultation de Mayotte, il a estimé que, pour la mise en œuvre du deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958, selon lequel « *En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique* », les autorités compétentes de la République étaient habilitées, dans le cadre de la Constitution, « *à consulter les populations d'outre-mer intéressées, non seulement sur leur volonté de se maintenir au sein de la République française ou d'accéder à l'indépendance, mais également sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République ; que, toutefois, dans cette dernière éventualité, lesdites autorités ne sauraient être liées, en vertu de l'article 72 de la Constitution, par le résultat de cette consultation.* »

La loi du 9 mai 2000 visant à mettre fin au statut de collectivité territoriale *sui generis* dans lequel Mayotte était confiné depuis la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 a ainsi pu organiser la consultation de la population de Mayotte sur « l'accord sur l'avenir de Mayotte » du 27 janvier 2000, qui envisageait l'adoption

---

(1) Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 relative à la loi organisant une consultation de la population de Mayotte et décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 relative à la loi d'orientation pour l'outre-mer.

d'un statut de collectivité départementale. La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative au statut de Mayotte a également prévu l'éventualité d'une consultation en 2010. S'agissant des DOM, l'article L. 5916-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, autorise le Gouvernement à déposer un projet de loi organisant la consultation de la population du département concerné sur toute proposition d'évolution institutionnelle. Le Conseil constitutionnel, a avalisé cette disposition en considérant que « *les autorités de la République sont, dans le cadre de la Constitution, habilitées à consulter les populations d'outre-mer intéressées notamment sur l'évolution statutaire de leur collectivité à l'intérieur de la République* », tout en reprenant des conditions déjà énoncées par sa jurisprudence.

— Le consentement préalable des électeurs des collectivités concernées

L'article 72-4 va beaucoup plus loin : aucun changement de régime ne pourrait intervenir sans le consentement des populations intéressées. Il devrait ainsi permettre de rassurer les populations d'outre-mer qui craignent parfois que la métropole ne les abandonne.

Le texte initial avait prévu que les électeurs <sup>(1)</sup> des collectivités intéressées seraient convoqués par le Président de la République sur proposition du Gouvernement <sup>(2)</sup>. A l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, M. René Garrec, le Sénat a sensiblement amélioré le dispositif dans un sens plus favorable au Parlement. En s'inspirant des dispositions de l'article 11 de la Constitution, il a ainsi prévu que la consultation pourrait également intervenir sur proposition conjointe de deux assemblées et que, dans le cas où elle interviendrait à l'initiative du Gouvernement, une déclaration serait faite par celui-ci devant chaque assemblée et donnerait lieu à un vote. La possibilité de changer de régime juridique est non seulement ouverte aux collectivités d'outre-mer, mais également à une portion d'entre elles : l'île de Saint-Barthélemy <sup>(3)</sup>, rattachée à la Guadeloupe par exemple. Dans ce cas, le Sénat a prévu, à l'initiative du Gouvernement, que seul le consentement des électeurs de la partie de collectivité souhaitant changer de statut serait requis.

Il faut souligner que le Sénat a prévu que le Président de la République pourrait également procéder à la consultation des électeurs des collectivités intéressées sur une question relative à l'organisation ou au régime législatif des collectivités concernées, suivant la même procédure que pour le changement de catégorie juridique. Ainsi, la consultation des électeurs ultramarins sur les évolutions institutionnelles de leur collectivité ne nécessitera plus l'adoption d'une loi, ce qui introduit davantage de souplesse.

---

(1) Il convient de souligner que les consultations prévues par cet article concerneront « les électeurs » de la collectivité ou portion de collectivité concernée, et non pas « les populations intéressées ». L'expression de « populations intéressées » utilisée par le Conseil constitutionnel est source d'ambiguïté. En effet, des personnes originaires des départements d'outre-mer mais installées en métropole peuvent être considérées comme « intéressées » même si elles ne sont pas électrices dans ces départements, alors qu'inversement des personnes originaires de métropole mais votant dans les départements d'outre-mer peuvent ne pas l'être.

(2) Le Gouvernement pourrait faire une telle proposition pour donner suite aux délibérations des conseils généraux et régionaux sur les propositions du congrès (article L. 5915-3 du code général des collectivités territoriales).

(3) Saint-Barthélemy fait partie avec Saint-Martin des îles du Nord rattachées administrativement à la Guadeloupe. Saint-Barthélemy a déjà manifesté le souhait de sortir de l'article 73 pour rejoindre la catégorie de l'article 74 espérant s'affranchir ainsi de certaines règles communautaires et ne plus être considérée au sein de l'Union européenne comme une région ultrapériphérique mais comme un pays et territoire d'outre-mer.

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

### *Article 8*

(article 73 de la Constitution)

#### **Régime des départements et régions d'outre-mer**

La réforme de l'article 73 proposée par le présent article est un aboutissement et une promesse : aboutissement de plusieurs années de réflexions institutionnelles extrêmement denses outre-mer, promesse d'une véritable adaptation, décidée aussi bien par la métropole que par les élus de terrain, qui devrait conduire à une diversification considérable du paysage institutionnel ultramarin. L'article 8 du présent projet inscrit enfin la diversité de l'outre-mer dans le droit, par l'instauration d'une faculté de différenciation, façonnant en cela une approche moderne du principe d'unité : il est temps, en effet, d'admettre que le lien entre la métropole et des départements et régions d'outre-mer ne reposent plus sur des structures institutionnelles strictement identiques. Comme le souligne le professeur Jean-François Auby, « *ce sont les liens familiaux, la connaissance réciproque, l'appartenance à un espace économique commun, qui fondent cette relation beaucoup plus que les systèmes institutionnels* »<sup>(1)</sup>

Le temps du débat est achevé ; la présente réforme ouvre la voie de l'action. Une action qui se décline autour de trois principes majeurs : assimilation, adaptation, participation.

- Le **principe d'assimilation législative**, certes aménagé, **demeure le socle** du régime des départements et régions d'outre-mer.

Le cadre général des réformes ouvertes par la présente révision constitutionnelle est fixé au premier alinéa de l'article 73, qui affirme l'applicabilité de plein droit des lois et règlements dans les départements et régions d'outre-mer. Cette disposition introduit une innovation de première importance, avec l'élévation au rang constitutionnel des régions d'outre-mer, déjà affirmée par l'article 7 du projet de loi.

Pour autant, plus que cette nouveauté, c'est la très grande continuité juridique qui frappe dans cette nouvelle rédaction de l'article 73. En réaffirmant explicitement le principe d'assimilation législative qui régit ces collectivités, le projet opère même un véritable retour aux sources du droit de l'outre-mer moderne, en revenant à la démarche du Constituant de 1946. La lecture combinée de cette disposition avec celles de l'article 74 relatif aux autres collectivités d'outre-mer montre ainsi que, pour majeure qu'elle soit, la présente réforme ne revient pas sur la distinction entre assimilation et spécialité législatives qui demeure, en conséquence, la *summa divisio* du droit ultramarin.

Ce constat ne signifie en rien que des dérogations ne puissent être apportées à ce principe. Le présent article ouvre la voie à ce type de dérogation pour les DOM et pour les ROM, ce qui représente une évolution majeure. Le troisième aliéna de

---

(1) Jean-François Auby, L'évolution du statut des départements d'outre-mer, *op. cit.*

l'article 73 offre, en effet, au législateur la possibilité d'habiliter les DOM et ROM à fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières, réglementaires ou législatives.

La reconnaissance d'un pouvoir législatif local aux DOM ne contrevient nullement au principe constitutionnel d'unité, dès lors que ce dernier est rigoureusement encadré par le législateur, *via* la procédure d'habilitation. Comme le rappelait en effet le professeur Louis Favoreu, « *là réside le critère décisif : la collectivité secondaire a-t-elle un pouvoir normatif initial et non susceptible d'être anéanti par la collectivité supérieure ? Si oui, nous sortons du cadre de l'État indivisible ; si non nous y restons* »<sup>(1)</sup>. De fait, « *l'unité ou la centralisation législative ou politique, c'est l'unité du législateur ; ce n'est pas comme on le dit trop fréquemment, l'unité de législation ou de droit* »<sup>(2)</sup>.

En conséquence, la faculté, offerte au législateur, de transférer sa compétence ou celle du pouvoir réglementaire, est strictement encadrée :

— En premier lieu, cette dérogation au principe d'assimilation ne vaut qu'en vue de prendre en compte les spécificités des collectivités concernées. Cela ne signifie pas, pour autant, que les matières en cause ne concerneront que des sujets propres à ces régions, comme le problème de la zone des cinquante pas géométriques, par exemple ; il pourra et devrait même, le plus souvent, s'agir de sujets généraux (dans les domaines social, fiscal, etc.), pour lesquels il convient d'adopter une législation spécifique.

— En deuxième lieu, cette habilitation doit être législative. Cette précision d'importance a été apportée par le Sénat, là où le projet initial ne disait rien de l'autorité compétente pour fixer la liste des matières sur lesquelles porterait l'habilitation, si ce n'est que le régime des habilitations serait fixée dans une loi organique. Considérant que la loi organique prévue à l'avant-dernier alinéa du présent article aurait pour objet de déterminer la procédure applicable, et non la liste des matières, le Sénat a souhaité s'en remettre, dans ce troisième alinéa de l'article 73, au législateur pour définir, à chaque fois, la liste des matières en cause.

— En troisième lieu, le champ de ce transfert de compétences est délimité par plusieurs dispositions. Sur ce point, le Sénat a largement amendé le projet initial qui se contentait de renvoyer au bloc de compétences régaliennes intransférables, énumérées à l'article 74. Soucieux d'éviter « *une confusion dommageable entre les deux articles* » et désireux de ne pas porter atteinte à la logique du texte fondamental en renvoyant à un article ultérieur, le Sénat a adopté une rédaction relativement complexe, qui verrouille le dispositif de trois manières.

Tout d'abord, contrairement au projet initial qui ne définissait qu'en creux le champ des matières, il précise que cette habilitation ne peut valoir que pour « *un nombre limité de matières* ».

En outre, par l'introduction d'un quatrième alinéa nouveau à l'article 73, il choisit d'énumérer explicitement les matières mentionnées à l'article 74,

---

(1) Louis Favoreu, « Décentralisation et Constitution », Revue de droit public, 1982.

(2) C. Eisenmann, Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, LGDJ, 1948.

modification rédactionnelle formelle qui ne change rien au fond par rapport au projet initial. Par ailleurs, il renvoie à une loi organique pour préciser et compléter cette énumération, ce qui, cette fois, ouvre toute possibilité au législateur de dépasser le cadre initialement fixé dans le projet de réforme. Sur le plan du formalisme juridique, il n'est jamais très satisfaisant de voir le texte constitutionnel réduit à un socle que le législateur, par une loi organique certes, peut néanmoins aménager, voire élargir à son aise. Toutefois, le souci de pragmatisme et la volonté de rendre le cadre constitutionnel plus adapté au caractère évolutif de la situation de l'outre-mer peut justifier cette pratique. D'ailleurs, c'est la solution que le Constituant avait retenue en 1958 pour la définition du domaine de la loi. Cependant, on sait que la liste initiale des matières définie à l'article 34 n'a jamais été complétée.

Enfin, la dernière garantie apportée à cette dérogation au principe d'assimilation réside dans la précision, introduite par le Sénat au sixième alinéa de l'article 73, que l'habilitation ne saurait intervenir « *lorsque sont en cause les garanties essentielles d'exercice d'une liberté publique* ». Le Sénat a considéré, en effet, par mimétisme avec la réserve de cette nature introduite, à l'article 72, en matière d'expérimentation, qu'il convenait *a fortiori* de prendre toutes les garanties, dès lors qu'était en cause une disposition pérenne. Dans le même esprit, et en cohérence avec la démarche suivie dans les articles précédents, la Commission a *adopté*, sur proposition du rapporteur, un amendement (**amendement n° 19**) complétant la restriction apportée au sixième alinéa de l'article 73, précisant que les procédures d'habilitation prévues pour les départements et territoires d'outre-mer – qu'elles concernent l'adaptation décentralisée ou le transfert du pouvoir normatif – ne pourraient pas intervenir non plus, lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'un droit constitutionnellement garanti.

Au total donc, si le Sénat a avalisé cette nouvelle forme de décentralisation du pouvoir normatif, c'est à un contrôle strict qu'il a implicitement appelé le juge constitutionnel, au travers des modifications qu'il a apportées au texte. De fait, aussi bien les lois d'habilitation elles-mêmes, dans l'éventualité d'une saisine du juge constitutionnel, que les deux lois organiques, prévues aux quatrième et sixième alinéas de l'article 73, devraient fournir au Conseil constitutionnel l'occasion de définir précisément les contours d'un processus novateur, qui, par définition, est encore flou. Par ailleurs, un second contrôle s'exercera, *ex post*, dans la mesure où, même si cela n'est pas précisé dans le texte constitutionnel, les actes pris en vertu de cette habilitation par les collectivités concernées seront soumis au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de par leur nature réglementaire. En effet, dans le présent cas de figure, la place, dans la hiérarchie des normes, des actes pris sur les matières relevant du domaine de la loi, n'est pas déterminée par leur objet, mais par la nature de l'autorité qui les édicte. Dès lors qu'il n'existe qu'un seul souverain, le peuple et, indirectement, ses représentants, une assemblée locale, qui n'est élue que par une fraction du peuple, ne saurait être assimilée à un pouvoir souverain et ne peut qu'édicter des normes de rang inférieures au niveau législatif. En conséquence, les décisions prises par une assemblée locale, dans un DOM ou une ROM, sont des actes réglementaires, même lorsqu'elles portent sur des matières relevant du domaine législatif : le juge administratif sera, dès lors, compétent aussi bien sur la décision définissant la règle générale que sur les mesures d'exécution et les décisions individuelles prises en application de celle-ci.

- Les **possibilités d'adaptation du droit commun métropolitain** sont **réaffirmées** et **enrichies** dans leurs modalités comme dans leur champ d'application.

En dépit d'une pratique ressentie comme exclusivement assimilationniste par la majorité des départements d'outre-mer, la Constitution de 1958 offrait aux pouvoirs législatif et exécutif la faculté d'adapter le droit métropolitain à la situation particulière de l'outre-mer. Toutefois, comme il a été souligné précédemment, l'équilibre entre assimilation et adaptation n'a jamais été véritablement trouvé : les circulaires du Premier ministre concernant l'application des textes législatifs outre-mer du 21 avril 1988 et du 15 juin 1990 n'ont guère été suivies d'effet. La multiplication et la banalisation de la pratique des ordonnances – que l'on songe aux lois d'habilitation du 25 octobre 1999 et du 12 juin 2001 –, normalement réservée aux TOM, révèlent en creux la trop faible prise en compte des DOM dans l'élaboration de la norme législative. Or, ce qu'il faut bien considérer comme un échec de la politique d'adaptation est lourd de conséquences pour l'outre-mer : au-delà du fait que le droit effectivement applicable, à ce jour, à l'outre-mer n'est connu que des experts, c'est *in fine* à une négation de l'assimilation que cette situation conduit, les normes édictées n'étant, sur bien des points, ni applicables telles quelles, ni adaptées.

Comme il a été démontré précédemment, cette situation très insatisfaisante n'est pas sans lien avec l'interprétation neutralisante qu'a donnée le Conseil constitutionnel de la notion de « *situation particulière* ». Ce dernier, en effet, l'a interprétée, non en elle-même, mais par référence à « *l'organisation particulière* » dont il est fait état pour les TOM à l'article 74 de la Constitution dans sa rédaction actuelle.

Dans cette optique, le présent projet de réforme de la Constitution propose une nouvelle rédaction des conditions nécessaires à l'adaptation des normes législatives et réglementaires à l'outre-mer, inspirée par la terminologie européenne utilisée dans l'article 299 § 2 du traité d'Amsterdam. Désormais, ainsi qu'il est mentionné au *premier alinéa* de l'article 73, les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations « *tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Il convient de noter que, à la suite de l'intervention très pertinente du Sénat, l'adaptation reste une faculté, et non un corollaire obligatoire à l'applicabilité des normes outre-mer, comme le pouvait le laisser croire la rédaction initiale du projet de loi qui prévoyait que les normes étaient applicables « *sous réserve* » de leur adaptation...

La convergence entre les normes constitutionnelle et européenne révèle, une fois encore, le rôle d'aiguillon du droit européen qui, en l'occurrence, a su intégrer la demande de différenciation des DOM dès 1992. Ainsi, comme le rappelle Xavier Bioy, « *l'actuel article 299 § 2 [du traité d'Amsterdam], à travers le POSEIDOM, consacre le principe d'adaptation, justifié par l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief, le climat, la dépendance vis-à-vis d'un certain nombre de produits* »<sup>(1)</sup>. Sans doute cette démarche était-elle plus aisée pour

---

(1) Xavier Bioy, « Le droit de l'outre-mer à la recherche de ses catégories », in *Revue de la recherche juridique*, n° 4, 2001. Voir en annexe le texte du traité d'Amsterdam.

une organisation juridique bâtie sur la recherche permanente du compromis entre uniformité et spécificité, même si, d'ailleurs, l'adaptation telle qu'elle est conçue pour les régions ultrapériphériques dont font désormais partie les DOM, avec les Açores, Madère et les Canaries, dépasse de loin la faculté de différenciation classique du droit communautaire commun. Toujours est-il que, dans ce cas d'espèce, c'est bien d'une modernisation de la norme constitutionnelle, ouverte par le droit européen, qu'il faut parler.

Cette évolution sémantique se situe au cœur des enjeux, considérables, de la présente réforme : aujourd'hui, et pour les vingt années à venir, les DOM sont confrontés à une situation qui non seulement ne présente que peu de caractéristiques communes avec celles de la métropole, mais comporte, en outre, de réels risques de déstabilisation pour les collectivités concernées. Notamment, alors que les Français de métropole, à l'instar de tous leurs voisins européens, s'interrogent sur les moyens de lutter contre l'atonie démographique et le vieillissement de leur population, les DOM et ROM connaissent une pression démographique toujours forte, qui impose de repenser les priorités au profit du développement économique et de l'aménagement de l'espace. À une période charnière de leur histoire, ils ne peuvent plus répondre à une croissance démographique soutenue par la mobilité de leur main d'œuvre, souvent jeune, vers la métropole. Dans les vingt années que durera cette transition démographique à l'origine d'un fort chômage structurel, il est impensable que s'instaure un cercle stérile de l'assistanat et de l'exclusion. Ces constats valent d'autant plus que la mondialisation, trop souvent perçue comme une menace, est aussi source de développement économique. Les travaux réalisés en 1996 par l'École nationale d'administration, sous l'égide de Jean-Charles Aubernon et Stéphane Diemert résume parfaitement les enjeux du problème : *« La voie du développement est étroite. Aussi, sans opposer logique marchande et logique sociale ou interventionniste, apparaît-il nécessaire de chercher toutes les formes de développement des activités. (...) Parallèlement les DOM doivent veiller à mieux articuler le lien entre développement et aménagement du territoire. Ce lien ne peut se limiter à une problématique d'équipement mais doit intégrer de multiples aspects : urbanisation, utilisation rationnelle du foncier, des ressources aquatiques et énergétiques, préservation et mise en valeur du patrimoine naturel »*.

C'est bien l'ampleur des enjeux en cause, de même que l'obligation de cohérence qu'ils imposent à l'action publique, qui conduisent le Gouvernement à diversifier les modalités de mise en œuvre de l'adaptation des normes juridiques à l'outre-mer. Ainsi, outre le législateur et le pouvoir réglementaire, reconnus implicitement titulaires de cette faculté au premier alinéa de l'article 73, comme c'était le cas sous l'empire du régime juridique précédent, les collectivités d'outre-mer elles-mêmes pourront se voir attribuer cette faculté d'adaptation, dans le cadre de leurs compétences. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 73, c'est au législateur qu'il reviendra de les y habiliter, soit que chaque texte de loi comporte un article habilitant les assemblées compétentes – de la même manière qu'aujourd'hui, les lois renvoient à un décret pour leur application –, soit que les lois de statut prévoient une liste de matières pour lesquelles la collectivité recevrait habilitation. Il convient de noter, par ailleurs, que les limites posées, au sixième alinéa, à la procédure d'habilitation en matière de transfert du pouvoir normatif, valent également dans ce cadre. Enfin, si, là encore, rien n'est dit de la place des normes

adoptées dans ce cadre par les assemblées locales des DOM et ROM, le principe général selon lequel les délibérations d'une assemblée territoriale ont valeur réglementaire s'applique.

• La Constitution reconnaît désormais **le droit des départements et régions d'outre-mer à participer activement à la construction de leur statut et des normes juridiques qui les concernent.**

Ainsi, le sixième alinéa de l'article 73 dispose que l'initiative des habilitations prévues aux deuxième (habilitation à mettre en œuvre les adaptations) et troisième (habilitation à mettre en œuvre des normes autonomes) alinéas revient à chaque collectivité concernée. Il convient, à cet égard, de clarifier la rédaction de cette disposition, la référence aux « *alinéas précédents* » ayant perdu de sa clarté à la suite de l'introduction de nouveaux alinéas par le Sénat. La Commission a donc *adopté* un amendement de clarification rédactionnelle du rapporteur (**amendement n° 18**), substituant à cette expression la mention des « *deuxième et troisième* » alinéas.

Si des conditions de forme, précédemment évoquées – cette décision devra être prise dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, d'une part, et ne peut intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique et d'un droit constitutionnellement garanti, d'autre part – encadrent ce droit, l'essentiel n'en demeure pas moins le caractère innovant de cette disposition. En effet, la reconnaissance de ce droit d'initiative donne un contenu réel à la démarche de responsabilisation depuis longtemps souhaitée par certains DOM. Responsabilisation d'ailleurs promise dès 1958 par le Général de Gaulle, qui affirmait alors que « *les élus des départements français d'Amérique devront pouvoir participer à l'adaptation de nos lois aux nécessités locales* ».

L'enjeu de cette nouvelle approche participative est fondamental : permettre aux élus des DOM et ROM, ainsi qu'aux électeurs de ces collectivités, de choisir, en responsabilité, les domaines sur lesquels ils souhaitent mettre l'accent de la gestion publique locale, revient, en effet, à ouvrir à la voie à la différenciation. Comme il a été largement souligné précédemment, le label unificateur, DOM ou ROM désormais, ne doit pas conduire à une approche unique des problèmes de l'outre-mer, ni de leurs solutions.

Les différentes procédures d'habilitation prévues à l'article 73 vont permettre une diversification du *régime législatif* applicable aux collectivités d'outre-mer régies par cet article. La possibilité de substituer une collectivité unique au département et à la région d'outre-mer ou d'instituer une assemblée délibérante unique, ouverte par le dernier alinéa de l'article 73, ouvre, quant à elle, la voie à une différenciation de *l'organisation administrative* de l'outre-mer – différenciation, rappelons-le, ardemment souhaitée dans les DFA, qui se sont tous prononcés en faveur de l'instauration d'une collectivité territoriale unique sur leur territoire respectif. En choisissant la constitutionnalisation anticipative de collectivités qui n'existent encore qu'à l'état de vœux, le projet de réforme entend mettre fin aux débats de doctrine et aux interprétations réductrices du texte constitutionnel, ouverts, il y a désormais vingt ans, par la décision du Conseil constitutionnel censurant l'instauration d'une assemblée unique dans les DOM. Sans revenir sur ce sujet

largement évoqué précédemment, il faut saluer la démarche du Gouvernement qui, sur ce point encore, choisit une posture dynamique et tournée vers l'avenir.

Il faut espérer que celle-ci, issue du débat dense et nourri qui s'est développée depuis plusieurs années dans les DOM, sera comprise – et admise – de tous. De même faut-il le souhaiter pour l'innovation introduite par le projet sur un terrain largement commenté et interprété, celui de la consultation des populations concernées. Ainsi, ce dernier alinéa prévoit que les évolutions relatives à l'organisation administrative évoquées au paragraphe précédent ne peuvent intervenir sans qu'ait été recueilli le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. Le projet renvoie sur ce point aux formes prévues à l'article 72-4 : la décision de consulter les électeurs de la collectivité concernée revient au Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions, ou sur proposition conjointe des deux assemblées.

