

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE\*

par Marc JOYAU\*

Le choix de ce sujet, comme de celui qui doit le traiter, trouve probablement sa raison d'être, d'une part dans les efforts déployés, il y a quelques années, pour proposer un modèle théorique d'autonomie des collectivités territoriales prenant en considération les contraintes résultant du droit positif<sup>42</sup>, d'autre part dans une brève étude, récemment publiée, sur les influences réciproques de l'autonomie et de la décentralisation<sup>43</sup>. Mais il s'agissait alors, dans le premier cas, d'une recherche portant sur la seule autonomie, qui plus est dans un cadre constitutionnel différent de celui que nous connaissons désormais depuis mars 2003 et, dans le second, d'une simple confrontation de modes d'administration précisément datés et situés géographiquement, ceux de "la" décentralisation des communes, des départements et des régions de 1982-83 et de l'autonomie "interne" de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie de 1984.

La tâche est ici tout autre et, à certains égards, plus complexe.

---

Cet article constitue la version intégrale du travail qui a servi à l'auteur pour effectuer une communication au colloque "L'outre-mer dans la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République" (organisé par l'Institut de Droit d'Outre-Mer à la Faculté de droit de Montpellier les 28 et 29 novembre 2003) et fournir une contribution à l'ouvrage "L'outre-mer français : la nouvelle donne institutionnelle" (*Décentralisation, adaptation, autonomie*, in L'outre-mer français : la nouvelle donne institutionnelle, sous la direction de Jean-Yves Faberon, La Documentation française 2004, collection Les Etudes de la Documentation française, p. 83 à 97).

\* Maître de conférences de droit public – Habilité à diriger des recherches – à l'Université de la Polynésie française.

<sup>42</sup> M. Joyau, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises*, L.G.D.J. 1998.

<sup>43</sup> M. Joyau, *Décentralisation et autonomie : qui influence qui ?*, François Mitterrand et les territoires français du Pacifique (J.-M. Regnault, Dir.), Les Indes savantes 2003, p. 67 à 72.

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

La difficulté majeure du sujet tient à la proximité des termes qui le constituent. Il suffit pour s'en convaincre de s'intéresser aux liens qui unissent, par exemple, l'autonomie et la décentralisation. Le discours politique est sur ce point très ambigu. Ainsi, le député Michel Buillard<sup>44</sup> concluait son discours à l'Assemblée Nationale, à l'occasion de la discussion générale sur le projet de loi de réforme de la Constitution relatif à l'organisation décentralisée de la République, en déclarant qu'il voyait dans l'autonomie "*une variante de la décentralisation...*"<sup>45</sup>. Mais pour Pascal Clément, Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de la même assemblée, l'autonomie "*C'est au-delà de la décentralisation*"<sup>46</sup>. Le droit, pourtant censé être "*plus exigeant que la politique*"<sup>47</sup>, n'est guère plus précis. On trouve encore fréquemment des définitions de la décentralisation du type "Système dans lequel la gestion administrative d'un territoire est confiée à des autorités locales élues et dotées *d'une certaine autonomie*, dont l'étendue est déterminée par la loi de l'Etat"<sup>48</sup>.

Ces imprécisions sont toutefois compréhensibles dans la mesure où le droit positif ne permet que difficilement de dégager des définitions précises de la décentralisation, de l'adaptation et de l'autonomie. Aussi, en faisant désormais référence à l'organisation *décentralisée* de la République française (art. 1<sup>er</sup>), à *l'adaptation* des lois et règlements dans les départements et régions d'outre-mer (D.O.M.-R.O.M.) (art. 73) et de dispositions de nature législative dans les Collectivités d'Outre-Mer (art. 74-1) et enfin à *l'autonomie* de ces dernières collectivités (art. 74), la révision constitutionnelle de mars 2003 pouvait donner à penser qu'il existerait désormais un contenu précis pour chacun des trois termes du sujet. Il n'en est rien. Les apports de la révision constitutionnelle, loin

---

<sup>44</sup> Par ailleurs maire de Papeete, qui est la plus ancienne commune et le chef-lieu de la Polynésie française, ancien territoire d'outre-mer doté d'un régime d'administration qualifié d'autonomie par le législateur.

<sup>45</sup> Les Nouvelles de Tahiti, 21 novembre 2002.

<sup>46</sup> M.B., *Fin de la visite de la Commission des lois*, Les Nouvelles de Tahiti, 30 août 2003, p. 4.

<sup>47</sup> B. Faure, *Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi*, R.D.P. 2003, p. 122.

<sup>48</sup> Droit public général (M. de Villiers, dir.), Litec 2002, p. 160. V. aussi P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Dalloz - A. Colin 2003, p. 48.

d'être négligeables, ne clarifient pas totalement le sens de ces trois notions.

Il est donc nécessaire de commencer par préciser ce que l'on entend habituellement par décentralisation, adaptation et autonomie (I) pour ensuite s'interroger sur les apports de la révision constitutionnelle à une meilleure connaissance de ces termes (II).

## I – PRECISIONS SUR DES TERMES USUELS

A - Il serait excessif de prétendre que toutes les définitions de la décentralisation renvoient à la démocratie<sup>49</sup>. Néanmoins, ces deux termes étant régulièrement associés, voire assimilés, il est important de mesurer la pertinence de ce rapprochement. Par ailleurs, dans le cadre français, la notion de décentralisation ne peut être convenablement saisie si on ne précise pas les rapports qu'elle entretient avec celle de libre administration.

— *Décentralisation et Démocratie*. La décentralisation est habituellement tenue pour un système dans lequel l'administration d'un territoire est confiée à des autorités *élues*. Il est en outre souvent précisé que ces autorités sont élues *par les citoyens*<sup>50</sup>, à *l'échelon local*<sup>51</sup>. Si bien qu'il paraît possible de considérer que *“la décentralisation... s'analyse en un principe de liberté, et s'identifie à la démocratie locale, chère à Tocqueville. Sous ce rapport, elle se ramène à une délégation de certaines attributions administratives du pouvoir central au plan local, au bénéfice de représentants élus par les citoyens concernés. On le constate, l'élection constitue la pierre de touche de la décentralisation”*<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Sur ce lien, voir tout spécialement : L. Rolland, *La démocratie et la décentralisation en France*, R.D.P. 1926, p. 144 et S. Regourd, *De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique*, R.D.P. 1990, p. 961.

<sup>50</sup> V. par ex. B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Dalloz - A. Colin 2000, p. 67 et P. Avril et J. Gicquel, *Lexique. Droit constitutionnel*, P.U.F. 2001, p. 41.

<sup>51</sup> P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J. 2000, p. 36.

<sup>52</sup> J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien 2002, p. 65.

