

Original : anglais

30^e SESSION
Strasbourg, 22-24 mars 2016

CG30(2016)06-prov
12 février 2016

La démocratie locale et régionale en France

Commission de monitoring

Rapporteurs¹ : Jakob (Jos) WIENEN, Pays-Bas (L, EPP/CCE)
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Autriche (R, SOC)

Projet de recommandation (pour vote)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent document est le premier rapport sur l'état de la démocratie locale et régionale en France depuis la ratification de la Charte par ce pays en 2007. Les rapporteurs notent d'abord un progrès, globalement, dans le processus de décentralisation en France. Le rapport souligne en outre les efforts déployés par la France dans le domaine de la coopération entre collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne la coopération transfrontalière. Est aussi constatée une plus grande autonomie financière de ces collectivités grâce à une part croissante des ressources propres dans leur budget. En ce qui concerne la réforme territoriale, les rapporteurs se montrent en revanche préoccupés par l'absence de véritable consultation des collectivités locales avant le vote de la loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, ainsi que par le déséquilibre financier entre les collectivités territoriales dû à un système inadapté de péréquation et à une recentralisation au niveau national des décisions fiscales locales.

Par conséquent, il est recommandé aux autorités de revoir le processus de consultation des représentants directs des collectivités locales pour toutes les décisions les concernant (article 4), et notamment celles ayant trait à leurs frontières territoriales (article 5). Il est par ailleurs recommandé à la France de revoir son système de péréquation afin de le rendre plus équitable, de décentraliser à nouveau les décisions relatives aux assiettes d'impositions locales ainsi que de clarifier les provenances des ressources financières des collectivités locales. Enfin, le rapport appelle les autorités françaises à clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorités locales pour éviter tout chevauchement, et à poursuivre l'augmentation de la part des ressources propres dans le budget des collectivités locales.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

PROJET DE RECOMMANDATION²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire [CM/Res\(2011\)2](#) relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire [CM/Res\(2011\)2](#) relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

d. à l'exposé des motifs ci-joint sur la démocratie locale et régionale en France.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la France a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 17 janvier 2007.

b. la France a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) le 16 novembre 2009 mais ne l'a pas encore ratifié. Elle est également partie à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106) qu'elle a ratifiée le 14 février 1984. Enfin, le 29 janvier 2013, elle a ratifié le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206). Elle n'a en revanche pas signé la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STCE n° 144).

c. la Commission de monitoring a décidé d'examiner la situation de l'autonomie locale et régionale en France à la lumière de la Charte. Elle a chargé M. Jacob (Jos) WIENEN (Pays-Bas, L, PPE/CCE) et Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Autriche, R, SOC), respectivement rapporteurs sur la France, de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en France³.

2 Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de monitoring le 12 février 2016.

Membres de la commission :

P. Receveur (Président), T. Akyurek (remplaçante: F. Genk Unay), M. Angelopoulos, L. Ansala, Z. Antic, S. Batson (remplaçante: L. Gillham), V. Belikov, J-M. Belliard (remplaçant: J-C. Frécon), M. Bespalova, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (remplaçant: H. Hammar), Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, S. Chernov, L. Ciriani, M. Cools, J. Costa, J. Dillon, R. Dodd, G. Doganoglu, J. Folling, M. Gauci, S. Guckian (remplaçant: D. Geoghegan), M. Guegan, I. Hanzek, S. Harutyunyan (remplaçante: L. Avetyan), E. Harvey, B. Hirs (remplaçante: M. Hollinger), J. Hlinka, A. Ibrahimov, G. Illes, D. Jikia, H. B. Johansen, M. Juhkami, K. Kaiser (remplaçant: L. Foerster), C. Kalogirou (remplaçant: P. Filippou), L. Kovacs (remplaçante: A. Magyar), L. Kroon (remplaçant: H. Bergmann), C. Lammerskitten, F. Lec, J-P. Liouville, A. Lubawinski, T. Margaryan (remplaçant: E. Yeritsyan), D. Milovanovic, V. Mitrofanovas, M. Monesi, D. Narmania, S. Paunovic, Z. Pava (remplaçante: M. Horvath), H. Pihlajasaari, G. Pinto, A. Pruszkowski, R. Rautava, J. Rocklind, N. Romanova, R. Schafer, L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, V. Shumada (remplaçant: V. Oluyko), S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, P. Thornton, A. Torres Pereira, M. M. T. Turel, A. Ugues, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy (remplaçant: A. Borisov), L. Verbeek, B. Voehringer, J. Wienen, D. Wrobel, S. Yerolatsites (remplaçante: A-M. Kremmou).

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la commission : S. Poirel.

3 Ils ont été assistés par M. Nikolaos-Komninos CHLEPAS, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

d. la visite de monitoring s'est déroulée du 26 au 29 mai 2015 à Paris, Reims, Ay-Champagne et Châlons-en-Champagne. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions politiques telles que le Sénat, le ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction publique, le ministère des Finances et des Comptes publics et le ministère des Outre-Mer ; elle a aussi rencontré des représentants d'institutions judiciaires (la Cour des comptes), du Médiateur et de collectivités locales et régionales. Le programme détaillé de la visite figure en annexe du présent document.

e. la délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe ainsi que les partenaires qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur assistance, leur disponibilité et les informations qu'ils lui ont apportées. La délégation remercie également la délégation française du Congrès et les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. la révision constitutionnelle de 2003 qui consacre le principe d'une République française décentralisée et qui résulte d'un long processus de décentralisation initié par les lois de 1982 ;

b. le développement de la coopération entre collectivités territoriales par le biais, par exemple, des associations intercommunales d'intérêts communs et par les Groupements Européens de Coopération Transfrontalière, pratique qui mérite d'être diffusée dans les autres Etats membres du Conseil de l'Europe ;

c. les efforts fournis par la France en matière de financement des collectivités, notamment par l'institutionnalisation des taux minimums pour les ressources propres qui ont favorisé une plus grande autonomie financière ;

d. les initiatives lancées dans les grandes villes, notamment à Paris, pour favoriser la participation directe des citoyens, avec une budgétisation participative ;

e. la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 qui vise à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, grâce à une compensation financière adéquate, ce qui répond aux exigences posées par l'article 7, paragraphe 2 de la Charte.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. les procédures d'adoption de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, en ce que les régions n'ont pas été consultées préalablement de manière effective au sens de l'article 4, paragraphe 6 combiné à l'article 5 de la Charte ;

b. l'insuffisance de consultation des représentants des collectivités territoriales pour les décisions les concernant directement et la trop faible sollicitation des représentants d'associations de pouvoirs locaux, notamment en matière financière (article 4, paragraphe 6 et article 9, paragraphe 6) ;

c. le chevauchement de compétences dû en grande partie à la structure complexe des niveaux d'autorités territoriales infranationales, qui explique que de nombreuses petites communes – en particulier dans les zones rurales – n'ont pas la possibilité d'accomplir certaines tâches et sont contraintes de déléguer au niveau intercommunal ;

d. la suppression de la clause générale de compétence approuvée par le Sénat le 15 août 2015, ce qui restreint le champ des prérogatives des collectivités locales ;

e. le transfert de compétences initialement dévolues aux collectivités locales en matière de politique fiscale, vers le niveau national, ce qui aboutit à une recentralisation progressive et à une insuffisance notable des ressources des collectivités par rapport à leurs responsabilités ;

f. le système de péréquation actuel qui ne répond pas aux objectifs attendus d'un mécanisme de péréquation, à savoir la redistribution des ressources entre collectivités pour compenser les disparités financières entre les collectivités.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités françaises à :

a. élaborer une législation définissant les procédures de consultation des représentants des collectivités locales afin que cette consultation soit effective, c'est-à-dire menée en temps utile et de façon appropriée, pour toutes les questions concernant directement ces collectivités y compris en matière financière, et *a fortiori* la modification de leurs limites territoriales (article 4, paragraphe 6, article 5 et article 9, paragraphe 6) ;

b. réviser le système de répartition des compétences entre les quatre niveaux d'autorités territoriales infranationales de façon à éviter tout chevauchement de compétences en renforçant les dispositifs déjà prévus par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République (article 4, paragraphe 4) ;

c. réviser la législation en vigueur concernant les conditions posées en matière de fiscalité locale et notamment la fixation des taux par les collectivités afin de donner plus de latitude à ces collectivités en ce qui concerne leurs ressources propres, et éviter ainsi toute tendance de recentralisation en la matière (article 9, paragraphe 3) ;

d. envisager la réintroduction de la clause générale de compétence afin de respecter la latitude dont disposent les collectivités locales pour exercer leur initiative pour toute question non exclue de leur compétence par la loi (article 4, paragraphe 2) ;

e. réviser le système de péréquation de façon à ce qu'il remplisse effectivement l'objectif de réduction des écarts de ressources entre les collectivités locales, et réponde aux exigences de transparence, en favorisant un système de péréquation interniveaux (article 9, paragraphe 5) ;

f. considérer la ratification des articles 3, paragraphe 2, et 7, paragraphe 2 de la Charte dans la mesure où les dispositions législatives en vigueur en France à cet égard rendent la situation *de facto* conforme aux exigences posées par ces articles.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en France, ainsi que de son exposé des motifs, dans ses activités relatives à cet Etat membre.

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières :

1.	Introduction : objectif et champ d'application de la visite, mandat	6
2.	Contexte historique, politique et constitutionnel	7
2.1.	Contexte historique	7
2.2.	Réformes de décentralisation et débats	9
2.3.	Situation politique interne et élections	12
2.4.	Rapports et recommandations précédents	15
3.	Respect des obligations et engagements	16
3.1.	Niveau de réception de la Charte	16
3.2.	Développements constitutionnels et législatifs	16
3.2.1.	Le principe de libre administration	19
3.2.2.	Développements législatifs	19
3.3.	Collectivités locales et régionales : structures territoriales et compétences	20
3.3.1.	Structures territoriales	20
3.3.2.	La clause générale de compétence	21
3.3.3.	Les régions	22
3.3.4.	Les départements	23
3.3.5.	Organes de coopération intercommunale : <i>la solution de substitution française à la fusion</i>	24
3.3.6.	Les communes	27
3.3.7.	Finances	29
	<i>Ressources financières</i>	30
	<i>Dépenses et budget des collectivités locales</i>	33
	<i>Autonomie financière</i>	34
3.3.8.	Ressources humaines	35
3.4.	Contrôle et supervision des collectivités locales	36
3.5.	Institutions participatives innovantes	37
4.	Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale	40
4.1.	Articles 2 et 3 – Principe et concept de l'autonomie locale	40
4.2.	Article 3 – Concept de l'autonomie locale	41
4.3.	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	42
4.4.	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	44
4.5.	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales	49
4.6.	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	50
4.7.	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	51
4.8.	Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales	52
4.9.	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	56
4.10.	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	57
5.	Conclusions	58
	Annexe – Programme de la visite d'une délégation du Congrès en France	60

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Introduction : objectif et champ d'application de la visite, mandat

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res (2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. La France – l'un des membres fondateurs de l'Organisation – a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après « la Charte ») le 15 octobre 1985, mais ne l'a ratifiée que le 17 janvier 2007. Il est à mentionner que pendant une longue période (jusqu'en 1991), le Conseil d'Etat⁴ a considéré que la Charte introduisait des concepts incompatibles avec la tradition juridique française. La Charte est entrée en vigueur à l'égard de la France le 1^{er} mai 2007.

3. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, la France a déclaré ne pas être liée par l'article 7, paragraphe 2, sur la compensation financière des frais entraînés par l'exercice d'un mandat électif local. De plus, la France a déclaré que les dispositions de l'article 3, paragraphe 2 (selon lequel le droit à l'autonomie locale doit être exercé par des autorités constituées démocratiquement), « doivent être interprétées comme réservant aux Etats la faculté d'instituer la responsabilité, devant l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, de l'organe exécutif dont elle est dotée ». Enfin, la République française a déclaré que, conformément à l'article 13, les collectivités locales et régionales auxquelles s'applique la Charte sont les collectivités territoriales qui figurent aux articles 72, 73, 74 et au titre XIII de la Constitution ou qui sont créées sur leur fondement. La République française considère en conséquence que les établissements publics de coopération intercommunale, qui ne constituent pas des collectivités territoriales, sont exclus du champ d'application de la Charte.

4. La France est partie :

- à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106), qu'elle a signée le 10 novembre 1982 et ratifiée le 14 février 1984, et qui est entrée en vigueur à son égard le 15 mai 1984 ;

- au Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 159), qu'elle a signé le 9 novembre 1995 et ratifié le 4 octobre 1999, entré en vigueur à son égard le 5 janvier 2000 ;

- au Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206), qu'elle a signé le 16 novembre 2009 et ratifié le 29 janvier 2013, et qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 2013.

La France a signé mais pas encore ratifié :

- au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), qu'elle a signé le 16 novembre 2009 mais n'a pas encore ratifié ;

La France n'a pas signé :

- la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STCE n° 144), bien que la question ait été soulevée par la Résolution 94 (2000).

⁴ Cour administrative suprême. Le Conseil d'Etat conseille le Gouvernement sur la préparation des projets de lois, des ordonnances et de certains décrets. Il s'agit de la plus haute juridiction administrative. Il est l'arbitre final des litiges portant sur le pouvoir exécutif, les autorités locales, les autorités publiques indépendantes, les organes de l'administration publique et tout autre organe investi d'une autorité publique.

5. Le présent rapport s'appuie sur la visite effectuée par une délégation du Congrès en France du 26 au 29 mai 2015, afin d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans ce pays en lien avec la Charte. La commission de monitoring a nommé M. Jacob (Jos) WIENEN (Pays-Bas, L, PPE/CCE) et Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Autriche, R, SOC) en tant que corapporteurs pour la démocratie locale et régionale. Ils ont été assistés de M. Nikolaos-Komninos CHLEPAS, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

6. La délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions publiques françaises : le Sénat, le ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction publique, le ministère des Finances et des Comptes publics et le ministère des Outre-Mer ; elle a également rencontré des représentants d'institutions judiciaires (la Cour des comptes), du médiateur (au niveau national) et des collectivités locales et régionales à Paris, Reims, Ay-Champagne, Champagne-Ardenne et Châlons-en-Champagne, ainsi que les associations françaises de collectivités locales et régionales. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document.

7. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe ainsi que les partenaires qu'ils ont rencontrés lors de la visite pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient aussi la délégation française du Congrès et les associations de pouvoirs locaux et régionaux, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

2. Contexte historique, politique et constitutionnel

2.1. Contexte historique

8. La monarchie féodale française se caractérisait par une fragmentation territoriale : chaque province avait son propre statut et le pouvoir territorial était partagé entre les seigneurs, les agents du roi et l'Eglise catholique. Certaines villes à statut spécial étaient dirigées par des autorités oligarchiques. Les monarques français étaient soucieux de garantir le contrôle central sur le territoire de leur royaume. Louis XIV (1648-1715) – qui considérait qu'il incarnait l'Etat – et son principal ministre Colbert ont été les personnages historiques qui ont le plus essayé d'imposer l'uniformité politique à la noblesse des provinces et de promouvoir l'intervention de l'Etat dans la sphère économique.

9. La Révolution française a renversé la monarchie et introduit l'idée du peuple en tant qu'incarnation de la nation souveraine et de son système politique, l'Etat républicain. Conformément au principe d'égalité, la République une et indivisible a établi un statut unitaire pour tous les citoyens et toutes les provinces. Dès la chute de l'Ancien Régime, les privilèges féodaux ont été abolis⁵ et l'Assemblée nationale a adopté la loi du 14 décembre 1789 instaurant une nouvelle organisation territoriale unitaire composée de communes et de départements. Les premières se basaient sur les paroisses historiques (il y en avait plus de 40 000), dont chacune pouvait devenir une commune dotée d'organes électifs et d'un statut de droit public. Aux termes de la Constitution du 3 septembre 1791, les citoyens français ont constitué les communes sur la base de relations locales avec leurs villes et certains territoires ruraux⁶. Les départements ont été des créations artificielles, destinées à permettre l'exercice local de responsabilités de l'administration générale de l'Etat. Le régime de Napoléon Bonaparte a consolidé l'institution du préfet⁷ de l'Etat et établi un nouvel ordre au moyen de la loi du 17 février 1800 concernant « la division du territoire de la République et l'administration ». Cette loi a été qualifiée de « Constitution administrative de la France », car ses principes et normes, dans leurs grandes lignes, sont restés en vigueur jusqu'à la fin du 20^e siècle.

5 La nuit du 4 août 1789, tous les privilèges de la France féodale ont été abolis, notamment ceux des « provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants » qui « demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français (Décret du 4 août 1789, article 10).

6 « Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales [...], forment des communes ».

7 Au cours de la Convention, il y avait une institution du « commissaire du Directoire » (créée par la Constitution du 22 août 1795). L'institution du préfet a été introduite par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), « Le préfet sera chargé seul de l'Administration ».

10. Le modèle napoléonien impliquait une uniformité organisationnelle et un contrôle central de l'administration territoriale et du pouvoir local. La France était divisée en départements, cantons et communes et les unités de chaque niveau avaient les mêmes responsabilités légales. Le préfet représentait le pouvoir central dans chaque département et le maire lui-même était principalement un agent du pouvoir central. Une loi de 1833 a établi l'élection de conseils municipaux et départementaux. La décentralisation a progressé avec le renforcement des conseils élus et la création d'une conscience politique des collectivités municipales et départementales. Dans les années 1830, des lois ont modifié le statut juridique des départements, instaurant aussi l'élection des conseils généraux⁸ dans les départements. Ces lois ont introduit la double nature des entités territoriales de deuxième niveau : les départements étaient d'une part définis comme des districts des administrations de l'Etat, et d'autre part comme des unités d'autonomie locale, étant dans les deux cas sous l'autorité du préfet. Les élections véritablement démocratiques ont été introduites en 1848 sous la Deuxième République (1848–52). Sous le Second Empire (1852-1870), l'Etat s'est de nouveau arrogé le droit de nommer les maires, mais la démocratie locale s'est lentement consolidée au cours de la Troisième République, avec les lois de 1871 (départementale) et 1884 (municipale), qui ont pour la première fois reconnu des « libertés locales », garanti des élections démocratiques et consolidé l'influence locale sur la prise de décisions politiques. Plus précisément, la loi municipale du 5 avril 1884 a énoncé le principe de la libre administration communale et la clause de compétence en faveur du conseil municipal⁹, qui sous-tend ce principe. Cette même loi a défini les compétences de police du maire, qui ont été précisées par la juridiction du Conseil d'Etat conformément à la doctrine du droit public au début du 20^e siècle¹⁰. Le maire français de la Troisième République était à la fois le représentant de l'Etat et l'élu politique le plus proche des citoyens.

11. Paris est progressivement devenue le centre de décision incontesté, mais les intérêts des provinces étaient pris en compte par différents moyens, parmi lesquels les réseaux de députés qui exerçaient aussi souvent un mandat local, suivant la pratique bien connue du cumul des mandats. Dans le même temps, l'évolution de l'administration a créé des réseaux publics parallèles et interdépendants (préfectures et services déconcentrés des ministères centraux) qui ont accentué la complexité territoriale. L'Etat ne pouvait pas exercer un contrôle territorial complet sans le soutien d'alliés locaux, à savoir les « grands notables » qui ont formé leurs propres réseaux hiérarchisés de manière ascendante ou descendante.

12. La décentralisation s'est développée par l'ajout de nouvelles institutions. Les entités de coopération intercommunale à vocation unique ont été autorisées en 1890. En 1959, un nouveau modèle de « syndicats intercommunaux à vocation multiple » a été introduit. Des lois successives (en 1967, 1992 et 1999) ont établi des syndicats intercommunaux dotés de leur propre compétence budgétaire et de pouvoirs importants.

13. Pour ce qui concerne les régions, elles ont été créées pour la première fois dans les années 1950 en tant que divisions du territoire de l'Etat, en vue d'une meilleure coordination des politiques nationales¹¹. En 1969, un projet en faveur de régions autonomes a été rejeté par référendum, entraînant la démission du Général de Gaulle, alors Président¹². Les régions ont été établies en tant qu'entités juridiques en 1972¹³, n'ayant que peu de compétences financières. Elles sont devenues des collectivités territoriales en deux temps : premièrement en 1982, avec l'octroi d'une compétence générale et la création d'un exécutif politique ; deuxièmement en 1986, avec la mise en place de conseils élus. Les communautés et les régions étaient censées compenser la petite taille des communes et des départements. D'une dimension plus pertinente, elles ont permis de réaliser des économies d'échelle dans leur domaine de compétences, mais ont aussi entraîné de nouveaux coûts et une augmentation des budgets.

8 Loi du 22 juin 1833 et loi du 10 mai 1838.

9 « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »

10 Voir par exemple l'arrêt célèbre du Conseil d'Etat du 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*.

11 Décret n°55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale ; décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale.

12 Référendum du 27 avril 1969 sur le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. L'annonce du référendum par le général de Gaulle insiste sur le lien entre la création des régions et la transformation du Sénat : « L'avènement de la région, cadre nouveau de l'initiative, du conseil et de l'action pour ce qui touche localement la vie pratique de la nation, voilà donc la grande réforme que nous devons apporter à la France. [...] Pour que cette rénovation se réalise suivant les mêmes principes au plan de la nation en même temps qu'au plan de la région, nous devons transformer le Sénat, afin qu'il associe dans la préparation des lois les mêmes sortes d'élus et les mêmes sortes de délégués avec leurs compétences et leurs responsabilités ».

13 Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

2.2. Réformes de décentralisation et débats

14. Après-guerre, des réformes de décentralisation ont été menées dans la plupart des pays d'Europe, renforçant le rôle des collectivités locales dans le système de protection sociale et mettant l'accent sur la restructuration territoriale en vue d'améliorer l'efficacité de l'administration, grâce à des économies d'échelle et de gamme. En France, l'idée de décentralisation n'était pas clairement associée à un bord politique, tant la droite que la gauche ayant successivement été favorables et défavorables aux initiatives de décentralisation. Après l'échec des projets de régionalisation du général de Gaulle en 1969, la loi du 31 décembre 1970 a étendu le pouvoir de décision des communes, réduit le contrôle des préfets (en particulier sur les budgets) et modernisé les règles de gestion. L'année suivante, la loi du 16 juillet 1971 a introduit une stratégie nationale destinée à réduire considérablement le nombre des communes. En dépit de dotations supplémentaires en cas de fusion, leur nombre n'a diminué que de 38 600 à 36 600 (de plus, certaines communes fusionnées se sont séparées par la suite !). Cet échec a eu un impact durable, et il traduit la difficulté à fusionner des communes en France lorsqu'une majorité des responsables politiques et de la population s'y oppose.

15. Une vaste réforme territoriale (de « *big bang* ») a finalement été adoptée en 1982, après la première élection, depuis la fondation de la Cinquième République en 1958, d'un Président de la République socialiste et d'une majorité socialiste à l'Assemblée nationale. Malgré la forte opposition du Sénat, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a introduit des changements majeurs¹⁴. Le processus de décentralisation a été extrêmement complexe : 22 conseils régionaux élus ont remplacé des institutions qui étaient précédemment cooptées ; et les pouvoirs de décision des 96 conseils départementaux et des grandes villes ont été considérablement renforcés. L'innovation la plus symbolique et décisive a été le transfert de compétences exécutives des préfets aux présidents des départements et des régions élus par leurs conseils respectifs. Il a fallu pour cela faire la part des services préfectoraux qui restaient sous l'autorité du préfet et de ceux qui étaient nouvellement placés sous l'autorité du président de département ou de région. Désormais, deux administrations distinctes ont donc travaillé côte à côte au sein des divisions territoriales appelées « département » et « région ». Toutes deux ont acquis le statut de collectivité territoriale et ont été libérées de la tutelle traditionnelle du préfet de l'Etat, lequel est uniquement resté responsable des contrôles de légalité et du contrôle *a posteriori* du budget¹⁵. Les réformes ont accru l'influence locale dans des domaines d'action politique tels que les affaires sociales, le développement économique et l'éducation. Les trois niveaux d'autorité infranationale français – la région, le département et la commune – ont tous été renforcés, avec une augmentation des budgets et des effectifs et une extension des compétences. Les ressources financières ont été compensées en conséquence, sous la forme d'un transfert d'impôts de l'Etat vers les pouvoirs locaux et d'une dotation budgétaire, la dotation générale de décentralisation (DGD). De 1986 à 2002, plusieurs lois supplémentaires ont été adoptées, notamment sur la fonction publique territoriale, la coopération et les transferts entre communes ou la création de responsabilités telles que les transports ferroviaires régionaux ou l'aide aux personnes âgées.

16. A partir de 2003, la deuxième phase de la décentralisation (*Acte II de la décentralisation*) a été mise en œuvre. La première phase incluait la révision de la Constitution (17 mars 2003) : elle inscrivait les régions dans la Constitution et mentionnait l'organisation décentralisée de la République. Elle donnait aussi une reconnaissance constitutionnelle aux quatre autorités locales, parmi lesquelles les régions, elle reconnaissait les autorités à « statut spécial », y compris les différents organes intercommunaux (*établissement public de coopération intercommunale* (EPCI)) et mentionnait la fusion éventuelle des autorités infranationales au sein d'entités plus vastes, ce qui marquait potentiellement une rupture radicale avec le passé. La loi sur l'organisation décentralisée de la République situe les différents niveaux d'autonomie territoriale (*collectivités territoriales*) dans l'organisation institutionnelle du pays, leur donne des garanties pour l'exercice de leurs responsabilités et leur permet de tenir des référendums locaux en vue de faire approuver leurs décisions par les citoyens. Par la suite, trois lois organiques ont été adoptées afin de donner effet à ces dispositions constitutionnelles : la loi relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

14 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

15 Les chambres régionales des comptes ont été créées en 1982 par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(29 juillet 2004), la loi relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales¹⁶ et la loi relative aux référendums locaux (2 mars 2003)¹⁷. La deuxième phase législative a débuté avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹⁸. Ce texte prévoyait d'importants transferts de responsabilités de l'Etat aux collectivités locales et à leurs structures de coopération, ainsi que le transfert d'agents de l'Etat. Ces transferts de responsabilités (« réformes fonctionnelles ») ont pris effet le 1^{er} janvier 2005 et ont graduellement été mis en œuvre jusqu'en 2008-2009. Le transfert de ressources s'est aussi échelonné sur plusieurs années et était censé se faire au même rythme que le transfert de responsabilités. La compensation financière a pris la forme d'un partage des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ainsi, une certaine fraction de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers a été attribuée aux autorités territoriales infranationales.

17. Les réformes de décentralisation de la France ont donc été guidées par deux principes contradictoires : premièrement, le pouvoir de décision doit être attribué à des niveaux spécifiques d'autorité infranationale ; deuxièmement, toutes les collectivités doivent jouir d'une liberté d'initiative pour décider de mesures dans les domaines qu'elles jugent importants pour leurs administrés. Le premier de ces principes a donné lieu aux « blocs de compétences », responsabilités particulières assumées par les différents niveaux. D'une manière générale, les affaires de proximité immédiate (plus bas niveau d'assistance sociale, premier point de contact administratif, autorisations d'urbanisme, gestion des déchets) sont de la compétence des communes et des divers organes intercommunaux ; les affaires de proximité intermédiaire sont du ressort politique des départements, qui disposent de budgets conséquents et assurent des services importants (assistance sociale, une partie de l'enseignement secondaire, services sociaux, voirie, revenu minimum) ; les affaires considérées comme étant stratégiques sont en théorie de la compétence des régions (développement économique, formation professionnelle, infrastructures, une partie de l'enseignement secondaire, certains transports – et les services ferroviaires régionaux depuis 2002 – ainsi que d'autres responsabilités en matière de culture et d'environnement). Toutefois, le second principe – celui de la « libre administration » des collectivités territoriales – brouille les limites claires établies par le premier. Dans les faits, les juridictions territoriales des diverses autorités infranationales se recoupent et la définition de leurs sphères de compétence admet une certaine souplesse. Et même lorsque les responsabilités sont clairement établies, elles ne sont pas toujours respectées. Les communes, les départements et les régions sont en concurrence ouverte et adoptent des mesures destinées à plaire à leur électeurat. De plus, il n'existe pas de hiérarchie formelle entre ces collectivités. En théorie, aucune d'elle ne peut imposer sa volonté à une autre, ni interdire à une collectivité rivale d'adopter des politiques faisant concurrence aux siennes. Cela signifie qu'à la différence de ce qu'on observe dans les systèmes fédéraux, les régions françaises n'exercent aucun contrôle sur les autres collectivités locales ; s'il y a dépendance, ce serait plutôt les régions qui dépendent de la coopération des collectivités de niveau inférieur – en particulier les départements – pour la bonne mise en œuvre de leurs propres politiques.