L'utilité de cette disposition est incontestable. Comme le souligne le rapport du Sénat, il convient « *de rassurer les populations d'outre-mer qui ont pu, pour certaines, craindre un « largage » par le précédent Gouvernement lors des différents congrès mis en place dans les départements français d'Amérique* »<sup>(1)</sup>.

Dans sa décision du 7 décembre 2000<sup>(2)</sup> relative à la loi d'orientation pour l'outre-mer, le Conseil constitutionnel a, comme il l'avait fait dans celle du 4 mai 2000<sup>(3)</sup>, clairement subordonné la constitutionnalité de la consultation des populations à l'absence de normativité de leur vote. Selon une jurisprudence établie du Conseil, la consultation des populations ne saurait, par conséquent, engager une autorité publique : c'est sur ce fondement que la disposition, inscrite dans la loi d'orientation pour l'outre-mer au terme de son examen par le Parlement, selon laquelle « *un projet de loi prenant en compte les résultats de cette consultation sera déposée au Parlement avant le 31 décembre 2000* » a été censurée. Outre l'injonction au gouvernement, le Conseil a rejeté l'atteinte au principe de souveraineté que représentait le lien implicite entre le résultat de la consultation et le contenu du projet de loi.

À la lumière de cette analyse, faut-il considérer que l'obligation de consentement inscrite dans ce dernier alinéa s'inscrit en faux par rapport aux principes constitutionnels traditionnels ? En premier lieu, il convient de constater que la consultation n'est pas le fait générateur de la décision normative locale. En second lieu, le consentement des électeurs intervient comme une étape formelle qui, si elle se solde par un consentement, est neutre sur le processus et qui, dans le cas contraire, entraîne, non pas une obligation d'action qui lierait, sur le fond et sur la forme, l'assemblée délibérante, mais seulement une obligation de non-action. Enfin, faut-il rappeler que le droit constitutionnel français, loin d'ignorer les procédures de consultation d'une fraction de la population, requiert le « *consentement des populations intéressées* » en matière de cession, d'échange ou d'adjonction de territoire (article 53 de la Constitution) ? Certes, la nouvelle disposition introduite à l'article 73 n'a rien en commun, quant à son objet, avec l'article 53. Sur la forme et

---

(1) René Garrec, rapport n° 27 du Sénat, 2002-2003.

(2) Décision n° 2000-435 du 7 décembre 2000.

(3) Décision n° 2000-428 du 4 novembre 2000.

la méthode cependant, elle s'inscrit dans la continuité juridique du droit constitutionnel français.

Au terme de cette analyse, il apparaît clairement qu'au delà de la continuité républicaine qui inspire la réforme de l'article 73 – une République qui vaut aujourd'hui à ceux qui sont encore les DOM d'apparaître comme des îlots de prospérité dans leur environnement régional –, c'est à une véritable modernisation du droit de l'outre-mer qu'appelle aujourd'hui la réforme constitutionnelle.

Elle répond en cela aux aspirations profondes des habitants des DOM et de leurs représentants, à qui est offerte la faculté de choisir, dans le respect du principe d'assimilation, les voies de leurs spécificités. A cet égard, l'inscription implicite du principe de différenciation dans le texte constitutionnel représente une avancée dont il faut saluer l'audace.

Fallait-il aller jusqu'à décliner cette différenciation dans le texte constitutionnel ? Ainsi, le Sénat a introduit un cinquième alinéa excluant le département et la région de la Réunion de la possibilité de déroger au principe d'assimilation par habilitation législative.

Il convient ici de saluer et de rendre hommage à l'émouvante profession de foi défendue sur ce point par le Sénateur Jean-Paul Virapoullé, au nom de la « *prudence* », de la « *stabilité institutionnelle* » et de la « *sécurité juridique* ».

Ce que demandent aujourd'hui la majorité des Réunionnais, c'est un engagement politique des plus hautes autorités de l'État sur leur détermination à préserver le modèle départemental-régional à la Réunion. Cet engagement, le Président de la République l'a pris de manière solennelle, à Champ-Fleury, en mai 2001 : « *Chaque collectivité d'outre-mer a droit au respect de sa liberté de choix, y compris celle de garder son statut actuel, et ne doit pas se trouver entraînée dans des évolutions qui ne seraient pas souhaitées explicitement par sa population. À cet égard, la Réunion a choisi de rester dans son statut départemental actuel et ce choix doit être respecté* ». La ministre de l'outre-mer l'a confirmé le 6 novembre dernier, lors du débat au Sénat sur le projet de réforme constitutionnelle.

Est-il, dès lors, nécessaire d'inscrire cet engagement politique dans le texte constitutionnel ?

Comme l'a rappelé la ministre de l'outre-mer, « *une telle exclusion pourrait s'avérer préjudiciable aux intérêts* » de l'île. De fait, la solution aux problèmes de logement ou d'aménagement du territoire, par exemple, que connaît la Réunion passe nécessairement par une approche à tout le moins spécifique, voire totalement innovante. La Commission des lois a pu le constater au cours de la mission qu'elle a effectuée dans l'île, en septembre 2002 : les défis réunionnais sont immenses. Pour reprendre la démonstration du rapporteur budgétaire pour l'outre-mer, M. Didier Quentin <sup>(1)</sup>, sur le défi démographique à la Réunion, « *Sur le papier, le problème se résume à une question : comment accueillir 200 000 habitants supplémentaires d'ici à 20 ans* :

---

(1) Didier Quentin, avis sur le projet de loi de finances pour 2003, rapport AN n° 261, 2002.

- *en préservant les espaces naturels, précieux atout touristique ;*
- *en évitant de créer des zones de résidence criminogènes ;*
- *en développant la production agricole sur une île dont la surface utile en termes d'implantation humaine et de mise en valeur agricole est particulièrement exiguë<sup>(1)</sup> ;*
- *en insérant ce problème dans une réflexion globale sur les infrastructures (routes, écoles, ...) ;*
- *en évitant d'aggraver la situation financière d'ores et déjà fragile des collectivités locales ;*
- *enfin, en prenant en compte, autant que faire se peut, les desiderata des habitants dont le modèle de logement reste, comme en métropole, l'habitat pavillonnaire ? »*

Les Réunionnais eux-mêmes ont-ils, par conséquent, intérêt à se fermer la voie de l'expérimentation législative ? Lors du débat au Sénat le 6 novembre 2002, la ministre de l'outre-mer évoquait, de manière très pertinente, le patrimoine volcanique de la Réunion et les protections spécifiques que les collectivités locales pourraient souhaiter, un jour, y apporter. Votre rapporteur estime, de même, qu'il peut être discutable de figer la situation et d'inscrire dans le texte constitutionnel une disposition interdisant formellement à ce département, même dans un avenir lointain, d'aller dans le sens d'une prise en compte accrue de sa spécificité. Dans l'hypothèse où le cinquième alinéa de l'article 73 était maintenu, cette adaptation requerrait une modification préalable de la Constitution.

Par ailleurs, le texte constitutionnel prévoit l'intervention d'une loi organique fixant le régime d'habilitation : c'est à elle qu'il reviendrait, éventuellement, d'exclure certaines collectivités. Cette solution technique permet précisément d'éviter toute « rigidification » de la Constitution et de lui préserver son caractère particulier dans notre édifice juridique, à la fois de cadre et de norme de référence. La multiplication de dispositions particulières, et les révisions potentielles qu'elles recèlent, pourraient, en effet, porter atteinte à ce statut du texte constitutionnel.

Par ailleurs, inscrire l'exception réunionnaise dans le texte constitutionnel n'est-il pas contradictoire avec l'esprit de la réforme constitutionnelle lui-même ? Une réforme qui, rappelons-le, place la participation des acteurs locaux au cœur de la construction du droit de l'outre-mer. Or, l'exclusion explicite de la Réunion d'un dispositif totalement facultatif pourrait donner l'impression, erronée, d'une décision dictée du haut.

En outre, la Réunion, suivant en cela une longue tradition historique, se distingue des autres départements d'outre-mer, par une revendication toujours plus

---

(1) Sur les 2 500 km<sup>2</sup> que compte le territoire réunionnais, une fois retranchés les secteurs montagneux tourmentés (1 500 km<sup>2</sup>), les terres agricoles (600 km<sup>2</sup>) et les espaces naturels à préserver (100 km<sup>2</sup>), ce sont seulement 300 km<sup>2</sup> qui sont utiles pour l'activité et l'habitat.

ferme en faveur de l'assimilation. La mention explicite de cette collectivité à l'article 73, qui est désormais tout autant l'article de constitutionnalisation de l'assimilation que celui qui fait droit à la différenciation et à l'émergence d'un pouvoir local aux responsabilités nouvelles, peut sembler, de prime abord, paradoxale.

Enfin, sur un plan strictement formel, la rédaction actuelle n'empêche en rien la Réunion de faire évoluer son *organisation administrative* sur la base du dernier alinéa de l'article 73, le cinquième alinéa de cet article l'excluant seulement de la faculté d'adapter son *régime législatif*. Tel ne semblait pourtant pas être le fondement de l'argumentaire défendu par le sénateur Virapoullé.

Suivant l'avis du rapporteur, le Commission a, par conséquent, *adopté* un amendement de suppression du cinquième alinéa de l'article 73 (**amendement n°17**).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

#### *Article 9*

(article 74 de la Constitution)

### **Régime constitutionnel des collectivités d'outre-mer**

Cet article donne une nouvelle rédaction à l'article 74 de la Constitution : la catégorie des territoires d'outre-mer est supprimée au profit de celle des « *collectivités d'outre-mer* », dont le particularisme est affirmé.

La disparition des territoires d'outre-mer est logique. Cette catégorie ne comprend plus aujourd'hui que la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises qui, à défaut de ressortissants permanents, ne disposent pas d'une assemblée délibérante élue et ne méritent pas pleinement l'appellation de TOM. En outre, le cadre constitutionnel fixé par l'actuel article 74 est trop étroit pour répondre aux évolutions souhaitées par certaines collectivités comme la Polynésie française.

La catégorie des « *collectivités d'outre-mer* » n'aura pas les mêmes contours que celle des TOM. Elle a vocation à englober l'ensemble des collectivités régies, partiellement ou totalement, par le principe de spécialité législative, à l'exception des Terres australes et antarctiques françaises, qui seront rattachées à l'article 72-3. Dans l'immédiat, elle sera constituée de la Polynésie française, des îles de Wallis-et-Futuna, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon <sup>(1)</sup>. Rappelons que Mayotte, qui faisait partie de l'archipel des Comores, territoire d'outre mer devenu indépendant en 1975, a été érigé en collectivité *sui generis* sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, tandis que Saint-Pierre et Miquelon, devenu territoire d'outre-mer en 1946, a été transformé en département d'outre-mer en 1976, puis en collectivité *sui generis* en 1985. Comme il a été précédemment indiqué, la

---

(1) Ces deux dernières collectivités, dénommées respectivement par leur loi statutaire « collectivité départementale de Mayotte » (article premier de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte) et « collectivité territoriale de la République » pour Saint-Pierre-et-Miquelon (article premier de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon), ne sont que partiellement régies par le principe de spécialité législative.

constitutionnalité des lois ayant créé les collectivités *sui generis* de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon était douteuse. Ces « deux électrons libres » sont ainsi rattachés à une catégorie qui permet de prendre en compte leur forte spécificité.

— Un statut spécifique pour chaque collectivité

Comme dans le dispositif actuel de l'article 74, et selon une formulation voisine, la particularité des collectivités d'outre-mer est reconnue. Chacune d'entre elles sera dotée, selon le premier alinéa de l'article, d'un « *statut tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République* ». À l'initiative du rapporteur de sa commission des Lois, M. René Garrec, le Sénat a supprimé l'adjectif « *particulier* » qui était accolé au terme statut dans la version initiale du texte. La seconde chambre a estimé que cet adjectif était superfétatoire. Il risquait, en outre, de prêter à confusion, puisque l'article 72, dans son deuxième alinéa, fait référence aux « *collectivités à statut particulier* » qui ne concernent pas l'outre-mer et peuvent être créées par la loi. Elle a souhaité éviter qu'une même expression ne recouvre des réalités différentes dans plusieurs dispositions de la Constitution.

La différence entre l'actuelle rédaction du premier alinéa de l'article 74 et celle proposée réside dans le remplacement de la notion d'« *organisation particulière* » par celle de « *statut* ». La notion d'« *organisation particulière* », a été interprétée de façon extensive par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il a considéré qu'elle visait toute matière faisant l'objet d'une loi spécifique à la collectivité considérée pour tenir compte de ses intérêts particuliers. La notion de statut, qui était employée dans la Constitution du 27 octobre 1946, semble plus restrictive. Elle renvoie aux règles relatives à l'organisation des institutions propres de la collectivité et à ses compétences.

Le deuxième alinéa du nouvel article 74 renvoie à une loi organique le soin de définir le statut des collectivités d'outre-mer ; les autres règles de leur organisation particulière, qui ne concernent pas leurs institutions ou leurs compétences, seront, en vertu du dernier alinéa, fixées par le législateur ordinaire. Dans les deux cas, les assemblées locales devront être consultées au préalable. Il s'agit d'une reprise du dispositif actuellement prévu par l'article 74. La compétence de la loi organique en matière statutaire a été introduite pour les territoires d'outre-mer par la révision constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution le titre relatif aux Communautés européennes et à l'Union européenne<sup>(1)</sup>. Ce sera, en revanche, une innovation pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, dont les statuts sont actuellement définis par une loi simple.

Les modalités de la consultation des assemblées territoriales sur les lois organiques définissant leur statut et sur les lois ordinaires relatives aux autres modalités de leur organisation particulière ne sont pas actuellement définies dans l'article 74. Le Conseil constitutionnel les a précisées en tentant de concilier deux exigences contradictoires : assurer la pleine effectivité de la consultation sans entraver le travail législatif<sup>(2)</sup>. La jurisprudence du Conseil constitutionnel relève

---

(1) La motivation de cette modification introduite par un amendement de M. Alexandre Léontieff était double : il s'agissait de protéger les territoires concernés de la réglementation communautaire mais également de les prémunir contre toute modification trop hâtive de leur statut par le législateur ordinaire.

(2) La consultation doit intervenir en temps utile pour que l'avis soit transmis avant l'examen de la première assemblée saisie (décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 relative à la liberté de communication). Dans une décision d'espèce, le Conseil

plus de la condamnation des comportements dilatoires que de la mise en place d'une réglementation précise du droit de consultation. Le législateur est parfois intervenu pour fixer les délais dans lesquels l'avis des assemblées territoriales devait intervenir. Ainsi, la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 a prévu que l'assemblée de Polynésie disposait d'un délai de deux mois, réduit à un mois en cas d'urgence, (article 69). Aucun délai n'est, en revanche, expressément prévu par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis-et-Futuna le statut de territoire d'outre-mer, ce statut n'ayant été que très ponctuellement modifié. Le sixième alinéa du nouvel article 74 prévoit que les modalités de consultation des assemblées territoriales seront désormais systématiquement prévues dans les lois statutaires.

Les collectivités d'outre-mer pourront disposer d'un statut sur mesure. Si le projet de loi met fin à l'émiettement institutionnel de l'outre-mer en rattachant chaque collectivité à une catégorie juridique adaptée à ses spécificités, il autorise la diversité statutaire au sein de la catégorie des collectivités d'outre-mer.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 74 ne définit pas les éléments qui doivent figurer dans la loi organique portant statut des territoires d'outre-mer. Il mentionne uniquement les compétences de leurs institutions propres. La nouvelle rédaction proposée pour cet article est beaucoup plus précise. Les lois organiques portant statut de ces collectivités d'outre-mer devront obligatoirement comporter un certain nombre d'éléments (troisième à sixième alinéas de l'article). En outre, les collectivités dotées d'un statut d'autonomie, pourront bénéficier de dispositions spécifiques (septième à onzième alinéas).

— Les dispositions d'ensemble

- La loi organique devra tout d'abord définir **le régime législatif applicable dans les collectivités d'outre-mer**. Il est ainsi fait référence explicitement dans la Constitution au principe de la spécialité législative, qui pourra être modulé selon les collectivités concernées. La Polynésie française et Wallis-et-Futuna continueront à être régies par un régime de spécialité stricte imposant une mention expresse d'extension pour que les lois métropolitaines soient applicables. Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon conserveront leur régime hybride comportant une part beaucoup plus réduite de spécialité législative.

Mayotte demeure soumise au principe de spécialité législative, mais ce principe connaît une forte atténuation puisque la nationalité, l'état et la capacité des personnes, le droit patrimonial de la famille, le droit pénal et la procédure pénale et la procédure administrative contentieuse et non contentieuse sont désormais soumis au principe d'assimilation législative ; d'autres matières devraient l'être en 2007, comme la fiscalité, les règles relatives aux conseils généraux et les juridictions financières, l'objectif étant d'arriver à l'assimilation législative totale en 2010. S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, si le principe de l'assimilation est la règle,

---

*constitutionnel a contrôlé toutefois dans quelle mesure le défaut de connaissance de l'avis présentait un caractère substantiel (décision n° 88-247 DC du 17 janvier 1989). Les dispositions introduites par amendement au projet ou à la proposition de loi qui a fait l'objet d'une consultation n'ont pas à être soumis aux autorités territoriales. En revanche, l'absence de consultation préalable interdit d'étendre aux TOM un projet de loi ou une proposition de loi qui, dans sa teneur initiale, ne les visait pas. En tout état de cause, le législateur n'est pas lié par l'avis.*

un certain nombre d'adaptations justifient que cette collectivité figure dans le nouvel article 74.

- La loi statutaire devra également déterminer **l'étendue des compétences propres** de la collectivité. Le principe d'une compétence de principe de droit commun pour les collectivités d'outre-mer n'est pas affirmé, mais il pourra l'être dans le statut de chaque collectivité, notamment celui de la Polynésie. Les transferts de compétence de l'État à la collectivité ne pourront pas porter sur un bloc de compétences régaliennes. Toutefois, les « droits acquis » sont préservés : les compétences déjà transférées à chaque collectivité à la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle ne seront pas remises en cause.

Les domaines exclusivement réservés à l'État sont les suivants : la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, le droit électoral. Cette énumération, qui, dans le texte initial du Gouvernement, figurait dans cet article, a été déplacée par le Sénat dans le nouvel article 73 à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois. Ces matières sont en effet également écartées du champ dans lesquels les régions et départements d'outre-mer pourront être habilités à fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire. Il était donc plus logique de les mentionner dans l'article 73 et d'y renvoyer dans l'article 74.

La liste des compétences régaliennes qui ne pourront être transférées par l'État est, pour l'essentiel, identique à celle qui figurait dans le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat en 1999. On peut toutefois y relever quelques nuances. Les notions de « *relations extérieures* » et de « *maintien de l'ordre* » qui figuraient dans le projet de loi constitutionnel de 1999 sont remplacées par celles de « *politique étrangère* » et de « *sécurité et ordre publics* », qui ont une portée plus large, tandis que la référence à « *l'état et la capacité des personnes* » a été ajoutée. Comme dans l'article 73, le Sénat a prévu que la liste des compétences régaliennes pourrait être précisée et complétée par loi organique. Cette mention ne semblait pas nécessaire dans la mesure où elle figure dans l'article 73. Il semble que le Sénat ait voulu, par cette adjonction, souligner le fait qu'il y aura deux lois organiques distinctes : une pour les départements et régions d'outre-mer et l'autre pour les collectivités d'outre-mer.

La réserve selon laquelle les compétences déjà exercées par la collectivité concernée dans des matières non susceptibles de transfert ne seront pas remises en cause vise la Polynésie française qui dispose d'importantes compétences en matière de relations extérieures dans la région du Pacifique. Le statut de 1996 a repris les dispositions introduites par la loi de 1990 ouvrant aux autorités de la République la faculté de charger le président du territoire de représenter l'État au sein d'organismes régionaux ou de négocier et signer des accords avec les États ou organismes régionaux du Pacifique. Par ailleurs, il lui a reconnu le droit de négocier des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales étrangères.

- **Les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante (alinéa 5)** devront également figurer dans la loi organique fixant le statut des collectivités d'outre-mer.

- Enfin, cette loi organique devra fixer **les conditions dans lesquelles les institutions des collectivités d'outre-mer seront consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité et sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux** conclus dans les matières relevant de sa compétence (alinéa 7). La Constitution consacre ainsi le principe d'une large consultation des autorités locales. Aux termes de sa loi organique statutaire du 12 avril 1996, la Polynésie française bénéficie déjà de dispositions semblables (articles 32, 68 et 69). Il convient de souligner que, si le deuxième et le dernier alinéas de cet article précisent que c'est l'assemblée délibérante de la collectivité qui doit être consultée tant pour les lois statutaires que pour les lois portant sur l'organisation particulière de la collectivité, il est fait ici référence à la consultation des institutions de la collectivité et non uniquement à son assemblée délibérante. En effet, la loi statutaire pourra prévoir la consultation d'autres organes de la collectivité pour les projets d'ordonnance ou de décret notamment. Par ailleurs, afin d'assouplir le régime de la consultation, elle pourra confier aux commissions permanentes le soin de rendre des avis dans le domaine de compétence de l'assemblée délibérante lorsque celle-ci ne siège pas. Il s'agit d'éviter la censure du Conseil constitutionnel qui a émis une réserve interprétative sur l'article 71 de la loi organique portant statut de la Polynésie française en 1996. Cet article prévoyait qu'entre les sessions, hormis les votes du budget annuel du territoire, du compte administratif ou d'une motion de censure, la commission permanente émettrait des avis sur les textes pour lesquels la consultation de l'assemblée de la Polynésie française était requise. Le Conseil a considéré que « *cette consultation ne saurait concerner les avis prévus à l'article 74 de la Constitution lesquels relèvent de la compétence exclusive de l'assemblée ; que, sous cette stricte réserve d'interprétation, cette disposition n'est pas contraire à la Constitution* ».

— Les possibilités ouvertes aux collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie

Les septième à onzième alinéas du nouvel article 74 énoncent une série de dispositions qui peuvent être prévues par la loi organique définissant le statut des collectivités dotées de l'autonomie. Le terme d'« *autonomie* », qui figurait dans l'article 77 d'origine de la Constitution pour les États de la Communauté, y retrouve donc sa place dans un contexte et avec une signification différente. La Polynésie française a naturellement vocation à bénéficier, la première, de ces nouvelles dispositions sur l'autonomie. Ce terme apparaît dans le titre même de sa loi statutaire<sup>(1)</sup>. L'autonomie est une notion difficile à définir et à géométrie variable. La Constitution n'en donne pas une définition générale, mais en fixe le contenu pour les collectivités d'outre-mer. Quatre dispositions spécifiques sont envisagées à ce titre.

---

(1) La loi du 6 septembre 1984 s'intitulait « loi portant statut du territoire de la Polynésie », son article premier dotait la Polynésie de l'autonomie interne. La loi du 12 avril 1996 porte statut d'autonomie de la Polynésie française, l'adjectif interne a disparu.

La rédaction initiale de l'article 74 laissait penser que l'ensemble des dispositions prévues devait obligatoirement figurer dans le statut de ces collectivités. À l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, le Sénat a conféré à ces dispositions un caractère optionnel, en remplaçant l'expression « *la loi organique détermine également* » par celle de « *la loi organique peut également déterminer* ». Cette modification va dans le bon sens. Comme l'a souligné le rapporteur de la Commission des lois du Sénat, l'objectif poursuivi par le projet de loi est d'aménager un cadre constitutionnel souple pour les collectivités d'outre-mer, permettant d'élaborer des statuts sur mesure, adaptés aux spécificités et aux souhaits des collectivités concernées.