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

Même si elle est très répandue, il est relativement aisé de contester cette conception de la décentralisation. Il existe en effet une autre approche doctrinale qui, pour être peut-être minoritaire<sup>53</sup>, définit la décentralisation sans renvoyer à la démocratie<sup>54</sup>. L'un des attraits majeurs de cette conception de la décentralisation réside dans le fait qu'elle rappelle que la décentralisation n'est pas que *territoriale* (renvoyant aux collectivités territoriales) mais aussi *fonctionnelle*<sup>55</sup> (renvoyant aux établissements publics), cette dernière forme de décentralisation n'étant habituellement pas associée à la démocratie tout en étant, pourtant, une authentique décentralisation. Enfin, il faut noter que même au sein de la décentralisation territoriale, le droit positif dément formellement cette association trop systématique entre la décentralisation et la démocratie : une autorité nommée peut parfaitement être décentralisée<sup>56</sup>, comme en témoigne par exemple le préfet de département avant la loi du 2 mars 1982.

Aussi, et sans qu'il soit nécessaire de l'exprimer avec le même agacement dont C. Eisenmann a semblé faire preuve à ce propos, il convient d'affirmer très nettement qu' "*il n'y a aucun lien nécessaire entre démocratie et décentralisation*"<sup>57</sup>. Si l'on s'accorde pour considérer que la décentralisation consiste, *a minima*, à redéployer des compétences,

---

<sup>53</sup> S. Regourd, *op. cit.*, p. 962.

<sup>54</sup> Selon cette approche, la décentralisation est considérée comme un "Système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources" [Lexique. Termes juridiques (S. Guinchard et G. Montagnier, Dir.), Dalloz 1998, p. 172] ; elle "se traduit par le transfert d'attributions de l'Etat à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion" (R. Chapus, *Droit administratif général*-T. 1, Montchrestien 2001, p. 403 et, pour une définition pratiquement identique, J. Morand-Deville, *Cours de droit administratif*, Montchrestien 2001, p. 138).

<sup>55</sup> Ou *technique*, ou par *service*.

<sup>56</sup> De même d'ailleurs qu'une autorité élue peut être déconcentrée (comme le maire par exemple).

<sup>57</sup> "Contrairement à ce qu'a avancé Tocqueville, et que des cohortes de "suiveurs" politiques ou juristes, ne cessent depuis lors de répéter à qui mieux mieux, de façon bien plus banale, il n'y a aucun lien nécessaire entre démocratie et décentralisation..." (Ch. Eisenmann, *Intervention au Colloque, L'objet local*, 1977, 10-18, p. 67).

un tel processus n'impose en lui-même aucune modalité particulière d'exercice des compétences<sup>58</sup>.

Mais l'absence de lien obligatoire ne signifie nullement qu'il ne peut pas, ou qu'il ne doit pas y avoir de relations entre la décentralisation et la démocratie. Ainsi, pour P. Pactet, si la décentralisation consiste à créer "*en dehors et en marge de l'Etat personne morale... des collectivités territoriales... dotées elles aussi de la personnalité morale, habilitées à s'administrer elles-mêmes dans des conditions d'une relative autonomie par rapport aux gouvernants et aux organes centraux*", il lui assigne une finalité directement en rapport avec la démocratie<sup>59</sup> et considère que parmi les conditions permettant aux collectivités territoriales d'être administrées de manière "relativement autonome" par rapport aux organes centraux, "*le procédé le plus efficace est certainement celui de l'élection au suffrage universel direct de l'organe délibérant chargé de l'administrer*"<sup>60</sup>.

Du reste, si l'analyse montre "qu'historiquement, démocratie et décentralisation ont mené des existences largement séparées, voire antinomiques", "on n'imagine guère de progrès de la décentralisation sans démocratie..."<sup>61</sup>.

— *Décentralisation et Libre administration*. Le lien fréquemment opéré entre décentralisation et démocratie résulte probablement de ce que le texte de la Constitution de 1958 ignorait, jusqu'en mars 2003, le terme décentralisation, mais associait la libre administration des collectivités territoriales à la démocratie représentative. L'article 72, alinéa 2 disposait en effet, dans son ancienne rédaction, que "Ces collectivités (territoriales) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi".

---

<sup>58</sup> J. Palard, *Avant-propos*, Décentralisation et démocratie locale, Problèmes politiques et sociaux n° 708, La documentation française 1993, p. 2.

<sup>59</sup> La décentralisation "vise à assurer une plus grande démocratie là où sans doute elle est particulièrement nécessaire, c'est-à-dire à la base, et c'est pourquoi on peut considérer les collectivités décentralisées comme de véritables contre-pouvoirs".

<sup>60</sup> "Les autres procédés habituellement employés sont d'un effet moins sûr, qu'il s'agisse de l'élection au suffrage indirect ou de la désignation de membres de droit, qui peuvent d'ailleurs être choisis parmi les élus de la région" (P. Pactet, *op. cit.*, p. 48-49).

<sup>61</sup> S. Regourd, *op. cit.*, respectivement page 964 et 987.

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

Comme on a pu le souligner, la notion de libre administration est assurément “*plus prometteuse que précise*”<sup>62</sup>. Ainsi, il est acquis que “*la nature juridique de "la libre administration des collectivités locales" peut prêter à discussion*” et que son contenu est marqué par “*une certaine imprécision*”<sup>63</sup>. Cependant, si on peut chercher à montrer que la libre administration ne se réduit pas à un simple principe d'organisation mais constitue bien une liberté<sup>64</sup>, on ne peut nier qu'elle se présente d'abord comme étant “*de nature institutionnelle ou organique*”<sup>65</sup>, en ce sens que le législateur, habilité par l'article 72, alinéa 2 à déterminer les conditions de la libre administration, ne trouve *a priori* dans cette disposition de réserve à son intervention “*que celle qui résulte de l'existence nécessaire de conseils élus*”<sup>66</sup>. Que la libre administration implique davantage est aujourd'hui certain, mais elle renvoie, au moins, à la démocratie représentative.

Dès lors, chercher à “distinguer plus clairement les notions de décentralisation et de libre administration” peut effectivement s'avérer nécessaire, mais si on admet que “la libre administration peut être considérée comme la liberté pour des collectivités de gérer leurs propres affaires”<sup>67</sup>, il devient permis de reconnaître dans la libre administration la forme constitutionnellement donnée à la décentralisation. Autrement dit, si la décentralisation peut être mise en œuvre de différentes manières, selon des modalités variées, la libre administration peut être considérée comme une forme particulière de décentralisation, celle choisit par le constituant. Ceci, bien sûr, dans la mesure où le texte constitutionnel n'emploie pas le terme décentralisation. Or comme la libre administration est associée à la démocratie représentative, il devient effectivement

---

<sup>62</sup> J. Boulouis, *Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale. Commentaire des décisions du Conseil Constitutionnel*, A.J.D.A. 1982, p. 303, spéc. p. 304.

<sup>63</sup> L. Favoreu et A. Roux, *La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ?*, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 12/2002, p. 88, spéc. p. 89 et 90.

<sup>64</sup> V. en ce sens C. Bacoyannis, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica-PUAM 1993 ; J. Benoît, *La liberté d'administration locale*, R.F.D.A. 2002, p. 1065 et J. Chapuisat, *Libertés locales et libertés publiques*, A.J.D.A. 1982, p. 349.

<sup>65</sup> J. Chapuisat, *ibidem*, p. 354. V. aussi L. Touvet, J. Ferstembert et C. Cornet, *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz 1999, p. 5, n° 2.

<sup>66</sup> J. Boulouis, *op. cit.*, p. 304.