18. D'autres réformes ont été engagées pour répondre aux nouveaux défis de la dernière décennie, qui concernaient notamment les questions de transparence, de superposition des niveaux et de démocratie, l'adaptation aux nouvelles formes de direction du pouvoir central, les réglementations et contraintes européennes ainsi que la question des finances et des dépenses publiques locales.

19. Le rapport Richard (2006) a renforcé l'idée selon laquelle les finances des collectivités locales doivent être contrôlées, les recrutements gelés et certaines fonctions essentielles transférées aux organes exécutifs. Le rapport Lambert (2007) préconisait une clarification des compétences entre les niveaux d'autorité locale, la suppression de la clause « d'administration générale », l'identification d'autorités responsables pour chaque domaine de l'action publique, de nouveaux instruments financiers pour contrôler les dépenses locales et une participation plus étroite des collectivités locales et régionales aux politiques de l'UE. Le rapport Attali (2008) recommandait de supprimer complètement les départements, jugés préjudiciables à la compétitivité de la France.

16 *L'expérimentation* donne de nouveaux pouvoirs aux collectivités locales et régionales, en leur transférant des compétences dans des domaines spécifiques, en autorisant des exceptions aux dispositions générales ou en confiant à une collectivité locale et régionale l'autorité de l'Etat.

17 Le conseil municipal peut décider de soumettre toute question à un référendum local. La décision ayant obtenu la majorité des voix lors d'un référendum doit être appliquée si au moins la moitié des personnes inscrites sur les listes électorales y ont participé.

18 *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.*

20. L'ensemble de recommandations le plus complet figurait dans le rapport du comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales, publié en mars 2009, qui devait annoncer une troisième étape de la décentralisation française¹⁹. La plupart de ses vingt propositions ont été adoptées à l'unanimité par le comité. Les principales recommandations peuvent être résumées sous cinq catégories :

- a) mesures d'incitation pour les réformes structurelles ;
- b) élections et règles électorales ;
- c) modification de principes juridiques ;
- d) réforme du financement des collectivités locales ;
- e) création de nouvelles formes de gouvernance métropolitaines.

Premièrement, le rapport recommandait de réduire de 22 à 15 le nombre des régions, en vue d'une organisation plus efficiente, et prônait aussi la fusion des départements en entités plus vastes. Il proposait que les organes intercommunaux couvrent la totalité du territoire national en 2014 et préconisait l'abolition des formes plus anciennes de coopération intercommunale, à savoir les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et multiple (SIVOM).

21. Concernant les règles électorales, le rapport proposait de supprimer les cantons en tant qu'unités administratives et, à partir de 2014, d'organiser les élections des conseils départementaux et régionaux sur la base de listes de partis. La tête de liste siègerait à la fois au conseil départemental et régional, tandis que les suivants seraient élus uniquement pour le département (ce qui créerait implicitement une hiérarchie entre les deux niveaux d'autorité territoriale). Le rapport prônait fortement l'élection directe des organes intercommunaux (EPCI). Il s'est heurté à une vive résistance, sur fond d'accusations de découpage abusif des circonscriptions et de manœuvres partisans.

22. En termes de principes juridiques, le rapport Balladur proposait ce qui suit :

- a) le principe de « libre administration des collectivités locales » (en vertu duquel elles peuvent intervenir dans les domaines de leur choix) serait limité aux communes et aux EPCI ;
- b) une nouvelle loi définirait les domaines dans lesquels les départements et les régions auraient une compétence principale ou exclusive ;
- c) le partage des responsabilités entre les collectivités territoriales et l'Etat serait aussi clarifié, avec une réduction drastique des services déconcentrés de l'Etat ;
- d) un plafonnement des dépenses des collectivités locales serait introduit dans l'exercice budgétaire annuel conformément à l'objectif politique de 2007 d'un Etat plus efficient ;
- e) de nouvelles formes d'administration publique seraient créées pour la France métropolitaine, avec 11 nouveaux conseils métropolitains dans les villes de plus de 400 000 habitants. Ces collectivités à « statut spécial » assureraient la plupart des services à l'échelle d'une ville, notamment les services sociaux et de protection assurés jusque-là par les départements. Enfin, le comité Balladur recommandait la création d'un Grand Paris qui remplacerait les quatre départements actuels de Paris et de sa proche banlieue.

23. Les principales propositions du comité Balladur ont immédiatement été contestées par les acteurs concernés. L'ambition de créer 15 régions à « dimension européenne » s'est heurtée aux objections des régions – la Picardie et Poitou-Charentes notamment – qui risquaient d'être supprimées. Face à une probable opposition des collectivités territoriales, le comité a décidé que des référendums locaux seraient nécessaires avant toute modification des limites territoriales. Les propositions visant à abolir les cantons en tant qu'unités administratives ont provoqué l'opposition de membres du comité lui-même, tandis que la proposition concernant le Grand Paris a été écartée par le Président de la République. Enfin, le comité Balladur n'a pas repris plusieurs propositions concrètes antérieures : il n'a pas proposé expressément de supprimer les départements ; la structure bicentenaire subsisterait ; les tentatives de fusion forcée des régions ont été abandonnées. Au final, il a été décidé que même la proposition d'abolir les cantons serait appliquée en 2014, sous le mandat d'un autre Président de la République.

24. La résistance à la réforme des structures et de l'administration territoriales et l'incapacité à rationaliser les parties du territoire dotées de nouvelles formes de gouvernance sont expliquées en détail ici, car elles caractérisent la sclérose de toute administration face à ce qu'on appelle en France le « mille-feuille territorial » constitutif de la gouvernance locale et régionale française. Paradoxalement, tous les acteurs s'accordent à dire que ce modèle est inefficace et coûteux et qu'il devrait être réformé, mais aucun accord ne peut être trouvé quant aux nouvelles limites et à la procédure pour les définir.

¹⁹ Balladur : Comité pour la réforme des collectivités territoriales : 2009.

25. Avant le mandat présidentiel actuel (Hollande), qui a débuté en 2012, le Président Sarkozy avait entrepris une nouvelle tentative de rationalisation, qui s'est concrétisée par la loi sur la réforme des collectivités territoriales²⁰ du 16 décembre 2010. Comme lors des réformes précédentes, l'objectif était de simplifier les structures territoriales (communes, structures intercommunales, départements, régions), de réduire le nombre des niveaux d'autorité territoriale et de clarifier les compétences et les finances. La compétitivité serait renforcée, en permettant les fusions entre les départements ou les régions, et d'autres fusions aboutiraient à la création, librement consentie, d'une « métropole » dans le cas d'une collectivité de plus de 500 000 habitants (hors Ile-de-France), d'un « pôle métropolitain » – au moyen d'une coopération intercommunale – pour une collectivité de plus de 300 000 habitants, et de « communes nouvelles », en facilitant les fusions entre plusieurs communes. Les départements et les régions ne seraient pas supprimés, mais des compétences spécialisées remplaceraient la clause de compétence générale, qui serait abrogée à compter du 1^{er} janvier 2015.

26. De nombreuses parties de la réforme n'ont pas été mises en œuvre, du fait des succès électoraux du Parti socialiste à l'élection présidentielle et aux élections législatives de 2012, et en raison également de l'annonce par le Président Hollande, cinq mois seulement après son entrée en fonction, de sa propre réforme majeure des collectivités territoriales²¹. Cette dernière initiative a débuté sous la forme d'une réforme en trois volets regroupés dans un seul texte législatif, qui ont ensuite été divisés en trois éléments distincts, dans un geste de conciliation face à la résistance initiale. Ces trois volets, qui sont décrits en détail dans la section 3.3 relative aux structures et compétences territoriales actuelles, sont les suivants :

a. Une loi modernisant l'action publique territoriale et affirmant l'importance des métropoles²², promulguée le 27 janvier 2014 et communément appelée « loi Maptam » ;

b. La loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral²³, qui a été adoptée le 16 janvier 2015 et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 ;

c. Une loi sur une nouvelle organisation territoriale de la République²⁴, communément appelée *loi NOTRe*. Elle a été promulguée le 7 août 2015, après la visite des rapporteurs.

2.3. Situation politique interne et élections

Situation politique interne

27. Le territoire de la République française comprend :

- la France métropolitaine, composée de la France continentale, de la Corse et d'îles côtières de moindre superficie ;
- les départements et régions d'outre-mer : Guadeloupe, Martinique, Réunion, Mayotte et Guyane française (chacun ayant le statut à la fois d'un département et d'une région de France) ;
- les collectivités d'outre-mer : Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna ;
- la collectivité spéciale de Nouvelle-Calédonie ;
- les terres australes et antarctiques françaises.

28. Les départements et territoires d'outre-mer incluent des territoires insulaires situés dans les océans Atlantique, Pacifique et Indien, la Guyane française sur le continent sud-américain et plusieurs îles périanarctiques ainsi qu'une revendication en Antarctique.

29. La population de la France métropolitaine est de 63,6 millions d'habitants, tandis que les départements et territoires d'outre-mer en comptent environ 2,7 millions, soit 4,1 % de la population totale de la République française. Avec 674 843 km², la France est le plus vaste pays d'Europe occidentale.

20 Loi 2010-1563 « Loi de réforme des collectivités territoriales »

21 Allocution du Président Hollande du 5 octobre 2012 (<http://discours.vie-publique.fr/notices/127001806.html>)

22 Loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

23 Loi 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

24 Loi 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République

30. La République française a une structure hybride alliant pouvoir exécutif et démocratie parlementaire, régime dit semi-présidentiel. Le Président de la France est élu au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. Le Président en exercice est François Hollande (depuis le 15 mai 2012). Il est le 24^e Président français.

31. Le Parlement français est une instance bicamérale composée d'une Assemblée nationale et d'un Sénat. L'Assemblée nationale compte 577 députés élus pour un mandat de cinq ans. Suite aux dernières élections des 10 et 17 juin 2012 (et à d'autres dates pour un petit nombre d'électeurs hors métropole), le Groupe socialiste, républicain et citoyen compte 287 membres, tandis que Les Républicains (LR)²⁵ forment avec 199 membres le deuxième groupe en termes d'effectif.

32. Les dernières élections de la seconde chambre, le Sénat, ont eu lieu en 2014. Les 348 sénateurs sont élus au suffrage indirect pour un mandat de six ans, par un collège électoral composé des députés du département, des conseillers généraux et des conseillers régionaux concernés. La chambre est renouvelée de moitié tous les trois ans. Depuis les dernières élections, le groupe le plus nombreux est avec 144 membres celui des Républicains (LR). Le Groupe socialiste compte 109 membres.

33. La Constitution de 1958 a posé les bases d'un système parlementaire ordinaire, en instaurant un gouvernement responsable devant le Parlement (article 20) et dirigé par un Premier ministre (article 21). Le Premier ministre est nommé par le Président de la République. Depuis le 31 mars 2014, cette fonction est exercée par Manuel Valls.

34. Au moment de la visite des rapporteurs, les dernières élections des conseils régionaux s'étaient tenues les 14 et 21 mars 2010. 25 conseils régionaux et l'Assemblée corse ont été élus pour un mandat de six ans. Au total, l'Union de la Gauche a obtenu 1 066 sièges et la liste de la Majorité de droite en a remportés 511, tandis que le Front national et le Parti socialiste ont obtenu respectivement 118 et 58 sièges. Depuis la visite de monitoring, les élections régionales ont eu lieu les 6 et 13 décembre 2015, aboutissant à des scores très élevés pour le Front National au premier tour²⁶ qui est arrivé en tête, mais qui ne remporta finalement aucune des treize régions, cinq ayant été remportées par le Parti Socialiste, sept par Les Républicains et la Corse par les indépendantistes²⁷. Les prochaines élections régionales se tiendront les 6 et 13 décembre 2015. Il s'agit des premières élections basées sur le nouveau découpage territorial qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016, réduisant à 13 (en comptant la Corse) le nombre des régions métropolitaines (voir ci-dessous infra para 58 et s.).

35. Les 22 et 29 mars 2015 ont eu lieu les élections des conseils généraux (départementaux) pour un mandat de six ans, dans 98 des 101 départements français²⁸. Les socialistes et autres partis de gauche ont remporté seulement 34 conseils (contre 61 précédemment). L'UMP, conduite par l'ancien Président Nicolas Sarkozy, a augmenté massivement le nombre des conseils qu'elle contrôle, le portant de 40 à 67. Enfin, le Front national (FN), le parti d'extrême-droite de Marine Le Pen, n'a remporté aucun conseil mais a obtenu au moins 60 sièges.

36. Les dernières élections municipales pour lesquelles le mandat est de six ans, ont eu lieu les 23 et 30 mars 2014. Pour l'ensemble du pays, l'UMP et ses alliés ont recueilli plus de voix que les socialistes et leurs alliés, tandis que le FN est arrivé au troisième rang. La première tâche de tout conseil municipal nouvellement constitué est d'élire le maire de la commune. Les socialistes ont perdu des grandes villes, comme Reims (180 752 habitants) et Tours (134 633 habitants), mais ont remporté l'élection à Paris : Anne Hidalgo y a obtenu 54,5 % des voix, devenant ainsi la première femme élue maire de Paris.

25 Anciennement Union pour un mouvement populaire (UMP). Rebaptisée « Les Républicains » le 28 mai 2015.

26 Le FN est arrivé en tête dans six régions, avec notamment 36,6% des voix en Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, 40,64% dans le Nord-Pas-de-Calais-Picardie et 41,67% pour la Provence-Alpes-Côte d'Azur.

27 Victoire du Parti Socialiste en Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin, Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, Centre, Bourgogne-Franche-Comté et Bretagne ; victoire des Républicains dans le NPDC-Picardie, PACA, Rhône-Alpes-Auvergne, ACAL, Île-de-France, Normandie et Pays de la Loire. Ces résultats ne prennent pas en compte ceux des DOM-TOM.

28 Paris, la Guyane et la Martinique n'ont pas voté à ce moment.

Élections locales

Organisation générale

37. Le système électoral en vigueur au niveau local dépend du type d'élection. Les conseils régionaux sont élus au scrutin proportionnel de liste, tandis que les conseils des départements et des grandes communes sont élus au scrutin majoritaire à deux tours. Le système électoral dépend aussi de la taille des collectivités locales : la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 a modifié les seuils en les abaissant à plus ou moins 1 000 habitants (au lieu de plus ou moins 3 500 habitants) pour différencier les modes de scrutin et permettre l'élection des conseillers communautaires avec un scrutin de liste paritaire (homme/femme). Actuellement, la plupart des conseillers des organes intercommunaux (EPCI²⁹) sont élus au suffrage direct, ce qui n'était pas le cas précédemment (voir infra).

38. Le conseil municipal est l'organe délibérant. Ses membres sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de six ans. Le maire est élu par et parmi les conseillers municipaux. Dans la pratique, il y a toujours une tête de liste et l'électorat sait généralement à l'avance que cette personne sera élue maire en cas de succès de la liste. Le maire est assisté par des adjoints, qui sont également choisis par le conseil.

39. Les maires français ont traditionnellement un rôle politique central au sein des collectivités locales, qu'ils ont conservé après les réformes de décentralisation. La position sociale de notables, en tant que figures politiques locales, et la stabilité du personnel politique sont deux aspects essentiels de la fonction de maire dans le système français. Dans les communes, le pouvoir est habituellement concentré dans les mains d'un cercle fermé composé de quelques acteurs-clés, au premier rang desquels figurent le maire et les principaux membres de l'exécutif, les adjoints au maire. Le pouvoir politique du conseil municipal se résume essentiellement au vote du budget et à l'adoption d'une motion de censure contre le maire (une possibilité réduite par le système majoritaire). Les pratiques de participation sont faiblement implantées, et les réformes de décentralisation n'ont pas accordé une grande attention à cette question, puisqu'elles visaient à renforcer les compétences des responsables politiques et, pour nombre d'entre elles, étaient importantes pour les mécanismes des partis. Entre-temps, cependant, certaines instances participatives ont été créées (sur la budgétisation participative à Paris, voir ci-dessous) et le conseil municipal peut décider de soumettre toute question à un référendum local. La décision exprimée par la majorité lors du référendum doit être appliquée si au moins la moitié des électeurs inscrits y ont participé. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité permet la création de commissions consultatives de services publics locaux dans les communes de plus de 10 000 habitants et la création de conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants. Dans les petites communes, où les personnes importent plus que les partis, la pratique du panachage (vote libre pour des candidats, indépendamment de la liste à laquelle ils appartiennent et de leur rang sur cette liste) peut être déterminante : les électeurs peuvent modifier l'ordre des noms sur une liste ou ajouter les noms de candidats qui n'y sont pas présents, même s'ils figurent sur une autre liste.

40. Dans les départements, le conseil départemental (anciennement appelé *conseil général*) est l'organe délibérant. Ses membres sont élus au suffrage universel direct selon un système majoritaire à deux tours par circonscription (canton). La moitié des conseillers sont remplacés tous les trois ans. Le conseil départemental constitue des commissions sectorielles composées de ses membres. Le président du conseil départemental constitue l'organe exécutif parmi les conseillers ; il représente la commission permanente avec les vice-présidents élus et, dans une moindre mesure, le bureau.

41. Enfin, le conseil régional est l'organe délibérant de la région, dont les membres sont élus (depuis 2004) pour un mandat de six ans au scrutin majoritaire à deux tours. Le conseil régional est assisté par des commissions spéciales et par le Conseil économique et social (CESR), organe consultatif réunissant des représentants des entreprises, des syndicats et du monde associatif. Le président du conseil régional est élu par et parmi ses membres. Il est l'organe exécutif de la région ; il est assisté par des vice-présidents, représentant la commission permanente et le bureau (voir infra).

42. En application de la loi 2013-403 du 17 mai 2013, le terme « élections départementales » a remplacé le terme traditionnel d'« élections cantonales » et le « conseil général » est maintenant appelé « conseil départemental ». Comme les élections cantonales précédemment, les élections départementales se déroulent selon un système à deux tours analogue à celui des élections législatives. Une innovation importante est l'introduction du vote pour un binôme : selon ce nouveau

²⁹ Etablissement public de coopération intercommunale.

système, deux conseillers (un homme et une femme) sont élus dans des circonscriptions uninominales (les nouveaux cantons adoptés en 2014). Un binôme qui obtient les voix d'au moins 25 % des électeurs inscrits dans un canton et plus de 50 % des suffrages exprimés au premier tour est élu ; si aucun candidat ne remplit ces conditions, un second tour est organisé une semaine plus tard. Peuvent se présenter à ce second tour les deux binômes qui ont obtenu le plus de voix au premier, ainsi éventuellement que les binômes qui ont recueilli les voix d'au moins 12,5 % des électeurs inscrits dans le canton. Au second tour, le binôme qui obtient le plus de voix est élu. Il est à noter cependant que la ville de Paris, la métropole de Lyon, la Martinique et la Guyane française n'ont pas participé à cette élection du fait de leurs statuts particuliers.

Cumul des mandats

43. Une caractéristique traditionnelle du système politique français est le cumul des mandats. Les maires peuvent exercer simultanément des mandats électifs au sein du Conseil général, du Parlement national et même parfois un poste exécutif au sein du Gouvernement national. Lors de la visite de monitoring, plusieurs interlocuteurs ont souligné l'intérêt de ce système pour maintenir des liens étroits entre les parlementaires et les territoires de la République. Ce système permet aussi assurément aux responsables politiques de bénéficier d'indemnités supplémentaires et d'autres avantages. Peut-être même est-ce en raison de ce système que l'organisation territoriale et politique de la France reste aussi complexe : de nouvelles fonctions ont été ajoutées, mais les anciennes ont été conservées, du fait d'une forte résistance à la suppression de celles qu'elles ont remplacées ou avec lesquelles elles ont été fusionnées. Les multiples fonctions politiques à différents niveaux sont conservées, malgré un coût élevé en termes d'efficacité, de transparence et de responsabilité, et elles constituent un obstacle majeur à la réforme.

44. Le cumul des mandats a été remis en question à plusieurs reprises. Malgré une forte opposition des élus, il semble y avoir maintenant une évolution visible vers la fin de cette « exception française » des mandats multiples à divers niveaux entre le mandat national et le mandat exécutif local³⁰. Chacun défend le niveau territorial où il est élu. Il est par conséquent bien connu qu'au sein des assemblées il y a des « départementalistes » et des « régionalistes », qui s'emploient à amender les projets de réforme territoriale du gouvernement, avec un risque croissant d'aboutir à des compromis inopérants.

45. Une première réforme, relativement timide, a été introduite en 2000³¹, à la suite de débats passionnés, limitant à deux mandats la possibilité de cumul. La récente loi de 2014³² marque un tournant radical puisqu'elle interdit, à partir de 2017, de cumuler une fonction exécutive locale et un mandat parlementaire national (député ou sénateur) ou un mandat au Parlement européen. Officiellement, le rapport explicatif de la loi insiste sur la nécessité de restreindre le nombre des mandats au motif qu'aujourd'hui les responsabilités exécutives des collectivités territoriales impliquent une lourde charge de travail pour les élus³³.

2.4. Rapports et recommandations précédents

46. Dans le cadre de la préparation de plusieurs rapports concernant un certain nombre de pays européens, le Congrès a décidé, en septembre 2009, de commencer à préparer le rapport sur la France. Des visites d'information (décembre 1999 – mars 2000) sur la démocratie locale et régionale en France ont mis l'accent sur les points suivants.

- la participation accrue des représentants des collectivités territoriales aux décisions publiques concernant l'aménagement et l'organisation administrative du territoire national;
- la clarification des compétences des collectivités territoriales en réponse à leur enchevêtrement et leur contractualisation croissants ;

30 En 2013, 58 % des députés et 59 % des sénateurs français exerçaient aussi une fonction exécutive locale au sein d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale doté de compétences fiscales propres (Communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 avril 2013).

31 Loi du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ; loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice.

32 Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur ; loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

33 Communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 avril 2013.

- la consolidation de ressources financières fiscales des collectivités par une refonte du cadre législatif pertinent ;
- la question du cumul des mandats et l'adoption d'une série de dispositions législatives cohérentes visant l'amélioration d'un statut de l' élu territorial ;
- la responsabilité politique des exécutifs territoriaux devant les assemblées élues ;
- le rôle futur de la démocratie régionale ;
- la ratification par les organes compétents de la Charte européenne de l'autonomie locale et l'acceptation de la Charte sur la participation des étrangers à la vie publique locale.

3. Respect des obligations et engagements

3.1. Niveau de réception de la Charte

47. La Charte européenne de l'autonomie locale (la Charte) contient des principes qui lient le Parlement et le Gouvernement, puisque l'article 55 de la Constitution précise que les traités régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois. La France a participé activement à l'élaboration de la Charte et elle a été l'un des quelques Etats qui l'ont signée immédiatement le 15 octobre 1985. Toutefois, la ratification, autorisée par une loi du 10 juillet 2006, n'est entrée en vigueur que le 1^{er} mai 2007. La décentralisation en France – après les réformes de 1982 – allait bien au-delà des exigences contenues dans la Charte, si bien que l'impact juridique immédiat de la Charte a été marginal. Le principe de subsidiarité, qui était nouveau en France, a été inclus dans l'article 72 de la Constitution en 2003.

48. Un projet de loi prévoyant la ratification du Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales³⁴ est en cours d'examen par le Parlement, après avoir été présenté au Sénat le 4 mars 2015.

3.2. Développements constitutionnels et législatifs

49. La Constitution actuelle date du 3 juin 1958, avec diverses modifications ultérieures, et elle est complétée par des lois organiques qui doivent être respectées par les lois ordinaires. Comme il est mentionné ci-dessus, la Constitution de 1958 a posé les bases d'un régime parlementaire classique. Elle définit notamment :

- le Président de la République (Titre II)
- le Gouvernement (Titre III) dirigé par le Premier ministre (article 21)
- le Parlement (Titre IV).
- les relations entre le Parlement et le Gouvernement, telles qu'énoncées au Titre V. Elles prévoient la possibilité pour l'Assemblée nationale de révoquer le Gouvernement, y compris le Premier ministre.

50. L'article 34 du Titre V dispose que la loi fixe le régime électoral des assemblées locales et des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales³⁵. Cet article 34 a aussi joué un rôle central dans la jurisprudence constitutionnelle, puisqu'il affirme que la loi détermine « les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Le Conseil constitutionnel a interprété cette disposition essentielle comme signifiant que toutes les réglementations importantes relatives aux collectivités locales doivent être votées par le Parlement, au sein duquel le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » (article 24), puisque les sénateurs sont élus par les autorités locales. De plus, « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat » (article 39). Comme une majorité des membres du Parlement sont ou ont été des élus locaux, cette disposition constitue une bonne garantie pour les intérêts locaux. Les associations de pouvoirs locaux et régionaux préparent souvent des amendements qui sont présentés par des parlementaires, avec une forte probabilité d'être adoptés.

³⁴ STCE n° 207.

³⁵ Ce paragraphe a été modifié par l'article 11 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

51. Les traités et accords internationaux sont régis par le Titre VI.

52. L'article premier définit la République comme étant « indivisible, laïque, démocratique et sociale » et précise que « son organisation est décentralisée »³⁶. La réception de ce principe dans l'article premier de la Constitution, telle que révisée en 2003, a marqué l'avancée et l'importance croissante de la décentralisation pour la République française.

53. Les collectivités territoriales sont décrites au Titre XII, articles 72 à 75-1. L'article 72 de la Constitution contient une liste indicative, non exhaustive, des collectivités locales et régionales autonomes (les communes, les départements et, depuis 2003, les régions) et permet la création de nouvelles catégories au moyen d'une loi. Ces collectivités ont des conseils élus et sont dotées d'un droit de libre administration dans les conditions prévues par la loi (voir ci-dessous). Cet article inclut aussi une clause « expérimentale » en vertu de laquelle les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, sous certaines conditions, déroger à titre expérimental aux dispositions législatives ou réglementaires (voir ci-dessous). Ce même article dispose également qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre (une région sur un département, par exemple). Le représentant de l'Etat a le droit (et d'après le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, même l'obligation) de contrôler la légalité des décisions des collectivités locales et régionales.

Article 72³⁷ :

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

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 ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

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. »

54. L'article 72-1³⁸ prévoit aussi un droit de pétition auprès du conseil municipal et la tenue de référendums, bien qu'en réalité ces procédures soient rarement utilisées. Concernant les réformes territoriales, cet article mentionne expressément la possibilité (non l'obligation) de consulter les électeurs sur les modifications des limites territoriales des collectivités dans les conditions définies par la loi.

36 Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

37 Cet article résulte de l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

38 Cet article a été introduit par l'article 6 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

Article 72-1 :

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

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 de cette collectivité.

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 les 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.

55. L'article 72-2³⁹ prévoit l'autonomie financière des collectivités locales et régionales et le principe de la péréquation financière et de la compensation si de nouvelles tâches sont déléguées par l'Etat. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une « part déterminante » des ressources de chaque catégorie de collectivité territoriale.