• **Un contrôle juridictionnel spécifique sur les actes des assemblées délibérantes intervenant dans le domaine de la loi**

Le huitième alinéa de l'article 74 prévoit que le statut des collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie pourra instituer un contrôle juridictionnel spécifique sur les actes de leurs assemblées délibérantes, lorsqu'ils interviendront dans le domaine de la loi. Il pose ainsi indirectement le principe selon lequel les collectivités d'outre-mer pourront, par dérogation aux articles 34 et 37 de la Constitution, prendre des actes qui relèvent normalement du législateur national. Dès 1965, le Conseil constitutionnel a reconnu cette possibilité pour les TOM et en a fait un élément de leur particularisme puisqu'il a, au contraire, précisé que ni les DOM, ni les collectivités *sui generis* ne peuvent en bénéficier. Dans une décision du 2 juillet 1965, le Conseil a ainsi considéré que « *si, d'après l'article 73 de la Constitution, le régime législatif des départements d'outre-mer peut faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par la leur situation particulière, l'organisation des territoires d'outre-mer peut, a fortiori, déroger au régime législatif résultant de l'article 34 de la Constitution.* » Les actes pris par les collectivités dans le domaine législatif demeurent formellement des actes administratifs.

Le texte initial du Gouvernement ne précisait pas le juge compétent pour exercer le contrôle des actes des collectivités d'outre-mer intervenant dans le domaine législatif. La commission des Lois du Sénat avait envisagé de laisser au législateur organique le soin d'apprécier au cas par cas s'il devait s'agir du Conseil d'État ou du Conseil constitutionnel. En Nouvelle-Calédonie, les délibérations du congrès prises dans des matières législatives, dites lois de pays, ne peuvent plus être contestées après leur promulgation. En revanche, elles peuvent, après avoir fait l'objet d'une nouvelle délibération, être déférées, avant publication, au Conseil constitutionnel, qui dispose d'un délai de trois mois pour statuer (articles 104 et 105 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999)<sup>(1)</sup>. Finalement, la seconde chambre a adopté un amendement du Gouvernement précisant que le contrôle spécifique des actes serait exercé par le Conseil d'État. Il est, en effet, préférable que le contrôle du Conseil constitutionnel demeure réservé aux seuls actes législatifs adoptés par le Parlement. Le Conseil d'État est le juge naturel des actes réglementaires, même si, en l'occurrence, le contrôle qui s'exercera sera différent de celui qui s'exerce habituellement sur les actes de cette nature.

---

(1) En l'absence de référence explicite à un éventuel contrôle exercé a priori par le Conseil constitutionnel, le législateur organique n'aurait pas pu aménager un contrôle semblable à celui prévu pour les lois du pays calédoniennes sur le fondement de l'article 77 de la Constitution. Il semble en effet que cette nouvelle compétence du Conseil constitutionnel doive être expressément mentionnée dans la Constitution comme cela a été le cas pour la Nouvelle-Calédonie.

Selon les informations communiquées au rapporteur, les spécificités du contrôle juridictionnel pourraient porter sur plusieurs aspects. Les actes des collectivités intervenant dans des matières qui sont, en métropole, de la compétence du législateur, ne devraient se voir opposer que les normes opposables à la loi, c'est-à-dire le « bloc de constitutionnalité » et les engagements internationaux. Les principes généraux du droit, qui n'ont pas une valeur supra législative, devraient ainsi être écartés. À titre d'exemple, les assemblées devraient pouvoir adopter des délibérations rétroactives (la matière pénale étant exclue) pour pouvoir régulariser certaines situations et remédier par exemple à l'annulation de concours de recrutement dans la fonction publique. Les délibérations auront donc une force juridique supérieure aux règlements ordinaires, dans le domaine de compétence de la collectivité. Les délais de recours par voie d'action et d'exception pourraient également être aménagés, tandis que des la définition de l'intérêt à agir pourrait être rendue plus stricte en s'inspirant des règles adoptées pour les recours devant les juridictions communautaires<sup>(1)</sup>. Bien entendu, le droit de chacun à un recours juridictionnel effectif, garanti par la Constitution et par la Convention européenne des droits de l'homme, devra cependant être préservé.

- **Une procédure de déclassement pour protéger les compétences des collectivités**

Le neuvième alinéa de l'article 74 prévoit que le statut des collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie pourra définir les conditions dans lesquelles l'assemblée délibérante sera autorisée à modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur de son statut, alors que le Conseil constitutionnel ait constaté l'empiètement du législateur sur sa compétence. En adoptant un amendement de M. Gaston Flosse, le Sénat a précisé que le Conseil constitutionnel pourrait être saisi notamment par les autorités de la collectivité concernée, ce qui apparaît justifié compte tenu de la finalité de la mesure. Il s'agit de prémunir les collectivités contre les empiètements du législateur dans leur domaine de compétence au travers d'une procédure de « déclassement » par le Conseil constitutionnel, des dispositions législatives postérieures à l'adoption du statut. Cette procédure nouvelle permettra, ce qui est impossible aujourd'hui. Le Conseil d'État dans un avis n° 363.633 du 5 octobre 1999 a précisé, en effet, que les lois promulguées, même si elles étaient intervenues dans le domaine réservé à la Polynésie française, n'étaient susceptibles d'aucun recours et ne pouvaient être modifiées par une délibération locale. Il faut souligner que cette procédure nouvelle de déclassement n'avait pas été envisagée par le projet de loi constitutionnel de 1999 relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie et n'a pas été prévue pour la Nouvelle-Calédonie. Elle s'inscrit dans le prolongement de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, tendant à élever les statuts des territoires d'outre-mer au niveau de la loi organique pour leur garantir une certaine stabilité et sécurité. On observera, par ailleurs, que cette procédure est inspirée par celle prévue par l'article 27 de la Constitution qui permet au Gouvernement de demander au Conseil

---

(1) Dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 relative au statut de la Polynésie, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition qui restreignait le droit d'exercer un recours pour excès de pouvoir contre les actes pris en application des délibérations de l'Assemblée de Polynésie française.

constitutionnel le déclassement des dispositions législatives empiétant sur le domaine réglementaire <sup>(1)</sup>.

• **La possibilité de prendre des mesures justifiées par les nécessités locales**

Le dixième alinéa de l'article 74 prévoit que le statut des collectivités dotées de l'autonomie pourra autoriser ces collectivités à prendre des mesures justifiées par les nécessités locales, en faveur de leur population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour exercer d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier. Il s'agit de permettre, dans un nombre limité de domaines, des dérogations au principe d'égalité au bénéfice de la préférence locale. Cette possibilité existe déjà pour la Nouvelle-Calédonie. Elle avait été prévue pour la Polynésie française dans le projet de loi constitutionnelle de 1999. Elle était alors rattachée à la notion de citoyenneté polynésienne, ce qui pouvait prêter à confusion puisqu'il ne s'agissait pas, en effet de limiter l'exercice du droit de vote.

Soulignons que le dispositif prévu se réfère, comme l'article 56 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à la notion de « *nécessités locales* » <sup>(2)</sup> qui permettra au juge désigné de disposer d'un critère pour exercer son contrôle sur les délibérations qui lui seront soumises. Selon les informations communiquées au rapporteur, il pourra être envisagé de conditionner l'accession aux emplois publics ou privés et le droit d'établissement à une certaine durée de résidence. Cette durée devra être raisonnable. Elle pourrait être de cinq années par exemple comme celle requise par la loi statutaire de la Polynésie pour être membre du gouvernement polynésien. Par ailleurs, dans un but de protection du patrimoine foncier, dont on sait à quel point il est intimement lié à l'identité polynésienne et à la préservation de l'environnement des archipels, il pourra être prévu une procédure d'autorisation préalable pour l'accession à la propriété foncière des personnes morales, voire, dans certains cas, des personnes physiques qui ne sont pas originaires du territoire. Cette procédure devra d'abord concerner les transferts de propriété à vocation spéculative. En tout état de cause, la loi organique exclura de cette procédure d'autorisation les transferts de propriété résultant d'un héritage ou d'une cession entre vifs dans le cadre familial. Il s'agit là du rétablissement d'une procédure qui a existé sur le fondement d'une législation ancienne jusqu'à sa censure par le Conseil constitutionnel avant 1996 <sup>(3)</sup>.

---

(1) *L'article 37 de la Constitution donne compétence au Conseil d'État pour procéder au déclassement de textes de forme législative intervenus dans le domaine réglementaire lorsqu'ils sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution et au Conseil constitutionnel lorsqu'ils sont postérieurs.*

(2) « *Article 56 – Application territoriale : « Tout État peut, au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, déclarer, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, que la présente Convention s'appliquera, sous réserve du paragraphe 4 du présent article, à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales. La Convention s'appliquera au territoire ou aux territoires désignés dans la notification à partir du trentième jour qui suivra la date à laquelle le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aura reçu cette notification. Dans lesdits territoires les dispositions de la présente Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales. Tout État qui a fait une déclaration conformément au premier paragraphe de cet article, peut, à tout moment par la suite, déclarer relativement à un ou plusieurs des territoires visés dans cette déclaration qu'il accepte la compétence de la Cour pour connaître des requêtes de personnes physiques, d'organisations non gouvernementales ou de groupes de particuliers, comme le prévoit l'article 34 de la Convention ».*

(3) *Dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 relative au statut de la Polynésie, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le Conseil des ministres de la Polynésie française ne pouvait se voir reconnaître le pouvoir d'organiser un régime discrétionnaire préalable à la réalisation de transferts de propriété, un tel régime portant une atteinte excessive au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.*

- **La participation à l'exercice des compétences conservées par l'État**

Enfin, le onzième alinéa du nouvel article 74 prévoit que les statuts des collectivités dotées de l'autonomie pourront définir les modalités de participation de ces collectivités à l'exercice des compétences conservées par l'État, et ce dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques. Le texte initial prévoyait une simple association de la collectivité concernée à l'exercice des compétences étatiques. Le Sénat, à l'initiative de M. Gaston Flosse, a prévu une participation de la collectivité sous le contrôle de l'État, renforçant ainsi la portée du dispositif. Les autorités polynésiennes se sont plaintes de ce que le partage des compétences entre leur territoire et l'État se révélait dans certains cas insatisfaisant. L'État détient des compétences transversales, en droit pénal, en procédure pénale ou encore en matière de libertés publiques, qui se superposent à celles détenues par le territoire et les restreignent parfois excessivement. Ce dispositif permettra notamment de garantir que les règles édictées par la collectivité seront effectivement sanctionnées, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement, dès lors que l'État conserve – et c'est légitime – la compétence en matière de libertés publiques, d'ordre et de sécurité publiques, de procédure pénale<sup>(1)</sup>. Avec la rédaction retenue, la collectivité pourra d'abord proposer à l'État de prendre des mesures dans ces domaines ou exercer une compétence normative par délégation de l'État. En outre, l'État pourra confier à la collectivité le soin de prendre des décisions individuelles dans le cadre de la réglementation qu'il aura édictée. Dans tous les cas, s'agissant de compétences régaliennes dont l'État ne saurait se désintéresser, il doit être bien clair qu'il conservera toujours le droit de s'opposer à un acte intervenu dans ce champ de compétence ou de le réformer, pour des motifs de légalité comme de pure opportunité. La Commission a adopté un amendement du rapporteur précisant que la participation des collectivités d'outre-mer aux compétences régaliennes de l'État s'exercerait dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques et pour les droits constitutionnellement garantis (**amendement n° 20**).

Le nouvel article 74 consacre ainsi l'autonomie des collectivités d'outre-mer dans le respect des principes de notre pacte républicain et sans remettre en cause le caractère unitaire de l'État.

La Commission a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

#### *Article 10*

(article 74-1 de la Constitution)

### **Habilitation permanente pour actualiser le droit applicable outre-mer par ordonnances**

Cet article propose d'insérer un nouvel article 74-1 dans la Constitution afin d'habiliter de façon permanente le Gouvernement, à étendre par voie d'ordonnance aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, moyennant les adaptations

---

(1) Dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 relative au statut de la Polynésie, le Conseil a dénié aux autorités polynésiennes le pouvoir de fixer les règles relatives à la recherche des preuves et des auteurs des infractions aux réglementations territoriales, en jugeant qu'un tel pouvoir aurait conduit à organiser des disparités sur le territoire de la République en matière de libertés publiques.

nécessaires, les dispositions législatives en vigueur en métropole, pour les matières qui demeurent de la compétence de l'État.

Ces dispositions visent accélérer l'actualisation du droit applicable dans les collectivités d'outre-mer, qui rappelons-le demeureront soumises au principe de la spécialité législative. Elles allègent à cette fin la procédure de recours aux ordonnances par rapport aux règles actuellement prévues par l'article 38 de la Constitution. Comme l'a souligné la ministre de l'outre-mer, Mme Brigitte Girardin, au cours des débats au Sénat, la procédure prévue permettra de « *mettre fin à une situation de droits à double vitesse, préjudiciable aux citoyens de l'outre-mer et de renforcer les capacités de l'État à exercer ses compétences* ».

L'habilitation à prendre des ordonnances prévue par cet article étant permanente, le Gouvernement n'aura plus à obtenir d'habilitation législative préalable. Les ordonnances seront adoptées en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Le Parlement n'exercera donc plus de droit de regard en amont sur le périmètre de l'habilitation, en revanche il est prévu que les assemblées délibérantes des collectivités intéressées soient consultées sur les avant-projets d'ordonnances. Si le dessaisissement du législateur peut sembler regrettable, il faut reconnaître que ce dernier n'a jamais modifié le périmètre des habilitations proposées par le Gouvernement pour actualiser par ordonnance le droit applicable outre-mer.

En outre, il convient de souligner qu'il est prévu que le législateur puisse s'opposer à l'extension d'une disposition législative par ordonnance, en prévoyant expressément cette exclusion lors de l'adoption de ladite disposition. Son dessaisissement ne sera total que pour les dispositions législatives déjà en vigueur et non encore étendues.

Dans sa rédaction initiale cet article prévoyait, en s'inspirant de l'article 38 de la Constitution, que les ordonnances prises pour actualiser le droit applicable aux collectivités d'outre-mer devraient faire l'objet d'un projet de loi de ratification déposé devant le Parlement dans les six mois suivant leur publication, et ce sous peine de caducité. A l'initiative du président de sa commission des Lois, M. René Garrec, le Sénat a remplacé cette obligation par une obligation de ratification expresse des ordonnances, dans un délai de dix-huit mois suivant leur publication <sup>(1)</sup>. Le Sénat a justifié cette modification par le souci d'assurer la sécurité juridique dans les collectivités d'outre-mer.

Une certaine insécurité juridique affecte en effet les collectivités d'outre-mer. Si elle s'explique en partie par le fait que ces collectivités disposent d'un pouvoir normatif dans des matières qui à l'échelle nationale relève de la loi, elle trouve aussi sa source dans l'absence de ratification des ordonnances prises pour étendre des dispositions nationales. Les projets de loi de ratification sont bien déposés dans les délais prescrits, évitant la caducité des ordonnances, mais ils ne sont pas ensuite ratifiés par le Parlement. Les dispositions contenues dans les ordonnances, sauf ratification implicite résultant d'une modification opérée par une loi ultérieure et leur conférant valeur législative, restent réglementaires et peuvent à ce titre être contestées devant le juge administratif et le cas échéant annulées. Le

---

(1) L'amendement du rapporteur de la commission des Lois du Sénat a été sous-amendé par le gouvernement pour porter le délai de ratification de douze à dix-huit mois.

dispositif prévu par le Sénat vise à conférer à l'ensemble des ordonnances une valeur législative afin de les prémunir contre tout contentieux. Il pourra ainsi permettre de renforcer la sécurité juridique dans les collectivités d'outre-mer tout en renforçant les droits du Parlement. Toutefois, le Gouvernement et le Parlement devront se montrer particulièrement vigilants pour procéder dans les temps à la ratification des ordonnances concernées et éviter qu'elles deviennent caduques. Sinon, le dispositif prévu par le Sénat risque de devenir contre-productif.

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

### *Article 11*

(articles 7, 13 et 60 de la Constitution)

#### **Assouplissement des conditions de délai pour l'organisation du scrutin présidentiel – Nomination des représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie – Contrôle du Conseil constitutionnel sur la régularité des opérations de référendum**

Cet article comporte un triple objet :

— son premier alinéa (I) modifie l'article 7 de la Constitution afin d'assouplir les conditions de délai qui président à l'organisation du scrutin présidentiel, pour tenir compte du décalage horaire existant entre la métropole et certaines collectivités situées outre-mer ;

— son deuxième alinéa (II) tire les conséquences de la substitution de la notion de collectivité d'outre-mer à celle de territoire d'outre-mer et de la création d'une collectivité spécifique en Nouvelle-Calédonie dans l'article 13 de la Constitution ;

— enfin, son troisième alinéa (III) modifie l'article 60 de la Constitution pour limiter le contrôle du Conseil constitutionnel sur la régularité des opérations de référendum à celles prévues aux articles 11 et 89 de la Constitution.

#### **1. L'assouplissement des conditions de délai pour l'organisation du second tour des élections présidentielles**

— Les difficultés soulevées par le dispositif actuel

Les conditions de délai pour l'organisation des élections présidentielles sont fixées dans la Constitution. Selon son article 7, si le Président de la République n'est pas élu à la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, il est procédé, le deuxième dimanche suivant, à un second tour<sup>(1)</sup>. En France, en vertu d'une la tradition républicaine, les élections ont lieu le dimanche.

---

(1) La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 rend applicable aux élections présidentielles l'article L. 54 du code électoral selon lequel les élections ne dure qu'un seul jour ainsi que l'article L. 55 du même code, aux termes duquel le scrutin a lieu un dimanche.

Le décalage horaire qui existe entre la métropole et certaines collectivités situées à l'ouest de celle-ci : la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et les centres de vote de la zone Amérique <sup>(1)</sup>, conduit à fausser le comportement électoral de milliers d'électeurs et à diminuer le sens de leur vote. En effet, les 755 000 électeurs inscrits dans les collectivités d'outre-mer concernées et les 81 000 Français établis hors de France inscrits dans les centres de vote de la « zone Amérique » ont connaissance des résultats de la métropole avant la fermeture de leurs propres bureaux de vote.

Au moment de la diffusion des premiers résultats partiels des élections présidentielles en France métropolitaine, à 20 heures, il est 15 heures aux Antilles, 16 heures en Guyane et à Saint-Pierre et Miquelon, et 8 heures en Polynésie française. Grâce aux moyens de communication actuels, les électeurs résidant dans ces collectivités sont instantanément informés des grandes tendances et même très vite des résultats du vote métropolitain. Cette information peut modifier leur comportement électoral voire les dissuader de voter. Les taux d'abstention souvent élevés dans l'outre-mer peuvent s'expliquer en partie pour cette raison.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans son bilan des élections présidentielles de 2002, cette situation fragilise la sincérité du scrutin <sup>(2)</sup> et « *ne peut trouver de solution que dans l'anticipation du scrutin dans ces collectivités. Elle semble être réalisable par simple arrêté interministériel dans les collectivités territoriales françaises d'Amérique, compte tenu de l'habilitation très large généralement donnée aux représentants de l'État par le décret de convocation. S'agissant en revanche de la Polynésie française (et de certains pays étrangers), le scrutin devrait s'y dérouler le samedi plutôt que le dimanche, ce qui impose une révision de l'article 7 de la Constitution, à tout le moins une interprétation constructive de cet article.* »

#### — La solution proposée

Plusieurs propositions de loi constitutionnelle d'origine parlementaire ont été déposées en vue de modifier l'article 7 de la Constitution. Ainsi, les propositions déposées au début de cette législature par Mme Gabrielle Louis-Carabin et M. Joël Beaugendre <sup>(3)</sup> et par M. Michel Buillard <sup>(4)</sup> tendent à avancer d'un jour le deuxième tour du scrutin présidentiel dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, pour la première, et en Polynésie, pour la seconde. Il convient de

---

(1) Les électeurs français résidant à l'étranger peuvent s'inscrire sur les listes électorales des centres de vote éventuellement créés à l'ambassade ou au consulat.

(2) Dans une décision du 22 mai 2002 sur des requêtes demandant l'annulation du décret n° 2002-825 du 3 mai 2002 portant convocation des collèges électoraux en Polynésie française pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale et fixant le déroulement des opérations électorales, le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que « la situation résultant du décalage horaire (...) si regrettables qu'en soient les inconvénients, ne porte atteinte ni à la sincérité de l'élection, ni à l'égalité devant le suffrage ».

(3) Proposition de loi constitutionnelle relative à l'élection des députés dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, et dans la collectivité de Saint-Pierre et Miquelon n° 177 du 1er août 2002.

(4) La proposition de loi constitutionnelle n° 148 du 24 juillet 2000 tendant à modifier l'article 7 de la Constitution présentée par M. Michel Buillard précise dans cet article que dans le territoire de la Polynésie française, le deuxième tour de scrutin a lieu le deuxième samedi suivant le premier tour. Elle est complétée par une proposition de loi organique n° 146 tendant à modifier l'article 3 de la loi n° 62-1252 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel pour préciser dans cet article que, par dérogation à l'article L. 55 du code électoral, le scrutin présidentiel a lieu non pas le dimanche, mais le samedi en Polynésie française.

souligner que leur portée est limitée puisqu'elles n'apportent pas une réponse globale au problème du décalage horaire.

Dans sa version initiale, le présent article tendait à assouplir les conditions de délai prévues pour le déroulement du second tour du scrutin présidentiel, en remplaçant dans l'article 7 de la Constitution la mention « *le deuxième dimanche suivant* » par celle de « *dans les deux semaines qui suivent* » le premier tour. Cette modification de portée générale autorisait ainsi le législateur à corriger les effets du décalage horaire entre la métropole et l'outre-mer en avançant du dimanche au samedi le deuxième tour du scrutin présidentiel dans les collectivités concernées. A l'initiative du rapporteur de sa commission des Lois, M. René Garrec, le Sénat a prévu que l'organisation du second tour du scrutin présidentiel aurait lieu le « *quatorzième jours suivant* » le premier ; cette modification de nature rédactionnelle, ne soulève pas de difficultés. Les modalités de cette réforme devront être précisées dans la loi organique prévue à l'article 6 de la Constitution pour préciser les conditions de l'élection présidentielle. A l'avenir, le Parlement devra s'attacher à assouplir et à harmoniser les délais prévus pour l'ensemble des élections nationales ainsi que pour les référendums dans les territoires où la question du décalage horaire se pose.

## **2. La modification rédactionnelle de l'article 13**

L'article 13 de la Constitution donne la liste des fonctions dont les titulaires doivent être nommés en Conseil des ministres. Actuellement, cet article mentionne notamment les « *représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer* ». Le présent article remplace cette mention par celle des « *représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie* ».

Il convient de souligner que la référence au représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie a été rajoutée par le Sénat à l'heureuse initiative du rapporteur de la commission des Lois. Lors de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 qui a mis fin à l'appartenance de la Nouvelle-Calédonie à la catégorie des territoires d'outre-mer, l'article 13 n'a pas été modifié pour inscrire le haut-commissaire de cette collectivité dans la liste des fonctions dont les titulaires doivent être nommés en Conseil des ministres. Actuellement seul l'article 200 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit la nomination du haut-commissaire par décret du Président de la République délibéré en Conseil des ministres. Il convenait de réparer cet oubli.