<sup>67</sup> L. Favoreu et A. Roux, *op. cit.*, resp. p. 90 et 92.

tendant de procéder à un raccourci et de considérer que la décentralisation est associée à la démocratie.

**B** - Si, au-delà des incertitudes relatives à son sens précis, le terme décentralisation est abondamment utilisé, tel n'est pas le cas de celui d'adaptation.

Il est significatif d'observer que ce mot ne figure habituellement pas dans les Lexiques et les Dictionnaires juridiques, ni même dans les index de nombreux manuels de Droit constitutionnel ou de Droit administratif. Il faut consulter des ouvrages d'Institutions administratives ou de Droit des collectivités territoriales pour trouver, et encore de manière exceptionnelle, des développements consacrés à l'adaptation<sup>68</sup>, tout au moins dans le sens qui nous intéresse dans le cadre de ce colloque, car les mentions relatives à l'adaptation des services publics (renvoyant au "principe d'adaptation" dit encore "de mutabilité") sont en revanche fréquentes.

Malgré cette relative discrétion, la signification de l'adaptation est assez précisément connue : il s'agit d'une exception au principe d'assimilation. Pour autant, la réflexion sur cette notion n'est pas totalement épuisée, comme en témoigne le rapprochement de l'adaptation et de l'expérimentation.

— *Adaptation et Expérimentation*. Il importe de commencer par souligner qu'il ne s'agit ici que d'une interrogation sur le lien que l'on peut peut-être opérer entre adaptation et expérimentation et non de l'exposé de conclusions résultant d'une recherche sur cette association. Il ne saurait en effet être question de tenir ces deux termes pour synonymes, pas plus que de forcer un quelconque rapprochement. Les deux notions renvoient à des réalités différentes qui commencent à être assez bien identifiées, même si une doctrine peu nombreuse a synthétisé le droit de l'expérimentation<sup>69</sup> et si l'adaptation reste encore peu

---

<sup>68</sup> V., de manière significative, O. Gohin, *Institutions administratives*, L.G.D.J. 2002, p. 759 ou encore J.-F. Auby, *Droit des collectivités périphériques françaises*, P.U.F. 1992, p. 198.

<sup>69</sup> J. Moreau, *De l'expérimentation*, J.C.P. "Administrations et Collectivités territoriales", 28 octobre 2002, p. 98, qui renvoie à : J. Boulouis, *La réforme expérimentale*, Mélanges Trotabas 1970 ; R. Drago, *Science administrative*, Cours du droit 1985 et *Le droit de l'expérimentation*, Mélanges F. Terré

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

travaillée en tant qu'objet d'étude spécifique. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler qu'il est sans doute possible de considérer qu'il y a consensus autour de l'idée que "*L'expérimentation... implique la création de règles nouvelles... dérogatoires au droit commun...; ... suppose une durée limitée...; ... (et) est inséparable d'un mécanisme d'évaluation*"<sup>70</sup>, tandis que l'adaptation n'est qu'un ajustement du droit commun, sans condition de durée ni de nécessité d'évaluation.

Mais force est de reconnaître (la nouvelle rédaction de la Constitution le prouve) que la réflexion sur l'adaptation et l'expérimentation s'appréhende, non pas exactement dans les mêmes termes, mais assez largement à partir des mêmes questions.

L'expérimentation comme l'adaptation peuvent être mises en œuvre aussi bien par l'Etat (art. 37-1 et 73, al. 1) que par les collectivités locales (art. 72, al. 4 et 73, al. 2). L'expérimentation permet de déroger aussi bien aux dispositions législatives que réglementaires (art. 37-1 et 72, al. 4), de même que l'adaptation (art. 73, al. 1, 2 et 3). Quand elles sont opérées par les collectivités territoriales, l'expérimentation et l'adaptation se révèlent impossibles lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti (art. 72, al. 4 et 73, al. 6) et ne peuvent porter que sur les matières où ces collectivités exercent leurs compétences (art. 72, al. 4 et 73, al. 2). Enfin, et même si une analyse fine permet d'opérer une distinction entre dérogation et adaptation<sup>71</sup>, il est acquis que "*L'expérimentation vaut nécessairement dérogation*"<sup>72</sup> et que l'adaptation peut également être considérée comme une dérogation (au principe de l'application de plein droit de la législation métropolitaine<sup>73</sup>). Du reste, dans quelques articles récents des auteurs associent les termes adaptation et expérimentation de manière quasi systématique<sup>74</sup>.

---

1999, p. 229. V. aussi J.-M. Pontier, *La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, A.J.D.A. 2003, p. 1715.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>71</sup> O. Gohin, *L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation*, R.F.D.A. 2003, p. 678, spéc. p. 680.

<sup>72</sup> J. Moreau, *op. cit.*, p. 98.

<sup>73</sup> P. Lampué, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Dalloz 1969, p. 145, n° 167.

<sup>74</sup> Cf. J.-F. Brisson, *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, A.J.D.A. 2003, p. 529, spéc. p. 534 à 537 et F. Layer, *Histoire d'une rencontre : décentralisation et Constitution*, R.R.J.-Droit prospectif, 2003-2 (2), p. 1107,



Quoi qu'il en soit de l'avenir du rapprochement de l'adaptation et de l'expérimentation, que seules des études approfondies permettront de fixer, l'adaptation est une exception au principe constitutionnel d'assimilation, liée à la nécessité d'ajuster le droit commun de chaque D.O.M. à sa situation particulière<sup>75</sup>.

— Adaptation et Principe d'assimilation. Le principe d'assimilation, qui ne doit pas être confondu avec "la politique d'assimilation"<sup>76</sup>, "signifie que le droit de... (l')outre-mer départementalisé n'est pas en principe dissocié de l'ordre juridique français, c'est-à-dire que les normes qui le constituent... lui sont applicables sans que les textes aient besoin d'en faire mention expresse à cette fin"<sup>77</sup>.

Ce principe constitutionnel d'assimilation constitue, implicitement<sup>78</sup> mais de manière certaine, le fondement du droit applicable aux départements d'outre-mer et, plus largement, à toutes les collectivités territoriales créées dans les départements d'outre-mer, comme dans les régions d'outre-mer<sup>79</sup>, puisque "*l'expression "département d'Outre-mer" peut s'appliquer à cette dernière collectivité territoriale ou à l'ensemble des collectivités territoriales – département, région, communes – instituées dans l'espace géographique qualifié de département d'Outre-mer*"<sup>80</sup>. Il connaît cependant des exceptions, prévues par la Constitution.

L'article 73 ancien de la Constitution prévoit en effet que "le régime législatif"<sup>81</sup> mais aussi "l'organisation administrative" des D.O.M. peuvent "faire l'objet de mesures d'adaptation", "nécessitées par leur situation particulière". Deux restrictions forment donc la base du contrôle

spéc. p. 1112 à 1116.

<sup>75</sup> O. Gohin, *op. cit.*, L.G.D.J. 2002, p. 481.

<sup>76</sup> Qui, si l'on en croit F. Luchaire est, avec "la politique d'assujettissement" et "la politique d'autonomie", l'une des "modalités de la colonisation" qui "*consiste à ne pas faire de différence entre la colonie et la métropole*" (Manuel de droit d'outre-mer, Recueil Sirey 1949, p. 31).