Article 72-2 :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

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. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

56. Ainsi, concernant le cadre juridique de l'autonomie locale et régionale, le principal fondement juridique demeure la Constitution de 1958, tandis que certaines de ses dispositions sont complétées par des lois organiques qui doivent être respectées par les lois ordinaires. L'uniformité des lois et le principe de l'égalité des règles pour toutes les entités d'une catégorie donnée (communes, départements, régions) n'indiquent aucune hiérarchie entre elles ni aucune différence dans leur type de compétences. Aujourd'hui, les principales dispositions relatives à l'autonomie locale sont consolidées dans le Code général des collectivités locales (CGCT), l'un des plus de cinquante codes dans lesquels les lois et décrets sont organisés. De tels codes sont utiles lorsque les règles changent en permanence. Le CGCT est divisé en six parties : dispositions générales, communes à toutes les collectivités ; la commune ; le département ; la région ; la coopération locale (coopération intercommunale, mais aussi entre les régions ou les départements) ; les collectivités d'outre-mer à statut spécial. D'autres dispositions sont incluses dans des codes sectoriels tels que le Code des impôts et les codes des juridictions financières, de l'éducation, des transports, de l'urbanisme, du logement, de la propriété des personnes publiques, etc.

³⁹ Cet article a été introduit par l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

3.2.1. Le principe de libre administration

57. Selon la doctrine juridique française, le principe de libre administration, tel que mentionné aux articles 34 et 72, est le concept constitutionnel fondamental de l'autonomie locale. Il a permis au Conseil constitutionnel de produire une jurisprudence innovante. Ses positions sont plutôt équilibrées, mais il n'est pas considéré comme ayant montré une grande audace en faveur de la décentralisation. Sa jurisprudence abondante s'est développée depuis que des procédures, adoptées en 2009, permettent à une partie à un litige porté devant une juridiction ordinaire de contester la constitutionnalité d'une loi et de demander par conséquent son examen par le Conseil constitutionnel (« question de constitutionnalité »). De nombreuses autorités locales ont utilisé cette procédure – souvent avec succès – pour contester des lois en vigueur de longue date.

3.2.2. Développements législatifs

58. Les initiatives législatives prises depuis 2013 concernant la décentralisation ont déjà été évoquées (cf supra) et elles seront détaillées ci-dessous en lien avec les structures territoriales et les compétences concernées.

a. Une loi modernisant l'action publique territoriale et affirmant l'importance des métropoles,⁴⁰ promulguée le 27 janvier 2014 et communément appelée « loi Maptam » ;

b. La loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral,⁴¹ qui a été adoptée le 16 janvier 2015 et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 ;

c. Une loi sur une nouvelle organisation territoriale de la République,⁴² communément appelée *loi NOTRe*. Elle a été promulguée le 7 août 2015, après la visite des rapporteurs.

59. Outre cette réforme majeure, d'autres textes législatifs récents ainsi que des propositions sont à mentionner :

- La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes ;⁴³
- La loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat ;
- La loi organique du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

60. La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour le bloc communal⁴⁴ est en cours. Les interlocuteurs ont évoqué avec les rapporteurs de nouvelles réductions des dotations de l'Etat, cependant les dispositions contenues dans le projet de loi de finances 2016 n'étaient pas connues au moment de la visite, puisque le projet n'a été présenté par le Conseil des Ministres que le 30 septembre 2015. Ce projet réforme principalement la DGF pour le bloc communal. Il est proposé de créer trois niveaux de dotation :

- Une dotation de base pour toutes les communes (75,72 euros par habitant) ;
- Une dotation rurale pour toutes les communes ayant une densité de population inférieure à 75 % de la densité nationale (20 euros par habitant) ;
- Une dotation de centralité pour les communes qui exercent une fonction de centralité (15-45 euros par habitant).

61. Une réforme des dotations de péréquation est également prévue. La dotation de péréquation nationale sera réduite et les ressources seront réparties comme suit :

- une dotation de solidarité urbaine (659 communes en bénéficieront en 2016, contre 742 en 2015) ;
- une dotation de solidarité rurale (23 000 communes en bénéficieront en 2016, contre 34 000 en 2015).

40 Loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

41 Loi 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

42 Loi 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

43 Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

44 Inclut les communes et les organes intercommunaux.

62. Par ailleurs, le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) augmentera de 780 millions à 1 milliard d'euros.

3.3. Collectivités locales et régionales : structures territoriales et compétences

3.3.1. Structures territoriales

63. Lors de la visite des rapporteurs, avant la mise en œuvre du nouveau découpage en 13 régions métropolitaines, une administration autonome était en vigueur dans 27 régions (dont 22 en métropole) et 101 départements (dont 96 en métropole). Au niveau de la coopération intercommunale, il y avait 2 133 EPCI⁴⁵ (de types divers) et 12 700 syndicats techniques (également de types divers). Enfin, il y avait 36 744 communes (dont 36 529 en métropole).

64. Parallèlement à la structure locale, et en vertu du principe du face à face, l'administration territoriale de l'Etat était organisée en 27 administrations régionales, 101 préfectures départementales et 342 sous-préfectures (*arrondissements*). La loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République, dans son article premier, souligne que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat ». Un décret ultérieur (Charte de la déconcentration⁴⁶) énonce expressément le principe de subsidiarité qui doit préciser la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration de l'Etat. Le Conseil constitutionnel a déclaré que la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat est de la compétence exclusive du gouvernement⁴⁷. L'organisation territoriale des pouvoirs publics en organes déconcentrés et décentralisés remonte au 19^e siècle.

65. Les services déconcentrés de l'Etat sont dirigés localement par un préfet, qui est nommé par un décret du Président de la République. Il représente l'autorité de l'Etat et des ministres. Ces services ont été les instruments efficaces de la centralisation, car les affaires locales étaient gérées directement par les institutions de l'Etat. Leur transformation radicale est le pivot de la révolution décentralisatrice qui a débuté en 1982. Du fait de la législation récente sur la modification des limites territoriales régionales (qui prendra effet le 1^{er} janvier 2016⁴⁸), les services de l'Etat connaissent actuellement un processus de rationalisation marqué par une concentration au niveau régional.

66. Les organes décentralisés sont des entités juridiques dotées d'assemblées et d'organes exécutifs élus. Ils ont leurs propres compétences, biens, budgets, ressources et personnels. Leur existence et leur autonomie sont garanties par la Constitution et protégées par les tribunaux. Les communes, les départements et les régions ont un statut constitutionnel égal d'organes d'autonomie locale. Les communes et les établissements intercommunaux, maintenant appelés le « bloc communal », représentent plus de 55 % des dépenses totales des collectivités locales, contre 32 % pour les départements et 13 % pour les régions.

67. Les collectivités locales et régionales sont considérées comme des autorités administratives, dont les décisions unilatérales peuvent être contestées devant les juridictions administratives. De nombreuses délibérations des assemblées sont considérées comme des actes réglementaires : la création d'un service public, le vote du budget, les taux des taxes et redevances, les listes de postes, le régime de récompense des employés, etc. Les décisions prises par les organes exécutifs, à savoir les maires ou les présidents, ont plutôt un caractère « individuel » : elles concernent les personnels, les citoyens, les entreprises privées, etc. Les contrats, d'une manière générale, sont soumis au droit administratif, et les collectivités locales doivent se conformer au Code des marchés publics, qui est le même pour l'Etat. Si une collectivité locale ou régionale a besoin de biens fonciers ou immobiliers pour un projet d'intérêt public, elle peut ouvrir une procédure d'expropriation. Les communes disposent aussi d'un droit de préemption pour un bien mis en vente. Toutefois, les collectivités locales n'ont pas de possibilité directe de créer ou d'infliger des peines ou sanctions administratives.

⁴⁵ Etablissement public de coopération intercommunale

⁴⁶ Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant Charte de la déconcentration.

⁴⁷ Etant aussi « d'ordre réglementaire » : CC, décision n°97-180 L du 21 janvier 1997, *Nature juridique de l'article 2 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*.

⁴⁸ Loi 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

68. Bien que la Constitution affirme que les collectivités territoriales « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (article 72), elles n'ont en réalité que peu de compétences normatives : elles peuvent édicter des règles obligatoires générales qui devront être respectées par un grand nombre de personnes. Concernant leurs compétences propres, elles peuvent adopter des dispositions complémentaires des règles nationales : sur le régime des dotations qu'elles allouent, sur les aides aux entreprises privées, sur l'assistance sociale (dans le cas des départements), etc. Il n'y a que deux domaines où une forte compétence réglementaire est déléguée aux collectivités locales : l'urbanisme est une compétence des communes, souvent transférée aux « communautés » inter-administratives (voir infra para 84 et s.) ; la police administrative est de la compétence du maire, qui peut adopter des réglementations sur la sécurité : concernant la circulation, les lieux dangereux (lacs et rivières), les mesures sanitaires, la protection contre l'incendie, les urgences naturelles et la gestion de l'environnement (protection de l'eau, réduction sonore), etc.

3.3.2. La clause générale de compétence

69. Cette clause signifie qu'une collectivité infranationale peut exercer toute tâche qui ne fait pas partie des responsabilités obligatoires d'un autre niveau. Par exemple, les communes sont responsables de l'enseignement élémentaire, les départements, des collèges et les régions, des lycées. Par conséquent, un département ne peut pas créer ni gérer un lycée. A l'exception de ces cas précis, des tâches relativement diverses peuvent être exercées en vertu de la clause de compétence générale.

70. La compétence générale a tout d'abord été accordée aux communes, par la loi communale de 1884, et elle a été étendue en 1982 aux autres niveaux infranationaux. Le Comité Balladur de 2009 a critiqué cette clause, affirmant qu'elle génère des doublons et une concurrence coûteuse entre les autorités locales, et il a conclu qu'il était impossible de simplifier la répartition des compétences sans réduire le nombre des niveaux d'autorité. Il visait à restreindre la clause aux communes et à proposer une clause de spécialisation pour les départements et les régions, en autorisant l'intervention uniquement dans le cadre de lois spécifiques. Toutefois, le Comité n'a pas réussi à vaincre ses opposants. Ceux-ci considèrent aujourd'hui que les restrictions de la compétence générale sont contraires au principe de la « libre administration » au niveau territorial infranational, garanti par la Constitution française. En 2010, la compétence générale a cependant été supprimée pour les départements et les régions, cette mesure devant prendre effet au 1^{er} janvier 2015. Toutefois, du fait de l'alternance politique, les dispositions en question n'ont jamais été mises en œuvre⁴⁹. La compétence générale des départements et des régions a été rétablie par la loi Maptam de 2014⁵⁰, mais a reçu un coup fatal avec la loi NOTRe promulguée le 7 août 2015⁵¹, de sorte que la compétence générale est redevenue l'apanage exclusif des communes.

71. Les communes bénéficient donc encore de la « clause générale de compétence ». Comme le Conseil d'Etat l'a indiqué⁵², « l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire ». Par conséquent, les conseils municipaux peuvent intervenir dans des domaines divers et variés, à la condition que les tribunaux considèrent que ces domaines présentent un intérêt communal. En vertu de cette clause, les collectivités locales ont mis en place des services et des infrastructures dans des domaines tels que le sport, la culture, l'environnement, le développement économique, la coopération avec des collectivités locales étrangères, les transports (aéroport ou port), etc. Le conseil municipal est en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qui sont souvent délégués à des structures de coopération inter-collectivités.

72. Une attention spécifique doit être accordée à la « clause d'expérimentation » (voir supra para 53 et s.), qui élargit les capacités des collectivités locales et régionales, en permettant de transférer des compétences dans des domaines spécifiques, d'accepter des exceptions aux dispositions générales ou de confier l'autorité de l'Etat à une collectivité locale ou régionale. Les propositions sur l'expérimentation ont été modifiées lors de l'examen du projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale par le Parlement, en particulier après les sérieux doutes exprimés par le

49 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales.

50 Loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

51 Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République : loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

52 Conseil d'Etat, décision du 29 juin 2001, commune de Mons-en-Barœul.

Conseil d'Etat. Même dans une lecture restrictive, l'expérimentation est perçue comme une entorse à l'application uniforme des règles associées au modèle territoriale républicain.

3.3.3. Les régions

73. Premier niveau infranational, la région est le plus jeune organe territorial en France. Elle a initialement été établie en 1959, en tant que subdivision de l'administration de l'Etat chargée du développement économique et de la coordination des politiques nationales. L'institution régionale a été établie en conservant les départements, qui sont établis de plus longue date et – de multiples points de vue – plus puissants. De nouvelles compétences ont été ajoutées plusieurs fois, mais sans modifier la vision stratégique générale. Leur poids financier est d'environ 13 % du total des budgets des collectivités locales, ce qui représente moins de 40 % de celui des départements. Cependant, certaines régions (la Corse et toutes les régions d'outre-mer) exercent des compétences spéciales et disposent d'une grande autonomie. Les régions sont encore considérées comme les parents pauvres des collectivités infranationales françaises. Elles sont pleinement opérationnelles et dotées d'autorités élues démocratiquement depuis 1986. Elles n'ont pas de compétences législatives, ni même de nombreuses compétences réglementaires. Traditionnellement, elles jouent un rôle important dans le développement économique, en particulier pour l'octroi d'aides et de subventions directes aux entreprises privées. Leur primauté dans ce domaine est cependant contestée par les autres collectivités locales. Les dépenses des régions donnent une meilleure idée de leurs compétences. Les régions financent les universités et les centres de recherche. Les lignes ferroviaires régionales ont aussi été transférées aux régions. Elles paient les équipements et supportent une partie des déficits, mais les trains sont gérés par la SNCF, société nationale des chemins de fer, sur une base contractuelle. Grâce à la clause de compétence générale, un soutien multidirectionnel a été accordé à la culture (musées, opéras, bibliothèques) et à l'art, au sport, à l'environnement (parcs régionaux et réserves naturelles, économies d'énergie, protection de l'eau). Certaines régions possèdent un aéroport, des canaux et des ports fluviaux, etc. Elles jouent un rôle actif dans la coopération transfrontalière et internationale.

74. Les régions françaises ont dès le départ été confrontées à des problèmes politiques. Le scrutin proportionnel appliqué jusqu'en 2004 a empêché l'émergence de majorités claires dans de nombreuses régions, ce qui a paralysé toute action politique réelle⁵³. Les régions n'ont ni la tradition organisationnelle, ni les ressources politiques ou administratives dont disposent les conseils départementaux. Toutefois, les conseils régionaux ont des responsabilités légales précises concernant le développement économique, l'enseignement secondaire, la formation, les transports et divers autres domaines, et elles ont utilisé leurs compétences de manière ambitieuse. La loi Vaillant de 2002, bien que largement en-deça des attentes régionalistes, a transféré de nouvelles responsabilités aux régions (dans les transports régionaux et la formation des adultes) et accordé un droit d'« expérimentation » dans certains domaines (par exemple la culture). Le véritable problème des régions françaises tient au fait qu'elles ne sont pas clairement associées à un territoire. Leurs limites territoriales ne correspondent pas, le plus souvent, aux délimitations informelles des régions historiques. La région du Centre jouit ainsi des mêmes prérogatives que la Bretagne. La régionalisation française visait à donner plus d'efficacité à la prise de décision, non à ce que ses opposants « jacobins⁵⁴ » appellent des identités communautaires ou régionalistes.

75. Les règles de l'UE pour l'attribution de fonds structurels et de développement régionaux mettent l'accent sur l'implication des collectivités locales et régionales et du secteur associatif. La Commission s'est opposée au Gouvernement français sur l'interprétation de ces règles. Les préfectures régionales ont associé les régions à la définition et la mise en œuvre des fonds structurels et de cohésion. Depuis l'adoption de la loi de décentralisation de 2004, les régions françaises ont le droit de demander à contrôler intégralement la gestion des fonds structurels à titre expérimental (la première région candidate a été l'Alsace). Le cap du changement est clair, même si les élites administratives et politiques françaises continuent à s'y opposer, comme dans de nombreux autres domaines de la

53 Jusqu'en 1998, les élections des conseils régionaux se sont basées sur des listes de parti départementales. Le système proportionnel – avec un seuil de 5 % et une répartition des sièges selon la « moyenne la plus élevée » – a faiblement favorisé les grands partis mais garanti une très large représentation des forces politiques, de sorte qu'il était difficile pour un parti donné, ou même pour une coalition de partis traditionnels, d'obtenir une majorité. En 1998, seulement quatre conseils régionaux (sur vingt-deux) avaient une majorité effective. Le mode de scrutin a été réformé pour les élections régionales de 2004, dans le but de remédier à l'instabilité chronique et de créer des majorités. Un scrutin à deux tours a été introduit. Les listes qui obtiennent plus de 50 % des suffrages exprimés au premier tour se voient accorder un bonus majoritaire de 25 % des sièges, à l'image de ce qui se passe aux élections municipales. En l'absence de majorité au premier tour, un second tour est organisé, la liste qui obtient le plus grand nombre de voix se voyant accorder un bonus majoritaire de 25 % de l'ensemble des sièges. En 2004, cette réforme électorale adoptée par la droite a débouché sur une coalition majoritaire de gauche dans 20 des 22 conseils régionaux.

54 Désigne en France, d'une manière générale, un partisan d'un pouvoir central fort.

décentralisation. D'un point de vue comparatif, l'influence institutionnelle formelle des collectivités locales et régionales sur les questions relatives à l'Union européenne reste néanmoins relativement faible.

76. Le Conseil régional est élu pour six ans. La prochaine élection, en décembre 2015, prendra en considération la loi sur les nouvelles limites territoriales promulguée le 27 janvier 2014. Le système électoral a été modifié plusieurs fois. Le Conseil, qui se réunit au moins quatre fois par an, élit un comité permanent auquel il peut déléguer la plupart de ses compétences, mis à part en matière budgétaire et fiscale. Le président, élu par le conseil lors de sa première réunion après l'élection, est dans les faits la tête de la liste ayant emporté l'élection. Le président et les vice-présidents exercent des tâches exécutives classiques et peuvent déléguer certaines compétences à des hauts-fonctionnaires.

77. Après les élections de décembre 2015, l'assemblée régionale inclura au moins deux membres élus pour chaque département. L'opposition aura plus de droits et – entre autres dispositions – exercera la présidence de la commission des finances.

78. De nouvelles compétences seront transférées des départements aux régions : en 2017, les transports non urbains, les transports scolaires, les routes départementales, les collèges publics ; en 2016, les ports départementaux. Les services départementaux correspondants seront subordonnés aux autorités régionales (Conseil régional), tandis que les ressources allouées à ces domaines d'action publique seront aussi transférées aux régions. Le mode de transfert de ces services et de ces ressources financières sera concrétisé dans des conventions entre les conseils départementaux et régionaux. Les coûts additionnels liés aux nouvelles tâches seront estimés sur la base des dépenses de fonctionnement de ces services sur les trois dernières années (2014-2015-2016) et des dépenses d'investissement au cours des dix dernières années.

3.3.4. Les départements⁵⁵

79. Les 101 départements français (y compris les 5 départements d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et la Réunion) sont un niveau intermédiaire de division territoriale doté d'une longue tradition, de vastes compétences et de budgets importants.

80. Les départements agissent dans divers domaines, dont le plus important est l'assistance sociale, comprenant la protection de l'enfance, l'assistance aux personnes handicapées et âgées et l'insertion sociale. Les départements ont aussi la charge : des personnels non enseignants et des collèges ; des routes, y compris la plupart des routes nationales ; du ramassage scolaire ; du développement local ; des transports en car dans les zones rurales, de la protection de l'eau ; des archives publiques ; etc. Les départements appuient les associations intercommunales dans divers domaines. Ils fournissent des dotations aux communes et à ces associations à des fins d'investissement. Enfin, ils gèrent plusieurs programmes dans des domaines tels que la culture, les musées, les bibliothèques, les bâtiments historiques, etc.

81. Une réforme en débat actuellement inclut notamment comme option une fusion des départements avec les régions et l'allocation de certaines compétences aux collectivités intercommunales, mais cette option rencontre une très forte opposition. Actuellement, le Conseil départemental⁵⁶ peut décider de toute question ayant trait au département, en particulier sur la création de services publics, les dispositions relatives à l'assistance sociale, les budgets et les impôts, la construction et l'entretien des routes et des collèges, le soutien aux associations ou aux communes, etc. La loi sur la nouvelle organisation de la République (loi NOTRe) modifie ces responsabilités, en particulier son Titre III, qui vise à limiter les compétences à la solidarité sociale et territoriale. Le Conseil se réunit au moins quatre fois par an. Il élit un comité permanent auquel il peut déléguer ses compétences (sauf en matière budgétaire et fiscale) et qui se réunit fréquemment.

82. Les conseillers sont élus par binôme pour six ans dans une circonscription appelée canton, selon un scrutin uninominal à deux tours où chaque électeur vote pour un candidat unique. L'abstention est souvent élevée, surtout dans les zones urbaines. Les conseillers n'exercent pas cette fonction à titre professionnel, mais perçoivent une indemnité variable pour leurs activités. Le président, assisté de quatre à quinze vice-présidents, est élu parmi les conseillers tous les trois ans. Etant « la seule personne

⁵⁵ La nature et les responsabilités des départements ont évolué et évolueront en fonction des changements législatifs récents et à venir, qui pourraient modifier les informations contenues ici.

⁵⁶ Avant 2013 ils étaient appelés « conseils généraux » et leurs membres étaient les « conseillers généraux ».

responsable de l'administration », le président prépare et conduit les délibérations du conseil, signe les contrats, nomme des employés et décide des dépenses. Il peut déléguer des compétences aux vice-présidents et – dans une certaine mesure – au personnel.

83. Les départements connaissent une situation financière difficile, du fait de l'augmentation simultanée des coûts destinés à la protection sociale, à la voirie et à l'éducation. Leurs ressources ont pâti de la crise (taxe sur les transactions immobilières) ou perdu en flexibilité (les taxes sont partagées avec l'Etat, mais sans possibilité d'en fixer le taux). En conséquence, bien que les départements aient réduit les dépenses d'investissement et les dépenses discrétionnaires (culture, aide aux communes, etc.), leur niveau d'endettement s'accroît. A compter du 1^{er} janvier 2016, un département pourra changer de région sous réserve d'une décision dans ce sens du département en question et d'un vote à la majorité des 3/5 au sein des deux conseils régionaux concernés.

3.3.5. Organes de coopération intercommunale : la solution de substitution française à la fusion

84. L'aspect le plus caractéristique du système français est la fragmentation du niveau communal, qui compte une proportion importante de communes très petites mais ayant le même statut que des collectivités plus grandes. La coopération intercommunale vise à remédier à cette fragmentation, au moyen d'une fusion visant à réduire leur nombre et créer des organes plus puissants.

- 14 351 communes ont moins de 300 habitants et comptent au total moins de 2,3 millions d'habitants ;
- 20 233 communes ont moins de 500 habitants ;
- 27 200 communes ont moins de 1 000 habitants ;
- seulement 886 organes de ce type ont au total plus de 10 000 habitants ;
- 39 communes ont plus de 100 000 habitants.

85. Il y a plus de petites communes en France que dans n'importe quel autre pays européen (plus de 36 500 et environ 550 000 conseils municipaux). Près de 500 000 de ces conseillers représentent 34 000 communes de moins de 1 500 habitants. Bien que la taille et la nature des communes soient très variables, chacune a les mêmes droits et obligations juridiques. On distingue deux grandes catégories de communes : d'une part les petites et moyennes communes (jusqu'à 20 000 habitants), qui sont généralement dans une relation de dépendance vis-à-vis d'autorités locales de plus haut niveau, régionales ou nationales (principalement les départements) ; d'autre part les grandes communes urbaines, qui adoptent les caractéristiques d'autorité des villes.

86. Au 1^{er} janvier 2015, il y avait 2 133 établissements publics de coopération intercommunale dotés de compétences budgétaires propres, contre 2 145 en 2014. Les principaux changements concernent surtout les nouvelles catégories ou formes juridiques : dix grandes villes (*métropoles*) (voir infra para 92 et s.) ont été créées (en plus de celle de Nice) en transformant six communautés urbaines et quatre communautés d'agglomération. En outre, la communauté urbaine de Lyon a été transformée en Métropole de Lyon et assure à la fois les tâches d'une métropole et d'un conseil départemental (ou général).

87. Une baisse a également été observée quant au nombre des syndicats, une forme plus simple de coopération intercommunale. Il y avait au total moins de 12 700 établissements au 1^{er} janvier 2015, soit une baisse de 700 établissements. Une nouvelle catégorie juridique a aussi été créée : le pôle d'équilibre territorial et rural. Au 1^{er} janvier 2015, on recensait 55 établissements de ce type, issus pour la plupart de syndicats mixtes dissous.

88. Dans certains cas, les autorités de l'Etat interviennent dans la création de tels établissements (voir supra la décision du Conseil constitutionnel dans l'affaire « Commune de Thonon-les-Bains » sur la nécessité d'une consultation préalable avec les autorités concernées pour les mesures obligatoires des autorités de l'Etat). D'un autre côté, en avril 2013 – et en particulier dans la décision n° 2013-315 *QPC Commune de Couvrot* – le Conseil constitutionnel a confirmé le pouvoir, pour le préfet de l'Etat, d'intégrer (selon une procédure temporaire du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} juin 2013) une commune au sein d'un EPCI doté de son propre budget malgré le souhait de la commune concernée d'appartenir à une autre circonscription. D'après le Conseil constitutionnel, les dispositifs introduits pour promouvoir la fusion d'EPCI conformément au schéma départemental de coopération intercommunale prévu à l'article L. 5210-1-1 du CGCT n'étaient pas contraires à l'article 72 de la Constitution. Le législateur est habilité, dans le cadre de l'intérêt général pour la rationalisation de la carte de l'intercommunalité, à apporter des limitations à la libre administration, sous réserve d'une consultation préalable de la

commission départementale de la coopération intercommunale ainsi que des élus des communes concernées.

3.3.5.1. *La première étape de la coopération intercommunale : les syndicats techniques*

89. La loi du 22 mars 1890 établit un modèle d'association de communes appelé « syndicat ». Celui-ci est doté de la personnalité juridique et peut assumer une fonction publique à la place des communes. Il est créé à l'unanimité. Les syndicats intercommunaux à vocation multiple, créés en 1959, ont été un progrès décisif. Ils sont créés au moyen d'une majorité spéciale : 1/2 des communes et 2/3 de la population, ou l'inverse. Des milliers de syndicats ont été créés dans les années 1960-1970, alors que la France connaissait une période d'expansion économique, une croissance rapide des zones métropolitaines et une politique nationale de modernisation des services publics. Ces « syndicats » (approvisionnement en eau, collecte des déchets, réseaux d'électricité ou de gaz, transports urbains) ressemblent fort à des entreprises publiques, bien que régies fondamentalement par le droit communal. Beaucoup ne disposent pas de leur propre personnel, soit parce que les tâches sont assurées sur la base d'un contrat par les employés d'une des communes, soit parce que les services sont délégués à une entreprise privée.

90. La procédure de création de tels organes intercommunaux commence par la publication par le préfet d'une liste de communes devant être consultées sur un projet de création d'un certain type de syndicat. En réalité, le préfet tient des discussions préliminaires informelles afin de parvenir à un consensus ou de réagir à la proposition d'un groupe de communes. Si une majorité (généralement) ou une majorité qualifiée des conseils municipaux approuve le projet, le préfet publie un arrêté portant création officielle du syndicat, défini par des textes réglementaires. Le syndicat est une personne morale. Son assemblée est composée de délégués élus par chaque conseil municipal (normalement au nombre de deux). Le syndicat de communes élit un président et des vice-présidents, qui disposent de compétences exécutives. Ses ressources budgétaires proviennent des redevances payées par les usagers des services, de contributions versées par les communes conformément aux critères définis dans les textes réglementaires (nombre d'habitants, d'élèves dans les écoles, longueur de la voirie, capacité budgétaire de chaque commune membre, etc.).

91. Le syndicat reçoit des dotations générales sur le budget de l'Etat et peut obtenir des dotations spécifiques à des fins d'investissement. Il peut contracter des emprunts auprès des banques. Ses employés sont des fonctionnaires ou des agents contractuels, si le syndicat a des activités commerciales. Sauf si la loi en dispose autrement, les dispositions générales applicables aux communes s'appliquent aussi aux syndicats. Grâce aux syndicats, tous les services publics de base sont proposés sur l'ensemble du territoire national. En instaurant une solidarité et une confiance entre les responsables politiques et administratifs locaux, les syndicats ont permis un progrès vers des structures plus intégrées.