## **3. La limitation du contrôle du Conseil constitutionnel aux référendums nationaux**

Le troisième alinéa du présent article tend à modifier l'article 60 de la Constitution afin de préciser que les opérations référendaires dont le Conseil constitutionnel assure le contrôle et proclame les résultats sont exclusivement celles qui sont organisées au niveau national sur le fondement des article 11 et 89<sup>(1)</sup>. Il

---

(1) La Constitution prévoit actuellement deux types de référendums : le référendum « législatif » de l'article 11 et le référendum « constitutionnel » de l'article 89. Le référendum de l'article 11 intervient à l'initiative du Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Ce dernier peut soumettre aux électeurs un projet de loi relatif à une à des matières limitativement énumérées. Si le référendum a été proposé par le Gouvernement, il fait l'objet d'une déclaration de ce dernier et d'un

s'agit d'exclure explicitement du domaine de compétence du Conseil constitutionnel la procédure du référendum local introduite par l'article 5 du projet de loi, qui a vocation à être placée sous le contrôle du juge administratif <sup>(1)</sup>. Cette disposition est justifiée par la différence de nature et de portée qui existent entre ces deux types de consultation : les référendum nationaux de l'article 11 et 89 confèrent une valeur législative ou constitutionnelle aux projets adoptés sur leur fondement par les électeurs, tandis que les référendums locaux prévus par le nouvel article 72-1 ne permettront d'adopter que des délibérations ou des actes relevant de la compétence de la collectivité territoriale concernée.

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

\*

\* \*

*La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 369) relatif à l'organisation décentralisée de la République, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.*

---

*débat devant chaque assemblée. Par deux fois, ce référendum a été utilisé pour réviser la Constitution : avec succès en 1962, en vain en 1969. Le référendum prévu à l'article 89 de la Constitution est inscrit dans le titre XVI de celle-ci, consacrée à la procédure de révision constitutionnelle. L'initiative de la révision appartient au Président de la République, sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. Le projet doit être approuvé en termes identiques par les deux assemblées. Le référendum constitue la procédure « normale » pour rendre la révision définitive. Le Président de la République peut toutefois soumettre son projet au Parlement, réuni en Congrès, qui l'adopte à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Les propositions de loi constitutionnelle sont, pour leur part, obligatoirement soumises au Congrès.*

(1) Les consultations prévus aux articles 72-3 et 73 sont également exclues.

**TABLEAU COMPARATIF**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Constitution du 4 octobre 1958</b></p> <p><i>Art. 1<sup>er</sup>.</i> — La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. »</p> <p><i>Art. 34</i> — . . . . .</p> <p>La loi détermine les principes fondamentaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— de l'organisation générale de la Défense nationale ;</li> <li>— de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;</li> <li>— de l'enseignement ;</li> <li>— du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;</li> <li>— du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.</li> </ul> <p>. . . . .</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article premier</p> <p>L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution est complété par la phrase suivante :</p> <p>« Son organisation est décentralisée. »</p> <p>Article 2</p> <p>Il est inséré au titre V de la Constitution un article</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article premier</p> <p>... par une phrase ainsi rédigée :</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>Article 1<sup>er bis</sup> <i>(nouveau)</i></p> <p>Dans le quatorzième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le mot : « locales » est remplacé par le mot : « territoriales ».</p> <p>Article 2</p> <p>Après l'article 37 de la Constitution, il est inséré un</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article premier</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> <p>Article 1<sup>er bis</sup></p> <p><i>(Sans modification).</i></p> <p>Article 2</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 39.</i> — L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.</p>	<p>37-1 ainsi rédigé : « <i>Art. 37-1</i> — La loi et le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental. »</p>	<p>article ... « <i>Art. 37-1.</i> — ... comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions ...</p>	<p>Article 3 Le <i>dernier</i> alinéa ... ... par <i>une phrase</i> ainsi rédigée :</p>
<p>Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.</p>	<p>Article 3 Le second alinéa de l'article 39 de la Constitution est complété par la phrase suivante :</p>	<p>Article 3 ... par deux phrases ainsi rédigées :</p>	<p>Article 3 ... objet <i>l'organisation</i> des collectivités territoriales <i>et les</i> projets ...</p>
<p>« Les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, leurs compétences ou leurs ressources sont soumis en premier lieu au Sénat. »</p>	<p>« Les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, leurs compétences ou leurs ressources sont soumis en premier lieu au Sénat. »</p>	<p>... collectivités territoriales, <i>leurs</i> ... ... Sénat. Ces dispositions sont également applicables aux projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France. »</p>	<p>... France sont soumis en premier lieu au Sénat. »</p>
<p><i>Art. 72.</i> — Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité</p>	<p>Article 4 L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé : « <i>Art. 72.</i> — Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions et les collectivités d'outre-mer régies par l'arti-</p>	<p>Article 4 <i>(Alinéa sans modification).</i> « <i>Art. 72.</i> — ... régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités</p>	<p>(<b>amendement n° 11</b>) Article 4 <i>(Alinéa sans modification).</i> « <i>Art. 72.</i> — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
territoriale est créée par la loi.	<p>cle 74. Toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi. La loi peut également créer une collectivité à statut particulier, en lieu et place de celles mentionnées au présent alinéa.</p>	<p>... autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées ...</p>	<p>... vocation à prendre les décisions pour l'ensemble ...</p>
<p>Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.</p>	<p>« Les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à l'échelle de leur ressort.</p>	<p>... à leur échelon.</p>	<p>(amendement n° 12) <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus. Pour l'exercice de leurs compétences, elles disposent, dans les mêmes conditions, d'un pouvoir réglementaire.</p>	<p>... élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.</p>	
	<p>« 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 peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.</p>	<p>... publique, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent ...</p>	<p>... publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités ...</p>
	<p>« Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut confier à l'une d'entre elles le pouvoir de fixer les modalités de leur action commune.</p>	<p>« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque ... peut autoriser l'une d'entre elles à organiser les modalités ...</p>	<p>... expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions ...</p>
<p>Dans les départements et les territoires, le délégué du</p>	<p>« Dans le ressort des collectivités territoriales de la</p>	<p>« Dans les collectivités ...</p>	<p>(amendements n°s 13 et 14) <i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.</p>	<p>—</p> <p>République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »</p>	<p>—</p> <p>collectivités ...</p>	<p>—</p>
<p>Titre XII – Des collectivités territoriales</p>	<p>Article 5</p> <p>Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 72-1. — La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.</p> <p>« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs inscrits dans le ressort de cette collectivité.</p> <p>« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »</p>	<p>Article 5</p> <p>Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ...</p> <p>« Art. 72-1. —</p> <p>... pétition, demander l'inscription ...</p> <p>... électeurs de cette collectivité.</p> <p>... dans les collectivités ...</p>	<p>Article 5</p> <p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	<p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-2 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 72-2. — La libre administration des collectivités territoriales est garantie par des ressources dont celles-ci peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.</p> <p>« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer le taux et l'assiette, dans les limites qu'elle détermine.</p> <p>« Les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.</p> <p>« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.</p> <p>« La loi met en œuvre des dispositifs pouvant faire appel à la péréquation en vue de corriger les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article ...</p> <p>« Art. 72-2. — Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent ...</p> <p>... de toutes natures. La ...</p> <p>... fixer l'assiette et le taux dans ...</p> <p>... fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part ...</p> <p>... exercice. Toute création de nouvelle compétence est accompagnée de ressources déterminées par la loi.</p> <p>« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à compenser les inégalités entre collectivités territoriales. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 6</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. 72-2. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>... exercice, <i>dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Dans les mêmes conditions,</i> toute ...</p> <p style="text-align: center;"><b>(amendement n° 16)</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	collectivités territoriales. »	—	—
<i>Art. 73. — Cf. infra.</i>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-3 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 72-3. — La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et par l'article 74 pour les autres collectivités.</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Après l'article 72 de la Constitution, sont insérés deux articles 72-3 et 72-4 ainsi rédigés :</p> <p>« Art. 72-3. —</p> <p style="text-align: right;">... d'outre-mer, et</p> <p>pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 ...</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>Titre XIII. — Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie.</p>	<p>« Aucun passage de tout ou partie de ces collectivités de l'un à l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité intéressée, convoqués par le Président de la République sur proposition du Gouvernement, ait été préalablement recueilli. En ce cas, le changement de régime est décidé par une loi organique.</p>	<p>« Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII. »</p>	
	<p>« La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	
		<p>« Art. 72-4 (nouveau). — Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au premier alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>— <i>Art. 73 et 74. — cf. infra</i></p>	<p>Article 8</p> <p>L'article 73 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 73. — Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit, sous réserve d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières.</p> <p>« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont</p>	<p>les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.</p> <p>« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au <i>Journal Officiel</i>, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »</p> <p>Article 8</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. 73. —</p> <p>... droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>Article 8</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. 73. — (Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>été habilitées par la loi.</p> <p>« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent, sous les réserves prévues au quatrième alinéa de l'article 74, être habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, y compris dans certaines matières relevant du domaine de la loi.</p> <p>« Les habilitations prévues aux alinéas précédents sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.</p>	<p>... peuvent être habilitées par la loi à fixer...</p> <p>... territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine...</p> <p>« Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.</p> <p>« La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.</p> <p>... organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique.</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p><b>Alinéa supprimé.</b> <b>(amendement n° 17)</b></p> <p>... aux deuxième et troisième alinéas sont ...</p> <p><b>(amendement n° 18)</b></p> <p>... publique et d'un droit constitutionnellement garanti.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
			<b>(amendement n° 19)</b>
	« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au deuxième alinéa de l'article 72-3, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »	... au second alinéa de l'article 72-4, le ...	(Alinéa sans modification).
	Article 9 L'article 74 est ainsi rédigé :	Article 9 (Alinéa sans modification).	Article 9 (Alinéa sans modification).
Art. 74. — Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.	« Art. 74. — Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut particulier qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.	« Art. 74. — ... statut qui ...	« Art. 74. — (Alinéa sans modification).
Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.	« Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :	(Alinéa sans modification).	(Alinéa sans modification).
	« — les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;	(Alinéa sans modification).	(Alinéa sans modification).
	« — les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles qu'elle exerce à la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° du relative à l'organisation décentralisée de la République, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur la nationalité, les	... celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;	(Alinéa sans modification).

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral ;</p> <p>« — les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;</p> <p>« — les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.</p> <p>« La loi organique détermine également, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :</p> <p>« — s'exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;</p> <p>« — l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel a constaté que</p>	<p>organique ;</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>... organique peut également déterminer, pour ...</p> <p>« — Le Conseil d'État exerce ...</p> <p>... constitutionnel , saisi notamment par les</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.</p> <p><i>Art. 74. — cf. supra</i></p> <p>Titre XIII — Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie</p>	<p>la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;</p> <p>« — des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;</p> <p>« — l'État peut associer les collectivités à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.</p> <p>« Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »</p> <p>Article 10</p> <p>Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 74-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 74-1.</i> — Dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ainsi que par le titre XIII et pour les matières qui demeurent de la compétence de l'État, le Gouvernement peut, après avis de l'assemblée délibérante de ces</p>	<p>autorités de la collectivité, a constaté ...</p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>« — la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice ...</p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>Article 10</p> <p>Après l'article 74 de la Constitution, il est inséré un article ...</p> <p>« <i>Art. 74-1.</i> — Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières ... de l'État, étendre ...</p>	<p>—</p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>... publiques et des droits constitutionnellement garantis.</p> <p><b>(amendement n° 20)</b></p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>Article 10</p> <p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Calédonie</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 38.</i> — . . . . . Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation</p> <p>.....</p> <p><i>« Art. 7 — Le</i> Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le deuxième dimanche suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 13.</i> — Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.</p> <p>Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.</p> <p>Les conseillers d'État, le grand chancelier de la</p>	<p>collectivités, étendre par ordonnance, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sauf si elles en disposent autrement.</p> <p>.....</p> <p>« Les règles du deuxième alinéa de l'article 38 sont applicables. Toutefois, les ordonnances deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement dans les six mois suivant leur publication. »</p> <p>.....</p> <p>Article 11</p> <p>I. — Au premier alinéa de l'article 7 de la Constitution, les mots : « le deuxième dimanche suivant » sont remplacés par les mots : « dans les deux semaines qui suivent ».</p>	<p>.....</p> <p>... métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.</p> <p>.....</p> <p>« Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication. »</p> <p>.....</p> <p>Article 11</p> <p>I. —</p> <p>.....</p> <p>... mots : « le quatorzième jour suivant ».</p>	<p>.....</p> <p>Article 11</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres.</p> <p>.....</p>	<p>II. — Au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les mots : « les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer » sont remplacés par les mots : « les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ».</p>	<p>II. —</p> <p>... 74 et en Nouvelle-Calédonie ».</p>	
<p><i>Art. 60.</i> — Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats.</p>	<p>III. — A l'article 60 de la Constitution, après les mots : « des opérations de référendum » sont ajoutés les mots : « prévues aux articles 11 et 89 ».</p>	<p>III. —</p> <p>... sont insérés les ...</p>	
<p><i>Art. 11.</i> — Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au <i>Journal Officiel</i>, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.</p>			
<p>Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.</p>			
<p>Lorsque le référendum</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.</p>			
<p><i>Art. 89.</i> — L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.</p>			
<p>Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.</p>			
<p>Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.</p>			
<p>Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.</p>			
<p>La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.</p>			

## AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Amendement présenté par M. Émile Zuccarelli :**

Supprimer cet article.

#### **Amendement n° 3 présenté par M. Daniel Poulou :**

Rédiger ainsi cet article :

« Après les mots “et de religion”, la fin de l’article premier de la Constitution est ainsi rédigée : “, dans le respect des croyances, des langues et cultures régionales de France”. »

#### **Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

Rédiger ainsi cet article :

« La première phrase de l’article premier de la Constitution est ainsi rédigée :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique, sociale et décentralisée. »

#### **Amendement présenté par M. Émile Blessig :**

Compléter le dernier alinéa de cet article par les mots : «, dans le respect de la diversité de ses composantes territoriales. »

#### **Amendement présenté par M. Émile Zuccarelli :**

Dans le dernier alinéa de cet article, après le mot : « organisation », insérer le mot : « territoriale ».

### *Après l’article 1<sup>er</sup>*

#### **Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

Insérer l’article suivant :

« Après le premier alinéa de l’article 2 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La République reconnaît les langues régionales et veille à leur développement. »

#### **Amendement présenté par M. Émile Blessig :**

Insérer l’article suivant :

« La quatrième phrase du premier alinéa de l’article 21 de la Constitution est ainsi rédigée :

« Sous réserve des dispositions de l’article 13 et des articles 72 à 74, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. »

#### **Amendements présentés par Mme Anne-Marie Comparini et les commissaires membres du groupe UDF :**

• Insérer l’article suivant :

« Après le troisième alinéa de l’article 3 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les modes de scrutin assurent la représentation des hommes et des territoires. Dans le respect du pluralisme des opinions, ils favorisent la constitution de majorités, dans les assemblées parlementaires et locales. »

- Insérer l'article suivant :

« Dans le premier alinéa de l'article 23 de la Constitution, après les mots : " l'exercice de tout mandat parlementaire ", sont insérés les mots : " et de tout mandat exécutif local ". »

**Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

Insérer l'article suivant :

« Dans le huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le mot : " locales " est remplacé par le mot : " territoriales ". »

*Après l'article 1<sup>er</sup> bis*

**Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

Insérer l'article suivant :

« Le quatorzième alinéa de l'article 34 de la Constitution est complété par les mots : " et les mesures spécifiques permettant de tenir compte des handicaps des collectivités territoriales, et notamment insulaires ou éloignées, afin de mieux leur garantir les conditions équitables de leur développement. " »

**Amendement présenté par M. Émile Blessig :**

Insérer l'article suivant :

« L'article 34 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les principes de l'organisation décentralisée de la République, notamment les pouvoirs, les compétences et les ressources des collectivités territoriales, sont fixés par une loi organique. »

*Article 2*

**Amendements présentés par Mme Christiane Taubira :**

- Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

« *Art. 37-1.* — La loi et le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental ou dérogatoire. »

- Dans le dernier alinéa de cet article, supprimer les mots : « pour un objet et une durée limités ».

*Article 3*

**Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

Supprimer cet article.

### *Après l'article 3*

#### **Amendements présentés par Mme Anne-Marie Comparini et les commissaires membres du groupe UDF :**

- Insérer l'article suivant :

« Le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée : " Elle leur fournit un rapport sur le respect du principe de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales. " »

- Insérer l'article suivant :

« Dans le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, après les mots : " les lois organiques ", sont insérés les mots : " les lois relatives à la libre administration des collectivités territoriales ". »

### *Article 4*

(art. 72 de la Constitution)

#### **Amendement présenté par Mme Anne-Marie Comparini et les commissaires membres du groupe UDF :**

Rédiger ainsi cet article :

« *Art. 72.* — Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions et les collectivités d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

« Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus, et dans des conditions prévues par la loi, selon le principe de subsidiarité. Dans leur domaine de compétence, elles mettent en œuvre les principes de la démocratie locale et assurent l'information des citoyens ; elles peuvent soumettre à la consultation des électeurs des projets de délibération ; dans les conditions définies par la loi, les électeurs peuvent saisir l'une des collectivités territoriales visées au premier alinéa de l'article 72 en vue de l'organisation d'une consultation sur les affaires relevant de leur compétence.

« Les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie financière et fiscale.

« Elles disposent du droit à l'expérimentation dans les conditions fixées par une loi organique. Dans ce cadre, elles peuvent être habilitées par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités locales, excepté lorsque l'exercice d'une liberté individuelle ou un droit fondamental est en cause.

« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre. Cependant, pour la conduite d'un projet commun, des collectivités peuvent décider de confier à l'une d'elles un rôle de pilote, impliquant la responsabilité des études, de l'information et de la réalisation.

« Dans les collectivités territoriales, le préfet a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. »

#### **Amendement présenté par M. Marc-Philippe Daubresse :**

Dans le premier alinéa de cet article, après les mots : « les régions », insérer les mots : « les communautés urbaines ».

#### **Amendement présenté par M. Émile Blessig :**

Dans les premier, troisième et cinquième alinéas de cet article, substituer au mot : « loi », les mots : « loi organique ».

#### **Amendement présenté par M. Émile Zuccarelli :**

Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

**Amendements présentés par M. Émile Blessig :**

- Après le deuxième alinéa de cet article, insérer les alinéas suivants :

« Une loi organique détermine la répartition des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, sans préjudice de la nécessaire coopération entre collectivités et d'éventuelles variantes régionales ou locales. Cette répartition est réexaminée périodiquement par le Parlement.

« Dans les conditions prévues par une loi organique, les litiges portant sur la répartition des compétences sont portés soit devant le Conseil constitutionnel, dès lors que l'État est impliqué, soit devant une juridiction administrative dans les autres cas. »

- Rédiger ainsi le troisième alinéa de cet article :

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les conseils élus de ces collectivités conduisent librement les politiques dont ils ont la responsabilité. Ces collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

**Amendement présenté par M. Gilles Bourdoux :**

Après le troisième alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« En se regroupant dans les conditions définies par la loi, les communes peuvent transférer certaines de leurs compétences à des communautés urbaines, d'agglomération ou de communes. »

**Amendement n° 2 présenté par M. Hervé Mariton :**

Dans le quatrième alinéa de cet article, supprimer les mots : « ou leurs groupements ».

**Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

Dans le quatrième alinéa de cet article, supprimer les mots : « à titre expérimental ».

**Amendements présentés par M. Émile Zuccarelli :**

• Dans le quatrième alinéa de cet article, après les mots : « aux dispositions », supprimer les mots : « législatives ou ».

- Rédiger ainsi la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de cet article :

« Lorsque la réalisation d'un objectif commun nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi détermine les conditions dans lesquelles ces collectivités peuvent confier librement à l'une d'entre elles la responsabilité de la mise en œuvre des décisions nécessaires ainsi que les modalités de leur participation à l'action commune. »

• Au début de la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de cet article, supprimer le mot : « Cependant ».

**Amendement n° 9 présenté par M. Daniel Garrigue :**

Avant le dernier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Sauf dans les cas prévus à l'alinéa précédent, les financements croisés conditionnés sont interdits. Si une collectivité tente de subordonner l'accord d'un financement ou le versement d'une subvention à une autre collectivité à l'accord d'un financement ou au versement d'une subvention par une tierce collectivité, elle est condamnée par le juge administratif à verser dans les trois mois ledit financement ou ladite subvention à la collectivité qui en était destinataire. »

**Amendements identiques n° 1 présenté par M. Hervé Mariton et n° 4 présenté par M. François Goulard :**

Supprimer le dernier alinéa de cet article.

**Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

I. — Supprimer le dernier alinéa de cet article.

II. — En conséquence, compléter l'article 22 de la Constitution par l'alinéa suivant :

« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

**Amendement n° 6 présenté par M. Daniel Garrigue :**

Dans le dernier alinéa de cet article, substituer aux mots : « représentant de l'État », le mot : « préfet ».

**Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

Dans le dernier alinéa de cet article, supprimer les mots : « représentant chacun des membres du Gouvernement ».

**Amendement présenté par M. Émile Zuccarelli :**

Dans le dernier alinéa de cet article, après les mots : « membres du Gouvernement a », insérer les mots : « en particulier ».

**Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

Dans le dernier alinéa de cet article, supprimer les mots : « du contrôle administratif ».

**Amendement n° 7 présenté par M. René André :**

Compléter le dernier alinéa de cet article par la phrase suivante : « Il a autorité sur l'ensemble des services de l'État. »

*Article 5*

(art. 72-1 de la Constitution)

**Amendement présenté par Mme Christiane Taubira :**

Dans le premier alinéa de cet article, substituer au mot : « demander », le mot : « obtenir ».

**Amendements présentés par M. Gilles Bourdoux :**

• Compléter le premier alinéa de cet article par la phrase suivante : « Cette possibilité est offerte aux électeurs relevant du ressort des communes appartenant à une communauté urbaine, d'agglomération ou de communes pour les compétences leur ayant été transférées. »

• Compléter le deuxième alinéa de cet article par la phrase suivante : « Les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes bénéficient dans les conditions identiques de la même prérogative pour les compétences qui leur ont été transférées par les communes adhérentes. »

**Amendements présentés par M. Émile Zuccarelli :**

• Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale en lieu et place de l'une des collectivités citées par la Constitution ou d'en modifier l'organisation ou le périmètre, la loi prévoit, pour chacune des collectivités concernées, la consultation préalable des électeurs inscrits dans cette collectivité. Elle prévoit également la consultation des assemblées locales concernées. »

- Rédiger ainsi la première phrase du dernier alinéa de cet article :

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités prévues au premier alinéa de l'article 4, ou de modifier son organisation, le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, peut décider dans les conditions prévues par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. »

### *Article 6*

(art. 72-2 de la Constitution)

#### **Amendement présenté par M. Émile Blessig :**

Dans le premier alinéa de cet article, substituer au mot : « loi », les mots : « loi organique ».

#### **Amendement n° 8 présenté par M. Daniel Garrigue :**

Après le troisième alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements sont seuls compétents pour attribuer et répartir les crédits publics. »

#### **Amendement présenté par Mme Anne-Marie Comparini et les commissaires membres du groupe UDF :**

Dans le troisième alinéa de cet article, substituer au mot : « déterminante », le mot : « prépondérante ».

#### **Amendements présentés par M. Émile Blessig :**

- I. — Dans la première phrase de l'avant-dernier alinéa de cet article, après le mot : « ressources », insérer les mots : « , financières et humaines, ».

- II. — En conséquence, dans la deuxième phrase du même alinéa de cet article, après le mot : « ressources », insérer les mots : « , financières et humaines, ».

- L'avant-dernier alinéa de cet article est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le Parlement se prononce par la loi sur les conditions d'attribution de ces ressources après avis public de la Cour des comptes. »

#### **Amendement présenté par M. Jacques-Alain Bénisti :**

Dans le dernier alinéa de cet article, substituer au mot : « compenser », le mot : « corriger ».

#### **Amendement présenté par M. Émile Blessig :**

Compléter le dernier alinéa de cet article par les mots : « , et promouvoir la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire. »

## ANNEXE I

### ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE DES POUVOIRS PUBLICS <sup>(1)</sup>

#### ALLEMAGNE

- **Principes généraux de la répartition des compétences entre l'État fédéral, les Länder et les communes**

Une des caractéristiques principales du fédéralisme allemand réside dans la reconnaissance de compétences très larges au profit des Länder.

