

Institut du Droit de l'Espace, des Territoires,  
de la Culture et de la Communication (IDETCOM) –  
Université Toulouse 1 Capitole

RHS 2953962

# CONSTITUTION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Réflexions sur le 60<sup>e</sup> anniversaire  
de la Constitution

Dipartimento di Scienze Politi Biblioteca
Inv. DSP 7381
Coll. COST. H2R.H. 274

Sous la direction de  
Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à l'Université d'Aix-Marseille  
Didier Guignard

Maître de conférences, HDR, en droit public,  
Université Toulouse 1 Capitole (IDETCOM)

En partenariat avec  
l'Association française de droit des collectivités locales (AFDCL)  
En partenariat avec le Groupement de recherches  
sur l'administration locale en Europe (GIS-GRALÉ CNRS)



# Table des matières

Liste des auteurs.....	VII
Avant-propos.....	IX
Introduction.....	1
Jean-Marie PONTIER, <i>Sur l'originalité de la Constitution de 1958</i> .....	1
I. – Une pluralité de possibilités permise par la Constitution.....	2
A. – Une singularité discrète.....	2
1° L'administration locale dans les constitutions d'avant 1958.....	2
2° L'administration locale dans la Constitution de 1958.....	4
B. – Une constitution des possibles.....	6
1° Une décentralisation permise.....	6
2° Une décentralisation réalisée.....	8
II. – Une organisation locale inspirée de certaines règles constitutionnelles.....	11
A. – La transposition de certaines règles constitutionnelles.....	11
1° L'application de certains principes ou techniques constitutionnels.....	11
2° La rationalisation du fonctionnement des collectivités territoriales.....	13
B. – Signification de ces applications.....	15
1° Une inspiration à ne pas surestimer.....	15
2° Prémices d'une transformation plus profonde ?.....	16

## PREMIÈRE PARTIE

### CADRE ET PROBLÉMATIQUES GÉNÉRALES

Christophe CHABROT, <i>Une République décentralisée ?</i> .....	21
I. – Tout État est décentralisé.....	22
A. – L'État, structure unitaire.....	23
B. – L'unité par la décentralisation.....	24
II. – Une décentralisation à refonder.....	26
A. – Une décentralisation assujettie.....	27
B. – Une libre administration à réaffirmer.....	29
Jacques FERSTENBERT, <i>La libre administration des collectivités territoriales : la création discutable d'un principe constitutionnel</i> .....	33
I. – La consécration de la libre administration comme principe juridique, unique et global.....	34
A. – Un principe juridique.....	34
B. – Un principe unique.....	36
C. – Un principe global.....	37
II. – Des méthodes paraissant peu favorables à l'autonomie locale.....	39
A. – Une interprétation fondatrice.....	39
B. – Une conciliation déséquilibrée entre libre administration et autres normes à valeur constitutionnelle.....	40
C. – Le relativisme et la subjectivité du contrôle.....	41
Henri OBERDÖRFF, <i>La République décentralisée : la fin du jardin à la française</i> .....	43
I. – L'indivisibilité de la République garantie par l'organisation de la décentralisation à la française.....	44
A. – L'uniformité institutionnelle territoriale.....	44