3.3.5.2. *La deuxième étape de la coopération intercommunale : les « communautés »*

92. Une loi de 1966 a imposé la création de quatre communautés urbaines dans des zones métropolitaines désignées spécifiquement (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg). Le but était de permettre de meilleures politiques de développement régional, l'idée étant qu'une région doit avoir une capitale dynamique. D'autres communautés ont par la suite été créées librement (elles sont actuellement au nombre de 16). Elles disposent d'un large éventail de compétences et d'une pleine capacité budgétaire. La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale a proposé de nouvelles formes de communautés, marquées par une plus grande centralisation des compétences et de la fiscalité. Sa mise en œuvre a été lente, principalement en raison de la complexité des règles. Après un nouveau cycle de négociations, le Parlement a adopté la loi du 12 juillet 1999 relative à « la simplification de la coopération intercommunale », qui a réduit à trois le nombre des types de communauté. Le texte avait pour objectif stratégique d'inclure la totalité du territoire dans des communautés, mais le Gouvernement était convaincu que cela prendrait du temps. Il y a réussi d'une manière imprévisible et en 2005 l'objectif était pratiquement atteint.

93. En 2011, il y avait 2 599 communautés intercommunales (2 133 en 2015). Elles incluaient 35 041 communes, soit 95,5 % d'entre elles, et 91,2 % de la population nationale. Sur ce nombre, 1 320 communautés ont établi une taxe exclusive sur les entreprises. Il existe 3 types de communautés intercommunales :

a. Pour les communes rurales et les petites villes (la loi ne définit pas de limite de taille) : 2 387 *communautés de communes*, pour une population de près de 28 millions d'habitants.

b. Pour les grandes villes (un ensemble de plus de 50 000 habitants et un centre d'au moins 15 000 habitants) : 196 *communautés d'agglomération*, pour une population de 23,7 millions d'habitants.

c. Les villes métropolitaines (plus de 500 000 habitants) : 16 *communautés urbaines*, pour une population totale de 7,7 millions d'habitants.

94. La création d'une « communauté » intercommunale est similaire à celle d'un syndicat. Les communautés sont des personnes morales, dotées de compétences minimales obligatoires dans les domaines du développement économique et de l'urbanisme. Toutes les autres compétences municipales peuvent leur être transférées, sauf celles qui sont déléguées par l'Etat, qui appartiennent au maire. De nouvelles compétences peuvent être ajoutées à tout moment et de nombreuses communautés étendent leurs fonctions de manière continue.

95. Les conseillers communautaires sont élus par les conseils municipaux, dont chacun élit un nombre de délégués à peu près proportionnel à sa population. Les plus petits comptent au moins un délégué, qui est généralement le maire. Ces assemblées comptent parfois un grand nombre de délégués. Le président et les vice-présidents de la communauté sont élus par le conseil de communauté. Ils ont les mêmes compétences exécutives que le maire, dans les domaines relevant de la coopération intercommunale. La communauté dispose en propre d'une administration et de personnels, qu'elle peut cependant partager avec une commune sur une base contractuelle. La loi du 16 décembre 2010 a établi des dispositions facilitant de telles pratiques conjointes.

96. Le budget de la communauté obéit aux mêmes règles que celui des communes. Les ressources sont : la taxe locale sur les entreprises, la taxe sur les biens pour la collecte des déchets, la taxe sur les salaires pour les transports publics. Les communautés de communes ont des taxes qui s'ajoutent à celles des communes, mais elles peuvent opter pour l'exclusivité de la taxe sur les entreprises. Les conseils de communauté peuvent créer un fonds de péréquation pour redistribuer une partie des recettes fiscales à leurs communes, selon des critères définis par le conseil. De plus, les communautés reçoivent une dotation générale de l'Etat et elles peuvent établir des redevances pour des services commerciaux et contracter librement des emprunts.

3.3.5.3. *Nouvelles mesures pour rationaliser et démocratiser la coopération intercommunale*

97. Le Comité pour la réforme des collectivités locales, dans son rapport (3 mars 2009), proposait des modifications majeures de la coopération intercommunale. Certaines sont inscrites dans la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme territoriale. Les nouvelles dispositions auraient dû faciliter la fusion des communes appartenant à une même communauté, mais elles n'ont pas rencontré un grand succès. Un plan de révision systématique des établissements de coopération intercommunale a été mis en œuvre dans chaque département, dans le but de réduire leur nombre et de définir des limites territoriales et des compétences plus rationnelles. De même, la loi permet la création d'une nouvelle catégorie de coopération intercommunale appelée métropole. Sa principale spécificité tient au transfert de compétences du département et de la région dans certains domaines. Le financement posait problème, puisque le département et la région devaient verser une compensation à la métropole. Du fait de l'alternance de 2012, un grand nombre des dispositions de la loi de 2010 n'ont pas été mises en œuvre, et la nouvelle loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a complété la loi précédente. Elle a doté les grandes villes (métropoles) de Paris (*Grand Paris*), Lyon et Marseille d'un statut spécial. Des modifications sont en cours et la maire de Paris a annoncé des consultations publiques continues en 2015 pour définir la future zone métropolitaine qui prendra effet au 1^{er} janvier 2016. D'un autre côté, la loi NOTRe énonce un nouveau découpage intercommunal pour les zones rurales et semi-rurales, qui prendra effet en 2018. Le nouveau seuil minimal de population pour les communautés intercommunales sera fixé à 15 000 habitants au lieu de 5 000 actuellement. Toutefois, ce seuil de 5 000 habitants est maintenu par dérogation pour les régions de montagnes et autres zones à faible densité de population. Les établissements de coopération intercommunale de 12 000 habitants constitués récemment seront aussi maintenus.

98. Un autre progrès important a été la démocratisation des établissements de coopération intercommunale, avec l'introduction du suffrage direct : un seuil démographique est appliqué de manière à ce que dans toutes les communes de plus de 1 000 habitants les conseillers communautaires (membres des assemblées des organes intercommunaux) soient élus directement lors d'un scrutin tenu dans chaque commune à la fois pour l'assemblée communale et intercommunale. En-dessous du seuil

de 1 000 habitants, c'est généralement le maire qui représente la commune (les petites communes n'ont le plus souvent qu'un seul représentant au sein des organes intercommunaux, du fait de leur faible poids démographique, mais il y a des exceptions). Bien que le système du scrutin unique pour élire le conseil municipal et l'assemblée intercommunale ait été critiqué, il est indéniable que l'introduction d'une élection directe pour les assemblées intercommunales est une avancée importante vers la démocratisation de ces organes.

99. Il est à noter qu'il y a aussi 70 communes « isolées », qui ne font partie d'aucune structure intercommunale, outre la commune à statut spécial de Lyon. Sur ces 70 communes, 42 seront intégrées dans la métropole du Grand Paris, 15 se trouvent dans le département de Mayotte, 4 sont les communes uniques d'îles (Bréhat, Sein, Ouessant et Ile d'Yeu), une a été créée après la transformation d'un EPCI en une nouvelle grande commune et huit sont devenues « isolées » suite à la décision du Conseil constitutionnel du 25 avril 2014 dans l'affaire « *Commune de Thonon-les-Bains et autre* ». Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a statué sur une question prioritaire de constitutionnalité soumise par la plus haute juridiction administrative, le Conseil d'Etat, en février 2014 : il était affirmé que l'article L. 5210-1-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui oblige le préfet de l'Etat à incorporer les communes isolées dans une structure intercommunale (*EPCI à fiscalité propre*) constituait une violation du principe de libre administration (article 72 de la Constitution) puisque les communes concernées n'avaient pas été consultées préalablement⁵⁷.

3.3.6. Les communes

100. Les communes sont extrêmement diverses. Elles ont un statut commun mais de plus en plus de différences techniques (élections, structure budgétaire, modalités des subventions, gestion des ressources humaines, salaires et postes, etc.).

101. Les communes jouissent cependant de la « clause générale de compétence » (voir supra para 69 et s.).

102. Par conséquent, elles sont responsables de la construction et de l'entretien des écoles maternelles et primaires ; elles décident de la construction et du fonctionnement des équipements sportifs et des services culturels (écoles de musique, musées et théâtres) ainsi que de la voirie, des parkings, des jardins publics, des services publics essentiels (approvisionnement en eau, collecte et élimination des déchets, chauffage public, transports en bus et tram, bien que ces services soient souvent gérés par des organes de coopération ou délégués à des entreprises privées). La protection contre l'incendie, avec l'aide de pompiers volontaires, reste une fonction traditionnelle des petites communes, mais ce service se professionnalise et il est principalement organisé au niveau intercommunal et départemental. Les agents de la police municipale ont des pouvoirs limités. Ils peuvent infliger des amendes dans des domaines tels que les infractions au code de la route, la surveillance des zones rurales et les réglementations environnementales. Les services sociaux communaux ont compétence pour s'occuper des personnes âgées, des crèches et des pauvres. Le logement social peut également être une responsabilité des communes. Tous ces services peuvent être transférés à des organes de coopération tels que les syndicats ou les communautés.

103. Paris est un cas unique : la capitale est à la fois une commune et un département. Son conseil et son maire ont des compétences liées à ces deux capacités juridiques, avec des responsabilités de sécurité et de police relevant directement de l'autorité d'un préfet de police, lequel dépend lui-même du ministère de l'Intérieur. Comme Lyon et Marseille, Paris est divisé en communes d'arrondissement, dotées chacune d'un maire et d'un conseil, de personnels et d'un budget pour les questions administratives, sociales, culturelles et éducatives.

57 En 2013, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions légales sur le retrait, la fusion ou la modification des limites territoriales d'un EPCI contenues dans l'article L. 5210-1-2 du CGCT, de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, ne constitueraient pas une violation du principe de libre administration énoncé dans l'article 72 de la Constitution : Décisions CC 26 avril 2013 Commune de Puyravault, n° 2013-303 QPC – CC 26 avril 2013 Commune de Maing, n° 2013-304 QPC – CC 26 avril 2013 Commune de Couvrot, n° 2013-315 QPC. Voir les commentaires de Lutton (P.) « *Liberté communale et coopération intercommunale, trois décisions du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013* », Constitutions 2013 pp. 397. Montecler (M.-C.), AJDA mai 2013 ; Fialaire (J.) « L'intercommunalité face au principe de libre administration », AJDA 2013 pp. 1386 ; Le Chatelier (G.) « Le Conseil constitutionnel valide les pouvoirs exorbitants du préfet en matière d'intercommunalité », AJCT 2013 pp. 344.

104. L'organe délibérant des communes est le conseil municipal. Le nombre de ses membres, les conseillers, va de 9 (pour moins de 100 habitants) à 69 (plus de 300 000 habitants). Ils sont élus pour un mandat de six ans par les électeurs inscrits (dernière élection en mars 2014). Dans les communes de moins de 1 000 habitants (voir supra para 37), les candidats peuvent se présenter sur une liste et les électeurs ont la possibilité de voter pour des candidats de listes différentes et de supprimer des noms. Les votes sont comptés pour chaque candidat. Au premier tour, sont élus les candidats qui obtiennent plus de 50 % des voix, représentant plus de 25 % des personnes inscrites sur les listes électorales. Au second tour, une majorité relative est suffisante pour être élu. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, des listes complètes sont obligatoires et les électeurs ne peuvent pas les modifier. Une liste qui obtient plus de 50 % des voix au premier tour dispose d'une majorité au conseil municipal. Les sièges restants sont partagés proportionnellement entre les listes qui ont obtenu plus de 5 % des voix, y compris celle qui a remporté l'élection. Si aucune liste n'obtient la majorité absolue, un second tour est organisé entre les listes qui ont obtenu plus de 10 % des voix. Lors de ce second tour, la liste qui remporte la majorité des voix obtient la majorité des sièges, les sièges restants étant répartis comme précédemment.

105. Cette solution offre un bon compromis, car il y a toujours une majorité nette au conseil, de sorte que le maire y dispose d'une autorité et d'un soutien massif. Les minorités sont aussi représentées. Un décret ministériel peut dissoudre le conseil s'il n'est pas en mesure d'exercer ses responsabilités, et de nouvelles élections doivent alors être organisées rapidement. Les conseillers municipaux sont considérés comme des bénévoles et ne perçoivent pas de salaire. Toutefois, ils peuvent recevoir une indemnité financière pour les dépenses supplémentaires liées à leur fonction. Les villes peuvent établir une allocation globale d'environ 1 000 euros. Les conseillers disposent de certains droits : formation, protection contre les attaques, congés, etc. Il existe de longue date un débat sur le « statut professionnel » des responsables politiques locaux et, le 31 mars 2015, une loi a été promulguée afin de faciliter l'exercice du mandat des élus locaux, en leur accordant de meilleures conditions de travail et des indemnités⁵⁸.

106. Le conseil municipal se réunit au moins quatre fois par an et chaque fois que le maire le demande. Les réunions sont publiques, sauf si le conseil en décide autrement. Le maire définit l'ordre du jour. Le conseil municipal adopte le budget, fixe le taux des taxes et redevances, définit les différentes orientations politiques et les règles d'urbanisme, décide des postes à pourvoir, de la création, de l'organisation et de la gestion des services et équipements et autorise le maire à signer des contrats, y compris des emprunts, etc.

107. L'exécutif municipal est constitué du maire et de plusieurs maires-adjoints. L'élection du maire a lieu une semaine après celle du conseil. Le nombre des maires-adjoints ne peut excéder 30 % de celui des conseillers municipaux. Ils sont naturellement des amis et alliés politiques du maire, qui leur délègue leurs compétences et peut les leur reprendre à tout moment. Le maire et les maires-adjoints ne peuvent être révoqués que par le conseil municipal ou, mais uniquement dans des conditions spécifiques, par le gouvernement. Le maire prépare et met en œuvre les décisions du conseil, qui peut déléguer une partie de ses compétences. Il est en outre le représentant de l'Etat et remplit à ce titre certaines responsabilités déléguées par l'Etat. Le maire a aussi des compétences propres, qu'il ne partage pas avec le conseil : compétences réglementaires en matière de sécurité, de circulation, de santé, d'environnement, de délivrance des permis de construire, etc. Les maires organisent les services de l'hôtel de ville et sont les chefs de tous les employés, qu'ils nomment (généralement après un concours destiné à pourvoir un poste vacant). Le maire et ses adjoints ne sont pas considérés comme exerçant leur fonction à titre professionnel, mais ils reçoivent une indemnité proportionnelle à la population de leur commune. Dans les grandes communes, la fonction de maire est en réalité un emploi à plein-temps et son titulaire exerce souvent un autre mandat politique au sein d'un organe de coopération intercommunale, d'une autre collectivité locale ou même du Parlement (voir supra para 43 et s).

108. Le maire, dans sa fonction parallèle en tant qu'autorité de l'Etat, est aussi doté de compétences déléguées concernant le registre civil des naissances, des décès et des mariages, les registres d'électeurs, l'organisation des élections, etc.

58 Loi n° 2015-366

3.3.7. Finances

Article 72-2 de la Constitution:

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

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. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

109. La réforme constitutionnelle de 2003 et la loi de mai 2004 ont énoncé le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales. La Constitution affirme maintenant expressément que le principe de « libre administration » inclut la capacité des collectivités locales et régionales à être chargées de lever une part déterminante de leurs « ressources locales » au moyen d'impôts locaux (l'article 9.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale indique uniquement qu'« une partie au moins » des ressources doit provenir de redevances et d'impôts locaux). La part régionale de la taxation locale a augmenté de jusqu'à 30 % pendant les deux premières années de mise en œuvre des nouvelles dispositions financières (2004 et 2005). De plus, les conseils régionaux ont fixé la taxe sur les carburants au taux maximal autorisé par la loi (1,75 centime par litre). Le Gouvernement de Villepin a commandé le rapport Richard sur les finances des collectivités territoriales. Les augmentations des impôts locaux depuis la loi de 2004 y étaient critiquées et le rapport recommandait, afin de maîtriser les dépenses publiques globales, un suivi attentif des augmentations d'impôts de la part des collectivités locales. Ensuite, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le gouvernement Fillon a introduit de nouvelles stratégies de réduction des dépenses publiques : les collectivités locales et régionales ont fait l'objet d'un contrôle beaucoup plus strict sur les recrutements qu'au cours de la période d'avant 2007. Aujourd'hui, la politique d'austérité est également acceptée et les collectivités territoriales sont au nombre des instances auxquelles des économies sont demandées.

110. En 2003, le principe de compensation a été inclus dans la Constitution : lorsque des compétences sont décentralisées du pouvoir central vers les collectivités territoriales, des ressources équivalentes à celles qui sont nécessaires pour exercer ces compétences sont transférées (article 72-2) et la compensation doit être totale et immédiate. Le Comité des finances locales, organe composé de parlementaires, d'élus des régions, des départements et des communes, de leurs associations et de représentants de l'Etat, est chargé d'évaluer le montant à transférer. La Constitution indique en outre que toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales doit être accompagnée de ressources déterminées par la loi. Le Conseil constitutionnel a décidé que si la somme des taxes allouées au titre de la compensation passe au-dessous du montant compensatoire, une loi doit créer des recettes additionnelles. Une fois les compétences transférées, les collectivités locales sont poussées à augmenter leurs dépenses. Ainsi, le caractère inéquitable de la compensation a constamment été dénoncé, et de fréquents compromis ont donné lieu à un soutien supplémentaire de l'Etat. Les départements ont saisi le Conseil d'Etat et le Conseil Constitution sur diverses questions, avec des résultats variables.

Ressources financières

111. Les ressources des collectivités locales sont nombreuses, complexes, en partie différentes selon les niveaux et en constante mutation. En France, les impôts locaux ne sont pas collectés par les communes, qui regrettent de ne pas disposer de leurs propres mécanismes de collecte. Ils sont collectés par les directions départementales des finances publiques (DDFIP) qui dépendent du Ministère de l'Economie et des Finances. Le financement des collectivités infranationales françaises obéit à un système mixte, qui inclut d'une part des dotations provenant du niveau national et d'autre part des recettes financières provenant d'un certain nombre d'impôts et redevances. Les collectivités locales et régionales lèvent des impôts directs et indirects. Elles peuvent créer des redevances et emprunter librement (selon une procédure de mise en concurrence), mais uniquement en vue de financer de nouveaux investissements. Les emprunts monétaires destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement ne sont pas autorisés et les budgets doivent être équilibrés (ce qu'on appelle la « règle d'or »). De nombreuses collectivités infranationales s'efforcent de dégager un excédent sur le budget de fonctionnement afin d'utiliser ces ressources pour investir et éviter d'emprunter.

112. Les taxes directes existant au niveau local, créées à la fin du 18^e siècle, semblent archaïques mais présentent aussi certains avantages. Deux taxes foncières, sur les bâtiments et sur les terrains, sont payées par les propriétaires, principalement aux communes, communautés et départements. Les biens imposables sont évalués par l'Etat, sur la base de critères physiques, mais ceux-ci n'ont pas été réévalués en profondeur depuis 1970. De plus, les communes et les communautés de communes peuvent établir un impôt sur les salaires pour financer les transports publics.

113. Il est à noter que les recettes propres des collectivités infranationales françaises provenaient traditionnellement de quatre taxes locales directes appelées « les quatre vieilles ». Ces taxes sont levées par les trois niveaux de collectivités infranationales, ainsi que par certaines associations intercommunales. Ces quatre taxes, qui représentaient au total près de 75 % des recettes propres en 2005, incluaient :

a. la taxe professionnelle (TP) : elle était basée principalement sur la valeur des équipements et représentait près de 50 % des recettes totales de ces quatre taxes. Elle a été abolie en 2010.

b. la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) : elle est payée par les propriétaires (non seulement les personnes physiques mais aussi les sociétés).

c. la taxe d'habitation (TH) : elle est payée par les résidents.

d. la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPnB) : le droit de lever ces taxes a été accordé aux collectivités territoriales par la loi spéciale du 10 janvier 1980⁵⁹, entrée en vigueur en 1981. Elle prévoit un plafond des taux, ainsi que des barèmes variables pour l'augmentation des taux des différentes taxes. La gestion des taxes, comprenant leur calcul, leur collecte et leur recouvrement, est de la responsabilité des services de l'Etat.

114. En 2009 a débuté une réforme du système des finances locales, qui a eu un impact considérable sur la première composante des « quatre vieilles », puisqu'elle a supprimé l'une des taxes payées par les entreprises, la taxe professionnelle (TP), qui avait été la cible de plusieurs critiques. Au lieu d'être basée sur la valeur ajoutée des entreprises, elle taxait les équipements et était ainsi perçue comme une pénalité pour les entreprises qui investissent et comme un fardeau pour le secteur industriel. Par conséquent, les entreprises assujetties à cette taxe en étaient souvent exonérées par la législation nationale, et ces exonérations étaient compensées par des dotations du pouvoir central.

115. La taxe professionnelle a été remplacée par une autre, appelée la contribution économique territoriale (CET), qui comprend deux taxes :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

59 Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

116. La CFE concerne les personnes physiques et morales et elle est calculée d'après la valeur locative des biens assujettis à la taxe : le terrain, les bâtiments et les équipements. Les biens concernés sont ceux qui appartiennent à la personne, qui sont loués ou même utilisés gratuitement. La base, appelée la « valeur locative », détermine la taxe foncière. Le taux est fixé par la commune. La CFE a été révisée à la hausse à la suite d'une réforme du cadastre.

117. La CVAE s'applique uniquement aux entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 152 500 euros. Elle est calculée d'après la valeur ajoutée fournie par l'entreprise, c'est-à-dire la différence entre le revenu réel et une partie des dépenses de fonctionnement. En réalité, et malgré la complexité des calculs, la CVAE concerne principalement les entreprises dont le CA dépasse 500 000 euros, avec une contribution minimale de 250 euros. Pour un CA de plus d'un million d'euros, la CVAE dépassera rarement 1 000 euros.

118. La principale raison de la suppression de l'ancienne taxe professionnelle était la nécessité de réduire le poids de cette taxe sur les activités manufacturières. La réforme a aussi modifié la répartition des taxes locales entre les différents niveaux d'autorité locale et régionale. Dans les faits, la nouvelle assiette allie valeur ajoutée et propriété, assorties de critères supplémentaires pour certaines activités et d'une compensation prévisionnelle sur le budget national. Les régions et les départements n'ont plus la possibilité de modifier son taux et obtiennent une certaine fraction du montant total collecté. Le pouvoir de décision appartient en premier lieu aux communautés intercommunales. Ce nouveau système de TPE (qui est la somme de la CFE et de la CVAE, mais le plus souvent consiste uniquement en la CFE) s'est avéré moins stable que le précédent dans le contexte de récession économique. De plus, le pouvoir national a répondu aux préoccupations exprimées par certaines entreprises (particulièrement celles du secteur des services) au moyen de mesures de compensation, notamment pour les petites entreprises et celles qui ont un nombre élevé d'employés. La loi garantissait une compensation intégrale des collectivités locales pour les éventuelles pertes de revenus entraînées par la suppression de la TP. De fait, entre la TP en 2009 et la CET en 2010, il y a eu une perte de près de 11 milliards d'euros.

119. Concernant les départements, le problème majeur de cette réforme réside dans le cadre financier général. Ni le pouvoir national ni les départements ne peuvent déterminer le taux des nouvelles taxes, ce qu'ils pouvaient faire avec la TP. Autrement dit, cette nouvelle ressource budgétaire est moins flexible que la précédente. De plus, la promesse du pouvoir central d'accorder une compensation n'a couvert que la première année de fonctionnement de ce système, et les interlocuteurs de la délégation du Congrès ont indiqué que dans les faits les départements n'ont pas reçu la compensation promise de manière satisfaisante. En outre, le transfert de nouvelles compétences (par exemple pour les personnes âgées, les chômeurs et les personnes vivant sous le seuil de pauvreté) a créé de lourdes charges financières puisque la compensation de l'Etat n'a pas pris en compte le montant des dépenses obligatoires liées à ces nouvelles responsabilités. Il a même été suggéré que l'Etat, lourdement surendetté, chercherait à exploiter les collectivités locales, plus solvables, afin d'améliorer sa situation financière.

120. Les ressources des autorités infranationales françaises incluent aussi diverses autres taxes directes ou indirectes :

121. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), levés par les départements et les communes. Cet impôt est particulièrement exposé à l'évolution économique et au marché immobilier. La crise a entraîné une baisse de 8,3 % pour les départements et de 6,9 % pour les communes.

122. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), levée par les communes et les groupements intercommunaux à fiscalité propre. La TEOM a atteint 6,3 milliards d'euros en 2013, ce qui représente une hausse de 2,7 % après la hausse précédente de 3,7 % en 2012. Les groupements intercommunaux reçoivent plus de 80 % de cette taxe.

123. La taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA). Transférée aux départements en 2005, cette taxe inclut deux fractions : l'une est liée au transfert de compétences et l'autre au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). En 2011, la TSCA a été intégralement transférée aux départements, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale)⁶⁰. A la suite de cette

60 Loi n° 2009_1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

réforme, le montant reçu par les départements a doublé, atteignant 6,7 milliards d'euros en 2013 (une hausse de 0,8 % par rapport à 2012). Les départements ne disposent d'aucune compétence fiscale concernant cette taxe, dont le taux est fixé par le Parlement.

124. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). La TICPE est allouée aux régions et aux départements dans le cadre des compétences transférées. En 2013, son montant a atteint 6,5 milliards d'euros pour les départements (-1,1 %) et 4,2 milliards d'euros pour les régions (+ 0,9 %).

125. Les taxes sur les cartes grises. Ces taxes sont les seules à être levées exclusivement par les régions, auxquelles elles ont rapporté 2 milliards d'euros en 2013.

126. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Elle s'est élevée à plus de 1,4 milliard en 2013⁶¹.

127. La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Elle concerne les surfaces commerciales de plus de 400 m², pour un chiffre d'affaire minimal de 460 000 euros. La TASCOM a rapporté 708 millions d'euros en 2013.

128. En 2013, les recettes de fonctionnement (n'incluant pas les investissements) des collectivités territoriales françaises se sont élevées à 191,8 milliards d'euros. Les communes en ont été les principales bénéficiaires (79,1 milliards d'euros), sans compter les groupements de communes à fiscalité propre, dont la part a été de 113,6 milliards d'euros, soit près de 60 % des recettes totales des collectivités infranationales. Les départements ont reçu 64,7 milliards, et les régions seulement 22,9 milliards.

129. En outre, les collectivités territoriales françaises reçoivent des subventions de l'Etat. Le montant de l'aide financière accordée par l'Etat en tant que revenu de fonctionnement s'est élevé à 52 milliards d'euros en 2013. La dotation globale de fonctionnement (DGF) en est le principal élément, avec 41,3 milliards d'euros en 2013, tandis que le montant des dotations de péréquation et des compensations, qui inclut aussi la dotation de compensation pour la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), était de 6,9 milliards d'euros, les autres dotations s'élevant à 3,7 milliards d'euros.

130. La répartition de la DGF entre les différents niveaux d'autorité est restée stable depuis 2005 : le bloc communal (communes et établissements intercommunaux) reçoit en moyenne 57 % du montant total de la DGF ; les départements en reçoivent 30 % et les régions, 13 %. Les dotations de péréquation ont été de 7,5 milliards d'euros en 2013, soit une augmentation de 4,3 %. Le montant des dotations de péréquation aux communes a été respectivement de 1,491 milliard d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), de 969 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et de 774 millions pour la dotation nationale de péréquation (DNP). La dotation d'intercommunalité s'est élevée à 2,702 milliards d'euros. Les départements ont reçu 1,413 milliard d'euros au titre de la péréquation, répartis entre la *dotation de péréquation urbaine* (DPU), pour 623 millions d'euros, et la *dotation de fonctionnement minimale* (DFM), pour 790 millions d'euros. Enfin, 11 régions se sont partagé 193 millions d'euros de péréquation régionale en 2013.