En effet, aux termes de l'article 30 de la Loi Fondamentale : « *L'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions des l'État relèvent des Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement* ». C'est pourquoi, l'article 70 de la Loi fondamentale accorde aux Länder le droit de légiférer dans le cas où la Loi fondamentale n'a pas conféré le même droit à la Fédération.

La Loi fondamentale décline ces principes au travers de quatre catégories de mécanismes servant à la répartition des compétences entre l'État Fédéral et les Länder.

#### ***La compétence législative exclusive de la Fédération***

Aux termes de l'article 71 - qui définit cette notion de compétence exclusive de la Fédération - les Länder n'ont le pouvoir de légiférer que si une loi fédérale les y autorise expressément et dans la mesure prévue par la loi.

Parmi les douze matières citées à l'article 73 relevant de cette compétence exclusive, figurent les compétences régaliennes (affaires étrangères, défense, monnaie, nationalité par exemple), des domaines tels que la concurrence et la protection de la propriété industrielle, ou encore, le statut des personnels au service de la Fédération et des collectivités de droit public dépendant directement de la Fédération.

#### ***La compétence législative concurrente de la Fédération***

Dans ce second domaine, régi par l'article 72, les Länder ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait usage de sa compétence législative.

Cette intervention de la Fédération n'est toutefois possible que lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'État rendent nécessaire une réglementation législative fédérale.

Les matières mentionnées à l'article 74 sont au nombre de 30. Elles touchent – entre autres – à des questions juridiques (droit civil, pénal et régime pénitentiaire, droit de séjour et d'établissement des étrangers) ; au droit social (droit du travail, y compris les relations au sein de l'entreprise ; financement des hôpitaux et tarification des soins hospitaliers ; assistance sociale), à la santé (mesures contre les épidémies et épizooties dangereuses ; mesures de protection relatives aux produits alimentaires courants ; fécondation artificielle chez l'être humain) et à l'environnement (élimination des déchets, lutte contre la pollution atmosphérique, lutte contre le bruit).

---

(1) Cette annexe a été établie par le service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale.

### ***Les lois-cadres de la Fédération***

Sous réserve des conditions prévues à l'article 72, la Fédération a, en vertu de l'article 75, le droit d'édicter des *dispositions-cadres* pour la législation des Länder dans les six matières suivantes :

- statut des personnes au service des Länder, des communes et d'autres collectivités de droit public, pour autant que l'article 74-a relatif à la compétence législative concurrente de la Fédération en matière de traitements et pensions des personnels de la fonction publique n'en dispose pas autrement ;
- principes généraux de l'enseignement supérieur ;
- statut général de la presse ;
- chasse, protection de la nature et conservation des sites ;
- déclaration du domicile et cartes d'identité ;
- protection du patrimoine culturel allemand contre son départ à l'étranger.

### ***Les tâches communes***

Ces tâches communes relèvent des secteurs dans lesquels, du fait de leur importance, le concours de la Fédération aux Länder est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie.

Les secteurs concernés sont, aux termes de l'article 91-a, l'extension et la construction d'établissements d'enseignement supérieur, y compris les centres hospitaliers universitaires ; l'amélioration de la structure économique régionale et de la protection des côtes ; l'amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes.

La Fédération supporte la moitié des dépenses dans chaque Land dans les deux premiers secteurs. Dans les cas relevant du troisième secteur, la Fédération en supporte au moins la moitié, tandis que la participation des Länder doit être fixée de façon uniforme.

La disponibilité des crédits reste subordonnée à leur inscription aux budgets de la Fédération et des Länder.

#### **• *Le cadre financier***

Ce cadre repose sur deux séries de principes.

#### ***Le principe de l'autonomie budgétaire et fiscale de la Fédération et des Länder***

Ce premier principe résulte des dispositions combinées de l'article 104-a, relatif à la répartition des dépenses entre la Fédération et les Länder et de l'article 109 concernant leur gestion budgétaire respective.

En application de l'article 104-a, la Fédération et les Länder supportent chacun pour leur part les dépenses résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives, pour autant que la Loi fondamentale n'en dispose pas autrement.

Quant à l'article 109, il prévoit que la Fédération et les Länder sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire.

Il en résulte, d'une part, que la Loi fondamentale précise les compétences respectives de la Fédération, des Länder et des communes en matière fiscale et, d'autre part, les modalités de la répartition du produit des impôts.

Sur le premier point, la Fédération dispose d'une compétence législative exclusive en matière de droits de douane et de monopoles fiscaux. Elle exerce une compétence législative concurrente pour les autres impôts, lorsque – aux termes de l'article 72, paragraphe 2 (voir ci-dessus I-2) – tout ou partie de leur produit lui revient ou lorsque son intervention est nécessaire pour réaliser des conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou pour sauvegarder l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'État.

De leur côté, les Länder peuvent légiférer en matière d'impôts locaux sur la consommation et certains éléments du train de vie, aussi longtemps et pour autant que ces impôts ne sont pas similaires à des impôts régis par la législation fédérale.

En ce qui concerne les communes, elles se voient accorder le droit de fixer le taux de perception de l'impôt foncier et de la taxe professionnelle dans les limites définies par la loi.

S'agissant de la **répartition du produit des impôts**, la Loi fondamentale prévoit soit un système d'attribution exclusive à un niveau d'administration (Fédération, Länder, communes), soit un système de partage, que retrace le tableau annexé à la présente note.

Tirant la conséquence logique de ces principes régissant la répartition des compétences et celle du produit de l'impôt, la Loi fondamentale confie la **gestion de l'impôt** aux administrations fédérales des finances en ce qui concerne : les droits de douanes ; les monopoles fiscaux ; les impôts sur la consommation régis par la législation fédérale – y compris l'impôt sur le chiffre d'affaires à l'importation – ainsi que les taxes et prélèvements opérés dans le cadre des communautés européennes.

Les autres impôts sont gérés par les administrations financières des Länder.

#### *L'instauration de mécanismes correcteurs*

Ces mécanismes correcteurs poursuivent trois objectifs :

— La compensation de charges

Cette compensation est prévue dans plusieurs cas. C'est ainsi que lorsque les Länder agissent par délégation pour exécuter les lois fédérales, la Fédération supporte les dépenses qui en résultent.

De même, la Fédération peut-elle accorder aux Länder des aides financières destinées aux investissements particulièrement importants des Länder et des communes (ou groupements de communes), lorsque ceux-ci sont nécessaires, soit pour parer une perturbation de l'équilibre global de l'économie, soit pour compenser les inégalités de potentiel économique existant à l'intérieur du territoire fédéral, soit pour promouvoir la croissance économique.

Enfin, lorsque la Fédération réalise dans des Länder ou dans certaines communes (ou groupements de communes) des installations particulières entraînant directement pour ces entités subfédérales une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes, la Fédération accorde la compensation nécessaire dans la mesure où il serait abusif d'exiger des Länder ou des communes (ou groupements de communes) qu'ils supportent ces charges spéciales.

— Le transfert de ressources

S'agissant du transfert de ressources entre la Fédération et les Länder, on relèvera, par exemple, la disposition prévue à l'article 106-a, aux termes de laquelle une somme provenant du produit des impôts de la Fédération est attribuée aux Länder pour le transport public de voyageurs à courte distance. C'est cette disposition qui a permis aux Länder de s'engager dans la gestion du transport des voyageurs par chemin de fer.

En ce qui concerne le transfert de ressources des Länder à leurs communes, les premiers rétrocèdent aux secondes une quote-part du produit des impôts sur le revenu – au prorata de

l'impôt sur le revenu payé par leurs habitants – et sur le chiffre d'affaires, selon une clé prenant en considération la situation locale et économique.

En second lieu, un pourcentage de la part des Länder dans le produit total des impôts communs, fixé par la législation du Land, est prélevé au bénéfice des communes et groupements des communes. En outre, la législation du Land détermine si et dans quelle mesure le produit des impôts du Land est attribué aux communes (ou groupements de communes).

— La péréquation financière

Celle-ci joue d'abord entre la Fédération et les Länder. C'est ainsi qu'il incombe à la loi fixant les quotes-parts de la Fédération et des Länder dans le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires de tenir compte notamment des besoins financiers de la Fédération et des Länder, de telle sorte : qu'une juste péréquation soit obtenue ; qu'une surimposition des contribuables soit évitée, et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée.

De surcroît, les quotes-parts de la Fédération et des Länder doivent, en la matière, être de nouveau fixées, si le rapport entre leurs recettes et leurs dépenses respectives se modifie de manière sensible.

Quant à la péréquation financière entre les Länder, son principe est affirmé de façon éclatante à l'article 107. Celui-ci dispose, en effet, que la loi doit assurer une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les Länder, en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des communes (ou groupements de communes).

La loi doit également définir les conditions d'existence des droits à péréquation des Länder bénéficiaires et des obligations de péréquation des Länder prestataires, ainsi que les critères des versements de péréquation.

Enfin, elle peut disposer que la Fédération, sur ses ressources propres, accorde aux Länder à faible capacité financière des dotations destinées à les aider à couvrir leurs besoins financiers.

La Cour Constitutionnelle a posé, par un arrêt du 11 novembre 1999, de nouvelles règles, qui régiront la compensation financière à partir de 2005.

Aux termes de ces règles, les dotations de l'État fédéral ne pourront plus remplacer ni la compensation horizontale ni le partage vertical du produit de l'impôt entre l'État fédéral et les Länder. Les dotations devront permettre de procéder à des corrections supplémentaires, lorsque la compensation financière s'avèrera insuffisante pour répondre au principe de solidarité fédérale. Selon la Cour constitutionnelle, les dotations pourront s'établir à un montant considérable, dès lors qu'il sera tenu compte des charges particulières.

- **Les expériences de démocratie locale**

Ces expériences se déroulent dans un cadre institutionnalisé ou selon des procédures informelles.

*Les formes institutionnalisées de démocratie locale*

On peut distinguer les procédures de démocratie directe et celles qui se limitent à la consultation des citoyens dans un domaine particulier.

— Les procédures de démocratie directe

Elles visent soit à l'élection directe du maire, soit à l'organisation de référendums.

— L'élection directe du maire

Prévue par le code des communes de plusieurs Länder, cette procédure revêt des modalités variables. Ainsi, dans le Bade-Würtemberg, le maire est élu au scrutin majoritaire pour une durée de huit ans, alors que la durée du mandat du Conseil municipal est de cinq ans. En Bavière, le maire est élu à la majorité des suffrages exprimés, la durée de son mandat étant identique à celle du Conseil municipal. En Hesse, la durée du mandat du maire est de six ans contre quatre pour les membres du Conseil municipal.

D'autres dispositions sont également susceptibles de varier. Il en est ainsi des conditions d'éligibilité, puisqu'en Bavière, le candidat doit être âgé de 21 ans révolus contre 25 dans le Bade-Würtemberg et en Hesse. En outre, en Bavière, le candidat doit être présenté par un parti ou une association d'électeurs. En revanche, dans le Bade-Würtemberg, les candidats se présentent librement, sans aucun parrainage.

— L'organisation de référendums

Le référendum d'initiative populaire est l'étape finale d'une longue procédure, qui comprend trois phases :

La première phase concerne la présentation d'une requête formelle, qui fait état de la demande de citoyens en vue d'organiser un référendum. Dans certains Länder, tel que celui du Brandebourg, le Parlement discute la requête et émet un vote. Cette première phase est destinée à examiner la recevabilité de la requête. En effet, celle-ci ne doit pas contrevenir aux dispositions du droit positif, ni porter sur des questions budgétaires (c'est ce qu'on appelle le « tabou financier »). Or, sur ce point, on constate que les Cours constitutionnelles adoptent une interprétation plutôt restrictive de la recevabilité des référendums d'initiative populaire. C'est ainsi que, l'an dernier, la Cour constitutionnelle de Bavière a rejeté deux requêtes, dont l'objet était de réformer la procédure d'initiative populaire et les modalités de participation des citoyens aux décisions communales, au motif que de telles initiatives étaient contraires au principe démocratique posé par la Constitution du Land de Bavière.

La deuxième phase consiste pour les auteurs de la requête à réunir les signatures nécessaires pour la soumettre à référendum. Le quorum varie entre 4 (Land de Brandebourg) et 20 % des électeurs (Länder de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et Hesse).

La troisième et dernière phase a trait à l'approbation de la requête, à une majorité qualifiée, laquelle varie entre au moins le quart et la moitié des électeurs inscrits.

En 2000, 27 procédures d'initiative populaire ont été introduites sur les thèmes suivants :

- la démocratie et la réforme de l'État : 12 ;
- l'éducation, la formation et la culture : 10 ;
- l'économie et les transports : 5.

Dans sept cas, le quorum du nombre de signataires a été atteint. A cet égard, on relèvera que les nouveaux Länder d'Allemagne de l'Est ont été particulièrement actifs, puisque, dans quatre cas sur les sept dénombrés, c'est en leur sein que les initiatives populaires ont réuni le quorum.<sup>(1)</sup>

Enfin, la très grande majorité des procédures ont été le fait des mouvements sociaux, les partis politiques n'étant intervenus que pour trois d'entre elles.

En conclusion, si les procédures d'initiative populaire ont connu un réel essor dans les années 90, le sentiment prévaut que, à l'heure actuelle, la démocratie directe se trouve dans une

---

(1) Selon une enquête, il s'agit là d'un fait exceptionnel depuis la réunification.

impasse, du fait de règles jugées trop restrictives. C'est pourquoi les réformes proposées visent à assouplir ces règles sur trois points :

– la suppression du « tabou financier », qui est l'un des obstacles sur lequel bute le plus souvent la recevabilité des initiatives populaires : à l'avenir, celles qui comportent des incidences budgétaires devraient pouvoir être déclarées recevables ;

– l'abaissement du quorum exigé : les réformes intervenues dans certains Länder ont tendu à réduire ce quorum de moitié ;

– la suppression de l'exigence d'une majorité qualifiée, à propos de laquelle les réformateurs font observer qu'elle n'est prévue ni en Bavière, ni dans certains pays étrangers, tels que les États-Unis ou la Suisse.

— La consultation des citoyens dans un domaine particulier

C'est le cas, par exemple, en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, la loi du 15 décembre 1997 modifiant le code de la construction et renovant le cadre juridique de l'aménagement du territoire, précise que le public peut être consulté, dans les cas où les plans et les mesures envisagées touchent à la défense ou à la protection civile.

### ***Les procédures informelles***

Ces procédures sont regroupées sous le terme générique de « *Bürger initiativen* », que l'on traduit par « Comités de défense ». Apparus dans les années 70, ces comités sont, en quelque sorte, les héritiers des mouvements de la contestation étudiante. Ils ont été ainsi à la pointe chez la protestation antinucléaire.

Constitués le plus souvent en marge des organisations politiques et syndicales traditionnelles, ces comités rassemblent des citoyens désireux d'agir dans un domaine très particulier – par exemple, la protestation contre la construction d'un aéroport – ou dans le domaine plus large de la protection de la nature et de l'environnement. Pour donner davantage de poids à leur action, ces comités s'unissent en vue d'organiser des manifestations et de recueillir un nombre très élevé de signatures pour les pétitions qu'ils lancent.

De par leurs structures lâches et par leurs modes d'actions, ces comités sont très proches de ce qu'en France, on appelle les « collectifs ».

## ESPAGNE

L'État espagnol est fondé sur le principe de l'autonomie territoriale. Le territoire est organisé en 8078 communes, 50 provinces et 17 communautés autonomes. Les dix-sept communautés ainsi que deux villes autonomes <sup>(1)</sup> ont des compétences très variables et inégales.

Après la fin de la dictature de Franco, l'Espagne s'est donnée en 1978 un système constitutionnel qui devait prêter une attention toute particulière aux susceptibilités de certaines régions. La deuxième chambre, le *Senado*, est en même temps chambre du Parlement et « chambre de la représentation territoriale ». La constitution espagnole distingue elle aussi les types de compétences, mais elle n'attribue pas de compétences explicites aux régions autonomes. Les régions ne sont compétentes que dans la mesure où leur statut d'autonomie respectif le reconnaît. Cela met en évidence la **spécificité de l'État régional espagnol** : la répartition des compétences entre l'autorité centrale et les différentes régions est asymétrique : certaines régions disposent de beaucoup plus de compétences que d'autres. Cette situation est due au fait qu'à la fin du régime de Franco, l'État espagnol a certes vécu une phase de changement profond, mais n'a pas connu d'« année zéro », contrairement, par exemple, à la République fédérale d'Allemagne.

### • **L'administration locale**

En Espagne, la réalité politique et institutionnelle se caractérise par un système, à l'allemande, de répartition des compétences législatives en plusieurs blocs, la Constitution et ses textes d'application distinguant les compétences du ressort exclusif de l'État central et celles où il revient à ce même pouvoir d'adopter seulement la législation de base. **Les communautés autonomes disposent ainsi d'un pouvoir d'administration et d'exécution** leur permettant d'aller jusqu'à l'adoption de dispositions spécifiques : celles faisant l'objet d'un partage entre l'État et les communautés autonomes et, enfin, celles qui relèvent de la compétence exclusive de ces dernières. Ainsi, d'un domaine à l'autre, **les fonctions des communautés autonomes, graduées, vont de la simple exécution d'une mission à la définition législative d'une action publique.**

A la différence de l'Allemagne, cette répartition des rôles n'est pas figée, la Constitution espagnole prévoyant que les fonctions dévolues à l'administration centrale peuvent ultérieurement être transférées ou déléguées aux communautés autonomes par une loi organique. D'emblée, certaines d'entre elles (Andalousie, Catalogne, Galice, Pays basque et, dans une moindre mesure, les communautés des Canaries, de Navarre et de Valence) ont revendiqué et obtenu un large degré d'autonomie qui, pour des raisons politiques, s'est étendu ces dernières années. Au cours de la législature 1996-2000, le président du gouvernement, M. José Maria Aznar, faute de disposer de la majorité absolue aux Cortes, a dû négocier le soutien des deux grands partis nationalistes, catalan et basque, en échange de l'élargissement des compétences de la Catalogne et du Pays basque, notamment en matière de perception directe de certains impôts. Il reste que le nombre et le contenu des fonctions assumées par les communautés autonomes ne sont pas identiques d'une région à l'autre même si, au fil des ans, se dessine une tendance à l'harmonisation.

Chacune des Communautés autonomes s'est vu accorder un statut d'autonomie propre, une sorte de constitution interne élaborée par une assemblée d'élus locaux (députés et sénateurs), mais adoptée par les *Cortès Generales* (Chambre des députés et Sénat espagnols).

**Les Communautés autonomes assument des compétences exclusives dans de nombreux domaines** : l'organisation gouvernementale locale (parlement, gouvernement, administration, écoles), l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, les chemins de fer et les routes (qui ne traversent qu'un seul territoire d'une Communauté autonome), l'agriculture

---

(1) *Andalousie, Aragon, Canaries, Cantabrie, Vieille Castille, Castille et Léon, Catalogne, Ceuta, Communauté de Madrid, Communauté forale de Navarre, Communauté valencienne, Estrémadure, Galice, Îles Baléares, La Rioja, Melilla, Pays Basque, Principauté des Asturies, Région de Murcie.*

et l'exploitation forestière, la chasse et la pêche, le développement économique, *la culture, l'enseignement et l'emploi des langues*, la santé et l'assistance sociale, le tourisme et le loisir, la police.

Les Communautés autonomes disposent ainsi de larges pouvoirs qui leur permettent de se gouverner localement, mais les municipalités ne sont pas assujetties aux gouvernements communautaires ; elles demeurent complètement autonomes dans leurs champs de compétence. Quant à l'État espagnol, il s'est réservé des compétences exclusives, notamment le Code civil, l'immigration, la justice, les relations internationales, la monnaie, les aéroports et ports d'intérêt général, les Forces armées, les poids et mesures, les douanes, etc. L'Espagne fonctionne avec ses Communautés autonomes un peu comme le Canada avec ses provinces, mais le pays n'est pas constitué en fédération, même s'il en a tous les traits constitutifs.

- **L'état des autonomies en Espagne**

L'État "autonomique" espagnol apparaît comme **l'un des systèmes les plus novateurs en Europe**. La prise en considération des origines historiques de ce système est essentielle.

*De l'étouffement des autonomies à leur restauration*

Plus encore qu'en Italie, le paradoxe « autonome » qui prétend garantir l'unité par la reconnaissance de la diversité est ancré dans l'histoire en Espagne. Comme en France, la volonté unitaire est ancienne en Espagne. Très tôt, dès le XV<sup>e</sup> siècle, l'Espagne s'est affirmée sur la scène internationale, notamment pour conduire « la reconquête » ou lancer les grandes découvertes. Mais ce pays a toujours eu du mal à réaliser son unité à l'intérieur. En effet, bien que la monarchie et les élites castillanes soient parvenues assez rapidement à construire un État, elles n'ont pas réussi comme en France à le structurer de façon centralisée, ce qui aurait favorisé l'avènement d'une nation. Certes, il existe un patriotisme espagnol. Il se manifeste dans la culture et dans un sentiment d'appartenance qui s'exprime surtout dans la relation avec l'étranger. Mais l'existence d'une nation unie est plus incertaine. Comme l'ont montré de nombreuses analyses, État et Nation sont disjoints en Espagne.

En revanche, **autonomisme et démocratie sont étroitement associés** dans ce pays car depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, tous les régimes d'inspiration démocratique ont cherché à décentraliser tandis que les régimes autoritaires tentaient eux d'accroître la centralisation. Pour autant, le fédéralisme n'a pas pu se développer. L'échec de la tentative de fédéralisation de la Première République (en 1873) semble avoir durablement associé ce mode de structuration territoriale à l'idée de dilution de l'État et de désordre. C'est la raison pour laquelle, la Seconde République, dont l'avènement sera d'ailleurs provoqué par des élections locales, optera pour la reconnaissance d'autonomies négociées par le pouvoir central avec les régions qui le demandent. La Catalogne bénéficiera, dès 1932, d'un statut particulier, le pays basque et la Galice ne l'obtenant qu'après le déclenchement de la Guerre civile. Le système territorial de la Seconde République espagnole influencera les constituants italiens en 1947.

Avec la victoire de Franco, en 1939, la devise de l'Espagne devient : « Une, Grande et Libre ». La répression sera terrible dans les régions qui bénéficiaient de l'autonomie. Non seulement celle-ci est abolie mais les langues régionales et plus généralement l'expression de la culture régionale (par exemple, les danses régionales comme la sardane en Catalogne ou l'hymne national catalan « *Cant de la Senyera* ») sont interdites. Dès lors, pendant près de 35 ans, le régime franquiste va s'employer à faire disparaître par la force la question régionale en Espagne. Cette vaine tentative va au contraire générer une opposition de plus en plus vive et audacieuse. Les mouvements d'inspiration régionaliste vont devenir le fer de lance de la résistance au franquisme. Rappelons qu'à la fin de la période franquiste, la Catalogne et le pays basque étaient en perpétuelle effervescence politique et qu'en 1973 l'organisation basque ETA devait même réussir un attentat spectaculaire contre le numéro deux du régime, l'amiral Carrero Blanco.

**Après la mort de Franco (1975), la question régionale allait être au cœur de la transition démocratique.** Eu égard aux événements antérieurs, il était inconcevable de passer à la démocratie sans décentraliser. Ainsi, avant même l'adoption de la nouvelle constitution et le lancement de la réforme "autonomique", les régions historiques (Catalogne, en 1977, pays basque et

Galice, en 1978) allaient recouvrer l'autonomie que la République leur avait octroyée. Pour la Catalogne, ce processus fut très symbolique puisque l'on devait assister au rétablissement de la *Generalitat* de la Seconde République et au retour de son ex-président. Cette pré-autonomisation donne bien sûr à ces régions historiques une position particulière dans le nouveau dispositif "autonomique". Pourtant, les fondements de l'État des autonomies ne seront véritablement posés qu'avec la Constitution de 1978.