B. – Le contrôle de la décentralisation par l'État.....	46
II. – La diversité territoriale reconnue par la République décentralisée.....	46
A. – La diversité territoriale admise pour des raisons historiques et géographiques.....	47
B. – La diversité territoriale encouragée pour une meilleure gestion des territoires.....	48
Jean-François BRISSON, <i>Constitution et compétences locales</i> .....	51
Entre théorie introuvable et vaine praxis.....	51
I. – Déconstruction.....	52
II. – Contradictions.....	57
François PRIET, <i>Principe d'égalité et différenciations territoriales</i> .....	61
I. – L'admission bienveillante des différenciations territoriales.....	63
A. – La mise en œuvre classique du principe d'égalité.....	63
B. – L'interprétation renouvelée du principe d'égalité.....	64
II. – Les butoirs.....	67
A. – Les butoirs classiques.....	67
B. – L'absence de droit à la différenciation territoriale.....	70
François-Xavier FORT, <i>La quête d'une démocratie locale</i> .....	73
I. – L'implantation malaisée d'une logique démocratique au plan local.....	74
A. – La démocratie locale, une notion difficile à appréhender.....	74
1° L'identification d'entraves à la reconnaissance d'une démocratie locale.....	74
2° L'enjeu du territoire local.....	76
B. – L'irruption de notions connexes.....	77
1° L'établissement d'une démocratie de proximité.....	77
2° La nature polymorphe de la démocratie participative.....	79
II. – La volonté inaboutie d'établir une démocratie au plan local.....	80
A. – Le dépassement progressif des mécanismes de démocratie représentative.....	81
1° Les potentialités négligées de l'implication citoyenne.....	81
2° La multiplicité des procédures référendaires au plan local.....	83
B. – La canalisation de la participation.....	85
1° La recherche d'alternatives.....	85
2° L'indépassable théorie de la représentation ?.....	87
Xavier BARELLA, <i>Les variations du pouvoir normatif local</i> .....	89
I. – L'étendue des variations du pouvoir normatif des collectivités au regard de l'exercice de leurs compétences.....	91
A. – La qualification du pouvoir réglementaire local : entre débats doctrinaux et apports jurisprudentiels.....	91
B. – La révision constitutionnelle de 2003 : la reconnaissance du pouvoir réglementaire local et l'octroi de nouvelles possibilités aux collectivités.....	94
II. – L'étendue des variations du pouvoir normatif des collectivités au regard des spécificités locales.....	96
A. – La reconnaissance des particularismes locaux : le cas des outre-mers.....	96
B. – La possible consécration de la territorialisation du droit dans la Constitution.....	98
Jean-Luc PISSALOUX, <i>Collectivités locales et questions prioritaires de constitutionnalité</i> .....	103
I. – QPC et intercommunalité.....	104
A. – Intercommunalité et libre administration des collectivités territoriales.....	105
1° Les décisions concernant l'intercommunalité <i>lato sensu</i> et consacrant l'absence de violation du principe de libre administration des collectivités territoriales.....	106
2° Les décisions concernant l'intercommunalité et reconnaissant une violation du principe de libre administration des collectivités territoriales, voire également une violation du principe de l'autonomie financière de celles-ci.....	112
B. – Intercommunalité et égalité devant les charges publiques.....	114
II. – QPC et démocratie locale.....	117
A. – Élections locales et principe d'égal accès aux dignités, places et emplois publics.....	118

B. – Élection et répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'un EPCI et principe d'égalité devant le suffrage.....	121
1° De la méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage.....	121
2° De l'absence de violation du principe d'égalité devant le suffrage.....	124
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>FOCUS</b>	
Nicolas KADA, <i>L'exécutif local : un reflet du modèle constitutionnel national</i> .....	131
I. – Quand la Constitution contribue à l'unité de la notion.....	132
A. – Des conditions d'éligibilité et d'élection organisées naturellement par le droit.....	133
1° Les conditions d'éligibilité.....	133
2° Les conditions d'élection.....	133
B. – Une indépendance de l'exécutif local directement influencée par le régime politique national.....	135
1° La reproduction du modèle national et mayoral.....	135
2° Les garanties de l'indépendance.....	136
II. – Quand la Constitution influence l'exercice de la fonction.....	138
A. – Le rôle de la loi dans l'exercice de la fonction.....	138
1° Une fonction ponctuelle : exécutant.....	138
2° Une fonction dominante : exécutif.....	139
B. – La référence constitutionnelle dans la soumission au contrôle politique.....	140
1° L'absence de soumission par principe.....	140
2° La rareté des contrôles politiques.....	141
Patrick MOZOL, <i>Le référendum de l'article 72-1 de la Constitution ou les limitations institutionnelles de la démocratie semi-directe locale</i> .....	145
I. – Un modeste aménagement de la traditionnelle démocratie locale de représentation.....	147
A. – Un mécanisme laissé dans son utilisation à la libre initiative des collectivités territoriales.....	147
B. – Une institution aux frontières de la redondance avec la procédure de consultation locale.....	149
II. – Une procédure inopportunément fermée aux groupements de coopération intercommunale.....	151
A. – Une distinction entre les EPCI et les collectivités territoriales sur la voie d'un inexorable déclin.....	151
B. – Un développement des compétences intercommunales à dominante exponentielle et disparate.....	154
Didier GUIGNARD, <i>La constitutionnalisation des groupements de collectivités : réflexions sur le processus de prise en compte de l'intercommunalité</i> .....	157
I. – L'intercommunalité, une mise en lumière nécessaire.....	159
A. – L'intercommunalité, le double éclairage du législateur et du juge constitutionnel.....	160
1° Les lois.....	160
2° La jurisprudence « pré-QPC » du Conseil constitutionnel.....	162
B. – La révision constitutionnelle de 2003.....	164
1° Du projet de loi constitutionnelle aux propositions pour consacrer les EPCI dans la Constitution.....	164
2° La proposition de consacrer les intercommunalités dans la Constitution, une « attaque » sur divers fronts.....	165
II. – L'intercommunalité, une réalité volontairement laissée à l'ombre.....	166
A. – L'intercommunalité et la notion de collectivité territoriale.....	167
1° L'enjeu démocratique.....	167
2° À la recherche de la notion de collectivités territoriales.....	168
B. – La crainte d'une intercommunalité ombrageuse pour la décentralisation.....	170
1° Intercommunalité et décentralisation, une association paradoxale.....	170
2° Les EPCI ou la territorialisation différencialiste.....	171