<sup>77</sup> O. Gohin, *op. cit.*, L.G.D.J. 2002, p. 475.

<sup>78</sup> Puisque l'article 72 ancien ne distingue pas les départements d'outre-mer des autres départements français et que l'article 73 ancien renvoie, par une formule *a contrario*, au principe d'assimilation.

<sup>79</sup> C.C., décis. n° 84-174 D.C. du 25 juillet 1984.

<sup>80</sup> L. Touvet, J. Ferstembert et C. Cornet, *op. cit.*, p. 211, n° 5.

<sup>81</sup> V. F. Miclo, Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République, *Economica* 1982.

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

exercé par les juges constitutionnel<sup>82</sup> et administratif<sup>83</sup> sur les décisions prises, tant par le législateur que par le pouvoir réglementaire<sup>84</sup>, en matière d'adaptation : l'adaptation envisagée doit respecter l'homogénéité de l'institution départementale et elle est subordonnée à la justification que la situation particulière des départements d'outre-mer la nécessite<sup>85</sup>.

C - Des trois termes qui constituent le sujet de la présente communication, celui d'autonomie est assurément le plus ambigu<sup>86</sup>, au point que l'on a pu y voir un "concept magique". Il est pourtant possible d'en proposer une définition.

— *Autonomie et... "magie"*. En droit public français<sup>87</sup>, la thématique de l'autonomie est effectivement confuse. Peu employée et pas définie en droit positif, la notion d'autonomie laisse la doctrine relativement perplexe.

---

<sup>82</sup> V. notamment les décisions du Conseil Constitutionnel n° 82-147 D.C. du 2 décembre 1982, 82-153 D.C. du 14 janvier 1983 et surtout n° 84-174 D.C. du 25 juillet 1984 contenant ce que l'on a pu appeler une "théorie" des mesures d'adaptation (G.D.C.C., Sirey 1991, p. 529).

<sup>83</sup> V. tout spécialement C.E., 4 octobre 1967, *Epoux Butel*, D.A. 1967, n° 377 ; A.J.D.A. 1968, p. 586.

<sup>84</sup> Cf. les décisions du Conseil Constitutionnel n° 69-53 L. du 27 février 1969 (consid. n° 2) ; 69-55 L. du 26 juin 1969 (consid. n° 7) et n° 82-152 D.C. du 14 janvier 1983 (consid. n° 13).

<sup>85</sup> J.-F. Auby, *op. cit.*, P.U.F. 1992, p. 58, n° 50. V. aussi : O. Gohin, *op. cit.*, L.G.D.J. 2002, p. 481 et s. ; L. Touvet, J. Ferstembert et C. Cornet, *op. cit.*, p. 209 et s.

<sup>86</sup> V. par ex. C. Cadoux, *Le concept d'autonomie en France (Théorie et pratique)*, R.S.A.M.O. décembre 1989, p. 208 ; J.-C. Maestre, *Article 2, La Constitution de la V<sup>e</sup> République* (F. Luchaire et G. Conac, Dir.), Economica 1979, p. 71.

<sup>87</sup> Sur la "dimension internationale" de la question, voir les renvois effectués par M. Joyau, *op. cit.*, L.G.D.J. 1998, pp. 1-2, auxquels il faut ajouter, La décentralisation française vue d'Europe (Actes du colloque organisé par le Sénat et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe au Palais du Luxembourg, le 26 juin 2001), Sénat – Conseil de l'Europe, coll. "Les colloques du Sénat" et Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?, Editions de l'Aube 1999.

De 1995<sup>88</sup> à 2003, la Constitution du 4 octobre 1958 n'emploie pas le terme autonomie. Par ailleurs, si des textes - législatifs notamment - font référence à l'autonomie de certaines collectivités publiques, c'est aussi bien pour qualifier leur régime d'administration<sup>89</sup> que pour désigner un degré plus ou moins élevé de liberté dont disposent ces collectivités<sup>90</sup>. Mais qu'elle soit utilisée comme "qualificatif" ou comme "quantitatif", jamais l'autonomie n'est définie par ces textes. Enfin, la jurisprudence - aussi bien constitutionnelle qu'administrative - n'utilise que très exceptionnellement cette notion<sup>91</sup>.

La doctrine a tenté de définir la notion d'autonomie. Mais, jusqu'à il y a peu, on pouvait affirmer que les rares études qui se proposaient de la prendre en compte aboutissaient finalement à la récuser, concluant à son caractère introuvable<sup>92</sup>. Avec A. de Laubadère, on pouvait donc effectivement conclure que "*l'autonomie semble bien faire partie de ces mots dont le sens est équivoque et le contenu en tout cas imprécis*"<sup>93</sup>. Quant aux tentatives, peu nombreuses, qui se fixaient pour objectif de cerner la réalité concrète des régimes d'administration des collectivités

---

<sup>88</sup> L'article 77, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ancien Titre XIII de la Constitution ("De la Communauté") disposait en effet que "Dans la Communauté instituée par la présente Constitution, les Etats jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires".

<sup>89</sup> Cf. par ex. l'article L. 714-1 du code de la santé publique (loi n° 91-748 du 31 juillet 1991, art. 8) : "Les établissements publics de santé sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière" et l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 : "Les îles Wallis, Futuna, Alofi et les îlots qui en dépendent constituent, sous la dénomination de "Territoire des îles Wallis et Futuna", un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière".

<sup>90</sup> Cf. par ex. l'article 35 de la loi du 7 janvier 1983 : "Les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace".

<sup>91</sup> I. Muller, *Le juge administratif et l'autonomie des collectivités locales*, Thèse Toulouse 1994, pp. 9-10 ; C. Houteer, *Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, Thèse Toulouse 1987.

<sup>92</sup> S. Regourd, *L'autonomie communale : des vicissitudes de la théorie juridique aux enseignements de l'Histoire*, Pouvoirs locaux 1989, n° 1, p. 70.

<sup>93</sup> *La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités*, A.J.D.A. 1969, p. 3.

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

territoriales qualifiés d'autonomie<sup>94</sup> par le législateur<sup>95</sup>, elles étaient discutables du point de vue de leur cohérence interne<sup>96</sup>. Si bien qu'un auteur pouvait aller jusqu'à écrire : "*l'autonomie est un concept magique*"<sup>97</sup>.

En doctrine, il est aujourd'hui possible de proposer une définition juridique de l'autonomie.

— Définition de l'autonomie. On ne saurait, sans abus de langage, qualifier d' "autonome" un régime d'administration locale (et plus généralement tout type d'organisation institutionnelle), qu'à la condition que ce régime confère à la collectivité qui en est dotée, la possibilité d'édicter elle-même ses propres normes<sup>98</sup>. Etymologiquement (du grec "autos", soi-même et "nomos", normes), l'entité autonome est en effet celle qui secrète elle-même ses propres normes.