131. Les transferts de l'Etat, en proportion des ressources des collectivités locales, ont diminué dans la période qui a suivi les réformes de 1982. Alors que le revenu réel du pouvoir central destiné aux collectivités locales a diminué, des projets culturels ou de développement économique ambitieux, dans les années 1980 et au début des années 1990, ont dû être financés par l'emprunt, l'augmentation des taxes locales ou des investissements du secteur privé. La situation financière des collectivités locales et régionales s'est nettement améliorée après le milieu des années 1990, avec la mise en œuvre de vastes projets d'investissement (principalement dans le domaine de l'éducation). En 2007, les collectivités locales et régionales ont assuré plus de 70 % de l'ensemble des investissements publics, une proportion qui aurait encore dû augmenter avec la mise en œuvre intégrale des transferts de compétences décidés lors des réformes de décentralisation de 2003/2004. Toutefois, la réalité n'a pas été à la hauteur de ces attentes, en raison principalement de la crise économique mondiale de 2008. Le ministère des Finances a indiqué aux rapporteurs que le revenu de

61 La taxe IFER, en 2013, a fait l'objet d'une procédure de violation de la Commission européenne contre la France. La Commission a déclaré que cette taxe fausse la concurrence sur les transports ferroviaires et constitue une violation de la législation européenne actuelle. Les sociétés françaises et étrangères sont assujetties à la taxe lorsqu'elles utilisent le réseau ferroviaire français. Certains, au sein du Parlement européen, ont affirmé que cette pratique constituait une discrimination contre les sociétés étrangères et entravait le trafic ferroviaire transfrontalier (<http://www.michael-cramer.eu/en/transport-policy/single-view/article/ae-transport-french/>).

la DGF, en baisse depuis 2014, va continuer de se contracter jusqu'en 2017. En outre, une stratégie politique de ce ministère consiste à simplifier la structure des ressources des collectivités locales, qui incluent actuellement plus d'une centaine de « petites » taxes (dont le produit n'excède pas 300 000 euros par an), ce qui a pour effet de créer une « illusion fiscale » (le citoyen n'a pas conscience des taxes ni des services qu'elles permettent de financer). Néanmoins, le pouvoir de décision politique appartient en premier lieu au pouvoir central puisque les collectivités territoriales, aux termes de la Constitution française, jouissent d'une autonomie financière mais non d'une compétence fiscale autonome.

Dépenses et budget des collectivités locales

132. En 2013, les dépenses des collectivités locales représentaient près de 22 % (18 % en 1990) de l'ensemble des dépenses publiques (y compris l'administration centrale et la sécurité sociale), et 70 % des dépenses d'investissement publiques (hors recherche et développement), contre 60 % en 1990 (OECD 2014). Leurs budgets ont augmenté très rapidement depuis les années 1980, davantage que le budget de l'Etat et le PIB, du fait du transfert de compétences mais aussi en raison du dynamisme des responsables locaux et de la flexibilité des ressources.

133. Les dépenses d'intervention constituent la plus grande partie des dépenses de fonctionnement des autorités infranationales, avec 65,4 milliards d'euros, principalement sous la forme de dotations et versements de prestations sociales aux ménages. Plus de la moitié du montant de ces dépenses est payée par les départements (38,3 milliards d'euros en 2013), principalement pour l'aide sociale. La part des régions est bien moindre (11,6 milliards d'euros), destinée principalement à l'éducation, l'apprentissage professionnel et la formation, mais aussi aux transports régionaux de voyageurs par le chemin de fer.

134. Les dépenses des départements pour l'aide sociale, composées de trois grands services sociaux (RSA, APA, PCH)⁶², se sont élevées à près de 16 milliards d'euros en 2013. Pour le RSA, elles ont été de 8,9 milliards d'euros en 2013 (hausse de 8,6 %) et elles n'ont cessé de croître, en particulier depuis 2008. Cette hausse spectaculaire du RSA n'est pas due uniquement à la crise. Elle s'explique aussi en partie par des extensions successives de cet outil : tout d'abord aux jeunes de moins de 25 ans en septembre 2010, ensuite aux départements d'outre-mer (sauf Mayotte) en janvier 2011 et, enfin, l'augmentation du montant forfaitaire, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté qui prévoit une augmentation du RSA de 10 % sur cinq ans. En décembre 2013, 2,3 millions de foyers bénéficiaient du RSA, ce qui représente une hausse de 7,2 % par rapport à décembre 2012. Les dépenses consacrées à l'APA se sont élevées à 5,5 milliards d'euros en 2013 et ont été en augmentation constante. Le 1^{er} janvier 2014, les personnes âgées de 75 ans et plus constituaient 9,1 % de la population, au lieu de 8,0 % début 2005.

135. La deuxième catégorie de dépenses des collectivités territoriales françaises, en volume, est celle des frais de personnel. C'est dans les communes et les groupements de communes que ces dépenses sont les plus élevées. Dans les régions et les départements, les frais de personnel ont augmenté considérablement entre 2006 et 2010, lorsque des employés de l'Etat ont été transférés, en même temps que les responsabilités correspondantes exercées précédemment par les autorités de l'Etat.

136. Le cadre général du budget est le même pour toutes les collectivités locales et régionales. Il est divisé en deux parties : opérations courantes et investissement. Toutes deux doivent être à l'équilibre, mais un excédent de ressources sur les opérations courantes permet de réaliser des économies pour couvrir les coûts d'investissement. Les dépenses courantes incluent les salaires, les prestations sociales, les coûts administratifs généraux, les subventions aux associations privées (sport, action sociale, culture), les intérêts sur les emprunts et les rachats (sauf pour les bâtiments). Les dépenses d'investissement correspondent principalement au remboursement des prêts et à l'achat de terrains, de biens immobiliers et d'équipements.

62 RSA : revenu de solidarité active ; APA : allocation personnalisée d'autonomie (pour les personnes âgées) ; PCH : prestation de compensation du handicap.

Tableau 1 : Volume budgétaire des collectivités territoriales en 2013 (milliards d'euros)

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Total des dépenses	
	Montant	Evolution annuelle	Montant	Evolution annuelle	Montant	Evolution annuelle
Bloc communal	87,3	+3,2	45,2	+7,1	132,5	+4,5
Départements	57,6	+2,5	14,7	-3,9	72,4	+1,1
Régions	17,6	+2,4	11,1	+2,9	28,7	+2,6
Total	162,6	+2,9	71,1	+4,0	233,6	+3,2

Source : DGFIP

137. Les collectivités locales ont toujours eu le droit de posséder des biens, y compris importants : terrains, bâtiments, routes, équipements et engins. Le Code général de la propriété des personnes publiques, qui s'applique à l'Etat, aux organes locaux et régionaux ainsi qu'aux établissements publics, distingue deux régimes de propriété, publique et privée. Les biens relevant du premier de ces régimes jouissent d'une protection spéciale et ne peuvent pas être vendus, mais ils peuvent être déclassifiés. Il s'agit de biens d'utilité commune (routes, bord de mer) ou destinés spécifiquement à un service public (écoles, châteaux d'eau, mairies, etc.). Ces biens peuvent être donnés temporairement à d'autres personnes à des fins d'activités économiques, contre le versement de redevances. Les biens publics sont évalués dans les comptes généraux, mais le montant de dépréciation des bâtiments et autres biens immobiliers n'est pas inclus dans les budgets. Les « biens privés » locaux et régionaux sont régis par le droit civil, bien que certaines dispositions spécifiques leur soient applicables. Il s'agit de terrains, de forêts, de lacs, de maisons et autres bâtiments qui ne sont pas affectés à un service public.

Autonomie financière

138. Un élément traditionnel de la décentralisation consiste, pour une collectivité, à disposer en propre d'un budget, de ressources et de biens, ainsi qu'un certain pouvoir de décision les concernant. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il s'agissait là d'un aspect de la libre administration. A la fin des années 1990, lorsque plusieurs lois ont aboli des taxes locales et les ont compensées par des dotations sur le budget de l'Etat, les collectivités locales ont affirmé que cela affaiblissait leur pouvoir, mais le Conseil constitutionnel a estimé que les recettes locales n'étaient pas réduites d'une manière préjudiciable à la libre administration. Cette question s'est posée lors des élections de 2002. Le nouveau gouvernement, conduit par Jean-Pierre Raffarin, un ancien président de région, a décidé de lancer l'Acte II de la décentralisation. En 2003, une modification de la Constitution y a ajouté l'article 72.2, où sont énoncés de nombreux principes jusqu'alors reconnus par la coutume, de sorte que les collectivités territoriales ont pu bénéficier de ressources et en disposer librement dans les conditions définies par la loi. De même, lorsque la loi le permet, elles ont aussi pu déterminer la base de l'évaluation, et les taux, conformément à la loi. Un principe prévoit la compensation des nouvelles compétences et un autre prévoit la péréquation.

139. Le principe de l'autonomie financière visait à éviter de réduire les taxes des collectivités locales et à les remplacer par des dotations de l'Etat. Par conséquent, les taxes et « autres ressources propres » doivent constituer une « part déterminante » de l'ensemble des ressources de chaque catégorie d'autorité locale. Une loi organique apportera plus de précisions. Votée en 2004, elle donne une définition des ressources propres qui exclut les dotations et les emprunts mais inclut les revenus de taxes sur lesquelles les collectivités locales n'ont pas de pouvoir de décision. Le Conseil constitutionnel ayant rejeté une définition générale de la « part déterminante », il est uniquement mentionné que la part des ressources propres ne devrait pas être inférieure à celle qui était valide pour 2003. En réalité, les chiffres ont augmenté de manière paradoxale. De nombreuses nouvelles ressources allouées aux départements et aux régions proviennent d'une part des impôts nationaux, considérés par la loi comme des « ressources propres », mais les collectivités locales et régionales estiment qu'elles restreignent leur compétence budgétaire.

3.3.8. Ressources humaines

140. Au début des années 1970 a été créé un organisme national, dirigé par des représentants des collectivités locales, qui avait pour mission de mettre en place un programme de formation professionnelle et d'organiser ou superviser les procédures de recrutement pour la fonction publique territoriale. Cet organisme est aujourd'hui le *Centre national de la fonction publique territoriale* (CNFPT). Personne morale financée au moyen de cotisations perçues sur les salaires des collectivités locales, le Centre a pour mission d'organiser la formation professionnelle des personnels locaux. Il possède plusieurs établissements de formation et des antennes régionales dans toute la France.

141. Après les lois de décentralisation de 1982, le pouvoir central a décidé de modifier le statut général de la fonction publique. Une loi de 1983 a ainsi créé trois catégories et défini trois statuts généraux au sein de la fonction publique : de l'Etat, territoriale et hospitalière. La loi du 26 janvier 1984, relative à la fonction publique territoriale, a organisé un système basé sur les carrières. Les réglementations sont adoptées par le pouvoir central après concertation avec un comité consultatif incluant des représentants des exécutifs locaux et des syndicats.

142. L'octroi de compétences supplémentaires⁶³ a renforcé le pouvoir des collectivités locales et de leurs administrations. La législation nationale a introduit des instruments de gestion plus efficaces et créé le CNFPT (voir supra)⁶⁴. La main-d'œuvre de la fonction publique territoriale a augmenté considérablement (de 50 %) en l'espace de 20 ans⁶⁵ et en 2012 il y avait près de 1,9 million d'agents publics exerçant l'une des 250 professions des communes, départements, régions, établissements intercommunaux et autres organes locaux, qui constituaient 34 % de l'ensemble de la fonction publique française. Quelque 1,4 million d'entre eux sont des fonctionnaires, recrutés sur concours en début de carrière. Les collectivités locales peuvent aussi recruter des agents temporaires, selon des conditions restreintes. Dans les services commerciaux, les employés peuvent avoir un contrat de travail de droit civil. Le nombre des employés des collectivités locales a augmenté au cours des dernières décennies, et leur niveau de qualification également. Aujourd'hui, leur bagage universitaire, leur expertise professionnelle et leur salaire sont identiques à ceux des employés de l'Etat.

143. L'entrée dans la fonction publique locale, qui se fait sur concours, ne donne pas le droit à un poste. Les candidats qui réussissent le concours sont mis sur une liste de réserve pour trois ans et doivent postuler pour un poste précis dans une collectivité locale. Ce système permet un juste équilibre entre la liberté de décision de chaque employeur et une garantie de qualification minimale chez les personnes recrutées. Le barème de rémunération est le même que dans la fonction publique d'Etat, mais il y a souvent des avantages supplémentaires. Les employés occupent un poste statutaire, avec de nombreuses perspectives de carrière au cours de leur vie professionnelle.

144. L'augmentation des effectifs de la fonction publique territoriale résulte de son cadre statutaire et de la mobilité des personnels, en particulier ceux qui exercent des postes de responsabilité, comme les chefs de service, les directeurs techniques ou financiers, etc., auxquels les centres de gestion offrent de multiples perspectives de carrière⁶⁶. L'Institut national des études territoriales (INET)⁶⁷ forme des fonctionnaires territoriaux de plus en plus qualifiés. Les régions, les départements et les grandes villes offrent ainsi à leurs hauts fonctionnaires le type de responsabilités et de rémunérations qu'ils pourraient trouver dans la haute fonction publique de l'Etat. De plus, il n'est pas rare aujourd'hui que la carrière d'un fonctionnaire territorial inclue des détachements entre les fonctions publiques nationale et locale.

63 Principalement dans les domaines suivants : urbanisme, logement, formation professionnelle, planification régionale, action sociale, logement social, santé, transports, éducation et culture.

64 CNFPT – Centre national de la fonction publique territoriale – loi n° 87-529 du 13 juillet 1987. Elle a modifié le statut de la fonction publique territoriale.

65 J.-P. Bouquet, *État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale*, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, 27 février 2013.

66 « Centres de gestion », également créés par la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987. Elle a modifié le statut de la fonction publique territoriale.

67 L'INET – Institut national des études territoriales – est un organe déconcentré du CNFPT. Il a succédé en 1998 à l'Institut d'études supérieures de la fonction publique territoriale (IESFPT), créé en 1990.

145. L'augmentation des effectifs a aussi entraîné une hausse correspondante de la charge budgétaire pour les collectivités territoriales : celle-ci représente maintenant approximativement 20 % de l'ensemble des dépenses publiques. La dette des collectivités locales ne représente que 10 % de la dette nationale, du fait que les collectivités territoriales sont obligées d'équilibrer leur budget, mais les augmentations continues de la masse salariale et des services publics locaux⁶⁸ semblent être la cause principale de l'augmentation des taxes et redevances locales. Cette situation a pour effet de creuser les inégalités entre les territoires. Les maires de petites communes, qui n'ont souvent qu'un seul employé à plein temps, soulignent qu'ils n'ont pas les moyens d'administrer leur territoire sans l'aide des communautés, des départements et de l'Etat.

3.4. *Contrôle et supervision des collectivités locales*

146. Traditionnellement, le préfet français jouissait d'un grand prestige et d'une autorité considérable au sein du système centralisé. Toutefois, les réformes de décentralisation lui ont fait perdre son double rôle (dédoublément fonctionnel) au nom de l'Etat et de l'autorité territoriale correspondante. Jusqu'en 1982, il y avait en France une forme de co-administration des affaires locales. Le préfet était l'organe exécutif du département et de la région. L'administration de l'Etat contrôlait fortement les politiques municipales par le biais de dotations réservées pour les investissements et en proposant une consultation ou un soutien sur les questions financières et techniques. Depuis 1982, parallèlement à une plus grande autonomie, un dispositif de contrôle systématique et intelligent a été établi, avec des règles et procédures identiques pour toutes les collectivités locales et régionales. Le préfet a aujourd'hui pour rôle principal d'être le garant de la loi, de l'unité de la République et de l'égalité de tous devant la loi. Il a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois (voir ci-dessus article 72 de la Constitution)⁶⁹.

147. Premièrement, le préfet a une obligation constitutionnelle de contrôler la légalité des décisions des conseils et exécutifs locaux et régionaux. La loi contient une liste d'actes qui doivent être communiqués au préfet pour information. Cette communication, ainsi que la publication effective, sont des conditions pour l'entrée en vigueur. Le préfet peut demander une modification d'une décision locale ou régionale (l'amendement sera réalisé par l'organe concerné) s'il considère que la décision en question est illégale. Le préfet peut aussi saisir immédiatement le tribunal administratif pour obtenir l'annulation de l'acte.

148. Il existe par ailleurs un contrôle financier. Une chambre régionale des comptes a été établie à cette fin dans chaque région, sous le contrôle de la Cour des comptes (nationale). Ses membres ont le statut de juges, bien que leur rôle consiste principalement en une activité de contrôle et d'audit plutôt que de règlement de litiges. Ils exercent trois types de pouvoirs : premièrement, ils se prononcent sur les comptes des comptables locaux et régionaux, qui sont des employés de l'Etat. Un recours est possible devant la Cour des comptes, puis devant le Conseil d'Etat ; deuxièmement, ils ont un rôle de conseil lorsque le préfet ou tout autre responsable autorisé estime que le budget n'a pas été adopté en temps voulu, n'est pas à l'équilibre ou ne contient pas de crédits pour les dépenses obligatoires. Dans ces cas, le préfet peut prendre une décision sur le budget si le conseil local ne respecte pas les obligations légales. Par ailleurs, si l'exécution du budget aboutit à un déficit (au-delà d'un certain ratio), l'autorité locale ou régionale responsable sera soumise à un contrôle spécial de la part de la Cour et du préfet ; enfin, les chambres régionales contrôlent périodiquement toutes les collectivités locales et régionales (sauf pour les très petites communes, ce contrôle étant alors assuré par la branche régionale du ministère des Finances) et même les entités privées ayant reçu des fonds publics. Leurs rapports sont publics et doivent être examinés lors de la réunion suivante du conseil local. Les responsables politiques et les personnels locaux et régionaux ont critiqué le rôle de ces chambres régionales, mais elles sont bien acceptées et expliquent probablement la situation financière saine que connaissent dans l'ensemble les collectivités locales et régionales. Les chambres ont aussi fait campagne pour de meilleures techniques de gestion et procédures de contrôle interne, qui sont maintenant familières pour les responsables locaux.

68 *Cour des Comptes/ Chambres régionales & territoriales des Comptes, Les Finances Publiques Locales*, octobre 2014, DILA, Paris 2014, pp. 43, 47 et suiv.

69 Le Conseil a précisé que l'institution de contrôle de l'Etat n'est pas soumise à la discrétion du législateur, qui est tenu de garantir l'efficacité de cette institution : Décision n° 137 DC du 25 février 1982 relative aux lois de décentralisation : « Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 72 de la Constitution que, si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa 3 de cet article [« Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »] ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 (...) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin ».

3.5. *Institutions participatives innovantes*

149. L'image solidement ancrée d'un pouvoir municipal français cantonné entre les mains d'une petite élite entourant le maire sous-estime indéniablement la complexité et la variété des collectivités françaises. Ces affirmations doivent être vérifiées à l'aune de données empiriques plus précises. Peu d'éléments confirment l'existence d'une nouvelle démocratie délibérative, mis à part un certain nombre d'innovations largement attestées dans des villes comme Grenoble, Lille ou Paris.

150. Il existe plusieurs formes de participation politique locale et de débat démocratique. Les expériences de débat démocratique ne sont pas nouvelles. Les communes innovantes telles que Grenoble ont souligné l'importance de la démocratie participative dès les années 1960 et ont cherché à associer les associations locales aux décisions municipales. Ces dernières années, le thème de la démocratie locale en tant que démocratie délibérative a gagné en influence. Les arguments basés sur la délibération mentionnent la sphère publique locale et le processus délibératif comme deux éléments porteurs d'une valeur ajoutée intrinsèque. Des responsables politiques comme la socialiste Ségolène Royal ont appelé à ce que des jurys citoyens consolident la pratique de la démocratie délibérative. Les référendums sont des formes plus directes de démocratie locale. Ils ont reçu une base juridique avec la loi du 13 août 2004 et ont été appliqués de plus en plus souvent depuis (quoiqu'avec une faible base initiale ; les référendums locaux étaient auparavant perçus comme une contestation du maire). Le rôle de villes telles que Lille dans la création de conseils de quartier traduit un intérêt authentique pour la démocratie directe. Certaines communes ont donné une interprétation numérique au terme de « démocratie directe », et les consultations en ligne des citoyens sont de plus en plus répandues.

151. Les interlocuteurs représentant les autorités parisiennes ont informé les rapporteurs de plusieurs nouvelles institutions et procédures de participation citoyenne mises en œuvre dans la capitale depuis l'élection d'une nouvelle maire en 2014. La consultation des citoyens porte souvent sur les projets d'infrastructures, les espaces publics, etc. Il y a parfois des réunions à l'Hôtel de ville ou dans les mairies d'arrondissement. Mentionnons aussi les campagnes en ligne « Madame la maire, j'ai une idée ! », les assemblées populaires locales dans les quartiers et les conseils de quartier. Le Bureau du quartier adresse des propositions au maire de l'arrondissement. Ces quartiers sont au nombre de 123 sur le territoire de la Ville de Paris. Chaque arrondissement décide du mode d'élection pour les quartiers (par exemple au moyen de collèges des habitants ou au moyen d'un scrutin, comme dans le 20^e arrondissement, qui a opté pour des électeurs choisis au hasard, parmi lesquels certains non-ressortissants de l'UE).

152. Depuis 2014, la budgétisation participative est appliquée à Paris. Selon ce dispositif, 5 % du budget d'investissement est laissé à la décision des Parisiens, soit 500 millions d'euros sur six ans). La budgétisation participative a débuté à Paris avec 20 millions d'euros et elle atteindra progressivement 100 millions d'euros. Il y a aussi des propositions de budgétisation participative pour les arrondissements. Fin 2014, la Ville de Paris a proposé 15 projets. A partir de 2015, seuls les Parisiens proposeront et décideront. Fin mai 2015, 5 150 projets avaient déjà été proposés par 3 000 personnes, groupes ou unités/organismes, l'objectif étant qu'en septembre 2015 les habitants se prononcent sur 80-90 projets pour l'ensemble de Paris et sur 100 projets pour les différents arrondissements.

Statut de la capitale

153. Dès le tout début de la Première République, la Convention nationale se méfiait des communes des grandes villes, que ce soit en raison de leur tempérament révolutionnaire, comme à Paris, ou de tendances réactionnaires, comme à Lyon et dans d'autres grandes villes de province. La Convention nationale a donc décidé de diviser ces grandes villes en communes plus petites, tandis que Paris a été divisé en arrondissements, la commune centrale étant supprimée. En 1834, la commune de Paris a été réunifiée et un conseil municipal a été créé. Toutefois, Paris n'était pas dirigé par un maire mais par un préfet et un préfet de police, une situation qui n'a changé qu'en 1977, lorsque Jacques Chirac a été le premier maire élu au suffrage universel après près de 183 ans.

154. Avec l'alternance politique consécutive aux élections nationales de 1981, le Gouvernement socialiste a engagé une série de réformes législatives de décentralisation qui ont redéfini les compétences des communes, des départements et des régions. Un débat s'est tenu dans ce contexte sur une réforme du statut de Paris, en tant que capitale, mais aussi des métropoles de Lyon et Marseille, qui d'ailleurs ne font l'objet d'aucune disposition spécifique dans la Constitution de 1958. La loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, communément désignée par le sigle PML, régit l'organisation administrative spécifique de Paris, Marseille et Lyon, et notamment le statut spécifique des arrondissements. A la différence des communes, ceux-ci ne sont pas des entités juridiques en soi, n'ont pas de capacité juridique et ne disposent pas d'un budget indépendant.

155. La loi de 1982 a instauré des conseils d'arrondissement, qui à Paris et Lyon sont constitués essentiellement de conseillers élus par la population de la ville et de l'arrondissement concerné, tandis qu'à Marseille ils sont élus par les secteurs d'arrondissements. A Paris, l'élection des conseils d'arrondissement se déroule de la même manière que celle des conseils municipaux : le scrutin se tient le même jour et au moyen des mêmes listes, les deux mandats ayant une durée de six ans. Deux tiers des conseillers de l'arrondissement sont élus à cette échelle, l'autre tiers étant composé de conseillers municipaux élus dans la commune, niveau supérieur à celui des arrondissements. Le maire d'arrondissement est élu par les conseillers de l'arrondissement huit jours après l'élection du maire de la ville, parmi les conseillers municipaux de la commune.

156. Aux termes de la loi n° 82-1169 et des amendements introduits par la loi n° 2002-276, les compétences des conseils d'arrondissement sont limitées strictement par la loi et consistent en un rôle consultatif sur les sujets suivants : les projets du conseil municipal dont la mise en œuvre se fera pour une partie au moins sur le territoire de l'arrondissement concerné, le Plan local d'urbanisme et l'attribution de subventions aux organisations locales sans but lucratif. Le conseil d'arrondissement dispose d'un certain pouvoir de décision sur les équipements locaux. Il exerce une fonction de gestion pour toute question intéressant l'arrondissement, limitée cependant par l'approbation finale et l'attribution de ressources par le conseil municipal. La commune accorde des ressources financières à chaque arrondissement, qui dispose ainsi de personnel pour gérer les services publics locaux. Le maire d'arrondissement et ses adjoints sont aussi chargés d'enregistrer les naissances, les décès et les mariages. Enfin, le maire et le conseil municipal de la commune peuvent déléguer certaines compétences aux maires et conseils d'arrondissement.

157. Aujourd'hui, Paris est un cas à part puisqu'il s'agit à la fois d'une commune et d'un département. Son conseil et son maire exercent des compétences à ces deux titres, les responsabilités en matière de sécurité et de police relevant toutefois directement de l'autorité d'un préfet de police, qui dépend du ministère de l'Intérieur. Par rapport à ceux des « communes ordinaires », le maire de Paris dispose d'une latitude légèrement réduite concernant des domaines tels que l'urbanisme, la sécurité ou la défense civile.

158. Ayant ces considérations à l'esprit, les rapporteurs ont pu appréhender la manière dont le cadre juridique en vigueur perpétue l'existence d'une relation délicate entre l'Etat et la capitale de la France. Le puissant contrôle administratif, fondé sur un cadre juridique d'une continuité historique relativement unique, est surprenant pour une ville caractérisée par les défis démographiques et socio-économiques d'une métropole mondiale d'une ampleur sans égale dans le pays. Comme pour toute autre grande métropole mondiale, la décennie passée a renforcé les ambitions politiques de plusieurs couleurs pour créer un cadre institutionnel prenant en considération le fait que Paris s'étend – sur les plans politique, social et économique – bien au-delà de la commune elle-même, incluse dans la Région du Grand Paris qui compte près de 12 millions d'habitants, soit 19 % de la population française, et génère 32 % du PIB du pays.

159. En conséquence, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), appelé « Métropole du Grand Paris » (MGP), a été créé officiellement par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 telle que modifiée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015. Initiative remontant à 2007, la MGP constitue un type de coopération intercommunale visant à apporter des solutions concernant les transports, l'urbanisme et la gouvernance de la Région du Grand Paris. Dans ce contexte, les autorités nationales décrivent la MGP comme un mécanisme destiné à définir et mettre en œuvre une action globale pour réduire les inégalités régionales, améliorer la qualité de la vie de ses habitants et, dans ce sens, servir de modèle de viabilité urbaine, économique et sociale pour renforcer la compétitivité de Paris dans l'intérêt du pays tout entier.