Olivier RENAUDIE, <i>Paris et la Constitution</i> .....	175
I. – Paris et le texte de la Constitution .....	176
A. – Une capitale ignorée .....	176
B. – Un statut laissé à la discrétion du législateur .....	178
II. – Paris et les principes constitutionnels .....	180
A. – L’indivisibilité de la République .....	180
B. – L’égalité entre collectivités territoriales .....	182
Laetitia JANICOT, <i>Le principe de compensation financière des transferts de compétences entre l’État et les collectivités territoriales</i> .....	185
Le rôle essentiel des juges interprètes de la Constitution .....	185
I. – Les garanties entourant le principe de compensation financière .....	186
A. – Les modalités de calcul et de financement de la compensation des transferts de compétences prévues dans la loi .....	186
B. – Le respect du principe et des modalités de la compensation assuré par les juges .....	188
II. – L’interprétation stricte du principe de compensation financière par les juges constitutionnel et administratif .....	190
A. – Le champ limité de la compensation financière .....	190
B. – Un régime de compensation financière à deux vitesses .....	192
Michel VERPEAUX, <i>Les voies de la diversité ultramarine</i> .....	195
I. – Un paysage ultramarin apparemment ordonné .....	196
A. – Les TOM... et les TOM .....	196
B. – L’homogénéité affirmée des DOM .....	198
II. – La recherche de la diversité .....	200
A. – La disparition progressive des DOM et des ROM .....	201
B. – L’éclatement de la catégorie des COM .....	202
André ROUX, <i>L’évolution du statut constitutionnel des départements d’outre-mer</i> .....	207
I. – La différenciation des statuts : du principe d’unité catégorielle aux statuts à la carte .....	209
A. – Des adaptations autorisées mais limitées .....	209
B. – Des évolutions statutaires diversifiées .....	212
II. – La différenciation normative : de l’adaptation à la dérogation .....	214
A. – L’extension du pouvoir normatif d’adaptation des dispositions législatives ou réglementaires .....	215
B. – La consécration du pouvoir normatif de dérogation aux normes nationales .....	220
Pierre-Yves CHICOT, <i>Le droit constitutionnel des outre-mer : entre continuité normative et discontinuité normative</i> .....	223
I. – Un droit constitutionnel local caractérisé par le couple continuité territoriale et normative .....	224
A. – La ligne de force de l’assimilation consiste à gommer autant que possible toute aspérité confinant à un particularisme trop marqué .....	225
B. – La réécriture de l’article 73 à la faveur de l’avènement de la Cinquième République donnera lieu à la constitutionnalisation de l’adaptation .....	227
II. – Un droit constitutionnel local des outre-mer caractérisé par le couple discontinuité territoriale et normative .....	229
A. – L’article 74 de la Constitution témoigne de l’existence d’une forme de décentralisation politique en France .....	229
B. – Un essaimage de l’esprit de l’article 74 de la Constitution donnant lieu à la mise en œuvre progressive d’une « décentralisation autonome » en France .....	231
Conclusion .....	233