Mais il est clair que la reconnaissance d'un pouvoir normatif au profit d'une collectivité territoriale ne saurait suffire, à elle seule, pour qualifier son régime d'administration d' "autonomie". Que signifierait en effet le recours à cette notion d'autonomie si le pouvoir normatif reconnu aux collectivités territoriales ne leur permettait que de *mettre en œuvre* des décisions prises par les autorités d'une autre collectivité, en l'espèce celles de l'Etat<sup>99</sup> ?

Pour pouvoir recourir à la notion d'autonomie, le pouvoir normatif reconnu à une collectivité territoriale doit présenter certaines caractéristiques d' "indépendance"<sup>100</sup>. "Indépendance" qui ne saurait toutefois être totale, absolue<sup>101</sup>, sans quoi l'autonomie de cette collectivité

<sup>94</sup> Sans autre précision, ou d'autonomie "administrative", "financière", "administrative et financière", "interne".

<sup>95</sup> Concrètement il s'agissait des régimes d'administration des T.O.M.

<sup>96</sup> Cf. M. Joyau, *op. cit.*, L.G.D.J. 1998, p. 186 à 193.

<sup>97</sup> A. Moyrand, *De l'autonomie administrative à l'autonomie politique*, Le statut du territoire de Polynésie française. Bilan de dix ans d'application : 1984-1994, Economica-P.U.A.M. 1996, p. 148.

<sup>98</sup> C.-A. Colliard, *La collectivité autonome en droit international public et dans la pratique de la charte de l'O.N.U.*, A.F.D.I. 1958, p. 24.

<sup>99</sup> L. Favoreu, *Elaboration du statut : compétence exclusive de l'Etat ou compétence partagée ?*, La réforme des collectivités territoriales : principe de libre administration et statut du personnel, Les Cahiers du C.F.P.C. octobre 1983, p. IX.

<sup>100</sup> A défaut de terme plus approprié.

<sup>101</sup> C. Cadoux, *op. cit.*, p. 208.

serait purement et simplement équivalente à son indépendance<sup>102</sup>, à son accession à la souveraineté<sup>103</sup>.

Il ne peut donc y avoir de véritable autonomie qu'à la condition que le pouvoir normatif considéré soit indépendant quant à sa *source* (c'est-à-dire qu'il ne résulte d'aucune délégation et qu'il puisse s'exercer directement sur le fondement de la Constitution de l'Etat dans lequel il s'inscrit<sup>104</sup>), ou qu'il le soit quant à ses *conditions d'exercice* (c'est-à-dire qu'il permette de bénéficier d'une réelle liberté dans le choix des mesures à prendre<sup>105</sup>).

La première hypothèse, parfois envisagée sous l'appellation d' "autonomie politique"<sup>106</sup> n'étant pas admissible<sup>107</sup>, l'autonomie des collectivités territoriales françaises suppose donc l'indépendance des conditions d'exercice de leur pouvoir normatif. Cette indépendance passe par la détermination matérielle des compétences des collectivités locales, et elle n'est véritablement acquise que lorsque ces compétences font l'objet d'une détermination matérielle stricte<sup>108</sup>. Ce que confirme d'ailleurs l'analyse du droit positif puisque, même s'il ne s'agit apparemment pas pour le législateur d'un critère suffisant pour qualifier un régime d'administration d' "autonomie"<sup>109</sup>, tous les régimes

<sup>102</sup> C.-A. Colliard, *op. cit.*, p. 26 ; P. Ferrari, *Indépendance, autonomie et droit*, Le Monde 31 août – 1<sup>er</sup> septembre 1975, p. XIII.

<sup>103</sup> J.-F. Auby, *op. cit.*, P.U.F. 1992, p. 47.

<sup>104</sup> R. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat-T. I, Sirey 1920, rééd. C.N.R.S. 1962, p. 363.

<sup>105</sup> J.-P. Théron, Recherche sur la notion d'établissement public, L.G.D.J. 1976, p. 41.

<sup>106</sup> A. Moyrand, *op. cit.*, p. 148.

<sup>107</sup> M. Joyau, *op. cit.*, L.G.D.J. 1998, p. 13 à 118.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 317. Une détermination partiellement matérielle des compétences des collectivités locales (*ibidem*, p. 202 à 213) ou une détermination matérielle des compétences des collectivités locales s'accompagnant d'une régulation étatique des conditions d'exercice de ces compétences (*ibidem*, p. 213 à 231) ne permet pas en effet de conclure à l'existence d'un régime d'autonomie.

<sup>109</sup> Puisque le législateur ne qualifie pas toujours d' "autonomie" les régimes d'administration par lesquels il détermine les compétences de collectivités publiques selon cette technique. Cf. par exemple la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

d'administration<sup>110</sup> qu'il qualifie ainsi opèrent une détermination matérielle des compétences de la collectivité à laquelle ils s'appliquent<sup>111</sup>.

## II – INTERROGATIONS SUR DES NOTIONS CONSTITUTIONNELLES

A - La révision constitutionnelle de mars 2003 a ajouté à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, qui dispose que "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", une dernière phrase : "Son organisation est décentralisée".

On sait que cette disposition de la loi constitutionnelle n'a pas été écrite sans mal, puisqu'elle l'a été "*d'abord contre l'avis du Conseil d'Etat*<sup>112</sup>, puis *contre la commission des lois du Sénat, son président rapporteur et sa majorité*"<sup>113</sup>. Pourtant, que la formule soit "*lourde voire maladroite*"<sup>114</sup> est possible, qu'il eut "*mieux valu préférer à la "décentralisation" la notion de "libre administration"*"<sup>115</sup> peut être discuté<sup>116</sup>, reste que le texte constitutionnel fait désormais référence à la

<sup>110</sup> Des T.O.M. comme des établissements publics.

<sup>111</sup> M. Joyau, *op. cit.*, L.G.D.J. 1998, p. 193 à 201.

<sup>112</sup> V. les communiqués de presse du ministère de la Justice des 14 et 16 octobre 2002, L.P.A., 21 octobre 2002, n° 210, p. 4 et Le Monde, 12 octobre 2002, p. 13.

<sup>113</sup> O. Gohin, *La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France*, A.J.D.A. 2003, p. 522, spéc. p. 523.

<sup>114</sup> O. Gohin montre ainsi que "l'organisation décentralisée" peut être aussi bien celle de la France, que de la République ou de l'Etat... (*ibidem*).

<sup>115</sup> Dans la mesure où cette dernière "présente l'avantage d'être un principe de fond opposable au législateur et de surcroît déjà reconnu par le jurisprudence constitutionnelle". Dans le même sens, B. Faure considère qu' "Il y a... un anachronisme à voir l'idée de décentralisation supplanter celle de libre administration" au motif que "Tout en intégrant au plan constitutionnel des éléments inhérents à la décentralisation (assemblées élues, compétences législatives de mise en œuvre), la libre administration dépasse son ressort pour se transformer en garantie constitutionnelle d'existence et d'exercice des collectivités (compétences, ressources, organisation)" (*op. cit.*, p. 121).

<sup>116</sup> J.-F. Brisson, "*La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée*"!, R.D.P. 2003, p. 111, resp. p. 112 et 111 (pour les deux citations).

décentralisation et qu'il convient de chercher à mesurer la signification de cet apport.