160. A partir du 1^{er} janvier 2016, Paris et les communes des départements de la Seine-Saint-Denis, des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne formeront la Métropole du Grand Paris. Les 126 entités constitutives de la Métropole, s'étendant sur une superficie de 760 km², incluront Paris, les 123 communes à forte densité de population de la petite couronne et deux villes de la grande couronne, Argenteuil (Val d'Oise) et Paray-Vieille-Poste (Essonne). Pour des raisons opérationnelles, la MGP sera divisée en douze territoires (Paris formant l'un d'eux) dotés d'intercommunalités de 300 000 à 500 000 habitants, dans cette agglomération qui en comptera 6,9 millions. En tant qu'établissement de coopération intercommunale, la MGP sera administrée par un Conseil métropolitain composé de 210 membres, qui ne seront pas élus directement mais choisis par les conseils des communes membres. Les quatre compétences essentielles de cet EPCI seront l'urbanisme, le logement (à partir de 2016), le développement économique, social et culturel et la protection de l'environnement (à partir de 2017). La MGP n'aura pas autorité pour lever des financements, mais dépendra des fonds accordés par le gouvernement national. La mise en œuvre de ce mégaprojet s'est accompagnée de critiques virulentes de la part d'élus nationaux tout autant que locaux, qui ont affirmé notamment que les nouvelles structures de coopération intercommunale enrayeraient la dynamique positive existant entre les communes de la région, du fait que la MGP ferait disparaître au 1^{er} janvier 2016 les 17 dispositifs de coopération actuels.

161. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de ce projet, la délégation a aussi pris note des réflexions récentes menées par la maire de Paris, qui a ouvert le débat sur une réforme conjointe du statut de la capitale, en appelant à adapter le cadre institutionnel aux nouveaux besoins de la population, en simplifiant les processus décisionnels et en renforçant ainsi l'efficacité des services publics dans la capitale. Dans ce contexte, la maire de Paris préconise la fusion de la ville et du département et un nouveau découpage des vingt arrondissements afin de prendre en compte leurs diverses situations démographiques. Elle suggère en outre d'abroger les dispositions dérogatoires limitant les compétences de la capitale, de manière à donner au maire de Paris un statut identique, pour l'exercice de ses compétences, à celui des autres maires de France.

162. Les rapporteurs considèrent le concept général de la MGP comme un mécanisme de coopération judicieux, axé sur des domaines d'intérêt essentiel pour les communes concernées, et conforme en soi à l'esprit de la Charte. Les caractéristiques uniques de la région parisienne des points de vue sociopolitique et économique appellent une structure intercommunale ambitieuse allant au-delà des mécanismes de coopération habituels, même si cette structure implique la suppression (temporaire) des initiatives de coopération bilatérale en vigueur.

163. Sur la base des informations communiquées à la délégation, les rapporteurs ont jugé que la MGP était un exemple positif d'un groupement de collectivités locales destiné à la réalisation de tâches d'intérêt commun conforme à l'article 10 de la Charte, créé à l'initiative et grandement facilité par les efforts de l'Etat. Dans le même temps, les rapporteurs aimeraient attirer l'attention des autorités nationales sur les préoccupations évoquées par la maire de Paris. En vue de renforcer la qualité et surtout l'efficacité des services fournis aux citoyens, les rapporteurs partagent l'avis récent de la Chambre régionale des comptes, qui a conclu qu'une fusion de la ville et des départements était une simple mesure de bon sens et devrait donc être étudiée attentivement. Toute mesure de nature à améliorer la qualité des services aux citoyens ne peut qu'être conforme à la Charte, en particulier à son article 4, paragraphe 3, qui dispose que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens » et que « l'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ». Dans ce même esprit, les rapporteurs estiment qu'un débat devrait avoir lieu sur l'octroi au maire de Paris de compétences égales à celles qu'exercent les maires des autres collectivités locales. Ils considèrent donc que le processus de réforme administrative actuelle serait une bonne occasion de débattre aussi de l'adaptation du statut juridique de Paris, en tant que capitale, aux réalités du 21^e siècle.

4. Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale

4.1. Article 2 – Principe de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

164. Le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu dans la Constitution française, à l'article 1, paragraphe 1, qui (depuis l'amendement de 2003) dispose que l'organisation de la République française est décentralisée. Cette disposition introduit le principe de la décentralisation, qui est, d'après la doctrine juridique française, le principe de l'autonomie territoriale, centré traditionnellement sur la mission administrative de l'autonomie locale.

165. A cette incorporation expresse du principe de décentralisation dans le premier article de la Constitution française au début du 21^e siècle s'ajoute le concept constitutionnel de « libre administration ». La Constitution du 27 octobre 1946 (article 87) énonçait déjà ce principe de « libre administration des collectivités territoriales », adopté ensuite dans l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958. Il a pour la première fois pris pleinement effet dans les années 1970, avec la jurisprudence tout d'abord du Conseil constitutionnel puis du Conseil d'Etat⁷⁰.

166. D'après l'article 34 de la Constitution française, la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Ce dernier terme – collectivité territoriale – provient de la notion, plus ancienne et plus vaste, de « communauté territoriale », souvent utilisée dès le début du 20^e siècle dans les manuels juridiques de Léon Duguit et d'autres auteurs pour désigner une communauté politique définie par une appartenance commune de ses membres à un certain territoire. Aujourd'hui, l'article 72 de la Constitution énumère les collectivités territoriales de la République (les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer), mais il donne aussi au législateur la possibilité de créer d'autres sortes de collectivités territoriales, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités susmentionnées.

167. Aux termes de l'article 72, paragraphe 2, de la Constitution, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

168. La Constitution française reconnaît et garantit le principe de l'autonomie locale, premièrement en tant que principe définissant la nature de la République (article 1, depuis 2003), ensuite dans ses articles 34 et surtout 72 et suivants, où le principe de « libre administration » des « collectivités locales » est inscrit, l'existence de différents types de collectivités territoriales est garantie (article 72, paragraphe 1) et les principaux aspects institutionnels de l'administration locale sont configurés. La Constitution comprend un chapitre spécifique (Titre XII Des collectivités territoriales) sur l'administration locale. Toutefois, seuls les trois premiers articles (articles 72, 72-1, 72-2) portent sur l'administration locale en général, tandis que la plupart d'entre eux (articles 72-3, 72-4, 73, 74 et 74-1) sont consacrés au statut spécial des territoires d'outre-mer. Une législation abondante et systématique (voir infra) énonce et régit divers aspects de l'administration locale.

169. Par conséquent, les exigences contenues dans l'article 2 sont respectées en France.

⁷⁰ CC, n° 79-104 DC du 23 mai 1979, territoire de Nouvelle-Calédonie, CE sect. 18 janvier 2001, commune de Venelles c/ M. Morbelli, req. n° 229247, rec. RFDA 2001 CE

4.2. Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

170. La question de la signification exacte du droit et de la capacité « de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité, une part importante des affaires publiques » se pose dans tous les Etats parties à la Charte. En France, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, depuis les années 1980, indique qu'une part importante des compétences publiques doit être assignée aux collectivités territoriales, ce qui veut dire que les assemblées élues doivent pouvoir exercer leurs droits de libre administration au nom de leurs collectivités (« attributions effectives »).⁷¹

171. Le pourcentage des dépenses locales (voir supra para 109 et s.) peut être pris comme indicateur de la part des affaires publiques que les collectivités locales gèrent sous leur propre responsabilité. Cette part paraît atteindre un niveau satisfaisant en France. Il semble toutefois qu'un problème se pose concernant les petites communes membres d'entités intercommunales à fiscalité propre. En effet, ces petites communes ne gèrent qu'une petite partie des responsabilités publiques relevant de leur compétence, tandis que les tâches les plus importantes et exigeantes sont assumées par des EPCI ou autres structures de coopération intercommunale. Que les maires des petites communes représentent leur collectivité au sein des conseils et assemblées de telles entités intercommunales ne change rien au fait que ces communes ne gèrent ni ne réglementent pas « une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité ». La France a déclaré que la Charte ne s'appliquait pas à ces entités intercommunales et la Constitution française n'inclut pas les ECPI dans la liste des collectivités territoriales (article 72, paragraphe 1). Cela aggrave la situation des petites communes, dont la compétence est protégée par la Charte et la Constitution française, mais qui délèguent leurs tâches à des entités exclues à la fois du domaine normatif de la Charte et des garanties constitutionnelles sur l'autonomie locale. Par conséquent, la situation des petites communes qui n'exercent que des tâches secondaires résiduelles et délèguent leurs tâches les plus importantes à des entités intercommunales constitue une violation de la Charte. Il doit être clair que dans l'article 3, paragraphe 1, la « capacité » est celle de chaque commune et ne s'applique pas simplement à la situation générale ou uniquement à la majorité des communes.

172. La France a déclaré ne pas être liée par l'article 3, paragraphe 2, de la Charte. Aujourd'hui, cependant, cette déclaration ne paraît plus nécessaire puisque tous les niveaux d'autorité locale disposent d'assemblées élues, les entités intercommunales (auxquelles la Charte ne s'applique pas) ayant elles-mêmes obtenu des assemblées élues directement. Les rapporteurs considèrent donc que la France pourrait retirer cette déclaration.

⁷¹ CC, n° 85-196 DC du 8 août 1985 et CC 87 -241 DC du 19 janvier 1988.

4.3. Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

173. En France, un processus continu de décentralisation est à l'œuvre depuis le début des années 1980. De nombreuses tâches nouvelles ont été transférées de l'Etat aux collectivités locales et régionales. Bien que les compétences et responsabilités fondamentales des collectivités territoriales ne soient pas mentionnées dans la Constitution française, on trouve des dispositions détaillées dans plusieurs lois de décentralisation ou dans d'autres lois, par exemple sur la protection de l'environnement, l'éducation, la cohésion sociale, etc. De plus, les communes et les départements français remplissent traditionnellement plusieurs tâches pour le compte de l'Etat.

174. La « clause de compétence générale » (voir Chapitre 3 ci-dessus), qui avait temporairement été abrogée en France – et certaines interprétations qui relient cette clause au principe constitutionnel de libre administration⁷² – semblent conformes à l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, selon lequel les collectivités locales doivent avoir toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. L'abrogation de la clause de compétence générale, si elle avait eu lieu aurait pu constituer une violation de l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, qu'elle porte sur le niveau des communes, des départements ou des régions. La nouvelle loi NOTRe (« Nouvelle Organisation territoriale de la République » – voir supra) vise à rationaliser et préciser la répartition des responsabilités entre les niveaux infranationaux. Il y a eu un vaste débat sur l'opportunité ou non de préciser, dans la version finale de cette loi, si la clause de compétence générale devait être abrogée ou si elle devait être mieux définie de manière à éviter le chevauchement des compétences tout en laissant une discrétion suffisante aux collectivités locales pour s'occuper des questions qui ne sont pas exclues de leur compétence propre, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la Charte. Dans les faits, après un recours déposé le 22 juillet par au moins 60 sénateurs et 60 députés, le Conseil constitutionnel, dans sa décision⁷³ du 6 août 2015, a critiqué la méthode d'élection des conseillers de la Métropole du Grand Paris. La version finale de la loi NOTRe⁷⁴ a supprimé la clause de compétence générale pour les régions et les départements, tout en renforçant le rôle des régions en matière de développement économique.

175. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte énonce le principe de subsidiarité, selon lequel les responsabilités publiques doivent être exercées « de préférence » par les autorités les plus proches des citoyens. Ce même paragraphe introduit le critère selon lequel l'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. La Constitution française dispose que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent « le mieux être mises

⁷² Il convient de noter cependant que le Conseil constitutionnel a rejeté l'idée d'une clause de compétence générale pour les départements, dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010. « *il n'existe pas de principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une compétence générale du département pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire. La loi n'est pas davantage contraire sur ce point à la libre administration des collectivités territoriales.* »

⁷³ Décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015.

⁷⁴ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République JORF n° 0182 du 8 août 2015, page 13705, texte n° 1.

en œuvre à leur échelon »⁷⁵. Le principe de décentralisation (article premier de la Constitution française) prône aussi le transfert à une entité décentralisée de toutes les tâches qui peuvent être remplies par un niveau infranational. La Constitution n'énonce pas expressément le principe de subsidiarité (comme le fait l'article 4, paragraphe 3, de la Charte), puisque ni le principe de décentralisation ni le contenu de l'article 72, paragraphe 2, relatif à la répartition des compétences, ne mentionne la subsidiarité. Dans la pratique, cela signifie que, y compris parmi les autorités infranationales, les niveaux inférieurs disposent d'une forme de prérogative de compétence, puisqu'ils sont « plus proches des citoyens » que le niveau supérieur.

176. Cependant, il semble clair pour les rapporteurs que le fait de remonter des compétences à un niveau supérieur et de recentraliser des responsabilités se heurterait non seulement aux exigences liées aux critères susmentionnés de l'article 4.3 de la Charte, mais aussi aux obstacles créés par le principe de décentralisation énoncé dans la Constitution française. D'un autre côté, il doit être clair qu'une remontée de compétences voire leur recentralisation peuvent être compatibles avec ces principes et conditions lorsque la nature et l'ampleur d'une tâche (par exemple concernant la protection de l'environnement) ont changé radicalement.

177. La plupart des interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs lors de leur visite en France (y compris les représentants de la Cour des comptes) ont évoqué le chevauchement des responsabilités et l'absence de délimitation précise des compétences. Dans certains cas, l'application de la clause de compétence générale à tous les niveaux d'autorité a été citée comme étant la cause de ce problème ; selon d'autres sources (par exemple le rapport Balladur), la structure même de l'organisation territoriale française, notamment aux quatre (au moins) niveaux infranationaux, si l'on inclut les entités intercommunales, et les multiples procédures spécifiques pourraient expliquer l'enchevêtrement des responsabilités superposées, qui pose également problème du point de vue de l'article 4, paragraphe 4, de la Charte. La nouvelle loi NOTRe vise à clarifier la répartition des responsabilités.

178. Les discussions entre les rapporteurs et les représentants d'associations ou de collectivités locales et régionales spécifiques ont aussi porté sur la disposition contenue dans l'article 4, paragraphe 6, de la Charte, relative à la consultation des collectivités locales en temps utile et de façon appropriée au cours des processus de planification et de décision. La plupart des interlocuteurs ont convenu que la présence de nombreux responsables politiques locaux au Sénat et les procédures de consultation des représentants d'associations de pouvoirs locaux ont véritablement un impact important, mais certains ont déploré que les collectivités ne soient pas entendues individuellement (bien qu'elles soient directement concernées), ou même que des responsables politiques locaux adoptent des positions et des comportements différents lorsqu'ils agissent en tant que sénateurs ou lorsqu'ils n'ont pas de mandat. Ce dernier point n'est pas surprenant, puisque les sénateurs doivent s'adapter à leur rôle institutionnel, à savoir de participer aux procédures parlementaires et de défendre les intérêts généraux des collectivités territoriales et du niveau local, et non de promouvoir l'intérêt particulier d'autorités spécifiques (voir aussi infra para 170).

179. Dans la littérature sur le système français d'administration locale⁷⁶, il est souvent souligné qu'en réalité le modèle français s'appuie essentiellement sur une décentralisation coopérative. Sur le plan politique, il existe une forte représentation des dirigeants locaux et régionaux au Parlement, en particulier au Sénat. Les responsables politiques locaux sont aussi les législateurs. Ils ont toujours exercé une forte influence sur les politiques nationales du fait d'un aspect caractéristique du système politique français, le cumul des mandats, qui permet qu'une personne soit élue à différents mandats sans devoir en abandonner aucun : maire, conseiller départemental, sénateur ou député et ministre. Les élus nationaux s'identifient à leur circonscription territoriale. La plupart des présidents de département sont aussi sénateurs, ce qui leur permet d'exercer une grande influence au Parlement. De plus, le Sénat a un rôle spécifique de représentation des collectivités territoriales. Mentionnons aussi l'influence des associations nationales des maires (créée en 1907), des départements, des régions, des grandes villes, des communes touristiques ou forestières, etc. Les ministères les consultent toujours lorsqu'ils préparent de nouveaux projets. Elles font aussi des propositions directement et travaillent avec les commissions parlementaires. Les pressions du gouvernement central, cependant, contribuent souvent à faire voter des lois auxquelles les élus locaux ne sont pas favorables – la réforme de 2009 de la taxe sur les entreprises en est un exemple – mais ce fait est habituel en politique. Un autre exemple concernait la loi récente sur la fusion des régions, qui a

⁷⁵ Article 72, paragraphe 2.

⁷⁶ Cole : 11.

suscité une opposition véhémente de nombreuses régions et a été rejetée par le Sénat, mais qui a finalement été adoptée à une courte majorité par l'Assemblée nationale (voir infra para 170 et s.).

180. Il est clairement nécessaire d'organiser et d'institutionnaliser des voies et procédures de consultation. Celles-ci existent déjà concernant les finances et certains autres aspects importants de l'exercice des responsabilités locales. Il existe de nombreuses institutions de coopération entre l'Etat et les pouvoirs locaux, par exemple la très importante Commission nationale des finances locales, composée de représentants des ministères et des pouvoirs locaux et régionaux et présidée par un responsable politique local. Cette commission dispose de certains pouvoirs pour l'allocation des dotations et doit donner un avis sur toutes les décisions réglementaires du pouvoir central ayant un impact spécifique sur les finances locales ; une autre commission évalue la compensation versée lorsque de nouvelles compétences sont transférées de l'Etat aux collectivités locales et régionales ; une autre encore examine les nouvelles règles applicables à la fonction publique locale, etc. La logistique des finances, du trésor et de l'administration fiscale des collectivités locales est dans les mains des services administratifs de l'Etat, mais ceux-ci coopèrent en permanence avec les collectivités territoriales. En définitive, on peut affirmer cependant que l'organisation d'une consultation institutionnalisée sur toutes les questions pourrait être améliorée de manière à permettre aussi à une collectivité spécifique de mieux faire entendre sa voix. Les dispositions de la Constitution concernant la consultation des élus des collectivités territoriales d'outre-mer (par exemple dans l'article 72-4 de la Constitution) peuvent être considérées comme des exemples de bonnes pratiques.

181. En conclusion, la France remplit les conditions contenues dans l'article 4 de la Charte.

4.4. Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

182. La Charte contient plusieurs articles sur la consultation entre le pouvoir central et les autorités infranationales. Comme il est mentionné ci-dessus (voir para 166), l'article 4, paragraphe 6, énonce le droit général des collectivités locales d'être consultées, en tant que principe fondamental de l'autonomie locale. Deux autres dispositions – l'article 5 sur les limites territoriales des collectivités locales et l'article 9, paragraphe 6, sur les questions financières – portent sur des domaines de consultation spécifiques.

183. Le Congrès a aussi adopté des recommandations sur la consultation des collectivités locales. Dans sa Recommandation 171 (2005)⁷⁷, le Congrès souligne que le droit des collectivités locales d'être consultées est un principe fondamental de la pratique juridique et démocratique européenne, dont le but est de contribuer à la bonne gouvernance. En vue de promouvoir celle-ci, la consultation des collectivités locales devrait être un élément indispensable de la prise de décision, afin que les attentes des collectivités locales puissent être connues en temps utile et prises en compte de façon appropriée dans les décisions des autorités centrales. Des mécanismes de consultation devraient être solidement établis dans les relations démocratiques et politiques entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les processus de consultation semblent connaître une évolution générale vers un système de négociation entre le gouvernement et les collectivités territoriales. Bien que le concept de consultation appropriée (article 4, paragraphe 6, de la Charte) n'ait encore donné lieu à aucune jurisprudence spécifique, il existe déjà dans plusieurs pays une « jurisprudence » abondante sur les effets juridiques d'un défaut de consultation des collectivités territoriales⁷⁸. Concernant l'organisation territoriale, le Congrès a souligné que la règle générale devrait être la consultation préalable des collectivités territoriales concernées.

184. Dans la Résolution 347 (2012)⁷⁹, le Congrès a amorcé l'élaboration pour 2013 d'une stratégie visant à renforcer les processus de consultation entre les différents niveaux de gouvernement afin

⁷⁷ Examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 1^{er} juin 2005 et adoptée par la commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 (voir le document CPL (12) 5, projet de recommandation présenté par E. Calota (Roumanie, L, SOC), rapporteur).

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Examinée et approuvée par le Congrès le 18 octobre 2012.

d'améliorer la qualité de la législation et, partant, les politiques locales et régionales, ainsi que l'efficacité de tels processus de consultation dans les Etats membres.⁸⁰

185. Dans la Recommandation 328 (2012)⁸¹, le Congrès affirmait que le droit des collectivités territoriales d'être consultées, tel qu'énoncé dans les articles 4.6, 5 et 9.6 de la Charte, constitue l'un des principes fondamentaux de la démocratie locale. Les autorités locales devraient par conséquent être consultées et jouer un rôle actif dans l'adoption des décisions sur toutes les questions qui les concernent, et ce d'une manière et dans des délais tels que les autorités locales aient une possibilité effective de formuler et de détailler leurs opinions propres et leurs propositions, afin d'exercer une influence sur le processus de décision qui les concerne.

186. Les procédures de consultation doivent être clairement définies et transparentes et constituer un élément incontournable du processus politique et législatif, permettant aux collectivités locales d'exprimer leurs intérêts et leurs positions en temps utile pour que ceux-ci soient pris en compte dans la formulation des politiques et de la législation. Les autorités centrales et régionales doivent fournir des informations claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques proposées, bien avant la date des consultations, afin que les personnes consultées soient convenablement informées des motifs et des objectifs de toute décision ou toute politique envisagée. Les décisions d'une grande importance stratégique doivent reposer sur une analyse approfondie des implications pour l'autonomie ainsi que des conséquences économiques pour les niveaux local et régional. L'expertise des collectivités locales et régionales doit être mise à profit à un stade précoce du processus politique et législatif, par exemple par la participation aux groupes de travail chargés de préparer les nouveaux textes de loi. Les collectivités locales et régionales doivent disposer d'un droit de recours clairement défini si elles considèrent que les consultations nécessaires n'ont pas été conduites convenablement et d'un droit à réparation s'il est établi que les procédures n'ont pas été dûment respectées.⁸²

187. Le texte de la Charte ne définit pas le concept de consultation. Toutefois, sachant que la Charte a pour fonction fondamentale d'établir et de promouvoir les droits des collectivités territoriales, la consultation entre les autorités centrales et territoriales peut être définie comme un processus par lequel les parties cherchent à obtenir mutuellement des informations, des conseils et des avis sur des sujets particuliers et à en débattre. Du point de vue des autorités territoriales, les principales fonctions de la consultation sont les suivantes⁸³ :

- obtenir des informations pertinentes sur les processus décisionnels des autorités centrales touchant à leurs intérêts ;
- donner aux collectivités locales la possibilité d'exprimer leur point de vue et leur opinion sur les textes législatifs et réglementaires, à tous les stades du processus décisionnel ;
- formuler des propositions, et soumettre des réclamations ou des plaintes au pouvoir central, avec obligation pour celui-ci d'y répondre.

188. Comme il est mentionné ci-dessus (paragraphe 171), l'article 5 de la Charte porte sur un domaine spécifique de la consultation (les modifications des limites territoriales), tandis que l'article 6 établit le droit général à la consultation, mentionnant aussi quelques principes directeurs. Par définition, les dispositions générales de l'article 4.6 s'appliquent aussi au domaine spécifique de la modification des limites territoriales. Le critère causé par l'article 4.6 relatif à la « façon appropriée » doit être interprété comme un principe de consultation « rationnel », qui requiert évidemment que la consultation se déroule de telle manière que les collectivités territoriales aient véritablement la possibilité de formuler et d'expliquer leur point de vue et leurs propositions. Certes, rien ne garantit que les autorités centrales, que la loi autorise à légiférer et à prendre des décisions, acceptent les avis des collectivités infranationales, mais une condition spécifique exige qu'ils soient pris en compte avant toute décision définitive.

189. Le critère « en temps utile », prévu par la Charte, vise à garantir que les modalités et le calendrier des consultations doivent être tels que les collectivités locales aient une possibilité effective d'exercer une influence sur les décisions qui les concernent. Comme le rapport explicatif de la Charte le précise,

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Examinée et approuvée par le Congrès le 18 octobre 2012.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

certaines conditions exceptionnelles, particulièrement en cas d'urgence, peuvent prendre le pas sur le droit de consultation des collectivités locales, mais cela ne doit être autorisé qu'exceptionnellement. La Charte ne précise pas de manière normative et générale ce qu'il faut entendre par « en temps utile », car cette durée dépend de beaucoup de facteurs propres aux Etats membres. Toutefois, plus la question concernée est spécifique, plus cette durée est facile à déterminer, en tenant compte également des usages et des attentes des collectivités territoriales⁸⁴. Le critère du « temps utile » pourrait être assimilé à un « délai raisonnable ».

190. Plus spécifiquement, l'article 5 de la Charte contient une garantie procédurale des droits des collectivités territoriales : il requiert une consultation des collectivités territoriales concernées sur tout projet de modification de leurs limites territoriales, avant qu'une quelconque action soit engagée. Ce principe pose l'obligation fondamentale de notifier les collectivités concernées de toute proposition visant à modifier leurs limites territoriales, à la fois lorsqu'il s'agit d'une collectivité donnée et lorsque l'ensemble de la structure territoriale est modifié. L'instance décisionnelle, avant toute action définitive, doit recueillir l'avis des collectivités territoriales concernées. En d'autres termes, une modification des limites territoriales ne peut intervenir qu'après sollicitation de l'avis des autorités – communes et/ou régions – concernées. L'esprit de la Charte – qui requiert un partenariat entre le pouvoir central et les collectivités locales basé sur la confiance réciproque et la coopération – est alors respecté.

191. Lorsque la modification des limites territoriales ou du statut administratif d'une collectivité se fait contre la volonté d'une majorité écrasante de la population locale, non seulement la collectivité concernée mais aussi sa population peuvent aisément perdre leur confiance vis-à-vis des institutions et processus démocratiques. Les pouvoirs nationaux doivent donc présenter et expliquer un concept cohérent pour justifier la modification des limites territoriales, basé sur des raisons d'intérêt public plausibles. Enfin, les résultats de la consultation ne sont pas contraignants pour les instances décisionnelles, mais il est important de garantir la transparence et la légitimité procédurale (dite « de traitement ») des décisions sur les choix territoriaux, surtout lorsqu'une part importante de la population locale/régionale désapprouve la modification des limites territoriales.

192. Compte tenu de l'importance attachée à une consultation appropriée et effective, propre à garantir la confiance et la légitimité, et menée en temps utile (c'est-à-dire avant la réforme territoriale), la pratique selon laquelle le pouvoir central consulte uniquement les associations nationales de pouvoirs locaux/régionaux lors d'une restructuration de l'ensemble du système d'administration locale, ou lors d'une fusion de plusieurs collectivités locales/régionales en entités plus vastes, n'est pas conforme aux exigences de la Charte. Les dispositions de celle-ci requièrent une consultation avec toutes les collectivités locales/régionales concernées, surtout lorsque leur nombre est relativement faible et que la consultation de chacune d'elles est aisément réalisable (comme c'est le cas pour les régions françaises).

193. La question de la consultation préalable en cas de modification des limites territoriales de collectivités locales est fondamentale et essentielle pour les collectivités territoriales de tous les pays. En France, la question de la modification des limites territoriales des régions est particulièrement controversée depuis la présentation au Sénat, le 18 juin 2014, du projet de loi relatif « à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » (ci-après la « loi sur les régions »). Le choix du gouvernement d'une « procédure accélérée » (également controversée) pour l'examen de la loi par les deux chambres montre qu'il s'attendait à ce que ce thème – en particulier les limites territoriales des régions – suscite un vaste débat, ce qui a en effet été le cas. Le projet de loi visait principalement à réduire le nombre des régions métropolitaines de 22 à 14 (initialement)⁸⁵, certaines d'entre elles étant fusionnées et d'autres restant inchangées. Après de nombreux débats et amendements, le Sénat a finalement adopté le projet de loi en première lecture mais voté la suppression de l'amendement destiné à réduire le nombre des régions. L'Assemblée nationale a rétabli une nouvelle carte de 13 régions⁸⁶, que le Sénat a étendue à 15 en deuxième lecture, l'adoptant à une étroite majorité composée d'un seul parti. Les 13 régions ont de nouveau été rétablies par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Faute d'un accord entre les deux chambres, une commission mixte a été créée mais aucun terrain d'entente n'a pu être trouvé et, le 17 décembre 2015, l'Assemblée nationale a adopté le texte définitif instaurant 13 régions. Enfin, le 19 décembre, un groupe de 60 députés et 60 sénateurs a contesté la loi comme étant

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ 13 sur le continent + la Corse.