### *La Constitution de 1978 et la mise en place des autonomies*

L'article 2 de la nouvelle constitution espagnole est très révélateur de **l'esprit du système** que l'on veut promouvoir. D'une part, "il affirme de façon solennelle l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols" mais il s'empresse de reconnaître et de garantir, d'autre part, "le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles." L'article 3, consacré aux langues, procède de la même démarche. Après avoir déclaré que "le castillan est la langue espagnole officielle de l'État" et que "tous les Espagnols ont le devoir de la savoir et le droit de l'utiliser", il affirme dans un deuxième alinéa que "les autres langues espagnoles seront également officielles dans les communautés autonomes" concernées. Cet article s'achève par un 3<sup>e</sup> alinéa proclamant que "la richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers."

Par la suite, la Constitution de 1978 consacre son Titre VIII à "l'organisation territoriale de l'État". Ce titre dans son article 137 déclare que "l'État, dans son organisation territoriale, se compose des communes, des provinces et des communautés autonomes" et que "toutes ces entités jouissent d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs." Pourtant, sur les 22 articles de ce Titre, 3 seulement sont consacrés aux communes et aux provinces tandis que 16 concernent les communautés autonomes. Ils prévoient les modalités de mise en place des communautés, leurs compétences et leur financement. Finalement, l'entrée en vigueur de la Constitution allait aboutir à la mise en place de 17 communautés et de 2 villes autonomes dans le cadre d'un système à géométrie variable comportant deux types d'autonomies : une autonomie pleine pour les régions historiques et celles qui les rejoindront, une autonomie ordinaire pour les autres communautés.

**L'élaboration du système des autonomies se déroula dans un contexte difficile** (attentats de l'ETA, tentative de coup d'État du colonel Tejero en 1981). Elle fut le fruit d'un compromis négocié par les deux partis rivaux d'alors : l'Union du centre démocratique (UCD, parti de centre droit) du premier ministre d'alors, Adolfo Suarez, et le PSOE (Parti socialiste ouvrier espagnol) de Felipe Gonzalez. Ce compromis devait en particulier permettre à l'Andalousie (région natale de Felipe Gonzalez) d'intégrer la catégorie des communautés à autonomie pleine (elle a été rejointe depuis par d'autres communautés comme les Canaries, la Navarre, Valence) et de prévoir des mécanismes de compensation financière entre les communautés pauvres et les communautés riches. Ce compromis fut consacré par la loi organique du 29 juillet 1982 dite *Ley organica de armonizacion del proceso autonomico* (Loi organique d'harmonisation du processus autonome - LOAPA).

**Il en résulte un État des autonomies espagnoles qui se distingue par l'autonomie affirmée qu'il confère aux entités composantes.** Pour autant, il ne s'agit pas d'un État fédéral et il n'est pas sûr que le fédéralisme soit l'aboutissement inéluctable de ce processus original.

### *La création des communautés autonomes*

La Constitution de 1978 n'a pas dressé la carte des communautés autonomes, mais a laissé ces communautés se former librement. Certaines d'entre elles (Catalogne, Pays basque, Galice), bénéficiant d'un statut de pré-autonomie, avaient été reconnues avant même la promulgation de la Constitution.

Lorsqu'on revient sur les fondements du système, on remarque d'emblée que les procédures de création des communautés étaient variées pour adapter le système aux réalités territoriales de l'Espagne. En effet, si certaines régions revendiquaient ardemment leur autonomie, d'autres étaient beaucoup moins enthousiastes, voire très réservées.

**C'est la province** (circonscription équivalente au département français qui remonte à 1833) **qui est à la base de la carte des autonomies**. L'initiative de la création des communautés autonomes repose, en effet, sur les provinces. Ce sont elles qui lancent le processus, qui acceptent ou refusent d'intégrer une communauté. Le cas de la Navarre est à cet égard révélateur. Cette province était réclamée par la communauté basque mais a préféré se constituer en communauté.

**Le processus de création est très souple**, les provinces sont libres et leur intégration forcée n'est pas possible. Toutefois, si les communautés peuvent passer des accords entre elles, elles ne peuvent en aucun cas se fédérer (art. 145 alinéa 1). En réalité, **deux grands types de procédure ont été utilisés** pour élaborer le statut des communautés :

— une procédure spéciale (art. 151) permettant d'accéder à l'autonomie la plus large et supposant une forte participation des populations concernées au processus, notamment la ratification du statut par des référendums provinciaux ;

— une procédure ordinaire (art. 143) permettant d'accéder à une autonomie moins étendue, consistant essentiellement en une négociation du statut entre les autorités municipales et provinciales de la communauté projetée et le parlement national (les *Cortes*).

La première procédure a concerné les régions historiques (Catalogne, pays basque et Galice) ainsi que l'Andalousie, les Canaries, la Navarre et Valence, la seconde, les autres communautés.

#### ***Les institutions des communautés autonomes***

Ces institutions sont décrites par l'article 152 de la Constitution. Elles consistent en :

— une assemblée législative (*Asamblea legislativa*), élue au suffrage universel, "suivant un système de représentation proportionnelle" qui doit assurer en outre, "la représentation des différentes zones du territoire" de la Communauté ;

— un conseil de gouvernement (*Conjero de gobierno*), exerçant les fonctions exécutives et administratives ;

— un président, élu par l'Assemblée en son sein et nommé par le Roi, qui dirige le conseil du gouvernement et qui est responsable avec ce dernier devant l'Assemblée ;

— un Tribunal supérieur de Justice, juridiction suprême au sein de la Communauté.

La Constitution transpose ainsi, au niveau régional, le système parlementaire en vigueur au niveau national. Dans l'ensemble, la morphologie institutionnelle des communautés est uniforme, seuls les noms varient d'un statut à l'autre. Par exemple, l'assemblée législative peut s'appeler "parlement", "assemblée", "députation générale", "cortes"... Enfin, comme en Italie, il existe encore un représentant du gouvernement central auprès de la communauté autonome (le délégué du gouvernement) mais il n'a pas la stature et l'importance d'un préfet français de région.

#### ***Les compétences des communautés autonomes***

En ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État et les communautés, la Constitution de 1978 procède de deux manières différentes : d'une part, elle énonce dans son article 148 les compétences que les communautés pourront assurer (22 rubriques : aménagement du territoire, urbanisme, administration locale, agriculture, pêche, eaux et forêts, environnement, musées, bibliothèques, tourisme, transport...) et d'autre part, elle énumère limitativement les compétences de l'État dans son article 149.1 (32 rubriques : nationalité, politique étrangère, défense, monnaie, justice, douanes, grands services publics...). Le niveau d'autonomie est étroitement lié à la procédure choisie pour y accéder.

Les communautés ayant emprunté la voie spéciale (les régions historiques, ainsi que l'Andalousie, les Canaries, Navarre et Valence) disposent d'une très large autonomie qui n'est limitée

que par les compétences de l'État, énumérées à l'article 149.1. Les communautés ayant emprunté la voie ordinaire ne peuvent exercer que les compétences attribuées aux communautés par l'article 148.

**Les compétences ne sont donc pas clairement définies, elles sont à géométrie variable.** Les communautés ne sont pas obligées d'exercer toutes les compétences qu'elles peuvent exercer et la Constitution précise qu'en revanche "les compétences qui ne figurent pas dans les statuts communautaires, incombent à l'État dont les normes prévalent en cas de conflit sur celles des communautés autonomes dans tous les domaines qui ne sont pas de leur compétence exclusive" (art. 149.3).

Ce système asymétrique est complexe et a provoqué un contentieux très abondant devant la Cour Constitutionnelle. Mais il s'est révélé très adapté aux réalités d'un pays où ne s'exprimait pas une revendication d'autonomie territoriale uniforme.

Certes, le ralliement de quatre communautés (Andalousie, Canaries, Navarre et Valence) à l'autonomie maximale des régions historiques et la tendance des communautés ordinaires à élargir leurs compétences initiales amènent certains observateurs à parier sur la fédéralisation du système dans les années à venir. Le passage au fédéralisme n'est pourtant pas unanimement souhaité, y compris au sein des milieux les plus autonomistes des communautés historiques. Ces derniers, en effet, voient dans la fédéralisation un risque d'uniformisation du système qui ferait disparaître la position spécifique des régions historiques. Ils revendiquent dans le cadre du processus d'autonomisation le droit de constituer une "société distincte".

#### ***Ressources et financements***

Il existe deux régimes différents :

– un régime commun appliqué aux 15 *Comunidades Autónomas* qui assurent leur financement à partir de subventions globales de l'État. Depuis décembre 1996 l'État leur a transféré le recouvrement de 30% des impôts sur les personnes physiques ainsi que certaines compétences normatives qui concernent les impôts cédés.

– un régime spécial appliqué au Pays Basque et à la Navarre où le gouvernement régional lève la totalité des impôts et paie une quantité annuelle du montant des revenus au Gouvernement central pour les compétences qui ne sont pas transférées.

Le budget régional est variable en fonction des compétences assumées par chacune des *Comunidades Autónomas*.<sup>1</sup>

Les Communautés autonomes bénéficient depuis 2002 de ressources fiscales plus importantes, dans le cadre d'un nouveau système de financement destiné à leur permettre de financer leurs nouvelles charges en matière de santé et d'éducation. Les recettes fiscales des communautés devraient passer de 17,5 milliards d'euros en 2001 à 51,5 milliards en 2002, soit désormais plus de 50% de leurs recettes totales. Les marges de manœuvre sur les impôts existants ont été renforcées et de nouveaux impôts ont été transférés.<sup>2</sup>

Toute délégation de service imposée par la loi doit prévoir obligatoirement le financement correspondant. En ce qui concerne le transfert des services, se développe actuellement, un processus de décentralisation de compétence des communautés autonomes vers les collectivités locales. Le transfert des ressources nécessaires pour de tels services est prévu.

---

(1) Considérant les budgets de 1997, les montants varient entre un maximum de 3 117 €/h et un minimum de 788 €/h et une moyenne de 1 524 €/h.

(2) La totalité de la taxe d'immatriculation des véhicules et de la taxe sur l'électricité, 35 % des recettes de TVA et 40 % des taxes sur les carburants, le tabac et les alcools.

ITALIE

L'Italie a commencé à rompre avec la tradition centralisatrice qui la caractérisait à partir de 1945. L'article 5 de la Constitution de 1948 pose le principe selon lequel la République italienne est "*une république une et indivisible [qui] reconnaît et favorise les autonomies locales*"<sup>(1)</sup>. Le principe de l'autonomie locale côtoie donc celui de l'unité et de l'indivisibilité de la République.

Le régionalisme italien constitue donc un modèle original qui se distingue par les caractéristiques suivantes : son fondement dans la Constitution, et non dans la loi ; le pouvoir législatif des régions ; l'application obligatoire du système à l'ensemble du territoire pour toutes les collectivités et sa différenciation, dans la mesure où il existe deux types de régions et différents statuts de provinces et de communes<sup>(2)</sup>

Ce système reconnaît trois niveaux de collectivités locales : les régions, les provinces et les communes. Il repose sur quelques grands textes, qui ont profondément évolué au cours de ces dernières décennies.

• **Les textes fondamentaux**

*Les dispositions du titre V de la Constitution de 1948*

— Les régions à statut ordinaire

La Constitution de 1948 prévoit des régions à statut ordinaire. Mais celles-ci ne furent véritablement mises en place qu'en 1970. Avant cette date, les anciennes provinces, dont l'autonomie était également préservée, avaient conservé la quasi totalité de leurs attributions, limitant d'autant les compétences des régions.

A partir des années 1970, le transfert de compétences fut important dans plusieurs domaines (police locale, aménagement du territoire, urbanisme, travaux publics, transports, agriculture et tourisme), mais les transferts financiers furent insignifiants. Parallèlement, plusieurs textes votés par les assemblées régionales furent rejetés par le Gouvernement, réduisant ainsi leur pouvoir législatif. Les compétences attribuées aux régions se limitaient ainsi à certaines matières limitativement énumérées<sup>(3)</sup>. Un véritable pouvoir régional n'a donc pu apparaître qu'à partir des réformes des années 1990.

— Les régions à statut spécial (art. 116 de la Constitution de 1948)

Cinq régions se voient attribuer un statut spécial : la Sicile, la Sardaigne, le Trentin-Haut-Adige, le Val d'Aoste et le Frioul Vénétie Julienne. Ces régions sont des régions périphériques où les minorités linguistiques sont importantes : germanophone dans le Trentin-Haut-Adige (2/3 de la population), francophone dans le Val d'Aoste, slovène dans le Frioul Vénétie. La région du Trentin-Haut-Adige est composée des provinces autonomes de Trente et de Bolzano.

---

(1) « *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales, réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative, adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* » Article 5 de la Constitution italienne.

(2) *Il existe cinq régions à statut spécial, 175 Comunità montane (communes de montagnes) et 11 città metropolitane (villes métropolitaines).*

(3) *Organisation des services de l'administration dépendant de la région, les circonscriptions communales, la police locale, urbaine et rurale, les foires et marchés, l'assistance publique, sanitaire et hospitalière, la formation professionnelle, les musées et bibliothèques des collectivités locales, l'urbanisme, le tourisme et l'industrie hôtelière, les infrastructures routières au niveau régional, les travaux publics d'intérêt régional, la navigation et les ports lacustres, les eaux minérales et thermales, les carrières et les tourbières, la chasse, la pêche dans les eaux intérieures, l'agriculture et la forêt, l'artisanat.*

L'article 116 de la Constitution italienne fixe pour ces régions "les conditions particulières d'autonomie" : certaines matières, qui relèvent normalement de la compétence exclusive de l'État peuvent être attribuées aux régions à statut spécial, par une loi, votée par les Chambres, et après consultation des collectivités locales (juridiction et règles de procédures, loi civile et loi pénale, justice administrative, organisation de la justice et de la paix, normes générales en matière d'éducation, protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel) ; les provinces autonomes de Trente et de Bolzano participent au processus de décision communautaire et sont compétents en matière d'application des accords internationaux et des actes de l'Union Européenne<sup>1</sup>.

### *La loi de 1990 sur les autonomies locales*

La loi n°142/1990, dite "loi sur les autonomies locales", précise les relations entre l'État et les collectivités locales. Cette loi donne une importante liberté aux régions dans le domaine de l'organisation territoriale communale. Mais le transfert ou la délégation de compétences des régions aux communes et aux provinces s'est fait avec beaucoup de lenteur. Les provinces sont reconnues comme collectivités territoriales, au même titre que les communes ou les régions.

Dans un esprit de rationalisation de l'organisation territoriale, la loi identifie un ensemble de **11 aires métropolitaines**<sup>2</sup>, composées de communes métropolitaines associées à d'autres communes plus petites environnantes. Cette association de communes forme un ensemble intégré en matière d'activité économique, de services, de relations culturelles et sociales. Toute zone répondant à ces critères peut être reconnue commune métropolitaine.

A l'initiative des communes intéressées, le maire du chef-lieu et le président de la Province convoquent une assemblée des représentants des communes concernées. Cette assemblée fixe les statuts, l'organisation et les fonctions de la commune métropolitaine. Cette proposition doit être soumise à un référendum local.

Les communes métropolitaines ont les mêmes compétences que les provinces ; cependant, les communes associées conservent leurs attributions propres et leur autonomie.

### *Le décret législatif n° 26/2000 sur les Communautés de montagne (comunità montane)*

Ces communautés sont constituées de communes de montagnes, ou partiellement de montagne. Elles peuvent même se trouver dans des provinces différentes. Leur principal objectif est la valorisation des zones montagneuses et appuient leur action sur un plan pluriannuel de développement socio-économique. Il en existe environ 175.

Chaque communauté de montagne dispose d'un organe consultatif, le Conseil, composé des représentants des conseils des communes associées. Ce Conseil nomme le Comité (la Giunta) et le Président de la Communauté. Le Président de la Communauté peut cumuler ce mandat avec celui de Maire d'une des communes associées.

Les caractéristiques, les compétences et l'organisation des communautés de montagne sont fixées par la loi régionale. Cette dernière peut ainsi décider d'exclure des communautés de montagne les communes partiellement de montagne (celles dont la population habitant la partie montagneuse de la commune est inférieure à 15%). Sont toujours exclus des communautés de montagnes, les chefs lieux de province et les communes dont la population totale est supérieure à 40 000 habitants. Dans un souci de cohésion du territoire, une loi régionale peut également autoriser l'inclusion des communes limitrophes dans les communautés de montagne, dans la mesure où ces communes font partie intégrante du système géographique ou socio-économique de la communauté.

---

(1) Cette dernière compétence des régions à statut spécial a été introduite dans la Constitution italienne lors de la dernière révision constitutionnelle de 2001.

(2) Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples, plus les deux communes des régions à statut spécial, Palerme et Cagliari.

- **L'émergence d'un "état régional" : les réformes de l'autonomie locale depuis les années 1990**

*Les réformes législatives des années 1990*

Au-delà de la loi sur les autonomies locales, ces réformes ont porté sur trois points :

— L'élection directe des maires et des présidents de provinces (loi n°81/1993)

Le Parlement italien a adopté en 1993 une nouvelle loi électorale concernant les provinces et les villes de plus de 15 000 habitants. L'élection au suffrage universel direct des maires et des présidents de province, qu'elle a instaurée, avait pour objectif principal de rompre avec l'ancien système qui soumettait le maire à d'importantes pressions politiques. Ce phénomène était la cause d'une certaine incapacité d'action locale, les liens entre l'exécutif local et le système des partis étant trop étroits.

A partir de 1994, les maires et les présidents de province élus au suffrage universel direct ont pu bénéficier d'une légitimité propre, qui leur a permis de faire émerger un véritable pouvoir local, plus efficace. Le maire s'appuie sur une équipe d'adjoints qu'il nomme lui-même. Conséquence de cette nouvelle législation, une nouvelle génération d'hommes politiques au niveau local a pu apparaître progressivement, qui se caractérisaient par un esprit d'innovation et une plus grande capacité à définir des grandes orientations politiques proches des besoins des populations locales. On a ainsi parlé du "parti des maires", dont les figures principales furent F. Rutelli, maire de Rome, ou A. Bassolino, maire de Naples.

— L'autonomie financière des collectivités (loi n°662/1996 et décret législatif n° 446/1997)

Les collectivités locales jouissent, depuis cette loi, de la pleine autonomie de leurs recettes financières. Elles bénéficient en outre de nouveaux prélèvements, tels l'IRAP, qui repose sur la production nette dérivée des activités exercées sur le territoire de la région, et une taxe additionnelle régionale à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La région peut en modifier les taux ou réglementer les mesures d'application.

— Le "fédéralisme administratif" (Décret législatif n°112/1998)

Ce décret législatif, qui porte sur la réforme administrative, transfère toutes les fonctions administratives aux pouvoirs locaux. Ce texte fait explicitement référence au principe de subsidiarité, mais exclut certaines matières relevant des compétences exclusives de l'État (les affaires extérieures, la défense, la citoyenneté, la tutelle des biens culturels, la monnaie, l'ordre public, l'administration de la justice, les postes et télécommunications).

Les régions fixent la répartition des fonctions administratives entre elles et les autres collectivités locales. L'État conserve cependant un pouvoir de substitution, dans l'éventualité où les régions ne rempliraient pas leur rôle dans les délais impartis par la loi. Ce décret législatif est à l'origine d'un système original, dénommé "*fédéralisme administratif*", selon les termes de Franco Bassanini, alors ministre des Affaires régionales.

*La réforme constitutionnelle de 2001*

Dans le prolongement de ces réformes successives, le titre V de la Constitution fut entièrement révisé en septembre 2001.

— Le nouvel article 117 de la Constitution

**L'article 117 révisé de la Constitution présente ainsi un certain nombre de caractéristiques communes avec les systèmes fédéralistes :**

En premier lieu, les compétences exclusives de l'État sont définies constitutionnellement, ainsi que les compétences concurrentes qu'il partage avec les régions, tandis que les régions possèdent l'ensemble des compétences résiduelles (ces dispositions sont identiques à celles de l'article 70 de la Loi fondamentale allemande). Les régions possèdent ainsi le pouvoir législatif pour tous les domaines qui ne sont pas expressivement réservés à l'État.

Par ailleurs, les régions, les provinces et les communes, ainsi que les aires métropolitaines ont un droit de saisine de la Cour Constitutionnelle. Cette nouvelle compétence leur permet de préserver leur autonomie ; le principe d'uniformité interdit toute nouvelle création de régions à statut spécial ; les cinq régions à statut spécial sont cependant conservées ; les régions disposeront de leurs fonds propres ; un fond de péréquation est prévu pour corriger les éventuelles inégalités ; les conseillers communaux, provinciaux et régionaux, à parité avec les sénateurs se réunissent en session spéciale du Sénat pour débattre des projets de lois concernant le système d'autonomie locale. Le collège des représentants régionaux et locaux, conjointement avec le Sénat, participe à l'élection des juges du Conseil Constitutionnel ; Les collectivités locales, communes et provinces, peuvent participer activement aux procédures législatives des régions par le biais des "conseils des autonomies locales", organe consultatif, composé des représentants des communes et des provinces. Le régime juridique de ce nouvel organe est fixé par la région.

**Le nouveau système italien d'autonomie locale se distingue cependant des systèmes fédéraux classiques**, où l'organisation des pouvoirs locaux relève de la compétence des régions fédérées, dans la mesure où l'État conserve l'ensemble des compétences concernant l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs locaux.

De la même manière, la participation des représentants des collectivités locales au sein du Sénat reste très marginale. Au-delà de ces réunions communes, il est seulement précisé dans la Constitution que l'élection de la deuxième chambre se fait sur une base régionale, ce qui implique seulement que les élections sénatoriales se déroulent dans le cadre de circonscriptions régionales. La transformation du Sénat de la République en "Chambre des autonomies" ou en "Sénat fédéral" n'a absolument pas été évoquée lors de la réforme.

— Le nouvel article 118 de la Constitution

Le principe du "fédéralisme administratif" est désormais inscrit à l'article 118 de la Constitution italienne. Celui-ci précise que "les fonctions administratives sont attribuées aux communes à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux Provinces, aux Villes métropolitaines, aux Régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation".

En réalité, la régionalisation italienne s'est toujours heurtée au principe unitaire de la République italienne. Aussi ne peut-on parler d'un véritable État fédéral, mais davantage d'un modèle original "d'État régional" ou "d'État régionalisé".

**ROYAUME-UNI**

L'administration locale n'est pas définie en tant que telle par la législation britannique. Toutefois, le « gouvernement local » (*local government*) se caractérise par quatre éléments : une structure administrative définie en termes de territoire et de compétence ; l'élection - et non la désignation - des autorités responsables ; la décentralisation des pouvoirs, du point de vue fiscal et du point de vue des décisions ; une pluralité de compétences.

Les collectivités locales n'ont pas de statut institutionnel et le Parlement a ainsi la possibilité de modifier, comme il le souhaite, leur organisation, leur fonctionnement, leurs compétences. Il peut aussi créer ou supprimer souverainement certaines collectivités. Les collectivités locales n'ont pas de compétence générale pour traiter les affaires locales : chacune de leurs compétences doit être conforme au principe jurisprudentiel d'*ultra vires*, c'est-à-dire fondée sur une habilitation légale. Comme il n'existe pas de représentants locaux du pouvoir central, ces compétences sont contrôlées directement par le Parlement et le Gouvernement.

Compte tenu de l'urbanisation du Royaume-Uni, l'administration locale est confiée aux élus des villes et des bourgs. La collectivité de base est le comté ou le bourg-comté, ce qui correspond mutatis mutandis à nos départements, alors qu'en France c'est la commune qui remplit ce rôle.