La doctrine se partage, semble-t-il, entre ceux qui nient tout contenu juridique à l'expression selon laquelle l'organisation de la République est "décentralisée" et ceux qui veulent y voir autre chose que la formulation d'une éthique décentralisatrice, qu'une règle de bonne gouvernance.

Les premiers peuvent se prévaloir de la tradition. Ainsi, par exemple, lorsqu'on s'était interrogé sur le sens du terme décentralisation à l'occasion de la loi municipale du 5 avril 1884, M. de Marcère avait pu répondre qu'il s'agissait d'un "*terme un peu vague et qu'il faut conserver pourtant puisqu'il exprime un vœu intense, un sentiment général : c'est comme un cri sorti de milliers de poitrines oppressées, mais c'est un mot dont le sens n'est pas défini*"<sup>117</sup>. Il leur est aussi possible de rappeler que "*la décentralisation a souvent été confondue avec la déconcentration*"<sup>118</sup> et que "*le Conseil d'Etat n'a pas manqué de souligner, dans son avis du 10 octobre 2002, que le terme de décentralisation est un terme administratif dépourvu de signification normative*"<sup>119</sup>. Pour les tenants de cette première attitude, il s'agit finalement de soutenir que l'inscription de la décentralisation dans la Constitution ne fait que suggérer "un mouvement de l'Etat vers la périphérie" qui, si l'on en croit le ministre délégué aux Libertés locales, interdira de "*revenir en arrière*"<sup>120</sup>.

Pour les seconds, s'il est acquis que la Constitution n'est pas seulement un texte juridique mais aussi un document politique chargé de véhiculer nos représentations symboliques, "*La révision de mars 2003... met en place une nouvelle décentralisation... construite sur le principe devenu constitutionnel de la décentralisation*" qui met "*en mesure de déduire une garantie substantielle de l'autonomie administrative que, par le passé, le principe également constitutionnel de libre*

---

<sup>117</sup> Cité par S. Regourd, in *Le modèle français de décentralisation : aspects politico-administratifs*, Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse-T. XXXVI 1988, p. 85, spéc. p. 88.

<sup>118</sup> V. G. Sautel, *Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme "déconcentration"*, Mélanges G. Burdeau, L.G.D.J. 1977, p. 981.

<sup>119</sup> M. Verpeaux, *Une République décentralisée, un Sénat renforcé, la région consacrée, la démocratie directe locale instituée*, J.C.P. "Administrations et Collectivités territoriales", 28 octobre 2002, p. 96.

<sup>120</sup> Le Monde, 13 et 14 octobre 2002.

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

*administration des collectivités territoriales n'aura pas suffisamment préservé*<sup>121</sup>. Aussi, *“bien que le champ d'application de ce nouveau principe constitutionnel ne soit pas explicite”*<sup>122</sup>, la référence à l'organisation décentralisée de la République renverrait (au moins potentiellement) à un véritable corps de règles juridiques.

Deux contenus, au moins, de ce corps de règles sont proposés. Pour O. Gohin, l'affirmation du principe d'un nouvel Etat décentralisé dans la Constitution révisée signifie, d'une part que l'Etat n'est ni fédéralisé, ni régionalisé, d'autre part que les collectivités territoriales demeurent des entités administratives, dont la production administrative est susceptible d'un contrôle normatif qui relève du contentieux administratif<sup>123</sup>. Pour J.-F. Brisson, *“insister sur le caractère décentralisé permet au Constituant de signifier que la réforme ne tend pas vers l'adoption du modèle fédéral”*, mais aussi que *“l'administration d'Etat n'a pas vocation... à exercer l'ensemble des fonctions administrative ; et qu'en conséquence, les collectivités locales ont... vocation au même titre que les services de l'Etat à exprimer l'intérêt général”*<sup>124</sup>. On notera avec intérêt que la conclusion à laquelle aboutit chaque auteur est diamétralement opposée, puisque si le premier estime que *“nul ne saurait sérieusement s'alarmer”* de la révision de mars 2003, au motif que *“Si la réforme entreprise n'est certainement pas une révolution, c'est que changer l'Etat n'a jamais signifié changer d'Etat”*<sup>125</sup>, le second considère quant à lui que *“ce choix d'organisation administrative amène à tempérer les exigences constitutionnelles – d'indivisibilité de la République ou d'égalité de tous les citoyens devant la loi – découlant de l'Etat unitaire”*<sup>126</sup>.

Sans trancher entre ces deux positions, sans même se prononcer sur leur caractère plus ou moins convaincant, il est peut-être possible de proposer un autre contenu à la signification juridique de la référence à l'organisation décentralisée de la République, le cas échéant complémentaire à ceux qui viennent d'être exposés ; tout en reconnaissant que l'exégèse du texte constitutionnel ne peut dire, à coup sûr, le sort promis à cette formule<sup>127</sup>.

---

<sup>121</sup> O. Gohin, *op. cit.*, A.J.D.A. 2003, p. 522.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 523.

<sup>123</sup> *Ibidem*, spéc. p. 524 et 528.

<sup>124</sup> J.-F. Brisson, *op. cit.*, R.D.P. 2003, p. 113.

<sup>125</sup> O. Gohin, *op. cit.*, A.J.D.A. 2003, p. 528.

<sup>126</sup> J.-F. Brisson, *op. cit.*, R.D.P. 2003, p. 114.



Ce contenu est très directement issu des "pratiques participatives locales"<sup>128</sup> mises en place notamment<sup>129</sup> par le nouvel article 72-1 de la Constitution, sous la forme d'un droit de pétition et du référendum décisionnel ou consultatif<sup>130</sup>. Dans la mesure où la libre administration reste toujours associée à la démocratie représentative<sup>131</sup>, ces mécanismes de démocratie directe<sup>132</sup>, au niveau local, ne peuvent être rattachés à cette modalité particulière de décentralisation qu'est la libre administration et doivent être considérés comme d'autres modalités de décentralisation<sup>133</sup>. Or comme le texte constitutionnel fait désormais explicitement référence à la décentralisation, il n'est plus possible de soutenir que décentralisation et démocratie (non seulement représentative mais aussi directe) peuvent mener des existences séparées. Cette conclusion paraîtra évidente (voire dérisoire) à ceux qui, dogmatiquement ou par l'association de la libre administration à la démocratie représentative, liaient déjà démocratie et décentralisation, mais elle constitue, pour les autres, une nouveauté, une avancée démocratique... sans d'ailleurs être forcément connotée positivement<sup>134</sup>. Elle ne saurait d'ailleurs être

---

<sup>127</sup> Il faudra en effet s'en remettre au juge du soin de déterminer son effet juridique. V. sur ce point B. Faure, *op. cit.*, p. 122.

<sup>128</sup> Par référence à B. Pouyet, *Pratiques participatives locales* (extraits in J. Palard, *op. cit.*, p. 7).

<sup>129</sup> V. également en effet les articles 72-4 et 73.

<sup>130</sup> V. sur ces questions : E.-P. Guiselin, *La réforme constitutionnelle et la démocratie locale participative*, Cahiers Administratifs et politiques du Ponant, 2002, n° 7, p. 66 ; M. Verpeaux, *Référendum local, consultations locales et Constitution*, A.J.D.A. 2003, p. 540 et *op. cit.*, J.C.P. "Administrations et Collectivités territoriales", 28 octobre 2002, p. 96.