⁸⁶ 12 + la Corse.

inconstitutionnelle, portant un recours devant le Conseil constitutionnel⁸⁷ (présenté plus en détail ci-après). Suite à la décision du 15 janvier 2015 du Conseil⁸⁸, dans laquelle il rejette ce recours, la loi a finalement été promulguée le 16 janvier 2015, avec une date d'entrée en vigueur des nouvelles limites territoriales fixée au 1^{er} janvier 2016.

194. L'intensité des convictions qui se sont exprimées à l'Assemblée nationale et au Sénat sur la question de la modification des limites territoriales des régions s'est également reflétée au niveau des citoyens et de leurs associations et elle a inspiré les questions des rapporteurs lors de la visite de monitoring. La question a continué de susciter des débats animés dans l'ensemble du pays du fait des élections régionales de décembre 2015 et de l'entrée en vigueur des nouvelles régions fusionnées à compter du 1^{er} janvier 2016. Lors de certaines rencontres des rapporteurs avec des responsables politiques régionaux et locaux français, de vives critiques ont été exprimées concernant l'absence de consultation préalable, tandis que lors de la visite dans la région de Champagne-Ardenne, il est apparu clairement que le projet de fusion avec l'Alsace suscitait la colère des responsables politiques locaux et régionaux champenois. Cela étant, la loi sur les régions, adoptée par le Parlement le 16 janvier 2015, suit son cours, et aucun référendum ne sera organisé sur cette question, comme certains opposants l'ont proposé.

195. Le Conseil constitutionnel a rendu le 15 janvier 2015 la première des deux décisions importantes de 2015 concernant les aspects juridiques de la fusion et de la consultation préalable au sens de l'article 5 de la Charte. Le deuxième recours contestant également la loi sur les régions a été porté devant le Conseil d'Etat, consistant cette fois en une demande d'annulation du décret n° 2015-939 publié le 30 juillet 2015, relatif à l'élection des conseillers régionaux suivant le nouveau découpage des régions⁸⁹. Ces deux recours sont décrits plus en détail ci-dessous.

196. Concernant la décision du Conseil constitutionnel, les 120 députés et sénateurs auteurs du recours ont affirmé que la loi sur la fusion et la délimitation des régions (loi sur les régions) constituait une violation de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale et que l'absence de consultation préalable avec les collectivités territoriales concernées contrevenait également au principe de supériorité des traités internationaux sur les textes législatifs, inscrit à l'article 55 de la Constitution française. Selon ce raisonnement, toute violation d'un traité international constitue également une violation de la Constitution. Toutefois, rejetant cet argument, le Conseil constitutionnel a confirmé une jurisprudence constante selon laquelle il ne lui appartient pas d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international. Depuis sa décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, le Conseil n'a cessé d'affirmer que « si les dispositions de l'article 55 de la Constitution confèrent aux traités, dans les conditions qu'elles définissent, une autorité supérieure à celle des lois, elles ne prescrivent ni n'impliquent que le respect de ce principe doive être assuré dans le cadre du contrôle de la conformité à la Constitution ».

197. Les 120 parlementaires avaient affirmé que l'absence de consultation préalable des régions et des départements constituait une violation du principe de libre administration des collectivités territoriales, lequel est un principe fondamental reconnu par la Constitution et les lois de la République. Dans son article 72, la Constitution dispose que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, dans les conditions prévues par la loi.

198. Le Conseil constitutionnel a néanmoins rejeté le recours alléguant une violation du principe de libre administration des collectivités territoriales, affirmant que la Constitution ne prescrit pas la consultation des collectivités infranationales sur les modifications de leurs limites territoriales. De plus, a-t-il statué, l'article 72-1 dispose que de telles modifications peuvent donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

199. Les 120 parlementaires avaient également fondé leur recours sur les lois qui ont précédé la Constitution de 1946. Ces lois prévoient l'obligation de prendre en considération l'avis des collectivités avant d'adopter une décision administrative concernant leurs limites territoriales. Ces arguments ont aussi été rejetés par le Conseil constitutionnel, qui a déclaré ce qui suit : dans l'affaire examinée, les

87 Il s'agit d'une juridiction dotée de compétences diverses, parmi lesquelles l'examen de la constitutionnalité des lois. Le Conseil constitutionnel n'est pas une cour suprême hiérarchiquement supérieure au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation.

88 *Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015 - Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.*

89 « Décret n° 2015-939 du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique ».

modifications des limites territoriales des régions ont été opérées au moyen d'un acte législatif du Parlement et non par un acte normatif de l'administration. En outre, le Conseil a considéré que l'article 72-1 porte sur la consultation des électeurs locaux et que cela exclut au contraire l'existence d'un principe de consultation des collectivités elles-mêmes. Par conséquent, le Conseil constitutionnel a refusé de reconnaître l'existence d'un principe fondamental imposant une consultation préalable des collectivités territoriales.

200. La question de l'obligation d'une consultation préalable des différentes régions a fait l'objet d'un autre recours fondé à nouveau sur une violation de l'article 5. Celui-ci a donné lieu à une décision du Conseil d'Etat⁹⁰ en 2015. Ce recours a été déposé par trois associations et cinq personnes physiques, qui ont demandé l'annulation du décret présidentiel n° 2015-939 du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique (ci-après le décret sur l'élection des conseillers régionaux). Les requérants ont fondé ce recours sur la compétence du Conseil d'Etat pour se prononcer sur la compatibilité d'une loi avec les traités internationaux, même lorsque cette loi est postérieure au traité⁹¹. De fait, les tribunaux administratifs français ont déjà, en plusieurs occasions, tenu compte dans leurs jurisprudences des principes et normes de la Charte dans leurs jugements sur des dispositions du droit français⁹².

201. Les faits étaient les suivants : le Gouvernement français, par un décret du 30 juillet 2015, avait convoqué pour décembre 2015 la première élection régionale basée sur le nouveau découpage des régions. Trois associations et cinq personnes ont déposé un recours, demandant au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 2015-939 du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux. Ils demandaient en outre que le Conseil d'Etat ordonne au Premier ministre de convoquer le collège électoral pour élire les conseillers régionaux dans les zones définies conformément à l'article L. 4111-1 du Code général des collectivités locales, dans sa version antérieure à son amendement par l'article 1 de la loi du 16 janvier 2015 sur les régions. A cette occasion, les requérants contestaient la loi du 16 janvier 2015 relative à la fusion et aux limites territoriales des régions françaises, en tant que fondement juridique du décret susmentionné. Ils affirmaient que cette loi constituait une violation de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui requiert des Etats signataires qu'ils appliquent des règles garantissant l'autonomie politique, administrative et financières des collectivités locales.

202. Dans sa décision du 27 octobre 2015⁹³, le Conseil d'Etat a rejeté tous ces recours. Il a considéré que l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale (qui dispose, dans son paragraphe 3 relatif à la portée de l'autonomie locale, que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens ») s'applique uniquement aux relations entre les Etats signataires et ne peut donc pas être invoqué par des personnes physiques devant une juridiction. Toutefois, le raisonnement des conseillers comporte de nombreuses subtilités, car les juges du Conseil d'Etat ont accepté uniquement d'examiner les dispositions de la loi à la lumière des engagements de la France et non d'examiner la procédure d'adoption de la loi à la lumière de ces mêmes engagements.

203. Par conséquent, sur l'allégation de violation de l'article 5 de la Charte, les conseillers ont considéré que les requérants ne pouvaient pas se fonder sur un traité international pour contester la procédure d'adoption de la loi du 16 janvier 2015. Ils ont considéré en outre que le Conseil d'Etat ne pouvait donc statuer, à la lumière des engagements internationaux de la France, que sur le contenu de la loi et non sur la procédure d'adoption de cette loi.

204. Enfin, le Conseil d'Etat a aussi rejeté l'argument selon lequel la fusion des régions n'était pas conforme aux dispositions de l'article L. 4122-1 du Code général des collectivités locales, qui dispose que les limites territoriales des régions ne peuvent être modifiées qu'après consultation – et un vote favorable – des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés. Les conseillers ont considéré

90 Plus haute juridiction administrative française.

91 Comme le reconnaît déjà la jurisprudence du Conseil d'Etat : CE, ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, n° 108243, Lebon 190.

92 Le Conseil d'Etat (arrêt du 26 juillet 2011 *Dpt. de Seine-St-Denis*, n° 340041) a souligné la compétence du juge administratif, lorsqu'il statue sur des actes administratifs contestés, pour examiner la compatibilité de la loi avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Dans deux affaires portant sur le financement des collectivités locales, les formulations relativement générales de la Charte (article 9) laissaient une marge d'interprétation sur des questions très concrètes : CE 19 novembre 2008 *CU de Strasbourg*, n° 312095 ; 26 juillet 2011 *Dpt de Seine-St-Denis*, n° 340041. Dans une autre affaire, portant sur des questions d'urbanisme, d'environnement et de développement (ligne de TGV), non moins de 5 articles de la Charte ont été évoqués, de manière relativement générale : CE 28 mars 2011 *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migné-Auxances*, n° 330256.

93 CE, 27 octobre 2015, M. H... et autres, n°s 393026, 393488, 393622, 393659 et 393724.

que le Parlement, en tant que législateur, pouvait lever cette obligation de consultation préalable au cas par cas, avant l'adoption de la loi du 16 janvier 2015 sur la réforme territoriale.

205. La délégation du Congrès ne peut que regretter que la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la France, n'aient pas été pris en considération par le Conseil d'Etat.

206. Pour ce qui est maintenant des exigences posées par l'article 5, le fait qu'un texte législatif spécifique ait été adopté et que la loi sur la fusion des régions ait fait l'objet d'un débat et d'un vote au Sénat ne semble pas répondre aux principes posés par la Charte. Le Sénat fait partie intégrante du pouvoir législatif. La Constitution (article 24) prévoit un mode spécifique d'élection pour les sénateurs, qui sont élus par les représentants des collectivités territoriales bien qu'ils ne soient pas habilités à représenter des collectivités territoriales spécifiques (par exemple les régions). Ils n'ont aucun mandat juridique pour représenter les intérêts d'une collectivité territoriale donnée. Les sénateurs défendent les intérêts généraux des collectivités territoriales en tant que telles et ils remplissent cette tâche dans le cadre de leur activité parlementaire (examiner et voter les lois, contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques). Les avis des sénateurs ne peuvent pas être assimilés à une « consultation » au sens de la Charte. De plus, la participation des sénateurs aux travaux parlementaires ne peut pas être considérée comme une véritable consultation préalable menée « en temps utile et de façon appropriée » pour le compte des collectivités directement concernées, comme le prévoient l'article 4.6 (disposition générale) lu conjointement avec l'article 5 (disposition particulière), qui garantissent le droit des collectivités territoriales d'être consultées.

207. De plus, le droit de « consultation préalable » est inscrit dans la Charte pour les « collectivités locales concernées », c'est-à-dire pour chacune d'elles, surtout si ces « collectivités concernées » sont peu nombreuses (comme c'est le cas des régions françaises) de sorte qu'une consultation est aisément réalisable. Par conséquent, la délégation conclut qu'en application de l'article 5 de la Charte les représentants officiels de chaque région doivent être consultés préalablement aux modifications des limites territoriales et fusions régionales. Le véritable représentant de la collectivité régionale n'est autre que l'assemblée régionale, institution représentative et délibérante où un débat local ouvert sur les raisons, les buts, les moyens et les conséquences possibles de telles fusions peut avoir lieu. La disposition de la Charte relative à une consultation préalable des « collectivités concernées » (et non des collectivités en général ni même de leurs représentants au niveau national, etc.) est une garantie procédurale importante de la dimension spatiale de l'autonomie locale et de l'identité distincte de chaque collectivité territoriale. Cette garantie ne peut être contournée au moyen d'une consultation à distance et générale au niveau national.

208. Les rapporteurs concluent par conséquent que les procédures d'adoption de la loi du 16 janvier 2015 relative « à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » n'ont pas respecté les dispositions de la Charte susmentionnées et qu'il y a donc eu violation de l'article 5.

4.5. Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- | | |
|---|--|
| 1 | Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace. |
| 2 | Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. |

209. La législation française (y compris le CGCT – Code général des collectivités territoriales⁹⁴) laisse aux collectivités territoriales infranationales différentes possibilités pour l'organisation de leurs services. Il est à noter cependant que l'administration financière des collectivités territoriales françaises ne relève pas de la décision de ces collectivités, mais qu'elle est assurée par des agents de l'Etat et les services administratifs compétents. Lors de la visite de monitoring, les interlocuteurs des collectivités territoriales françaises rencontrés par les rapporteurs, n'ont pas considéré que cette

94 Voir la version consolidée du Code au 9 mai 2015. Edition : 2015-05-17.

situation posait problème et ils ont souligné les avantages qu'offrent l'impartialité et l'excellent savoir-faire de ces services financiers, affirmant que dans les faits il y a toujours des domaines d'interdépendance. Par conséquent, la coopération avec les services financiers de l'Etat agissant pour le compte des collectivités territoriales semble bien fonctionner.

210. Les conditions d'exercice au sein de l'administration locale française se sont considérablement améliorées et plusieurs collectivités territoriales possèdent maintenant des personnels hautement qualifiés, tandis que la formation et l'apprentissage tout au long de la vie sont garantis par plusieurs institutions efficaces (voir ci-dessus, ressources humaines). La mobilité accrue des personnels offre de meilleures perspectives de carrière et rend les collectivités territoriales plus attractives que par le passé.

211. Il semble donc n'y avoir aucun problème majeur concernant la mise en œuvre de l'article 6 de la Charte en France. Les petites communes font cependant exception : leurs maires sont obligés de résoudre des problèmes très divers par leurs propres moyens, faute de personnel, comme le représentant des maires ruraux l'a indiqué aux rapporteurs. Il y a également un manque de personnel spécialisé dans les zones et communes rurales, et même dans certains départements, où des mesures d'incitation et de motivation plus ambitieuses permettraient d'attirer des personnels plus qualifiés.

4.6. Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- | | |
|---|---|
| 1 | Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat. |
| 2 | Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante. |
| 3 | Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux. |

212. En mars 2015, une nouvelle loi a été adoptée pour aider les élus locaux dans l'exercice de leur mandat⁹⁵, conformément à l'article 7 de la Charte. Les rapporteurs ont pu entendre des commentaires positifs à propos de cette loi lors de leurs rencontres avec les représentants des associations de pouvoirs locaux et régionaux et/ou les associations des différentes catégories d'élus. Cette nouvelle loi apporte clairement des améliorations pour les élus, de sorte que les conditions assurent le libre exercice des fonctions conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la Charte.

213. Plus précisément, cette loi insiste sur la nécessité d'offrir de meilleures conditions aux élus pour des raisons d'intérêt public, afin qu'ils soient mieux à même de répondre aux défis de leur mission. L'article 2 de la loi inclut la Charte de l'élu local, qui énonce des principes fondamentaux pour l'exercice d'un mandat local (impartialité, diligence, intégrité et probité) et détaille des obligations concernant, par exemple, le conflit d'intérêts (particulièrement important à l'échelle locale et surtout dans les petites communes). La nouvelle loi a étendu les droits à des congés spéciaux pendant les campagnes électorales, y compris pour les candidats des petites communes de moins de 1 000 habitants (article 6). Elle permet aussi de suspendre des contrats de travail dans les communes de moins de 10 000 habitants (au lieu de 20 000 précédemment) pour les maires, les maires-adjoints, les vice-présidents d'EPCI et même les conseillers d'arrondissement dans les communes de Paris, Lyon et Marseille (article 8) ; des dispositions ont aussi été ajoutées concernant la réintégration professionnelle après deux mandats successifs. L'article premier prévoit un droit d'indemnisation pour les maires des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille qui ne sont pas conseillers de ces communes. De plus, l'article 3 a aussi instauré une indemnisation pour les conseillers intercommunaux (dans les communautés de communes). Ces nouvelles dispositions correspondent aux exigences contenues dans l'article 7, paragraphe 2, de la Charte (voir infra). Dans le même temps, cette loi a aussi instauré des pénalités en cas d'absence (article 4) et davantage précisé les obligations des élus.

214. Toutefois, pendant la visite de monitoring en France, les maires de communes rurales ont encore vivement déploré la situation paradoxale dans laquelle ils se trouvent, puisqu'ils sont obligés

⁹⁵ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

d'accorder beaucoup plus de temps à leur fonction que leurs homologues de communes plus grandes qui disposent de personnel spécialisé, alors qu'ils perçoivent une rémunération inférieure à ces derniers. La nouvelle loi a amélioré le statut des élus locaux de communes de plus de 2 500 habitants, mais les élus des communes situées sous ce seuil ne reçoivent pas une rémunération suffisante et doivent utiliser leurs propres moyens et ressources pour pouvoir exercer leurs fonctions. La rémunération des élus municipaux dépend de la strate de population de la commune (article L2123-23 du CGCT). Elle est de 646,25€, montant brut, pour les maires des communes de moins de 500 habitants (250,25 € pour un(e) adjoint(e) au maire) de 1178.45€ pour les maires des communes de 500 à 1000 habitants (313.62€ pour un(e) adjoint(e) au maire).

215. Il importe également de mentionner que la loi récente de 2014 (voir supra) interdira, à partir de 2017, le cumul d'une fonction exécutive locale avec un mandat parlementaire national (député ou sénateur) ou un mandat au Parlement européen. La tradition française du cumul des mandats devrait sembler-t-il disparaître progressivement. Ces nouvelles incompatibilités sont prévues par la loi, conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la Charte.

216. La France a déclaré ne pas être liée par l'article 7, paragraphe 2. Cette déclaration est aujourd'hui obsolète, puisque la nouvelle loi de 2015 incorporant la Charte de l'élu local répond aux exigences énoncées dans ce paragraphe. De plus, le retrait de cette déclaration contraindrait le législateur à accorder une plus grande attention aux élus des petites communes, qui critiquent encore les conditions d'exercice de leurs fonctions. Les rapporteurs estiment donc que la France serait en mesure de retirer cette déclaration.

4.7. Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- | | |
|---|--|
| 1 | Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi. |
| 2 | Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. |
| 3 | Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. |

217. Aux termes du dernier paragraphe de l'article 72 de la Constitution française, « [d]ans 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 ». Outre la Constitution, des dispositions sur le contrôle figurent dans la législation ordinaire, conformément à l'article 8.1 de la Charte⁹⁶.

218. Comme il a déjà été indiqué, la France possédait précédemment un « système de tutelle 'traditionnel', incluant un contrôle d'opportunité qui a été aboli lors des grandes réformes de décentralisation des années 1980⁹⁷. Aujourd'hui, le contrôle porte uniquement sur la conformité à la loi (article 8, paragraphe 2).

219. Le système en vigueur paraît donc satisfaisant et aucune revendication n'a été formulée auprès des rapporteurs à son sujet lors de la visite de monitoring, en lien notamment avec un éventuel exercice disproportionné du contrôle (article 8.3). Les dispositions pertinentes de la législation française en vigueur et la pratique actuelle du contrôle de l'Etat sont donc conformes à la Charte.

⁹⁶ Voir Faure, B. 2014 : 629-668.

⁹⁷ Voir par exemple la loi qui a radicalement changé le système au début de ces réformes de décentralisation : « loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ».

4.8. Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

220. En France, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a intégré dans le Titre XII de la Constitution des règles et principes importants, qui ont renforcé considérablement la situation des collectivités territoriales de la République française.

221. Les nouvelles normes constitutionnelles ont consolidé la situation des finances locales. Le nouvel article 72-2 de la Constitution énonce aussi l'idée directrice d'un pouvoir financier local⁹⁸. Ce principe directeur permet aux collectivités territoriales de disposer de suffisamment de ressources financières et donc de l'autonomie nécessaire quant à leur origine et leur utilisation.

222. Concernant l'utilisation des ressources financières, avant même la réforme de 2003, le Conseil constitutionnel avait examiné la question de l'harmonisation des dépenses obligatoires prévues par la loi avec le principe constitutionnel de libre administration. De telles lois doivent répondre à des fins d'intérêt général et tenir compte des compétences propres des collectivités⁹⁹.

223. Le principe d'une « fiscalité locale propre », au sens de l'article 72-2, paragraphe 2, de la Constitution, implique la capacité concrète des communes à recevoir des impositions dont elles peuvent fixer l'assiette et le taux dans les limites déterminées par la loi. Les taxes demeurent une compétence exclusive de l'Etat français : d'après l'article 34 de la Constitution, la loi fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

224. La Constitution française (article 72-2) énonce aussi le principe d'un niveau « déterminant de ressources propres ». L'inscription de ce principe dans la Constitution après l'amendement de 2003 a constitué une réponse à l'évolution négative antérieure du ratio des ressources propres au sein des recettes totales des collectivités locales. De fait, depuis 1990, ce ratio des ressources propres avait constamment diminué, alors que parallèlement, la part des dotations de l'Etat augmentait elle aussi constamment. Les collectivités territoriales pouvaient déterminer, dans les limites de la loi, l'assiette et le taux de leurs impositions et pouvaient configurer et mobiliser celles-ci selon leurs propres priorités, mais elles n'avaient que peu d'influence sur les taxes et les dotations de l'Etat. Entre 1997 et 2002, le pourcentage des ressources propres par rapport aux recettes totales a diminué de 58,2 % à 54,7 % pour le bloc communal (communes et entités intercommunales), de 58,3 % à 52,2 % pour les départements et de 57,8 % à 36,5 % pour les régions. Le Conseil constitutionnel a déclaré que la

⁹⁸ Faure, 2014 : 586 et suiv.

⁹⁹ CC Décision n° 00-436 DC du 7 décembre 2000.

diminution des ressources propres ne devait pas atteindre un niveau tel que le principe de libre administration ne serait plus respecté¹⁰⁰ ; cependant, il n'est pas allé plus loin et n'a pas formulé de critères d'évaluation opérationnels. Les responsables politiques locaux ont donc saisi l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003 pour promouvoir l'inclusion du principe susmentionné d'un « niveau déterminant de ressources propres » afin de restreindre la tendance consistant à remplacer des ressources propres par des dotations de l'Etat.

225. La loi organique du 29 juillet 2004 a établi que la part des ressources propres au sein des recettes totales des collectivités territoriales (autorités infranationales) ne peut être inférieure au niveau/pourcentage correspondant enregistré pour 2003¹⁰¹. Le « ratio d'autonomie financière » a donc un niveau de référence de 60,8 % pour le bloc communal (communes et entités intercommunales-EPCI), de 58,6 % pour les départements et de 41,7 % pour les régions. Cette règle ne visait qu'à garantir le *statu quo*, mais elle a créé de graves difficultés pour le législateur à chaque fois que de nouvelles compétences des collectivités territoriales devaient être financées, de même que lors des réformes fonctionnelles (transfert de compétences aux autorités infranationales) de 2003-2004.

226. La loi oblige le Gouvernement national à soumettre chaque année au Parlement un rapport spécial sur l'évolution de ce « ratio d'autonomie financière ». Si le ratio minimal de 2003 n'est pas maintenu, le législateur doit adopter des mesures appropriées, au plus tard dans la deuxième année qui suit ce rapport (CGST, article LO 1114-4). Cependant, si le législateur ne prend pas les mesures nécessaires pour rétablir le ratio d'autonomie, il n'y a pas de sanction, puisque le système juridique français ne permet pas de contrôler les éventuelles violations de la Constitution par omission (défaut d'action)¹⁰². Dans les faits, le « ratio d'autonomie financière » a de toutes façons été respecté et a même été amélioré ces dernières années, comme le montrent les tableaux suivants :

Tableau 2 : Ratio d'autonomie financière des communes et des EPCI (ratio 60,8 % en 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources propres (milliards €)	66,75	67,62	70,61	74,00	76,41	78,63
Autres ressources (milliards €)	40,97	40,54	42,64	40,37	41,41	41,40
Ressources totales (milliards €)	107,71	108,16	113,25	114,37	117,82	120,03
Ratio	62 %	62,5 %	62,3 %	64,7 %	64,9 %	65,5 %

Tableau 3 : Ratio d'autonomie financière des départements (ratio 58,6 % en 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources propres (milliards €)	38,05	39,73	40,57	43,67	44,82	45,34
Autres ressources (milliards €)	19,56	20,06	21,41	20,44	21,68	21,61
Ressources totales (milliards €)	57,61	59,79	61,98	64,11	66,50	66,95
Ratio	66 %	64,4 %	65,5 %	68,1 %	67,4 %	67,7 %

Tableau 4 : Ratio d'autonomie financière des régions (ratio 41,7 % en 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources propres (milliards €)	11,99	13,32	13,63	13,95	13,75	14,02
Autres ressources (milliards €)	10,53	10,59	11,60	11,12	11,55	11,87
Ressources totales (milliards €)	22,52	23,91	25,23	25,07	25,30	25,90
Ratio	53,2 %	55,7 %	54,0 %	55,6 %	54,3 %	54,2 %

Source : OFL 2014, 29 sqq.

227. D'après les chiffres présentés dans les tableaux ci-dessus, les ratios d'autonomie des trois niveaux de collectivités territoriales ont connu une amélioration constante. Les communes et les EPCI ont commencé avec un ratio de 60,8 % en 2003, qui a atteint 65,5 % en 2012 ; les départements ont davantage encore amélioré leur ratio, de 58,6 % en 2003 à 67,7 % en 2012. Même les régions ont connu une progression remarquable, partant d'un ratio très bas de 41,7 % pour atteindre 54,2 % en 2012.

100 CC, Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi des finances pour 2009*.

101 Loi organique n° 04-758 du 29 juillet 2004 : « *Ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* ».

102 CC n° 05-530, DC du 29 décembre 2005, *Loi de finance pour 2006*.

228. Ces chiffres ne reflètent cependant pas exactement la situation réelle, du fait d'une interprétation inclusive de la notion de « ressources propres » les années précédentes. Cela a été le cas avec le transfert aux départements d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) à titre de compensation de la charge financière additionnelle liée au transfert de la compétence pour l'aide sociale. En réalité, il s'agissait d'une forme de dotation puisque le montant était attribué par l'Etat à chaque département en fonction des besoins locaux déterminés, ce qui signifie que les départements ne pouvaient pas définir le taux ni l'assiette de cette taxe. La loi considère cependant que les taxes sont « locales » et font partie des « ressources propres » lorsque le taux et/ou la part locale de la base fiscale est spécialement déterminée pour chaque collectivité territoriale, au motif qu'elle peut être « localisée », bien que la collectivité locale elle-même ne puisse en aucune manière peser sur la performance financière de cette taxe¹⁰³.

229. Le Conseil constitutionnel a accepté pendant plusieurs années cette interprétation inclusive de la notion de « ressources propres ». Plus récemment, dans une affaire concernant aussi la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, il a considéré celle-ci comme faisant partie des ressources propres, bien que les collectivités locales ne puissent pas en déterminer le taux, au motif que la part de la base fiscale reçue par chaque collectivité est définie localement, à savoir par la collectivité où l'entreprise peut être « localisée » (considérations, alinéas 60-65). Le Conseil constitutionnel a conclu en outre (dans la même décision qui portait aussi sur la réforme/abolition de la taxe professionnelle et son remplacement par de nouvelles taxes) (voir Chapitre 3) que la Constitution française ne prévoit aucune autonomie financière pour les collectivités territoriales (alinéa 64). Les conseillers ont déclaré que cette réforme ne constituait pas une violation du principe d'« autonomie financière » des collectivités, tel qu'introduit par l'amendement constitutionnel de 2003, parce qu'elle respectait le ratio d'autonomie de cette année (voir ci-dessus). Le Conseil constitutionnel a noté que la substitution de ressources garanties par l'Etat en 2010, sous la forme de dotations additionnelles ou de nouvelles taxes, restait au-dessus de « l'année de référence 2003 ». Dans cette décision, il n'a cependant pas statué sur la question d'une violation éventuelle de la Constitution (article 72-2) lorsque les collectivités territoriales dépendent de plus en plus de l'Etat sur le plan financier.