- **Les structures de l'administration locale**

- Les niveaux d'administration locale**

- L'Angleterre comprend actuellement :**

- **le Grand Londres** dont l'administration est assurée par des autorités locales, les 32 bourgs (*boroughs*), auxquels s'ajoute la Cité de Londres, c'est-à-dire le quartier financier de la capitale ;

- **36 districts métropolitains** dans les six grandes agglomérations ;

- **46 autorités unitaires**, mises en place en 1998 dans les autres grandes villes. Ces autorités sont dites « unitaires », car elles reposent sur un seul conseil élu, qui exerce l'ensemble des compétences locales ;

- **le niveau supérieur des 34 conseils de comtés et le niveau inférieur des 238 conseils de districts** entre lesquels sont réparties les compétences décentralisées. En dessous, subsistent aussi, dans certaines régions, des paroisses (*parishes*) et des conseils de ville (*town councils*).

- Au Pays de Galles, depuis 1996, 22 conseils unitaires remplacent les 8 conseils de comté de l'échelon supérieur, et les 37 conseils de district de l'échelon inférieur.** Les districts gallois sont subdivisés en communautés (*communities*) dont les conseils exercent des fonctions analogues à celles des conseils de paroisse.

- En Écosse, depuis 1996 également, 22 conseils unitaires remplacent les 9 conseils régionaux qui étaient divisés en 53 conseils de districts.** Dans les archipels d'Orcades, des Shetland et dans les îles occidentales, une autorité unique exerce les compétences de l'administration décentralisée, cumulant les fonctions des conseils de région et de district.

- En Irlande du Nord, il existe 26 districts dont les conseils n'exercent que des fonctions modestes car ils ont été privés en 1973 de fonctions décentralisées.** 9 conseils de circonscription (*area boards*) dont la majorité des membres sont nommés par le gouvernement

central exercent certaines compétences locales, d'autres compétences étant exercées par le gouvernement central.

### ***La réforme de 1972***

En vue de remédier à l'enchevêtrement et à l'archaïsme de l'administration locale, le Premier ministre Harold Wilson a mis en place en 1966 la commission Maud. Celle-ci, après avoir tenu 181 réunions et entendu 2156 témoins en 3 ans, a remis le 11 juin 1969 un rapport en trois volumes de 1000 pages chacun. Le rapport Maud préconisait une administration locale démocratique et efficace : « *Le gouvernement local ne doit pas être vu comme un simple fournisseur de services ; il est le moyen par lequel la population peut elle-même pourvoir à ses propres besoins et décider elle-même, dans les limites de ce que permettent les politiques nationales et les ressources locales, quel type de services et quel cadre de vie elle préfère* ».

Le **Local Government Act**, adopté en novembre 1972 à la Chambre des Communes, s'inspirait de ces propositions. Le nombre des collectivités locales était réduit de 1200 à 400 en Angleterre, ce qui diminuait le nombre des élus locaux de 40 000 (non compris les conseillers de paroisse) à 24 000. Dans les régions les plus peuplées (Mersey, Grand Manchester, Midlands occidental, Yorkshire occidental, Yorkshire du Sud, Tyne et Wear), étaient créés des comtés métropolitains avec des conseils de comté. Dans le reste de l'Angleterre étaient créés 39 autres comtés avec des conseils de comté. Les comtés étaient eux-mêmes subdivisés en conseils de districts.

Il était aussi institué un conseil du Grand Londres.

Les conseils de paroisse étaient maintenus et les anciens bourgs ou districts urbains étaient assimilés à des paroisses. applicable à l'Écosse créait dans la même perspective 9 autorités régionales et 53 districts. En **Écosse**, la loi de 1973 a créé 9 autorités régionales et 3 autorités autonomes en ce qui concerne les archipels d'Orcades et des Shetland ainsi que les îles occidentales.

### ***Les réformes du London Government***

En 1985, le gouvernement de Mme Thatcher a supprimé les unités métropolitaines, de même que celui du Grand Londres, pour des raisons d'économies budgétaires. Les compétences précédemment exercées par le conseil du Grand Londres ont été redistribuées aux 32 bourgs de Londres et à la City.

D'autre part, les 6 comtés métropolitains ont cédé leurs compétences aux districts pour l'essentiel et à quelques organismes *ad hoc*.

En juillet 1997, le Gouvernement travailliste a publié un livre vert intitulé un « Nouveau leadership pour Londres », dénonçant l'absence d'une politique de développement durable pour la capitale, à la suite de la suppression du *Greater London Council* en 1986. La loi de 1985 sur les pouvoirs locaux avait en effet supprimé le conseil du Grand Londres et transféré la plupart de ses compétences aux comtés urbains, les « bourgs ».

Un référendum sur le *Greater London Authority (GLA)* a été organisé le 7 mai 1998, en même temps que les élections pour les conseils des comtés urbains. Le *Greater London Authority Act* du 11 novembre 1999 fixe l'organisation et les compétences du *GLA*. Il exerce les compétences suivantes : les transports, le développement économique, l'environnement, l'urbanisme, la police, la lutte contre l'incendie et la défense civile, la culture et la santé. Il comprend le Maire de Londres, élu au suffrage direct, et l'Assemblée de Londres, composée de 25 membres. Enfin, afin d'éviter un empiètement des pouvoirs des bourgs par le *GLA*, celui-ci n'est pas autorisé à dépenser des crédits pour fournir des services qui peuvent être assurés par un conseil de bourg ou toute autre autorité publique.

### ***L'ajout d'un échelon régional en Angleterre***

Le Gouvernement de M Tony Blair a publié, le 9 mai 2002, un Livre Blanc sur « la gouvernance régionale », qui prévoit d'attribuer à des assemblées élues les compétences actuellement confiées aux 9 agences anglaises de développement régional.

Ces dernières ont été créées par le *Regional Development Agencies Act* du 19 novembre 1998. Elles ont le statut d'organismes publics indépendants. Elles sont composées de 8 à 15 membres, nommés par le Gouvernement et représentant les collectivités locales, les entreprises et les salariés. Huit agences ont été mises en place le 1<sup>er</sup> avril 1999 et la neuvième, celle de Londres, a été instituée le 3 juillet 2000.

**La loi de 1998 a confié 5 missions à ces agences :** le soutien au développement économique ; l'amélioration de l'efficacité des entreprises, de la compétitivité et de l'investissement ; la promotion de l'emploi ; le développement des qualifications professionnelles et la promotion du développement durable. Les agences ont été chargées de préparer des stratégies régionales intégrant ces objectifs et devant être révisées tous les trois ans. Elles doivent aussi atteindre en 2004/2005 des « objectifs régionaux » dans quatre domaines : la performance économique (croissance du PIB par habitant) ; le développement des zones défavorisées (réduction du nombre de personnes vivant en dessous du niveau de vie moyen) ; la rénovation urbaine des quartiers et la construction de logements. Dans ce but, elles disposent de crédits alloués par l'État (1,5 milliard de livres en 2001-2002), qui servent à financer des projets pouvant associer le secteur privé.

Le Livre Blanc propose d'instituer des assemblées régionales élues au suffrage universel, qui auraient pour mission de développer la qualité de vie dans les régions. Ces assemblées se verraient attribuer les responsabilités suivantes : développement économique ; emploi et formation professionnelle ; sport, culture et tourisme ; transports ; occupation des sols et planification régionale ; environnement, biodiversité et déchets ; santé publique. Elles seraient composées de 25 à 35 membres et éliraient un exécutif de 5 ou 6 membres, le *cabinet*, qui serait responsable devant l'assemblée.

**Le Livre Blanc indique que ces assemblées ne pourront être instaurées que si les habitants d'une région en décident ainsi dans le cadre d'un référendum organisé par le Gouvernement.** Les référendums ne seront pas organisés simultanément dans les 9 régions mais séparément, dans chaque région, lorsque le Gouvernement estimera qu'il existe un réel intérêt public pour une telle consultation. Lorsque c'est le cas, il sera procédé, au préalable, à un examen de l'organisation territoriale de la région, qui devra aboutir à des recommandations sur l'institution d'une structure organisationnelle plus efficace. Cet examen sera conduit par la Commission des circonscriptions d'Angleterre (*Boundary Committee for England*). La réforme des structures locales proposée par la Commission ne sera mise en œuvre qu'en cas de référendum favorable à l'instauration d'une assemblée régionale.

Le Gouvernement déposera un projet de loi reprenant les orientations du Livre Blanc dès que l'ordre du jour du Parlement en permettra la discussion.

- **Les compétences des collectivités locales**

- La répartition des compétences*

- Les compétences des collectivités locales sont explicitement attribuées par la loi. Ce principe signifie que les collectivités locales ne peuvent sortir de leur domaine (*ultra vires*) autrement que par une loi.

- Certaines compétences ont un caractère obligatoire, c'est-à-dire que la collectivité locale doit (« *shall* ») faire ce qui est demandé par la loi. D'autres compétences sont de simples facultés permettant (« *may* ») à une collectivité d'assurer certains services si elle le souhaite.

- Les pouvoirs des collectivités locales sont définis dans la loi de 1972 sur l'administration locale, celle de 1980 sur l'administration locale, la planification et l'utilisation des sols, et celle de 1985 sur l'administration locale. Les pouvoirs des collectivités locales découlent

aussi de lois générales comme, par exemple, celles relatives à des politiques sectorielles telles que l'éducation ou la santé publique.

Les compétences exercées par les collectivités locales anglaises sont aujourd'hui les suivantes :

*S'agissant des autorités locales à un seul niveau (districts métropolitains, bourgs de Londres, autorités unitaires) :* éducation ; services sociaux, taxe sur le logement et *council tax* ; logement ; bibliothèques, musées et autres services culturels ; sport et installations de loisirs ; transports publics ; développement économique ; routes locales et réglementation du trafic ; prévention sanitaire et protection du public (*environmental health and public protection*) ; parcs et espaces verts ; cimetières et crématoriums ; réglementation du commerce ; collecte des ordures et nettoyage des rues ; traitement des déchets ; enregistrement des mariages, des naissances, des décès et tenue de la liste électorale.

*S'agissant des autorités locales à deux niveaux :*

– les conseils de comté exercent les fonctions suivantes : éducation ; bibliothèques ; services sociaux ; réglementation du commerce ; traitement des déchets ; routes et transports publics ; plans d'occupation des sols ;

– les conseils de district exercent, quant à eux, les compétences suivantes : logement ; parcs ; arts et divertissement ; permis de construire ; prévention sanitaire et protection du public ; collecte des ordures et nettoyage des rues ; collecte de la *council tax* ; tenue de la liste électorale et administration.

Certaines compétences ont été retirées aux collectivités locales, soit dans le passé en raison des nationalisations (gaz, électricité, distribution d'eau), soit plus récemment du fait des privatisations. En outre, interviennent également les *Quangos (quasi-autonomous non governmental organizations)*, organismes issus de démembrements administratifs chargés d'une mission de service public et dont les membres sont nommés par les ministres exerçant des compétences qui aurait pu être exercées par des collectivités locales.

### ***L'exercice des compétences***

— Un pouvoir d'initiative récemment étendu

On sait que les collectivités locales ne disposent pas d'une compétence générale pour régler les affaires qui relèvent de leur ressort, mais de compétences particulières, qui résultent d'habilitations législatives. Certes, la section 137 de la loi de 1972 permet aux collectivités locales d'affecter des crédits de façon discrétionnaire à ce qui correspond, selon elles, à l'intérêt de leurs administrés ou de leur territoire. Elles utilisent cette possibilité dans le domaine des aides à caractère économique et social.

Mais ce pouvoir ne peut être exercé qu'en respectant certaines conditions. L'une d'entre elles est que la section 137 ne peut être utilisée en vue d'un objectif qui peut être atteint par l'exercice d'une compétence prévue par une autre loi. Par ailleurs, cette section ne peut être utilisée pour s'affranchir des interdictions, limitations ou conditions posées par d'autres lois.

La rédaction de la section 137 a parfois conduit les tribunaux à adopter une vision restrictive des activités pouvant être poursuivies par les collectivités locales au titre de cette disposition. Dans certains cas, les tribunaux ont jugé que l'absence de compétences spécifiques prévues par d'autres lois interdisait aux collectivités locales de mener certaines activités et que, par conséquent, ces collectivités ne pouvaient s'appuyer sur la section 137 pour contourner ces interdictions.

La portée de la section 137 était en outre limitée par les plafonds fixés pour le niveau des dépenses des collectivités locales. Ce plafond était compris entre 1,90 livres et 3,80 livres par habitant jusqu'à l'entrée en vigueur du *Local Government Act* du 30 juillet 2000, qui a supprimé tout plafond de dépenses pour les collectivités les plus importantes : les conseils de comté, les conseils de district et les districts métropolitains. Les dépenses des paroisses restent, quant à elles, plafonnées.

Le *Local Government Act* a en outre opéré une véritable révolution juridique dans le domaine du droit d'initiative des collectivités locales en étendant considérablement ce dernier.

D'une part, la section 2 du *Local Government Act 2000* confère aux conseils élus d'Angleterre et du Pays de Galles le pouvoir de prendre toutes les mesures qu'ils jugent appropriées pour augmenter le bien-être économique, social ou environnemental de la collectivité. La portée de cette compétence de caractère général est toutefois limitée par l'interdiction posée par l'article 3 de la loi, en vertu duquel les autorités locales ne peuvent exciper des dispositions de l'article 2 pour lever des impôts.

D'autre part, la section 5 du *Local Government Act* permet au Secrétaire d'État compétent d'amender, d'abroger un acte ou d'en suspendre l'application, par décret, si celui-ci empêche les collectivités locales anglaises et galloises d'exercer la compétence générale qui leur a été attribuée par la section 2 de la loi. Avant de déposer ce décret, le Secrétaire d'État doit consulter les collectivités locales concernées et informer la Chambre des Communes ou l'Assemblée du Pays de Galles des résultats de la consultation. La section 7 de la loi de juillet 2000 permet également à l'Assemblée du pays de Galles d'amender ou d'abroger un acte, ou d'en suspendre l'application, si celui-ci prescrit à une collectivité locale de préparer un plan ou un document de stratégie contredisant l'objectif poursuivi par l'article 2 de la loi.

#### — Des compétences à géométrie variable

En ce qui concerne les autres compétences, les autorités locales ont un rôle de réglementation, d'incitation ou de prestataire de service. Dans certains domaines, comme le contrôle sanitaire ou le contrôle des marchés, les collectivités locales exercent un rôle de réglementation.

Elles peuvent également adopter, lorsqu'elles sont habilitées à le faire par une loi, des « lois locales » (*byelaws*) créant des infractions. Ces actes doivent être néanmoins approuvés par le Secrétaire d'État compétent. Ce pouvoir peut être exercé dans les domaines suivants : tranquillité publique (loi de 1972 relative au gouvernement local) ; voies publiques et des jardins publics (loi de 1875 relative à santé publique) ; espaces ouverts et concessions de cimetière (loi de 1906 relative aux espaces ouverts) ; fêtes foraines (loi de 1961 relative à la santé publique) ; bords de mers et promenades (amendement de 1907 aux lois relatives à la santé publique) ; baignade publique (loi de 1936 relative à la santé publique) ; marchés (loi de 1984 relative à l'alimentation) et coiffeurs (loi de 1961 relative à la santé publique). Toute collectivité locale doit informer le public par voie de presse de son intention de faire approuver une *byelaw* par le Secrétaire d'État compétent. Par ailleurs, les habitants des collectivités locales peuvent faire parvenir leurs commentaires sur l'acte proposé au Secrétaire d'État.

Dans d'autres domaines, comme la planification urbaine ou le développement économique, l'autorité locale agit en partie comme une autorité de réglementation et en partie comme un incitateur travaillant en liaison avec d'autres organismes locaux ou des entreprises. Enfin, la collectivité locale agit comme un prestataire de services dans certains domaines comme la collecte des ordures et exerce un monopole.

Depuis plusieurs années, une obligation de mise en concurrence s'applique notamment au secteur du logement, à l'entretien des immeubles, à la collecte des ordures, à l'entretien des rues et des parcs, aux cantines scolaires si bien que le rôle de prestataire de services des collectivités locales tend à s'effacer devant leur rôle d'impulsion ou d'incitation.

#### ***Le contrôle des compétences***

Le gouvernement central exerce un contrôle général de l'administration locale. Cette fonction est actuellement attribuée au Vice-Premier ministre, le *Deputy Prime Minister*, M. John Prescott, qui a repris les attributions du ministère des transports et des régions. Chaque ministère a aussi des services locaux dans son propre domaine de compétence.

Plusieurs lois établissent des contrôles spécifiques sur les autorités locales.

La loi de 1972 (*local government Act*) subordonne à une autorisation ministérielle préalable tout emprunt en vue du financement d'un terrain ou d'un projet de construction. La loi permet aussi aux administrés lésés par la décision d'une collectivité locale (par exemple, en cas de refus de permis de construire) de faire appel au secrétaire d'État compétent afin de statuer dans le cadre d'une procédure quasi juridictionnelle.

La loi de 1984 sur les taux d'imposition confie au secrétaire d'État compétent le pouvoir de fixer une limite supérieure devant être respectée par l'autorité locale en ce qui concerne la fixation du taux des taxes locales.

Tout administré lésé par une décision excédant la compétence d'une autorité locale peut en contester la légalité devant les tribunaux qui peuvent dès lors sanctionner un excès de pouvoir. Ainsi, en décembre 1981, la Chambre des Lords avait déclaré excessives et illégales les subventions versées aux transports urbains par le conseil du Grand Londres pour faire respecter ce qu'il estimait être le juste prix du ticket (*fair fare*).

Enfin, le *Local Government Act* de 1999 a institué une obligation de résultat en matière de service rendu par les collectivités locales appelée « *Best Value* ». Un programme de *Best Value* incite les collectivités locales à se fixer des objectifs de performance quantifiés (par exemple dans le domaine des résultats scolaires), qui sont ensuite rendus publics et évalués par l'*Audit Commission*, une autorité administrative indépendante. Cette Commission fixe également des standards minimaux de performance qui, s'ils ne sont pas atteints, peuvent donner lieu à une intervention du Secrétaire d'État dans la gestion de la collectivité locale « défailante ». Ce pouvoir est exercé sous la forme de directives à mettre en œuvre par la collectivité et peut aller jusqu'à retirer un service local de la gestion de la collectivité. Ce type d'intervention reste exceptionnel.

#### • La dévolution

Le Gouvernement de M. Tony Blair a reconnu les spécificités galloise et écossaise par la mise en œuvre de la dévolution, qui est la forme de décentralisation la plus poussée <sup>(1)</sup>. L'accord du Vendredi Saint, signé le 11 avril 1998, qui définit un cadre pour le processus de paix en Irlande du Nord, a par ailleurs mis en place de nouvelles institutions en Ulster, dont les mécanismes de fonctionnement reposent sur le principe de la dévolution.

#### *Dévolution exécutive et dévolution législative*

**Le débat sur la dévolution est ancien :** en mai 1968, M. Edward Heath, dirigeant du parti conservateur, proposait, dans un discours appelé « déclaration de Perth », la création d'une assemblée de l'Écosse, élue au suffrage direct. La Commission royale sur la Constitution, créée par M. Harold Wilson en 1968, publiait un rapport appelant à la mise en place de la dévolution.

Dix ans plus tard, le *Scotland Act* et le *Wales Act* de 1978 soumettaient la création des assemblées locales à l'approbation populaire. Le « oui » l'emportait en Écosse, mais le nombre de personnes votant en faveur de la dévolution n'y franchissait pas le seuil de 40 % de l'électorat exigé par la loi. Le débat sur la dévolution a été relancé en 1989, par un groupe de travail, la « convention constitutionnelle écossaise » ; son rapport, publié en 1995, préconisait la création d'une assemblée écossaise. Ces réflexions ont abouti récemment, le Parti travailliste s'étant engagé dans sa plateforme électorale de 1997 à mettre en œuvre la dévolution en Écosse et au Pays de Galles, si la majorité des électeurs se prononçaient dans ce sens dans le cadre d'un référendum.

Les Écossais ont opté en faveur de la dévolution le 12 septembre 1997, par 74,3 % des voix, le taux de participation étant de 60,2 %. Le oui l'a emporté le même jour au pays de Galles avec 50,3 % des voix, le taux de participation étant de 50,12 %.

La mise en place des institutions a commencé par l'élection des membres des assemblées locales, qui se sont déroulées le 6 mai 1999. Le Parlement d'Écosse, présidé par

---

(1) La dévolution consiste à transférer des compétences de nature législative ou exécutive à des autorités locales élues.

Sir David Steel, comporte 129 membres et celui du Pays de Galles, présidé par Dafydd Elis-Thomas, 60.

Les compétences ayant fait l'objet d'une dévolution, transférées le 1<sup>er</sup> juillet 1999, recouvrent la santé, les services sociaux, l'éducation et la formation professionnelle, le logement, certains aspects du développement économique, l'environnement, l'agriculture, la pêche, l'alimentation, les forêts, les sports et les arts. Elles étaient auparavant assumées par les Secrétaires d'État pour l'Écosse et le Pays de Galles.

La nature de la dévolution n'est pas la même en Écosse et au Pays de Galles.

*La dévolution est exécutive au Pays de Galles*, c'est-à-dire que l'assemblée locale exerce dans les matières dévolues les pouvoirs du Secrétaire d'État qui était en charge du pays de Galles. L'assemblée locale peut également adopter des actes qui relèvent de la législation secondaire (secondary legislation), c'est-à-dire adopter des lois et des règlements dans le cadre d'autorisations législatives données par le Parlement britannique. L'assemblée du Pays de Galles a également reçu des pouvoirs pour financer, gérer, contrôler les agences du système de santé national (*National Health System*) et nommer les agents qui y travaillent ; apporter une aide financière aux entreprises ; gérer les fonds structurels européens et promouvoir des programmes agro-environnementaux.

*La dévolution est en revanche législative en Écosse* : l'assemblée locale exerce la totalité des pouvoirs législatifs et exécutifs dans les matières ayant fait l'objet d'une dévolution. Le Parlement écossais est également compétent pour légiférer dans le domaine du droit du travail et du droit pénal. Il a enfin reçu le pouvoir de modifier le taux de l'impôt sur le revenu dans une fourchette de 3 % autour du niveau fixé pour l'ensemble du Royaume-Uni. 63,5 % des électeurs écossais s'étaient déclarés favorables à ce type de compétence, lors du référendum sur la dévolution de 1979.

Les compétences qui restent du ressort de Westminster sont appelées les pouvoirs réservés (*reserved powers*) : affaires constitutionnelles (libertés publiques); politique étrangère, défense, politique macroéconomique et fiscalité, sécurité sociale et radiodiffusion.

#### ***Le cas de l'Irlande du Nord***

La dévolution a été mise en place en Irlande du Nord à la suite de l'accord du Vendredi Saint, codifié par le *Northern Ireland Act* de 1998. L'accord a été approuvé dans le cadre d'un référendum organisé le 22 mai 1998 par 71 % des électeurs en Irlande du Nord et 94 % des électeurs dans la République d'Irlande.

Les 108 membres de l'assemblée locale de l'Irlande du Nord ont été élus le 25 juin 1998. Cette assemblée exerce le pouvoir législatif dans les domaines suivants : l'agriculture, l'éducation, la santé et les services sociaux, le développement économique et l'environnement. Elle prend des « décisions clés » dans ces domaines, à la majorité des membres protestants et des membres catholiques ou bien avec une majorité qualifiée de 60 % des membres de l'assemblée et d'au moins 40 % de chacun des deux camps. L'assemblée désigne un Premier ministre.

Un Conseil Nord-Sud composé de représentants de l'Ulster et de la République d'Irlande, dont les deux Premiers ministres, assure le développement de la coopération dans tous les domaines susceptibles de concerner les deux parties de l'île : tourisme, transports, agriculture et pêche. Il s'occupe également de questions comme le sort des prisonniers.