<sup>131</sup> L'article 72, alinéa 3 nouveau dispose que "Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités (territoriales) s'administrent librement par des conseils élus...".

<sup>132</sup> Dont on prédit une mise en œuvre "gourmande" outre-mer... (J.-Y. Faberon, *De l'outre-mer*, J.C.P. "Administrations et Collectivités territoriales", 28 octobre 2002, p. 103).

<sup>133</sup> V. dans le même sens, B. Faure, qui souligne qu' "Il y a certainement l'amorce d'un nouvel équilibre entre deux types de régimes locaux. En entrouvrant un système de démocratie participative, la place faite au système représentatif... n'est plus exclusive", *op. cit.*, p. 119.

<sup>134</sup> "Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité... Mais saura-t-il conduire une affaire, connaître les lieux, les occasions, les moments, en profiter ? Non : il ne le saura pas.

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

considérée comme totalement dénuée d'intérêt dans la mesure où l'un des objectifs avérés de la loi constitutionnelle était, précisément, de "développer la démocratie locale"<sup>135</sup>.

**B** - Alors que l'ancien article 73 de la Constitution disposait simplement que "Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière", la Constitution révisée comporte désormais un long article 73, dont l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que "Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités"<sup>136</sup>.

L'applicabilité de plein droit, non seulement des lois mais aussi des règlements est donc maintenue et est désormais explicitement affirmée par le texte constitutionnel. Lois et règlements demeurent dispensés de comporter une mention expresse d'applicabilité dans les D.O.M.-R.O.M. pour pouvoir s'y appliquer, ce qui ne signifie d'ailleurs nullement que leur applicabilité y est obligatoire, mais que la dérogation est l'exception, qu'elle ne se présume pas<sup>137</sup>. En outre, il n'est toujours pas question de permettre d'apporter au droit commun des "exceptions" (comme en 1946), mais seulement des "adaptations"; ce qui est assurément plus restrictif.

Le nouveau texte constitutionnel ne peut pourtant pas être considéré comme renforçant "le principe d'assimilation".

---

Comme la plupart des citoyens, qui ont assez de suffisance pour élire, n'en ont pas assez pour être élus ; de même le peuple, qui a assez de capacité pour se faire rendre compte de la gestion des autres, n'est pas propre à gérer par lui-même" (Montesquieu, De l'esprit des lois, Gallimard 1995, Chapitre 2 du Livre II).

<sup>135</sup> O. Gohin, *op. cit.*, A.J.D.A. 2003, p. 522. Dans le même sens, M. Verpeaux, *op. cit.*, A.J.D.A. 2003, p. 540.

<sup>136</sup> Sur les adaptations envisagées à l'article 74-1 de la Constitution, et tout spécialement sur la question de la mise en œuvre des dispositions qui les envisagent pour Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, voir J.-P. Thiellay, *Les outre-mers dans la réforme de la Constitution*, A.J.D.A. 2003, p. 570.

<sup>137</sup> J. Bourdon, J.-M. Pontier et J.-C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, P.U.F. 1998, p. 581.

En abandonnant toute référence à la notion de *nécessité* de l'adaptation au profit de la seule prise en considération des *caractéristiques et contraintes particulières* des D.O.M.-R.O.M., la Constitution révisée accroît en effet les possibilités d'adaptation du droit commun dans ces collectivités<sup>138</sup>.

Ainsi, il a été souligné que "la réforme constitutionnelle s'inscrit... dans le cadre du droit communautaire qui importe tout particulièrement pour les départements d'outre-mer en tant que "régions ultrapériphériques", au sens de l'article 299, § 2 du Traité instituant la Communauté européenne, où s'applique de plein droit l'intégralité du droit communautaire, "en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières" de ces régions... Dès lors, en prévoyant, à son tour, que, "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", l'article 73, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution... met enfin en concordance les possibilités - et non les obligations - d'adaptation ouvertes aux départements française d'outre-mer par la norme constitutionnelle (article 73, alinéa 1<sup>er</sup>...) et par la norme communautaire (article 299, § 2...) par alignement des marges... du droit constitutionnel français sur celles... du droit communautaire"<sup>139</sup>. L'apport, de ce point de vue, est important en ce qu'il peut "permettre, tout en restant dans le cadre départemental, une authentique prise en considération globale des originalités de ces collectivités et, finalement, un retour à ce qui avait été l'esprit de la loi de départementalisation du 15 mars 1946"<sup>140</sup>. Mais il présente aussi un risque : "Dans l'hypothèse où la région et le département disparaîtraient (par application du dernier alinéa de l'article 73 qui permet désormais de créer une nouvelle collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer)... il resterait à vérifier que, pour les autorités communautaires, cette réforme institutionnelle n'impliquerait pas une sortie de l'article 299, § 2..."<sup>141</sup>.

En outre, l'importance de cette modification rédactionnelle ne doit quand même pas être hypertrophiée dans la mesure où la jurisprudence

---

<sup>138</sup> J.-P. Thiellay, *op. cit.*, p. 567.

<sup>139</sup> O. Gohin, *Le projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation*, L.P.A. n° 223 du 7 novembre 2002, p. 6.

<sup>140</sup> J.-Y. Faberon, *op. cit.*, p. 105.

<sup>141</sup> J.-P. Thiellay, *op. cit.*, p. 568.

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

était extrêmement restreinte sur la notion de nécessité<sup>142</sup>, les juges constitutionnel et administratif préférant habituellement se prononcer par référence à l'existence ou non d'une "situation particulière" lorsqu'ils avaient à statuer sur la légalité d'une adaptation<sup>143</sup>. De même, cette nouvelle formulation ne semble pas devoir remettre en cause la jurisprudence *Butel*<sup>144</sup>. En effet, si les adaptations nécessitées par la situation particulière des D.O.M. ne pouvaient conduire à faire échec au principe d'assimilation, les adaptations réalisées en considération des caractéristiques et contraintes particulières des D.O.M.-R.O.M. ne devraient pas davantage le permettre.

La révision constitutionnelle accroît encore les possibilités d'adaptation du droit commun dans les D.O.M.-R.O.M. en étendant ce pouvoir d'adaptation aux autorités de ces collectivités et en augmentant leur domaine de compétence. A partir de la décision n° 82-152 D.C. rendue par le Conseil Constitutionnel le 14 janvier 1983, on avait pu justement conclure que c'est au constituant, au législateur ou au pouvoir réglementaire d'intervenir, selon qu'il s'agit d'adapter une disposition constitutionnelle, législative ou réglementaire<sup>145</sup>. L'article 73, alinéa 2 de la Constitution, en disposant que "Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi" fait donc entrer les autorités (exécutives ? délibérantes ?) des D.O.M. et des R.O.M. dans la catégorie des organes qui, au titre du pouvoir réglementaire<sup>146</sup>, pourront procéder à des adaptations de dispositions réglementaires. Et, même si cette

---

<sup>142</sup> On ne peut en effet guère citer que la décision du Conseil Constitutionnel n° 84-174 D.C. du 25 juillet 1984 (citée par M. de Villiers et Th. S. Renoux, Code constitutionnel, Litec 2001, p. 648). V. aussi, sur cette notion de nécessité, les conclusions du commissaire du gouvernement D. Labetoulle sur C.E., 9 février 1983, *Esdras* ("de l'absolu et du nécessaire, l'on passe en réalité au relatif et au préférable", R.D.P. 1983, p. 830).