230. La Constitution française mentionne aussi la question de la péréquation financière (article 72-2). En France, la péréquation est définie comme un dispositif de redistribution destiné à réduire les inégalités en termes de ressources financières entre les collectivités territoriales riches et pauvres. Sur le plan juridique, la péréquation est considérée comme un compromis entre les principes de liberté et de solidarité ; elle n'est pas perçue comme un droit subjectif de chaque collectivité¹⁰⁴ pouvant donner lieu à des actions judiciaires ou des recours constitutionnels. En réalité, le système français de péréquation a premièrement une dimension horizontale, du fait des fonds existant respectivement pour le bloc communal (« fonds national des recettes fiscales intercommunales et communales », depuis 2010) et les départements (« fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux », depuis 2011). Mentionnons également le fonds spécial pour la région Île-de-France, marquée par de profondes inégalités (« Fonds de solidarité entre les communes de la région Île-de-France » – FSRIF, créé en 1991). Deuxièmement, le système de péréquation comporte aussi une dimension verticale, avec la répartition de subventions de l'Etat et en particulier la plus importante, la DGF (« Dotation globale de fonctionnement »). Il existe aussi un « Fonds national de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises » (CVAE), une « Dotation de solidarité urbaine » (DSU) et des « Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources » (FNGIR), qui visent depuis 2011 à compenser les pertes de ressources financières. Enfin, des mesures de péréquation sont souvent adoptées au cas par cas lorsqu'une compétence est transférée (« dispositifs ponctuels »), conformément à la disposition pertinente de la Constitution française (article 72-2). Du fait de l'importance prépondérante des mécanismes verticaux dans le système français de péréquation, celle-ci est particulièrement sensible aux fluctuations du budget de l'Etat et reflète actuellement la baisse des dotations de l'Etat.

231. Une institution particulièrement importante est le Comité des finances locales (CFL), établi légalement en 1979¹⁰⁵ avec pour mission de défendre les intérêts financiers des collectivités locales et d'harmoniser leur position avec celle de l'Etat. Sa composition est fixée à l'article L. 1211-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Il comprend 32 membres élus titulaires (représentants des assemblées parlementaires et élus des régions, départements, communes et de leurs

103 Faure, 2014 : 590 sq.

104 CC n° 201-29, DC du 22 septembre 2010.

105 Loi du 3 janvier 1979

groupements)¹⁰⁶ et 11 représentants de l'Etat titulaires dont la liste est fixée par décret. Parmi les divers types de collectivités territoriales, il apparaît que le bloc communal exerce une influence prépondérante au sein du CFL, comme différents interlocuteurs des associations de pouvoirs locaux, de la Cour des comptes et du ministère des Finances l'ont indiqué aux rapporteurs lors de la visite de monitoring.

232. Le CFL se réunit quatre ou cinq fois par an. Aux termes de l'article L. 1211-3 (CGCT), le Comité contrôle la répartition de la DGF (principale dotation de l'Etat). Le Gouvernement peut par ailleurs le consulter sur toute mesure législative à caractère financier concernant les collectivités locales. Il a également pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances concernant les collectivités locales. Le CFL a apporté une contribution importante à l'élaboration des mécanismes de péréquation. Le décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 a créé au sein du CFL une « commission consultative d'évaluation des normes », composée de 22 membres et ayant la mission – très importante – d'évaluer l'impact financier des nouvelles normes ou techniques, tant d'origine nationale que locale ou régionale. L'existence même du CFL signifie que, par principe, les conditions contenues à l'article 9, paragraphe 6, de la Charte sont respectées dans le cas de la France.

233. Compte tenu des caractéristiques susmentionnées du statut financier des collectivités locales et régionales françaises, les rapporteurs considèrent que, concernant l'article 9, paragraphe 1, de la Charte, les collectivités territoriales françaises ont véritablement la capacité de définir leurs priorités en matière de dépenses, dont une large part est toutefois prédéterminée par des tâches et responsabilités fixées par la loi, en particulier dans le domaine des politiques sociales (surtout pour les départements).

234. De plus, la Charte prévoit l'existence de « ressources propres suffisantes » (article 9, paragraphe 1) et dispose qu'« une partie au moins des ressources financières (...) doit provenir de redevances et d'impôts locaux » (article 9, paragraphe 3). D'après la Charte, les collectivités locales doivent aussi (quoique « dans les limites de la loi ») avoir le pouvoir de « fixer le taux » (article 9, paragraphe 3) de ces redevances et impôts locaux. Le « ratio d'autonomie financière » (avec pour seuil le ratio de 2003) établi par la législation française (voir supra) offre assurément un cadre positif pour garantir que cette part de « ressources propres » demeure importante et qu'il reste possible, par conséquent, de privilégier les revenus découlant de décisions politiques locales sur la fiscalité locale. L'interprétation inclusive de la notion de « ressources propres » (voir supra) est contestable, car elle permet de considérer comme une « ressource propre » une recette fiscale dont le taux est défini par le pouvoir national, au motif que ce taux est défini séparément pour chaque collectivité (c'est-à-dire « localisé »). Dans pareil cas, il devrait être précisé que cette « interprétation inclusive » n'est pas compatible avec les dispositions de l'article 9, paragraphes 1 et 3, ni avec la logique de la Charte concernant les ressources financières propres et le pouvoir des collectivités territoriales de fixer le taux des taxes locales afin d'être responsables de l'adéquation entre les services assurés et leur coût pour le contribuable. Lors des rencontres des rapporteurs en France, il est hélas apparu clairement à la délégation que la tendance actuelle est à une recentralisation des décisions sur le taux et l'assiette des impôts.

235. Les collectivités territoriales françaises ont été dotées d'un certain nombre de nouvelles responsabilités. Lors des rencontres des rapporteurs avec des représentants des associations de pouvoirs locaux et de collectivités locales spécifiques, nombre d'entre eux ont déploré que les ressources financières des collectivités territoriales ne soient pas proportionnées aux nouvelles responsabilités qui leur sont déléguées (en particulier aux départements). Un défaut important tient au fait que le coût des différents services est estimé au moment du transfert de compétences et que le caractère dynamique de l'évolution des coûts n'est pas suffisamment pris en considération, bien que la Constitution française énonce aussi le principe des ressources proportionnées. Ce problème se pose dans de nombreux pays qui connaissent des réformes de décentralisation et une nouvelle hiérarchisation, mais dans lesquels les dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de la Charte ne sont pas respectées. Une solution possible dans le cas de la France pourrait être de renforcer le rôle du Comité des finances locales (CFL), qui possède et pourrait encore développer une connaissance du coût des différentes tâches, éventuellement au moyen de la commission consultative d'évaluation des normes (voir supra).

¹⁰⁶ La loi prévoit la composition suivante : « 2 députés, 2 sénateurs, 2 présidents de conseils régionaux, 4 présidents de conseils généraux, 7 présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et 15 maires ».

236. Le rapport d'information du Congrès en 2000 soulevait la question de la consolidation des ressources financières des collectivités territoriales provenant de la fiscalité. Peu de progrès ont été réalisés depuis lors et les ressources financières découlent de taxes et contributions très diverses. On pourrait considérer que cette variété répond à l'exigence contenue dans la Charte (article 9, paragraphe 4) de ressources « suffisamment diversifiées » leur permettant « de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences ». Dans les faits, cependant, la multiplicité des taxes (en particulier les dizaines de « petites » taxes) crée une sorte d'« illusion fiscale » pour les citoyens (au sens où l'on ne sait pas qui paye quel service) et compromet la responsabilité, tout en augmentant considérablement les coûts de gestion. Lors de leur visite, il a été indiqué aux rapporteurs que le ministère des Finances souhaite simplifier et consolider cette structure fragmentaire des ressources financières.

237. L'attribution des ressources redistribuées aux collectivités locales devrait se faire après les avoir consultées, conformément à l'article 9, paragraphe 6, de la Charte. En France, l'institution du CFL semble répondre aux exigences de la Charte. Il est à noter cependant que les dispositifs de péréquation financière adoptés en France (voir ci-dessus) pourraient être davantage développés et améliorés. Actuellement, ces dispositifs sont principalement verticaux et basés sur les compétences, de sorte qu'ils dépendent de la situation financière globale de l'Etat et des priorités budgétaires du pouvoir central. La péréquation horizontale opère au sein de chaque niveau de gouvernance territoriale (bloc communal, départements, régions) sans aucune porosité entre les niveaux, quoiqu'une telle porosité serait en réalité fortement recommandée car il existe de grandes inégalités entre des communes d'un même département et/ou d'une même région. Les représentants de la Cour des comptes ont indiqué clairement qu'une telle péréquation interniveaux serait souhaitable, de même qu'une mobilisation de la DGF pour la péréquation. Il est à noter que le ministère des Finances prépare également une réforme de la DGF).

4.9. Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- | | |
|---|--|
| 1 | Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. |
| 2 | Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats. |

238. La France est probablement le pays européen ayant la plus riche histoire de coopération intercommunale, puisqu'elle remonte au 19^e siècle. Aujourd'hui, les communes françaises ont un très large éventail de possibilités de coopération, non seulement par la création d'entités intercommunales mais aussi sous la forme de divers contrats publics. Presque toutes les communes françaises participent à une forme ou une autre de coopération intercommunale, tandis que la coopération transfrontalière (article 10, paragraphe 3, de la Charte) existe aussi depuis des décennies. Les collectivités territoriales françaises peuvent aussi participer à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) afin de promouvoir la coopération transnationale et/ou interrégionale et de renforcer ainsi la cohésion économique et sociale.

239. Une réforme majeure concernant la coopération intercommunale a été engagée avec la loi du 16 décembre 2010 proposant une procédure de restructuration territoriale de la coopération intercommunale au moyen des EPCI. La taille minimale des EPCI à fiscalité propre a été fixée à 20 000 habitants, ce qui est jugé préférable pour les services publics¹⁰⁷.

240. Comme on l'a vu, la France a déclaré, conformément à l'article 13 (« Collectivités auxquelles s'applique la Charte »), que les collectivités locales et régionales auxquelles s'applique la Charte sont les collectivités territoriales qui figurent aux articles 72, 73, 74 et au titre XIII de la Constitution ou qui sont créées sur leur fondement. La République française considère en conséquence que les établissements publics de coopération intercommunale, qui ne constituent pas des collectivités territoriales, *sont exclus de son champ d'application*. Toutefois, de l'avis des rapporteurs, cela ne

¹⁰⁷ Faure, 2014: 345.

signifie pas que les collectivités territoriales elles-mêmes ne sont pas soumises aux dispositions de l'article 10, qui ne protège pas les établissements publics de coopération intercommunale en tant que tels mais le droit des collectivités locales de s'associer et de coopérer entre elles.

241. Concernant la coopération transfrontalière (voir aussi article 10, paragraphe 3, de la Charte), il faut rappeler que la France a signé la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106) le 10 novembre 1982 et l'a ratifiée le 14 février 1984. La Convention-cadre est entrée en vigueur le 15 mai 1984. La France a signé le 9 novembre 1995 et ratifié le 4 octobre 1999 le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 159), qui est entré en vigueur le 5 janvier 2000. La France n'a pas signé le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206).

242. L'article 10, paragraphe 2, de la Charte garantit le droit des collectivités locales d'appartenir à une association. En France, plusieurs associations promeuvent les intérêts des collectivités locales. Concernant le premier niveau, outre l'Association des maires de France (AMF) et l'Association des maires ruraux de France (AMRF), plusieurs associations réunissent des communes partageant certaines caractéristiques, telles que la Fédération nationale des communes forestières, l'Association des communes minières de France, etc. Au second niveau il existe une Assemblée des départements de France et une Association des régions de France. Il est manifeste que les collectivités territoriales françaises et leurs élus participent activement à diverses associations, mais on peut se demander si cette fragmentation est bénéfique pour la défense des intérêts communs des collectivités territoriales. Peut-être faudrait-il réfléchir à l'opportunité d'adopter des dispositions légales spécifiques instaurant des associations « faîtières » qui seraient mieux à même de représenter toutes les autorités locales et de promouvoir leurs intérêts.

4.10. Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

243. Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

244. La libre administration, telle que mentionnée dans les articles 34 et 72, est un concept constitutionnel fondamental de l'autonomie locale. Il a permis au Conseil constitutionnel d'élaborer une jurisprudence novatrice. Les positions du Conseil constitutionnel sont plutôt équilibrées, et tendent vers la décentralisation avec grande prudence. Son abondante jurisprudence s'est développée depuis qu'une nouvelle procédure (2009) permet à toute partie à une action juridictionnelle ordinaire de contester la constitutionnalité d'une loi et de demander au Conseil constitutionnel de contrôler celle-ci (« question de constitutionnalité »). De nombreuses collectivités locales ont utilisé cette procédure, souvent avec succès, pour contester des lois en vigueur de longue date.

245. La protection légale de l'autonomie locale en France est garantie par la Constitution, la Charte européenne de l'autonomie locale et le Conseil constitutionnel. Plus concrètement, les juridictions administratives statuent chaque année sur des centaines d'affaires opposant l'Etat et les autorités locales et régionales ou ces organes entre eux. Par exemple, les décisions sur les dotations allouées à une collectivité locale donnée peuvent être examinées par les tribunaux, ainsi que les nouvelles réglementations créant des dépenses pour les collectivités locales ou toute réglementation administrative adoptée par une autorité de l'Etat.

246. La France possède une juridiction administrative spécialisée qui a traditionnellement le monopole pour réglementer les relations des organes publics avec les citoyens et entre eux. Les collectivités locales et régionales peuvent aussi contester toute décision prise par les autorités de l'Etat ou d'autres organes locaux, qu'il s'agisse de mesures individuelles ou de réglementations, y compris les décrets du Président de la République, du Premier ministre ou du préfet. S'ajoutant au droit de recours devant

le Conseil constitutionnel, ce droit peut être considéré comme une protection juridictionnelle suffisante. Le Conseil d'Etat a dans l'ensemble une jurisprudence équilibrée. Sur la base du contenu ambigu de la loi municipale de 1884, il a reconnu que les communes bénéficient d'une clause de compétence générale pour agir de manière autonome dans tous les domaines d'intérêt local, sauf interdiction légale ou octroi exprès d'une compétence à une autre autorité. Toutefois, les tribunaux peuvent aussi veiller à préserver les compétences fondamentales du pouvoir central, dans la logique d'un Etat et d'un système juridique unitaires.

5. Conclusions

247. Pendant deux siècles, la France a été sur le continent européen l'archétype d'un Etat centralisé unitaire. Des progrès notables ont été réalisés dans le sens de la décentralisation depuis 1980, comme la municipalisation intégrale des départements, la création d'un niveau régional, la décentralisation de compétences et de ressources, etc. Quelques étapes importantes sont notamment l'amendement constitutionnel de 2003, la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale et une série de lois sur les finances locales, la coopération intercommunale, de nouvelles formes de participation citoyenne, les systèmes de vote et la parité entre les femmes et les hommes, les agents publics locaux, le statut des élus et la clarification des compétences. Cependant, de nouveaux problèmes se posent.

248. Il y a en France des formes visibles (Sénat, Comité des finances locales, divers autres comités) et invisibles de participation des représentants des collectivités territoriales aux décisions qui concernent celles-ci directement. Toutefois, il manque encore des formes et procédures institutionnalisées incluant non seulement les élus locaux et régionaux mais aussi les représentants officiels d'associations de pouvoirs locaux exprimant le point de vue des autorités locales et régionales en tant qu'institutions organisées collectivement. Les rapporteurs suggèrent par conséquent d'inclure systématiquement dans le droit français ce type d'organisation collective des pouvoirs locaux et régionaux (conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la Charte) et leur participation à la prise de décisions, en veillant cependant à ce que la nouvelle législation ne porte pas atteinte à leur liberté d'association.

249. La loi sur la fusion des régions qui a fait l'objet de débats et de votes au Sénat ne respecte pas les exigences de l'article 5 de la Charte (voir supra). Les activités sénatoriales ne peuvent pas selon la délégation s'apparenter à une forme de « consultation » au sens de la Charte.

250. La France a maintenu ses déclarations selon lesquelles elle n'est pas liée par l'article 7, paragraphe 2, (compensation financière adéquate des élus) ni par l'article 3, paragraphe 2, de la Charte (exercice de l'autonomie locale par des conseils ou des assemblées élus au suffrage direct). De l'avis des rapporteurs, ces deux déclarations sont aujourd'hui obsolètes puisque la législation française est conforme à ces dispositions de la Charte. Les rapporteurs suggèrent donc le retrait de ces déclarations.

251. Le projet de loi « NOTRe » marque une nouvelle tentative de clarification de la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorité territoriale, ce qui serait une mesure positive car le chevauchement des responsabilités est un problème majeur en France (mentionné également dans la Résolution 94/2000) qui compromet la transparence, la responsabilité et l'efficacité. Toutefois, la résolution de ce problème n'implique pas nécessairement de supprimer totalement la « clause de compétence générale », et les collectivités locales devraient, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, avoir toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

252. Le chevauchement ou la duplication des compétences, d'après le rapport Balladur, résultent aussi de l'extrême complexité des structures territoriales françaises, qui comprennent au moins quatre niveaux différents d'autorités territoriales infranationales. Au niveau communal, la France a développé la tradition la plus riche de coopération, dont les résultats semblent plutôt satisfaisants en termes d'efficacité. Il y a eu plusieurs réformes de ce paysage intercommunal et l'élection au suffrage direct des membres des assemblées intercommunales a été introduite pour diverses catégories, apportant un argument puissant face aux critiques sur le « déficit démocratique » et le « manque de responsabilité et de transparence » au sein de ces entités intercommunales. Outre cette complexité persistante, un grand nombre de petites communes, bien que pleinement autonomes sur les plans juridique et politique et dotées de responsables politiques élus au suffrage direct, ne sont pas en mesure d'assumer certaines tâches communales, même les plus élémentaires, et doivent donc les

déléguer au niveau intercommunal. Le mandat politique local se trouve ainsi déconnecté de l'administration d'une part essentielle des affaires publiques locales.

253. La consolidation et la simplification des sources à la fois très nombreuses et diverses des revenus des collectivités locales sont un objectif stratégique exprès de la politique budgétaire française. Elles marqueraient un progrès, favorisant l'efficacité, l'économie, la transparence et la responsabilité (cette question était aussi soulevée dans la Résolution 94/2000). Toutefois, le nouveau système devra aussi garantir un niveau minimum de diversité des revenus des collectivités locales, conformément à l'article 9, paragraphe 4, de la Charte, afin d'éviter les risques et la rigidité liés aux « monocultures » budgétaires.

254. Un nouveau risque se dessine en France quant à l'autonomie financière des collectivités territoriales infranationales, avec la tendance à la réduction – voire quasiment l'élimination – de la latitude des collectivités territoriales en matière de taux et d'assiette des impositions. La suppression de cette latitude locale/régionale constituerait une violation de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte et supprimerait la responsabilité politique locale pour la fiscalité locale, laquelle est un élément essentiel pour le fonctionnement de la démocratie locale. En outre, il est à souligner que la définition des taux d'imposition pour chaque collectivité territoriale, sur décision de l'Etat qui « localise » ainsi ces taux, est clairement non-conforme aux exigences de la Charte en matière de latitude des collectivités locales pour fixer les taux d'imposition dans les limites de la loi. Les rapporteurs recommandent par conséquent de s'abstenir de toute nouvelle centralisation des décisions sur les taux d'imposition et de restaurer la latitude des collectivités locales dans les cas où elle a déjà été supprimée.

255. Les rapporteurs se félicitent de l'institutionnalisation de taux minimaux pour les « ressources propres », bien que ce taux soit remarquablement inférieur dans le cas des régions. Dans l'ensemble, le taux des « ressources propres » est en France clairement supérieur à la moyenne des Etats membres du Conseil de l'Europe ou de l'OCDE. Cependant, l'interprétation inclusive de la notion de « ressources propres » pourrait estomper la distinction entre les ressources propres et « partagées » ou même entre les ressources propres et certains types de dotations. Il est donc suggéré de ne pas inclure dans la catégorie des ressources « propres » des recettes dont le taux ne peut pas être défini, en partie au moins, par les collectivités locales/régionales.

256. La décentralisation de compétences et l'attribution de responsabilités peuvent souvent entraîner des coûts supplémentaires pour les collectivités locales et régionales et plusieurs acteurs se sont plaints de l'augmentation de la charge financière assumée par ces collectivités. Les rapporteurs ont salué comme une bonne pratique la participation du Comité des finances locales à l'attribution des dotations de l'Etat, bien qu'il y ait aussi des plaintes, en particulier de la part des représentants des communes de régions défavorisées (telles que les régions montagneuses de France continentale, etc.) au sujet des critères et des décisions sur la répartition concrète de la DGF et d'autres dotations. Les critères d'attribution en vigueur pourraient assurément être développés et affinés. Les rapporteurs suggèrent de tirer pleinement parti des savoirs et savoir-faire que recèle l'institution du Comité des finances locales et de créer un groupe de travail spécifique chargé de définir des critères affinés et opérationnels en vue de calculer précisément les coûts additionnels liés au transfert de nouvelles tâches aux collectivités territoriales.

257. Une autre question concerne le système de péréquation actuel, qui présente plusieurs défauts, comme il a aussi été indiqué aux rapporteurs lors de leurs rencontres avec des représentants de la Cour des comptes ainsi qu'avec ceux des associations de pouvoirs locaux et régionaux et de collectivités locales ou régionales spécifiques. Les rapporteurs suggèrent par conséquent d'élaborer un nouveau système de péréquation transversal entre les différents niveaux de collectivités territoriales, et de mobiliser la DGF aux fins de la péréquation.

258. Enfin, les rapporteurs souhaitent souligner les bonnes pratiques qui se développent dans certaines grandes villes françaises, en particulier Paris, concernant la mise en œuvre d'une variété d'institutions et d'instruments de participation, et saluer l'application de la budgétisation participative dans une ville aussi grande que la capitale. De telles innovations et expérimentations sociopolitiques sont extrêmement importantes et cet exemple devrait être suivi par d'autres agglomérations européennes confrontées aux défis que les sociétés multiculturelles et postmodernes posent aux grandes villes modernes.

Annexe – Programme de la visite d’une délégation du Congrès en France

**Visite de monitoring du Congrès en France
(Paris, Reims, Aÿ-Champagne, Châlons-en-Champagne)
(26-29 mai 2015)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Jakob (Jos) WIENEN	Rapporteur sur la démocratie locale (PPE/CCE) ¹⁰⁸ Membre de la Chambre des pouvoirs locaux, Vice-Président de la Commission de monitoring du Congrès, Maire de Katwijk (Pays-Bas)
-----------------------	---

Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM	Rapporteur sur la démocratie régionale (SOC) ¹⁰⁹ Présidente de la Chambre des régions, Vice-Présidente du Parlement régional de Salzbourg (Autriche)
-----------------------------	--

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la Commission de monitoring
Mme Jane DUTTON-EARLY	Co-secrétaire de la Commission de monitoring

Expert :

M. Nikolaos-Komninos CHLEPAS	Membre du Groupe d’experts indépendants sur la Charte européenne de l’autonomie locale Professeur à l’Université nationale et capodistrienne d’Athènes en administration régionale et autorités locales (Grèce)
------------------------------	---

Interprètes :

M. Philip MINNS

Mme Claudine PIERSON

¹⁰⁸ PPE/CCE : Parti populaire européen du Congrès

¹⁰⁹ SOC : Groupe socialiste du Congrès

**Mardi, 26 mai 2015
Paris**

Délégation française auprès du Congrès :

- ***Chambre des pouvoirs locaux :***

M. Jean-Claude FRECON, Membre du conseil municipal de Pouilly-lès-Feurs, Sénateur de la Loire, Président du Congrès (SOC)

M. Francis LEC, 1^{er} Vice-Président du Conseil Général de la Somme (SOC)

Mme Monique RYO, Adjoint au Maire de Saint-Quentin (PPE/CCE)

M. Jean-Louis TESTUD, Adjoint au Maire de Suresnes (PPE/CCE)

- ***Chambre des régions :***

M. Jean-Marie BELLIARD, Conseiller Régional d'Alsace (PPE/CCE)

Mme Andrée BUCHMANN, Conseillère Régionale d'Alsace (SOC)

M. Jean-Pierre LIOUVILLE, Vice-Président du Conseil Régional de Lorraine (SOC)

M. François MAITIA, Vice-Président du Conseil Régional d'Aquitaine (SOC)

Réunion conjointe avec les associations des collectivités locales et régionales :

- ***Association des Maires de France (AMF) :***

M. Jacques BLANC, Maire de La Canourgue,
Président de l'association départementale des maires de la Lozère

Mme Julia BARBIER

- ***Association des Régions de France (ARF) :***

Mme Karine GLOANEC-MAURIN, Vice-Présidente
(Vice-Présidente Européenne de la Région Centre, Vice-Présidente du Comité européen de l'ARF)

- ***Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) :***

M. Christophe CHAILLOU, Secrétaire de la délégation française auprès du Congrès

- ***Association des Maires Ruraux de France (AMRF) :***

M. Vanik BERBERIAN, Président

Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation :

M. Jean-Marie BOCKEL, Président de la délégation

Ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction publique :

M. Issam TALEB, Chef adjoint de Cabinet chargé des relations internationales

Défenseur des droits :

M. Bernard DREYFUS, Délégué général à la médiation avec les services publics
Mme Charlotte CLAVREUL, Conseillère pour les affaires européennes et internationales
M. Benoît NORMAND, Directeur du réseau territorial
M. Fabien DECHAVANNE, Directeur du département sur l'accès aux biens et services

Mercredi, 27 mai 2015
Paris

Ministère des Finances et des Comptes publics :

M. Julien ROBINEAU, Conseiller aux Finances locales
Mme Nathalie BIQUARD, Direction générale des finances publiques, Département des autorités locales
M. Richard BORDIGNON, Direction générale du budget

Expert indépendant :

Prof Michel VERPEAUX, Membre du Groupe d'Experts Indépendants (GEI) sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Professeur de droit

Cour des comptes :

M. Gérard TERRIEN, Président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France
M. Olivier ORTIZ, Conseiller maître

Jeudi, 28 mai 2015
Paris

Ministère des Outre-mer :

Mme George PAU-LANGEVIN, Ministre des Outre-mer
M. Matthieu DENIS-VIENOT, Conseiller chargé des affaires politiques et parlementaires, Bureau privé du Ministre des Outre-mer

Ville de Paris :

M. Hermano SANCHES RUIVO, Conseiller municipal délégué à l'Europe *auprès de Mr Patrick Klugman, adjoint au maire de Paris chargé des relations internationales et de la francophonie*
M. Didier BERTRAND, Directeur du projet métropole du Grand Paris
M. Julien ANTELIN, Directeur de cabinet de Mme Pauline VERON

Expert indépendant :

Prof. Alain DELCAMP, Conseiller du Congrès pour les questions constitutionnelles

Vendredi, 29 mai 2015
Reims, Aÿ-Champagne, Châlons-en-Champagne

Ville de Reims :

M. Mario ROSSI, Adjoint au Maire, chargé des politiques de voisinage,
Conseiller communautaire
M. Jean-Marc ROZE, Adjoint au Maire en charge des finances

Commune d'Aÿ-Champagne :

M. Pierre CHEVAL, 1^{er} adjoint au Maire, responsable de l'administration
générale et de la mise en valeur du patrimoine
Mme Anne COLBACH, Adjointe au Maire responsable pour le
développement durable
M. René GOUTORBE, Adjoint au Maire en charge des Grands travaux,
Bâtiments communaux et Vignobles
M. Michel GRELET, Conseiller municipal
Mme Bettina ROCHE, Secrétaire générale

Conseil Régional Champagne-Ardenne :

M. Jean-Paul BACHY, Président

Commune de Châlons-en-Champagne :

M. Benoist APPARU, Maire de Châlons-en-Champagne,
et ancien Ministre délégué chargé du Logement
M. Gérard LEBAS, 1^{er} adjoint au Maire, chargé des ressources humaines
et des affaires européennes et internationales
M. Philippe CHANAL, Directeur général des services