Un Conseil irlandais-britannique, regroupant toutes les régions autonomes du Royaume-Uni (Ulster, Écosse, Pays de Galles), l'Angleterre et la République d'Irlande, se réunit au sommet deux fois par an pour améliorer la coopération.

Le fonctionnement de ces institutions en Irlande du Nord a été suspendu par le gouvernement britannique le 12 février 2000 en raison du blocage du processus de paix. Le Gouvernement craignait en effet que M. David Trimble, le Premier ministre en exercice de l'Irlande du Nord, ne démissionnât de sa fonction pour protester contre les retards pris dans le désarmement de l'IRA. Cette suspension a pris fin, le 22 mai 2000, à la suite des propositions de l'IRA sur le

désarmement. Londres a de nouveau suspendu *sine die* ses institutions le 14 octobre 2002, à minuit, suite à l'arrestation de militants du *Sinn Fein* soupçonnés d'avoir espionné au profit de l'IRA les bureaux du ministre britannique chargé de l'Irlande du Nord, M. John Reid.

- **Les finances locales**

Les niveaux et les compétences des collectivités locales au Royaume-Uni sont présentés dans la note 2002–027UK. On rappellera toutefois que chaque échelon territorial fixe un montant prévisionnel de dépenses et de ressources (*precept*).

#### **Les dépenses**

On distingue traditionnellement les dépenses d'équipement (capital expenditures) et les dépenses de fonctionnement (revenue expenditures).

Les dépenses d'équipement (représentant environ 8 % du total) sont normalement financées par des emprunts ; les routes et les transports, les services de l'environnement et le logement – qui constituent les postes principaux – représentent respectivement 25 %, 25 % et 20 % des dépenses nettes d'équipement.

Les dépenses de fonctionnement sont financées par trois sources principales : les subventions du Gouvernement ; les impôts locaux payés par les occupants des terres et des bâtiments ; d'autres revenus y compris les loyers perçus pour les biens immobiliers appartenant aux collectivités.

Les services d'éducation représentent presque la moitié des dépenses courantes ; les autres postes les plus importants sont les services judiciaires, le maintien de l'ordre et les services de protection, les services locaux de l'environnement, les services sociaux personnels, les transports et le logement. Les frais de personnel comptent pour plus de 70 % de ces dépenses. Chaque collectivité locale est responsable de ses propres dépenses et il lui incombe de déterminer la priorité qu'elle accorde à un service particulier. Dans certains cas, plusieurs collectivités peuvent décider d'assurer un service en commun.

#### **Les ressources**

— Les dotations et subventions

Près de 75 % des dépenses des collectivités locales sont financées par des subventions versées par l'État, dont la plus importante est la dotation d'aide au revenu (Revenue support grant), et par l'impôt non local (Non domestic rates).

L'article 78 de la loi de 1998 relative aux finances locales, le *Local Government Finance Act*, oblige l'État à verser aux collectivités locales une dotation d'aide au revenu. Le montant de cette dotation résulte de l'estimation que fait le Gouvernement central de l'écart à compenser entre les besoins et les ressources locales. Les besoins des collectivités sont évalués en fonction de critères tels que le nombre d'enfants scolarisés et la longueur de la voirie à entretenir.

L'impôt non local est un impôt sur la propriété, qui frappe les locaux commerciaux et les autres propriétés non affectées à des fins privatives. Le montant payable par chaque occupant est calculé en multipliant par un coefficient la valeur locative imposable de la propriété foncière (liée à sa valeur locative annuelle), qui est révisée tous les 5 ans.

Des taux séparés sont fixés pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Écosse par leurs autorités respectives (Gouvernement pour l'Angleterre, assemblées pour le Pays de Galles et pour l'Écosse), puis le produit de l'impôt est collecté par les autorités locales. Il est ensuite versé dans des « fonds nationaux » distincts, puis redistribué aux collectivités locales en proportion de l'importance de leur population.

Des subventions spécifiques sont versées pour contribuer au coût de services ou projets locaux, notamment en matière de police et de logement.

— La fiscalité locale

La loi sur la fiscalité locale de 1984 a confié au secrétaire d'État compétent le pouvoir de plafonner (*capping*) l'impôt local. Dans la pratique, le Gouvernement n'utilise que très rarement ce pouvoir de plafonnement. L'impôt local sur les particuliers ou impôt sur les propriétés occupées en tant que logement, a été remplacé par la *poll tax* tandis que l'impôt foncier ou local a été maintenu.

La *poll tax* ou contribution communautaire, introduite par la loi du 29 juillet 1988 a été elle-même critiquée. C'était un impôt acquitté à la collectivité locale par les contribuables résidant sur son territoire.

L'autorité locale en fixait chaque année le montant de la *poll tax*, qui pouvait être plafonné par le secrétaire d'État. A compter du 1er avril 1993, la *poll tax*, très impopulaire, a été remplacée par un impôt décentralisé, la *council tax*. Il s'agit d'un impôt foncier assis sur des propriétés faisant l'objet d'une classification en huit catégories auxquelles s'appliquent des taux différents.

Son taux de base est applicable aux logements habités par deux adultes au plus ; un taux réduit de 25 % est applicable aux personnes habitant seules. Cet impôt permet de financer environ 25 % des dépenses des collectivités locales.

Enfin, les recettes des collectivités locales comprennent différentes taxes, redevances et ventes de biens et services liées à l'exercice de leurs compétences.

***La situation au Pays de Galles et en Écosse***

La principale source de revenus de l'Assemblée du Pays de Galles et du Parlement d'Écosse est une subvention versée par le Trésor public britannique. Celle-ci est calculée en fonction d'une formule, appelée *Barnett formula*, dont le montant équivaut à celui des crédits budgétaires affectés précédemment aux administrations centrales qui étaient en charge des affaires écossaises et galloises.

Cette subvention est d'environ 7 milliards de livres pour l'Assemblée du Pays de Galles et de 14,5 milliards de livres pour le Parlement d'Écosse. Ce dernier a le pouvoir de modifier dans une fourchette de 3 % le taux de base de l'impôt sur le revenu fixé par le Parlement britannique.

Par ailleurs, les deux assemblées régionales ont le pouvoir de plafonner (*capping*) la *council tax* des collectivités locales de leur ressort.

---



## ANNEXE II

### LE DÉBAT INSTITUTIONNEL DANS LES DÉPARTEMENTS FRANÇAIS D'AMÉRIQUE <sup>(1)</sup>

#### GUADELOUPE

Le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe <sup>(2)</sup> s'est réuni à deux reprises, les 18 juin 2001 et 17 décembre 2001.

• La résolution adoptée à l'issue de la séance du 18 juin 2001, prend « *acte des points de convergence* » et se prononce pour la création d'une « *nouvelle collectivité de Guadeloupe, dans le cadre de la République française et de l'Union européenne, résolument placée dans le cadre de la République française et de l'Union européenne* ». Elle préconise un pouvoir local effectif, renforcé notamment par la capacité de légiférer dans ses domaines de compétences et l'instauration de nouveaux rapports avec l'Union européenne. Elle institue, par ailleurs une « *commission de synthèse pour un projet guadeloupéen* », composée de 22 membres issus des deux assemblées locales, et chargée d'élaborer un projet définitif à soumettre au congrès puis à chacune des deux assemblées avant la fin de l'année 2001.

• Le congrès s'est réuni une seconde fois, le 17 décembre 2001. A l'issue de cette réunion, les élus ont adopté une résolution qui, hormis une divergence entre les élus sur le mode de scrutin, constate « *l'accord des élus sur le schéma institutionnel suivant* :

— *une assemblée territoriale unique composée de 60 à 80 membres, élue pour 5 ou 6 ans, et disposant d'un pouvoir législatif local dans ses domaines de compétences, sous le contrôle du Conseil constitutionnel ;*

— *un conseil exécutif, issu de l'assemblée territoriale, composé de 11 membres environ, élus au scrutin majoritaire à 3 tours. Le mandat de membre du conseil exécutif n'étant pas cumulable avec celui de membre de l'Assemblée territoriale ;*

— *deux organes consultatifs ; un conseil économique et social et un conseil de la culture, dont les rôles doivent être consolidés afin de constituer une véritable force de proposition ;*

— *Une représentation de l'État afin de contrôler la légalité des actes de la nouvelle collectivité territoriale et veiller au respect de l'intérêt national ».*

En matière de compétences, outre celles actuellement reconnues au département et à la région, la nouvelle collectivité exercerait des compétences propres dans les domaines suivants : fiscalité, régime douanier, formation professionnelle, aménagement du territoire (y compris logement et littoral), patrimoine foncier et agricole, tourisme, culture (et moyens de sa diffusion), gestion de la fonction publique territoriale, sport, transports intérieurs et inter-îles, énergie, eau, coopération régionale, choix des emblèmes et signes distinctifs de l'identité de la nouvelle collectivité à côté de ceux de la République.

La nouvelle collectivité territoriale partagerait avec l'État les compétences suivantes : éducation, recherche, sécurité civile, politique de l'immigration, nomination des hauts fonctionnaires, transports aériens et maritimes internationaux, télécommunications et audiovisuel.

---

(1) Source : ministère de l'outre-mer.

(2) Le congrès de Guadeloupe est composé de 73 élus, plus deux parlementaires avec voix consultative. Le nombre de votants est de 84 car les 11 élus qui siègent à la fois au conseil général (43 membres) et au conseil régional (41 membres) disposent de deux voix. La présidence est assurée, alternativement tous les six mois, par le président du conseil général et le président du conseil régional.

Resteraient de la compétence exclusive de l'État, outre les compétences régaliennes traditionnelles, la santé, la législation sociale, les statuts de la fonction publique territoriale, les libertés publiques, le droit des personnes et la nationalité.

En matière de coopération régionale, la nouvelle collectivité verrait ses pouvoirs renforcés (statut de membre associé ou d'observateur dans les organismes caribéens, actionnariat à la Banque de la Caraïbe, capacité de passer des accords de coopération dans ses domaines de compétences, avec éventuelle ratification par l'État, meilleure institutionnalisation de sa participation aux organismes internationaux de la zone caraïbe).

En matière communautaire, le congrès « *enregistre la volonté de tous les élus de permettre à la nouvelle collectivité de percevoir directement les fonds structurels européens et de participer aux côtés des autorités nationales, aux négociations intéressant leurs régions* ».

Enfin, le congrès « *donne acte de la volonté exprimée par les élus de Saint-Martin de voire émerger un statut spécifique pour leur collectivité* » et « *soutient et approuve le projet d'évolution institutionnelle et statutaire présenté par les autorités municipales de Saint-Barthélemy* ».

Dans sa résolution finale, le congrès donne mandat aux deux exécutifs locaux et à la commission de synthèse pour un projet guadeloupéen de poursuivre les discussions et d'aboutir à un accord sur le contenu définitif, notamment en diligentant les expertises nécessaires. Il donne également mandat aux deux présidents pour informer, communiquer et expliquer les résultats de la deuxième réunion du congrès à la population.

## GUYANE

Les perspectives actuelles quant à l'avenir institutionnel de la Guyane résultent de la réflexion des élus guyanais depuis 1997 et des travaux du congrès des élus départementaux et régionaux de la Guyane.

- La réflexion des élus guyanais a été alimentée notamment par les travaux issus des états généraux du développement économique réel et durable de 1997. Elle trouve aussi son inspiration dans la Déclaration de Basse-Terre du 1<sup>er</sup> décembre 1999. Elle a débouché sur un projet de « Pacte de développement » au mois de mars 2000, dans lequel est proposée la création d'une collectivité territoriale de Guyane et de quatre provinces ainsi que des transferts de compétences de l'État vers la collectivité territoriale.

Après plusieurs mois de préparation, toutes les forces politiques, à l'exception du parti Walwari, ont adopté, le samedi 9 juin 2002, un avant-projet sur les institutions qui a été soumis au congrès le 29 juin 2002. Ce texte prévoit l'institution d'une « nouvelle collectivité territoriale de Guyane », dans le cadre de la République et de l'Europe avec un pouvoir d'initiative législative et réglementaire dans certains domaines de compétences, doublé de mesures de rattrapage et d'accompagnement financées par l'État.

- Le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guyane <sup>(1)</sup> a adopté, lors de sa réunion du 29 juin 2001, à une très large majorité (38 voix sur 50, aucune voix contre) un texte d'avant-projet d'accord relatif à l'avenir de la Guyane.

A la suite de cette réunion, le Président de la République a reçu une délégation guyanaise, le 26 octobre 2001, composée des principaux partis politiques guyanais. Le chef de l'État a réaffirmé sa volonté de libre choix d'un statut à la carte, suite à une révision du Titre XII de la Constitution, dans le respect des principes de la République et de la consultation préalable de la

---

(1) Il est composé de 47 membres plus un parlementaire avec voix consultative. Compte tenu que 3 élus siègent en même temps au conseil général (19 membres) et au conseil régional (31 membres), le nombre de votants est de 50.

population. Le Président de la République a par ailleurs rappelé que la réforme institutionnelle ne pouvait constituer une fin en soi et devait servir un projet économique et social ambitieux que la Nation devait s'engager à soutenir dans le cadre d'une loi programme de quinze ans.

- Le 8 janvier 2002, la délégation guyanaise s'est réunie au conseil général pour son sixième séminaire afin d'établir ses dernières propositions sur l'avenir de la Guyane et répondre au projet du Gouvernement. Le dernier texte de la délégation guyanaise reprend pour l'essentiel l'avant-projet d'accord adopté par le congrès. Il prévoit l'instauration d'une nouvelle collectivité territoriale, dénommée collectivité territoriale de Guyane.

Les institutions de la future collectivité de Guyane comprennent une assemblée délibérante d'au moins 41 membres, élus pour 5 ans, assistée de deux conseils, et un conseil exécutif, composé de 6 à 15 membres élus au sein de l'assemblée et responsables devant elle. En outre, la collectivité territoriale de Guyane est assistée de deux conseils : le conseil économique, social, culturel et de l'environnement, le conseil des autorités coutumières. Il est précisé que « *les deux conseils seront obligatoirement et préalablement consultés sur les projets de lois de pays, et sur les projets de rapports relevant de leur domaines respectifs* » et que « *les modalités de fonctionnement du conseil des autorités coutumières feront l'objet de discussions auxquelles seront associées les autorités coutumières amérindiennes et Bushé-Nenge* ».

Par ailleurs, en plus des communes qui sont maintenues dans leur forme actuelle, le texte prévoit que la collectivité territoriale de Guyane sera composée de quatre districts, qui sont des collectivités territoriales. Les districts bénéficieraient principalement des compétences antérieurement exercées par le conseil général et par le conseil régional, de compétences propres et de certaines compétences dévolues par délégation par la future collectivité dans des domaines et dans des conditions prévues par la loi statutaire. Les ressources correspondantes sont également affectées directement et par délégation.

Les compétences de la collectivité territoriale de Guyane, qui disposerait d'un pouvoir d'initiative et réglementaire, s'exerceront dans les domaines suivants :

- L'aménagement du territoire et de l'espace (développement des services publics de dessertes aériennes, maritimes, terrestres et fluviales, réalisation et organisation des équipements de transport, de communication, fluviale, maritime, terrestre et aérien, définition de la politique de production et de distribution d'énergie, définition et maîtrise de la gestion de l'eau).

- L'environnement.

- Les transports, les ports et les aéroports.

- L'exploration, l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques de la Guyane.

- La fiscalité locale.

- La coopération régionale, y compris la possibilité de passer des accords sur le fondement de l'intérêt local et/ou régional. La nouvelle collectivité serait associée aux projets d'accords concernant la coopération régionale ou intéressant son développement économique. A l'instar de l'association des États de la Caraïbe, l'État prendrait toutes les dispositions nécessaires en vue de la participation de la collectivité territoriale de Guyane, en tant que membre associé, au sein des instances internationales de la zone Amérique-Caraïbes et dans les institutions spécialisées de l'O.N.U. concernant cette zone, ainsi que l'adhésion de la nouvelle collectivité dans les organisations sportives régionales. La collectivité territoriale de Guyane serait systématiquement associée aux négociations avec les instances communautaires sur tous projets d'actes communautaires et toute question la concernant.

- L'enseignement primaire, notamment les modalités de recrutement et la formation des maîtres, la politique éducative, les programmes scolaires.

— L'action sanitaire et sociale : l'assemblée de la collectivité territoriale de Guyane et les conseils de districts détermineraient ensemble la répartition de leur champ de compétence dans ce domaine.

— La culture et l'audiovisuel : l'action publique consisterait en une aide à la production locale. La collectivité territoriale de Guyane serait dotée des pouvoirs nécessaires, pour définir les orientations du développement des réseaux de télécommunication, ainsi que le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

— L'organisation de la fonction publique territoriale, lorsque des mesures d'adaptation sont nécessaires.

— Le régime des aides au développement économique.

— Le tourisme.

— L'agriculture et la forêt.

— La jeunesse et les sports.

— La formation professionnelle continue et l'apprentissage.

S'agissant des compétences partagées, la collectivité territoriale de Guyane serait associée à l'exercice des compétences suivantes : organisation administrative de la justice ; sécurité publique ; réglementation et contrôle de l'immigration ; enseignement du second degré, enseignement supérieur et recherche ; réglementation des investissements directs étrangers hors Union Européenne, régime douanier, commerce extérieur (ces mesures ne devant pas avoir pour effet d'augmenter les charges ou de restreindre les ressources de la collectivité territoriale de Guyane).

Par ailleurs, le texte précise que les compétences de la collectivité territoriale de Guyane « s'exercent par le représentant de l'État. L'État redéploie ses services sur l'ensemble du territoire. Si une décision de la compétence de l'État était de nature à influencer fortement sur les missions de la collectivité territoriale de Guyane, une consultation préalable de cette dernière serait nécessaire ».

Enfin, la proposition guyanaise contient diverses dispositions en matière financière, ainsi que des mesures de rattrapage et d'accompagnement.

## MARTINIQUE

Après s'être réuni une première fois le 12 juin 2001, le congrès des élus départementaux et régionaux de la Martinique s'est réuni à deux reprises, en février et en mars 2002 et a adopté un projet d'évolution institutionnelle.

- La session du congrès des 20, 21 et 23 février 2002 comptait sept points à l'ordre du jour aux termes desquels devait être exprimée la position des élus du congrès sur les propositions d'évolution statutaire élaborées par la commission *ad hoc* constituée au sein des assemblées départementales et régionales : érection de la Martinique en une nouvelle collectivité territoriale, opportunité de doter la nouvelle collectivité de l'assemblée unique, organisation de l'assemblée unique, répartition des compétences entre l'État et l'assemblée unique, dévolution à l'assemblée unique d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir réglementaire.

Au terme de ces trois journées, le congrès avait arrêté deux dispositions principales :

— la création d'une nouvelle collectivité territoriale et la suppression du département et de la région ;

— la nouvelle collectivité serait dotée d'une assemblée unique bénéficiant des compétences dévolues précédemment au département et à la région, mais également de nouvelles compétences que l'État transférerait en même temps que les charges correspondantes.

En termes de compétences à transférer par l'État, les secteurs du transport, du logement, de la culture, du sport, de la propriété foncière et de l'environnement, de l'aménagement du territoire, la coopération régionale ont été mentionnés.

Le principe de l'assimilation législative n'est pas remis en cause.

Les trois journées de la session n'ayant pas été suffisantes pour traiter l'ensemble des points à l'ordre du jour, une autre session devait être organisée.

• Au terme de la deuxième session du congrès, le 4 mars 2002, un large consensus s'est dégagé sur un pré-projet de réforme institutionnelle et un schéma institutionnel :

— Une assemblée unique, composée de 75 à 85 membres, élue à la représentation proportionnelle au sein d'une circonscription unique, avec un seuil de 5 % à franchir pour accéder à la répartition des sièges.

— Un président de l'assemblée, exécutif, élu parmi les membres de l'assemblée au scrutin majoritaire ; il est assisté d'une commission d'élus à la représentation proportionnelle.

— La responsabilité de l'exécutif peut être mise en jeu par le vote d'une motion de défiance.

— L'assemblée de la nouvelle collectivité territoriale aurait à ses côtés trois conseils consultatifs : le conseil économique et social, le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement et le conseil de la famille, de la jeunesse et de la démocratie participative.

S'agissant des compétences, l'assemblée unique exercerait seule les compétences d'un conseil général et d'un conseil régional d'outre-mer. Ses compétences concerneraient : le développement économique, la culture, le patrimoine, la jeunesse et les sports (définition des modalités particulières d'organisation, gestion du patrimoine), équipement et logement, transport (définition de la politique de transport interne et international), agriculture et pêche, tourisme, énergie, formation professionnelle, insertion et emploi (définition des règles, des politiques, des priorités d'accès), régime de la propriété et politique foncière (transfert de domaniaité publique et privé forestiers, définition de règles territoriales sur l'accès à la propriété et à la politique foncière).

L'assemblée unique partagerait avec l'État un certain nombre de compétences en matière sociale, de sécurité civile, de sécurité, de relations extérieures, d'éducation et de fiscalité.

Un conseil des communes assurerait la représentation du territoire. Doté d'un rôle consultatif obligatoire pour les questions susceptibles d'avoir un impact sur les budgets des communes et l'aménagement du territoire, le conseil des communes pourrait également s'autosaisir pour donner des avis et faire des propositions sur toutes les questions qui lui paraîtraient utiles à l'intérêt général.

Enfin, revenant sur les débats du congrès de février 2002, les élus ont revendiqué, outre un pouvoir réglementaire, la possibilité de faire des propositions d'adaptation et modification de la loi ainsi que la possibilité de disposer d'un pouvoir législatif dans des domaines de compétences de l'assemblée et après habilitation du Parlement. Trois résolutions ont été largement adoptées qui complètent le projet d'évolution institutionnelle :

— le pouvoir d'adaptation ou de modification des décrets d'application des lois votées par le Parlement, ainsi que d'un pouvoir de proposition de décrets d'application lorsque ceux-ci tardent à paraître ;

— l'attribution à la nouvelle collectivité d'un pouvoir propre d'adoption de décrets dans les domaines de compétences de l'assemblée ;

— l'attribution à la nouvelle collectivité d'un pouvoir législatif dans les domaines de compétences de l'assemblée après habilitation.

- Le 3 avril 2002, le conseil économique et social (CESR) de la région Martinique a rendu son avis sur les propositions formulées par le congrès. Le CESR estime que la situation actuelle de la Martinique exige des changements urgents et qu'il faut procéder par étapes : mise en place d'une collectivité unique (horizon 2003), définition d'un projet de développement durable et négociation des pouvoirs, compétences et moyens nécessaires à sa réalisation (horizon 2005), mise en place du nouveau dispositif (2006). Le CESR trouve préoccupant qu'aucune demande de pouvoirs supplémentaires dans les domaines du développement économique, du chômage et de la sécurité ne figure dans le document du congrès. Enfin, il préconise une modification de l'article 72 de la Constitution afin d'y intégrer la notion de « collectivités instituées d'outre-mer ».

Le 5 avril 2002, les dix résolutions du congrès sur la réforme institutionnelle ont été largement adoptées par les conseillers généraux présents et participant au vote. Si la question de la reconnaissance du peuple martiniquais a été approuvée à l'unanimité moins 9 abstentions, celle de la nation martiniquaise a été rejetée par 11 voix tandis qu'on relevait 12 abstentions ; 7 élus n'ont pas pris part au vote.

Le 9 avril, les conseils régionaux, réunis en séance plénière, ont adopté, avec des majorités diverses, l'ensemble des propositions et motions du congrès, y compris celle rejetée par le conseil général relative à la reconnaissance de la nation martiniquaise.

## ANNEXE III

### ARTICLE 299 § 2 DU TRAITE D'AMSTERDAM RELATIF AUX REGIONS ULTRA-PERIPHERIQUES

*« Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.*

*« Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficile, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.*

*« Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.*

*« Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultra-périphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »*

---