<sup>143</sup> L. Touvet, J. Ferstenbert et C. Cornet, *op. cit.*, p. 210, n° 2. V. sur ce point O. Gohin, *Egalité et différenciation dans les départements d'outre-mer : la notion de situation particulière dans l'article 73 de la Constitution*, Droit constitutionnel local (A.-M. Le Pourhiet, dir.), Economica-P.U.A.M. 1999, p. 119.

<sup>144</sup> V. *supra*.

<sup>145</sup> L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, Sirey 1991, p. 528.

<sup>146</sup> Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici que le nouvel article 72, alinéa 3 dispose que les collectivités territoriales "disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences".

possibilité est soumise à des conditions relativement contraignantes<sup>147</sup>, elle est d'autant plus importante que ces collectivités pourront se voir reconnaître la possibilité de "fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi" (art. 73, al. 3)<sup>148</sup>.

Enfin, les dérogations "à titre expérimental" prévues pour l'ensemble des collectivités territoriales (art. 72, al. 4) pourront aussi s'appliquer aux D.O.M.-R.O.M. et offriront encore une possibilité de ne pas appliquer le droit commun.

Ainsi, si le principe d'assimilation peut effectivement être considéré comme assoupli en raison de certaines innovations introduites par la révision constitutionnelle<sup>149</sup>, il importe de souligner qu'il ne peut être considéré comme remis en cause en raison du maintien de l'applicabilité de plein droit des lois et règlements dans les D.O.M.-R.O.M.

C - On notera tout d'abord, non sans une certaine satisfaction, que la notion d'autonomie réapparaît dans la Constitution. Il y a peu, on pouvait écrire : *"alors que la reconnaissance de l'autonomie des établissements publics est affirmée explicitement et sans réticence, la terminologie devient précautionneuse quand il s'agit de corréler autonomie et collectivités territoriales... En ce domaine, ... le mot même d'autonomie conserve un relent de souffre ; l'autonomie est soupçonnée d'être le fourrier de l'indépendance, de frayer le chemin aux micro-souverainetés, de préparer insidieusement l'implosion de l'Etat unitaire et de la République indivisible"*<sup>150</sup>. Désormais, le mot ne fait plus peur.

Pourtant, la notion d'autonomie mérite encore d'être abondamment travaillée, non seulement parce que trop peu d'études lui ont été

---

<sup>147</sup> Habilitation par la loi (art. 73, al. 2), à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, sans que l'habilitation puisse intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti (art. 73, al. 6).

<sup>148</sup> M. Joyau, *La loi constitutionnelle et l'outre-mer*, Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant, 2002, n° 7, p. 106.

<sup>149</sup> J.-Y. Faberon, *op. cit.*, p. 105.

<sup>150</sup> J.-Y. Vincent, *Préface*, De l'autonomie des collectivités territoriales françaises (M. Joyau), L.G.D.J. 1998, p. XIX.

## DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE

exclusivement consacrées, mais encore parce que le texte constitutionnel ne donne absolument aucune indication sur ce qu'est l'autonomie.

L'article 74, alinéa 3 de la Constitution permet en effet seulement de savoir ce qu'autorise l'autonomie, puisqu'il est ainsi rédigé : "La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités (d'outre-mer) qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique...;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée...;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population...;
- la collectivité peut participer... à l'exercice des compétences... (que l'Etat) conserve...".

Ces quatre mécanismes<sup>151</sup>, qui d'ailleurs ne sont que facultatifs pour les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie<sup>152</sup>, ne peuvent donc en aucun cas être considérés comme faisant partie de l'autonomie. Ils ne sont qu'un "plus", autorisé par l'existence d'un régime d'administration qualifié d'autonomie par le législateur. Ce qui peut alimenter l'idée selon laquelle *"la révision constitutionnelle... introduit des références, juridiques par leur nouveau support, mais platoniques dans leur effet, de telle manière que les avancées concrètes devront encore tout au législateur"*<sup>153</sup>.

Avec J.-Y. Faberon, on doit donc effectivement souligner qu'il reste "à expliquer ce qu'est en droit l'autonomie instituée par cette révision constitutionnelle relative à la décentralisation, et l'on espère que le Conseil constitutionnel s'y rendra utile"<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> V. sur ces mécanismes J.-P. Thiellay, *op. cit.*, pp. 569-570 ; J.-Y. Faberon, *op. cit.*, p. 106 et M. Joyau, *op. cit.*, Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant 2002, n° 7, pp. 102-106.

<sup>152</sup> Même si on peut prévoir que leur mise en œuvre sera réclamée avec insistance par les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie. Tel est déjà le cas de la Polynésie française, seule collectivité d'outre-mer, pour le moment, à être dotée de l'autonomie par la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996.

<sup>153</sup> B. Faure, *op. cit.*, p. 122.

<sup>154</sup> *Op. cit.*, p. 106.

Marc JOYAU

\*\*\*

\*

Il ne saurait être question de défendre l'idée que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République est, du point de vue de l'outre-mer, une bonne ou une mauvaise réforme. Elle est le droit qu'il faudra désormais mettre en œuvre. On peut en revanche souligner ses mérites et ses insuffisances en ce qui concerne ses apports à une meilleure connaissance des trois notions étudiées.

En premier lieu, un lien direct entre décentralisation et démocratie est désormais établi. La libre administration étant associée, hier comme aujourd'hui, à la démocratie représentative et pouvant être considérée comme une modalité de la décentralisation, un lien indirect existait déjà entre cette dernière et la démocratie. La mention explicite de la décentralisation dans le texte constitutionnel et la mise en place de mécanismes de démocratie directe permettent à présent d'affirmer que la décentralisation territoriale et la démocratie ne peuvent mener des existences séparées.

En second lieu, si l'applicabilité de plein droit, non seulement des lois mais aussi des règlements, est désormais explicitement affirmée par le texte constitutionnel pour les départements et régions d'outre-mer, des possibilités d'adaptation demeurent et sont même étendues. Ces adaptations n'ont plus à être justifiées par référence à la notion de nécessité. Désormais la seule prise en considération des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités territoriales, qui manifeste un souci de prise en compte du droit communautaire, est suffisante. En outre, ces adaptations peuvent être réalisées par les autorités de ces collectivités territoriales, sans que l'on sache toutefois s'il s'agit des autorités exécutives ou délibérantes.

Enfin, en troisième et dernier lieu, l'autonomie figure à nouveau dans le texte constitutionnel et il faut sans doute y voir une forme particulière de la libre administration des collectivités territoriales. Elle ouvre la voie à la mise en œuvre de mécanismes tout à fait spécifiques mais... elle n'est absolument pas circonscrite. S'il était permis d'exprimer un seul regret quant aux nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'outre-mer, ce serait assurément celui-ci.

DÉCENTRALISATION, ADAPTATION, AUTONOMIE